

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2021 / XIX. ROČNÍK / 31. 7. 2021}

OBSAH

4193	Služební poměr: rozvržení doby služby.....	646
4194	Stavební řízení: koncentrace řízení; potvrzení nebo změna závazného stanoviska dotčeného orgánu....	648
4195	Důchodové pojištění: příčinná souvislost mezi pracovním úrazem a invaliditou.....	652
4196	Ochrana spotřebitele: prodej prostřednictvím e-shopu; nekalá obchodní praktika.....	657
4197	Právo na informace: povinný subjekt; veřejná instituce	664
4198	Pandemický zákon: předchozí zrušení mimořádného opatření na základě soudního přezkumu; chybějící předmět řízení.....	679
4199	Rozhodnutí správního orgánu: oprávnění pověřeného předsedy; uložení výtky soudci	680
4200	Pandemický zákon: zjevně neopodstatněný návrh na zrušení mimořádného opatření.....	684
4201	Správní řízení: přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu.....	687
4202	Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně; úročení úroků (anatocismus) v daňovém právu.....	697
4203	Pandemický zákon: předchozí souhlas vlády; pojmy „zákaz“, „omezení“ a „stanovení podmínek“; veřejné a soukromé akce; právo shromažďovací; zákaz či omezení forem náboženského projevu.....	703
4204	Pandemický zákon: testování ve školách; svobodný a informovaný souhlas s podstoupením testu; osobní přítomnost na prezenční výuce; právo na vzdělání	719
4205	Kompetenční spory: nerespektování závazného právního názoru zvláštního senátu; opětovné popření pravomoci.....	734
4206	Řízení před soudem: podjatost soudce	745
4207	Stavební zákon: stožár pro vlajky; účel stavby.....	750
4208	Veřejné opatrovnictví: výkon funkce veřejného opatrovníka obcí	754
	Řízení před soudem: kompetenční žaloba	754
4209	Rozšířený senát: usnesení o neosvobození od soudního poplatku; kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku.....	760

Služební poměr: rozvržení doby služby

k § 53 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákonů č. 169/2005 Sb., č. 413/2005 Sb. a 530/2005 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

K zákonnosti oznámení změny rozvržení doby služby (§ 53 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů) ve lhůtě kratší tří dnů před nástupem do služby, je třeba nenadálé, náhlé, akutní potřeby služby, kterou ve lhůtě tří dnů před nástupem do služby nebylo možno zohlednit.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 9. 2. 2021, čj. 65 A 74/2020-73)

Prejudikatura: č. 1764/2009 Sb. NSS.

Věc: P. K. proti Vedoucímu 1. oddělení obecné kriminality Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před zásahem žalovaného spočívajícího v tom, že žalovaný dne 15. 5. 2020 nařídil žalobci, že místo plánovaného výkonu služby má dne 16. 5. 2020 čerpat náhradní volno za službu ve svátek.

Namítal, že podle § 53 odst. 1 věty druhé zákona o služebním poměru mu měla být změna oznámena zpravidla nejpozději 3 dny před nástupem do služby. Podle plánu služeb pro 5/2020 měl žalobce na 16. 5. 2020 plánovaný výkon služby od 7:00 do 19:00 s plánovanými přestávkami od 11:30 do 12:00 a od 15:30 do 16:00. Již takto naplánovaná směna byla stanovena ve zvláštním režimu způsobeném anticovidovými opatřeními. Dne 15. 5. 2020 však žalovaný žalobci v 9:21 sdělil, že žalobce má nárok na 12 hodin náhradního volna za svátek a do 19. 5. 2020 má sdělit, kdy si toto volno vybere (v době cca do poloviny 6/2020, do kdy měl žalobce plánované směny). V 15:49 téhož dne pak žalovaný žalobci sdělil, že dne 16. 5. 2020 bude čerpat těchto 12 hodin náhradního volna za práci ve svátek. Pokud by žalobce věděl již předem, že má volný celý víkend (16. 5. 2020 byla sobota), jistě by si ho zorganizoval zcela jinak. Svou aktivní žalobní legitimaci dovozoval z toho, že zkrácení na jeho právech není *a priori* vyloučeno.

Dále žalobce popisoval okolnosti, za nichž se 16. 5. 2020 do práce dostavil a byly mu i jinými policisty přiděleny služební úkoly, byť od nich bylo posléze upuštěno.

Žalovaný navrhnul žalobu zamítnout. Zdůraznil, že žalobci nebyla nenadále nařízena směna, ale naopak volno, které nemohlo do žalobcova života zasáhnout jinak než pozitivně. Předmětný zásah podle žalovaného nemohl nikterak negativně zasáhnout do žalobcova rodinného, společenského či jiného soukromého života.

Žalovaný měl za to, že tu byla dána výjimečnost situace umožňující žalovanému zkrácení lhůty stanovené v § 53 odst. 1 větě druhé zákona o služebním poměru. Pro Českou republiku byl vyhlášen výjimečný stav. Jednalo se o mimořádnou a dosud neznámou epidemiologickou situaci, na kterou nebyla Policie ČR připravena. Nouzový stav trval do 17. 5. 2020 přičemž preventivní rozdělení příslušníků (podle něhož byl i plánován žalobcův výkon služby pro 5/2020) mělo být ukončeno k 31. 5. 2020. Bylo zřejmé, že od 1. 6. 2020 dojde opětovně ke změně v rozvrhování služeb, kdy žalobce měl v 6/2020, 7/2020 a 8/2020 naplánováno studijní volno, řádnou dovolenou nebo ozdravný pobyt a nezbyval již prakticky prostor pro čerpání náhradního volna za práci ve svátek.

Dále žalovaný popsal okolnosti žalobcova příchodu do práce dne 16. 5. 2020 a k těm navrhl výslechy svědků H. a J.

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci žalobě vyhověl a určil, že výše popsáný zásah žalovaného byl nezákonný.

Z odůvodnění:

[8] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

[9] Pokud žalovaný namítal minimální až nulový zásah do práv žalobce, neboť žalobci nebyla nařízena směna, ale volno, krajský soud vycházel z ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví, která dovodila, že žalobní legitimace žalobce v posuzovaném případě dána je, pokud nelze zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do žalobcovy právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). V nyní posuzovaném případě soud přitakává žalobci, že v případě, že by dopředu věděl, že po celý víkend bude mít volno, mohl si svůj čas zorganizovat jinak [s partnerkou (partnerem), posezením ve společenském zařízení s přáteli, strávením víkendu s rodiči, dětmi atd.]. Soud proto uzavírá, že provedený zásah byl způsobilý zasáhnout žalobcovu právní sféru.

[10] Podle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru „[d]oba služby se rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období 1 měsíce, a to rovnoměrně, nebo nerovnoměrně. Změna rozvržení doby služby musí být oznámena příslušníkovi zpravidla nejpozději 3 dny před nástupem do služby. Neumožňuje-li povaha služby stanovit příslušníkovi nerovnoměrné rozvržení doby služby předem, určí mu služební funkcionář nejpozději 1 den předem počátek směny. Konec směny určí podle potřeb služby.“

[11] Z uvedeného ustanovení vyplývá, že změna rozvržení doby služby musí být oznámena příslušníkovi zpravidla 3 dny před nástupem do služby, ledaže by to neumožňovala povaha služby.

[12] Krajský soud zastává názor, že jakkoli při službě policisty nelze vyloučit nenadálou potřebu či událost, která zasáhne do potřeb služby tak, že je třeba rozvržení služby změnit, obecné pravidlo obsažené v § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru (vyjádřené slovem „zpravidla“) musí být vykládáno tak, že platí vždy, pokud nevznikne zvláštní nenadálá akutní potřeba služby, která by změnu rozvržení služby odůvodňovala. Nemusí nutně dojít k nenadálému nařízení služby, může se jednat podle soudu i o odvolání služby (služebního výkonu), ovšem vždy právě z takových důvodů, na které nebylo možno pamatovat při předchozím stanovení rozvržení služby.

[13] Žalovaný v nyní posuzovaném případě argumentuje toliko výjimečností nouzového stavu a skutečností, že žalobci již nebylo kdy čerpání náhradního volna nařídit.

[14] Co do tvrzení, že žalobci již nebylo kdy čerpání náhradního volna nařídit, žalovaný ovšem ani netvrdí, že by tu tato skutečnost nebyla již tři dny před předmětnou sobotou 16. 5. 2020, že by se jednalo o skutečnost nenadálou, náhlou, akutní. I kdyby tedy soud pokládal toto tvrzení za pravdivé (jakkoli ho žalobce rozporuje), nejednalo by se o skutečnost, která by umožňovala zkrácení pravidelné třídní lhůty k oznámení změny rozvržení služby žalobci, pročež soud nemůže tuto argumentaci žalovaného aprobovat.

[15] Týká-li se nouzového stavu, ten tu objektivně byl také více než 3 dny před sobotou 16. 5. 2020, pročež sám o sobě není ve vztahu k provedené změně rozvržení služby relevantní. V tomto směru se účastníci ostatně shodují v tom, že již stanovení služby žalobci na 16. 5. 2020 bylo provedeno s ohledem na proticovidová opatření a nouzový stav.

[16] Krajský soud proto uzavírá, že v řízení neshledal žádnou nenadálou, náhlou, akutní potřebu výkonu služby, která by ospravedlňovala oznámení změny rozvržení doby služby ve lhůtější tří dnů.

[17] S ohledem na tento závěr se již krajský soud nezabýval povahou umožnění práce příslušníkovi ozbrojeného sboru z domova (polemiku ohledně této otázky podání účastníků obsahují) ani okolnostmi příchodu žalobce do práce dne 16. 5. 2020, když tyto skutečnosti nemohou na zákonnosti změny rozvržení doby služby provedené již 15. 5. 2020 ničeho změnit. Soud proto ani neprovedl důkazní návrhy navržené k těmto skutečnostem.

[18] Soud pro úplnost dodává, že neprovedl ani další důkazy, které měly směřovat toliko k prokázání skutečností, které byly mezi účastníky nespornými, tj. že žalobce původně na 16. 5. 2020 službu nařízenou měl, čerpání volna mu bylo nařízeno dne 15. 5. 2020.

[19] Z uvedených důvodů krajský soud podle § 87 odst. 2 s. ř. s. určil nezákonnost provedeného zásahu.

4194

Stavební řízení: koncentrace řízení; potvrzení nebo změna závazného stanoviska dotčeného orgánu

k § 112 odst. 2 a § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 350/2012 Sb., č. 39/2015 Sb. a č. 225/2017 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

k § 82 odst. 4 a § 149 odst. 5 správního řádu, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

I. Koncentrace řízení (zde podle § 112 odst. 2 a § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a podle § 82 odst. 4 správního řádu) se neuplatní, jestliže účastník řízení nemohl své námítky vznést dříve z objektivních důvodů nebo jestliže se jeho námítky týkají veřejného zájmu, jehož ochranu je správní orgán povinen zajistit z úřední povinnosti.

II. Odvolací správní orgán není povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska dotčeného orgánu (§ 149 odst. 5 správního řádu) na základě odvolací námítky, která je již na první pohled a bez nutnosti odborné úvahy nedůvodná nebo zůstane ze strany účastníka naprosto nepodložená.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2021, čj. 30 A 15/2019-107)

Prejudikatura: č. 2167/2011 Sb. NSS, č. 3902/2019 Sb. NSS.

Věc: a) M. L., b) I. L. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, za účasti 1) E.ON Česká republika s.r.o., 2) CETIN a.s., 3) Ostrožsko, a.s., 4) město Uherský Ostroh, 5) Povodí Moravy, o umístění a provedení stavby.

Žalobci nabyli od svého právního předchůdce nevyužívanou zemědělskou stavbu bývalého statku a plánovali její budoucí využití jako víceúčelového areálu pro chov ovcí a turismus. V návaznosti na komplexní pozemkové úpravy schválené již v roce 2009 však Městský úřad Uherské Hradiště (dále též „stavební úřad“) vydal dne 10. 7. 2018 Krajskému pozemkovému úřadu pro Zlínský kraj, Pobočce Uherské Hradiště, stavební povolení na stavbu zpevněné polní cesty označené „SO 1.3 Polní cesta VPC22, IPN 13“ v blízkosti výše uvedeného statku. Žalobci se ve stavebním řízení bránili jak proti umístění cesty (žádali její posunutí dál od své nemovitosti) tak proti jejímu provedení s asfaltovým povrchem. Jejich odvolání proti stavebnímu povolení zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2018 (dále též „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojili žalobci u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 8. 2. 2019.

Žalobci navrhovali napadené rozhodnutí zrušit, neboť se žalovaný dostatečně nevypořádal s jejich odvolacími námítkami – většinu z nich zamítl pro opožděnost nebo proto, že se údajně nemohly dotknout jejich práv. Žalobci především na základě vlastních poznatků upozornili, že vybudování komunikace v plánované trase by zničilo kolonii chráněného motýla bource trnkového, přičemž tak učinili ihned poté, co tuto skutečnost zjistili. Žalovaný vyšel jen z více než rok starého závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, nijak neověřil, zda mu stav na místě odpovídá, ani si nevyžádal jeho potvrzení nadřízeným dotčeným orgánem. Asfaltový povrch komunikace dále ovlivní trasy divoké zvěře a stav místní honitby a taktéž pohyb dobytka. Že je asfaltový povrch pro polní cestu nevhodný přitom vyplývá i ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, přičemž tato připomínka nemohla být odstraněna rozhodnutím Státního pozemkového úřadu ze dne 21. 2. 2018, protože to nebylo uvedeno v seznamu stanovisek, kterými se stavební úřad při vydání stavebního povolení řídil. Žalobci eventuálně navrhovali, aby se provedlo posouzení vlivu stavby na životní prostředí, přičemž byl-li tento jejich návrh v rozporu se závazným stanoviskem, měl si žalovaný i v tomto případě vyžádat jeho potvrzení nadřízeným dotčeným orgánem. Žalovaný také v odvolacím řízení navzdory požadavku žalobců nezjistil skutečnou vůli pana H. (jejich právního předchůdce) projevenou v řízení o komplexních pozemkových úpravách. Konečně došlo též k procesnímu pochybení při doručování stavebního povolení, které nelze zhojit jen tím, že žalobci i přesto stihli podat včas odvolání.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:**Skutková zjištění**

[7] Sporná polní cesta byla jako součást plánu společných zařízení odsouhlasena rozhodnutím Ministerstva zemědělství, Státního pozemkového úřadu Uherské Hradiště, ze dne 4. 9. 2009 o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Ostrožské Předměstí. S návrhem pozemkových úprav souhlasili vlastníci 99,94 % výměry všech dotčených pozemků. Původně byla cesta navržena jako zpevněná vibrovaným štrčkem, recyklátem a štrčkodrtí, ale kvůli vysokému sklonu terénu navrhl projektant povrch pevný asfaltobetonový. K tomu se negativně vyslovil orgán ochrany přírody v koordinovaném závazném stanovisku Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 8. 9. 2017, nicméně změnu povrchu poté odsouhlasil Státní pozemkový úřad, Krajský pozemkový úřad pro Zlínský kraj, Pobočka Uherské Hradiště, rozhodnutím ze dne 21. 2. 2018, jímž se mění původní rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav. V tomto řízení bylo jediným účastníkem řízení město Uherský Ostroh. V odůvodnění změnového rozhodnutí pozemkového úřadu se bez bližší specifikace uvádí, že změnu konstrukční vrstvy polní cesty odsouhlasily všechny dotčené orgány a organizace.

[8] Zahájení stavebního řízení oznámil stavební úřad účastníkům řízení, včetně žalobců, přípisem ze dne 24. 4. 2018, v němž stanovil pro uplatnění námitek lhůtu 10 dnů. V této lhůtě žalobci uplatnili své námítky proti stavbě přípisem ze dne 4. 5. 2018. Kromě námitek týkajících se odvodnění cesty a požadavku na omezení provozu na ní, jež se následně v podané žalobě nijak neodrazily, požadovali úpravu trasy cesty podle svého návrhu (posunutí dále od jejich nemovitosti) a úpravu jejího povrchu škvárou či antukou s poukazem na nevhodnost asfaltového krytu pro dobytek, který musí cestu překonat při přesunu na pastvu. Pokud jejich návrhy stavební úřad neakceptuje, navrhli eventuálně posouzení vlivu stavby na životní prostředí a její odložení do doby, než bude posouzena možnost provedení stavebních úprav jejich hospodářského statku dle příložené studie (kde se počítá s odsunutím cesty dál od jejich nemovitosti). Stavební úřad námítkám nevyhověl a dne 10. 7. 2018 vydal na stavbu stavební povolení.

[9] V odvolání proti němu ze dne 27. 7. 2018 začali žalobci nově namítat, že stavební úřad nezjistil, že se v trase cesty nachází kolonie bource trnkového, že tato trasa je v rozporu se stanoviskem jejich právního předchůdce, pana H., který dal souhlas s vybudováním komunikace jen za podmínky, že povede co nejdál od jeho nemovitosti, že asfaltový povrch komunikace ovlivní trasy divoké zvěře a stav místní honitby a že se stavební úřad nevypořádal s výhradami orgánu ochrany přírody proti asfaltovému povrchu projevenými v jeho závazném stanovisku ani s jejich vlastními námítkami a návrhem na posouzení vlivu stavby na životní prostředí. Poukazovali též na to, že stavební úřad doručil stavební povolení pouze jim a opomněl jejich právního zástupce.

[10] Žalovaný jejich odvolání zamítl napadeným rozhodnutím. V něm se ke všem odvolacím námítkám věcně vyjádřil, byť zároveň poukázal na to, že řada z nich je opožděná s ohledem na koncentraci řízení a na to, že stavba byla v dané trase a podobě schválena jako společné zařízení rozhodnutím o komplexních pozemkových úpravách. Projevil také pochybnosti o tom, že by námítky týkající se pohybu dobytka a divoké zvěře měly jakoukoliv souvislost se subjektivními právy žalobců.

Právní posouzení

[11] Předně musí krajský soud dát za pravdu žalovanému v tom, že přinejmenším část odvolacích námitek uplatnili žalobci opožděně. Řízení bylo v daném případě zkoncentrováno hned třemi způsoby. Za prvé podle pravidla, že ve stavebním řízení již není možné namítat to, co mohl účastník proti stavbě vznášet v řízení územním, což vyplývá z § 114 odst. 2 stavebního zákona. Za druhé došlo ke koncentraci ve stavebním řízení na prvním stupni, a to na základě úkonu stavebního úřadu, který stanovil, že námítky lze uplatnit do 10 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, jak mu umožňuje § 112 odst. 2 stavebního zákona. A konečně za třetí šlo o koncentraci řízení na druhém stupni, kdy nové důkazní návrhy a skutková tvrzení lze v odvolání uplatňovat jen tehdy, pokud je nebylo možné vznášet dříve, jak vyplývá z § 82 odst. 4 správního řádu.

[12] Pokud jde o první druh koncentrace, soud si je vědom toho, že v tomto případě standardní územní řízení neproběhlo. Rolí územního rozhodnutí zde však splnilo rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav doplněné plánem společných zařízení, jehož součástí byla i daná polní cesta. Tím bylo závazným a

konečným způsobem rozhodnuto o jejím umístění do území, neboť v takovém případě se již územní rozhodnutí nevzdává, jak vyplývá z § 12 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Právní předchůdce žalobců jako tehdejší vlastník dotčených pozemků byl nepochybně účastníkem řízení o komplexních pozemkových úpravách a jestliže poloha cesty nesplňovala jeho představy, měl možnost se proti vydanému rozhodnutí odvolat, což podle zjištění odvolacího orgánu neučinil a žalobci proti tomuto skutkovému závěru nijak nebrojí ani soudu pasivitu svého právního předchůdce nijak nevysvětlují. Námitky ohledně umístění cesty uplatněné až ve stavebním řízení, zejména námitka stran údajného podmíněného souhlasu předchůdce žalobců, pana H., tak byly zcela zjevně opožděné.

[13] Složitější je to s prvním výše uvedeným typem koncentrace ve vztahu k rozhodnutí pozemkového úřadu o změně povrchu polní cesty. Ačkoliv toto rozhodnutí formálně mění rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách (jež nahrazovalo rozhodnutí územní), jeho účastníkem bylo v tomto případě pouze město Uherský Ostroh, a žalobci tak neměli možnost v něm proti změně povrchu cesty jakkoliv brojit. Žalovaný je sice v této souvislosti odkázal na možnost účastnit se jednání zastupitelstva města, na němž byl daný návrh schválen z hlediska samosprávy, to však nelze srovnávat s účastí ve správním řízení. Z hlediska koncentrace řízení tak řízení o změně rozhodnutí pozemkového úřadu nelze považovat za plnohodnotnou náhradu řízení územního, a žalobci tak skutečně své námitky proti asfaltovému povrchu cesty mohli plně uplatnit až v řízení stavebním. To ovšem jen ve stanovené lhůtě 10 dnů, jejímž prostřednictvím stavební úřad stavební řízení zkoncentroval (druhý výše uvedený typ koncentrace). V této lhůtě vznesli žalobci vůči způsobu zpevnění pouze výhradu týkající se ztíženého pohybu dobytka a eventuální požadavek na posouzení vlivu stavby na životní prostředí. Ostatní námitky tohoto druhu, zejména týkající se pohybu lesní zvěře, zazněly až v odvolání, tedy poté, co bylo navíc zkoncentrováno prvostupňové řízení jako celek (třetí výše uvedený typ koncentrace).

[14] Krajský soud zvažoval, zda jsou nějaké důvody, proč by ke koncentraci řízení u některých pozdě uplatněných námitek neměl přihlížet. Dospěl k názoru, že by k tomu byl především povinen tehdy, pokud by se jednalo o skutečnosti, jež nebylo možno uplatnit dříve z objektivních důvodů. Podobnou výjimku sice výslovně upravuje jen § 82 odst. 4 správního řádu, podle krajského soudu však jde o pravidlo obecně platné. Danou podmínku by mohlo splňovat především upozornění žalobců na kolonii chráněného motýla v trase cesty, kterážto námitka poprvé zazněla až v odvolacím řízení. Žalobci ovšem v odvolacích námitkách vůbec nespécifikovali, kdy a jak se o konkrétním místě výskytu chráněného druhu dozvěděli. Krajský soud má za to, že v případě skutkových tvrzení nově uplatňovaných po koncentraci řízení je povinností účastníků takovoto údaje uvést (tj. vysvětlit, z čeho opožděné uplatnění určité námitky vyplývá) a tím správnímu orgánu umožnit, aby ověřil, zda jsou dány důvody k prolomení koncentrační zásady. Pokud tak neučiní a žádné objektivní důvody pro pozdní uplatnění námitek neuvvedou ani takové důvody nevyplývají z povahy námitek samé, je její zamítnutí pro opožděnost zcela oprávněné. Soud by tak byl ochoten od koncentrace odhlédnout jen u námitek týkající se obsahu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, jenž původně nesouhlasil s asfaltovým povrchem cesty, neboť zde včasnost vyplývá z povahy věci. Žalobci totiž nebyli účastníky řízení o změně rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách, a nemuselo jim tak být známo, že orgán ochrany přírody zřejmě později své stanovisko změnil. Tuto námitku ovšem žalovaný v odvolacím rozhodnutí vypořádal, přičemž poukázal právě na rozhodnutí pozemkového úřadu o změně konstrukce polní cesty. Žalobci toto rozhodnutí ani jeho podklady v žalobě nijak nezpochybnili – mohli např. učinit dotaz na orgán ochrany přírody, zda si skutečně pozemkový úřad vyžádal jeho nové závazné stanovisko předtím, než změnu povrchu cesty povolil. Soud nemůže žalobní námitky za žalobce domýšlet, a vychází tedy z presumpce správnosti rozhodnutí o změně komplexních pozemkových úprav, tj. z předpokladu, že bylo skutečně vydáno na základě kladných stanovisek všech dotčených orgánů, jak se v jeho odůvodnění uvádí. Pro úplnost soud podotýká, že považuje za zcela postačující, pokud na ono podkladové rozhodnutí odkázal stavební úřad v odůvodnění stavebního povolení, i když by jistě bylo přehlednější uvést jej i jako jednu z položek v seznamu podkladů, z nichž stavební povolení vychází.

[15] Druhým důvodem, proč by se koncentrace řízení nemusela vůči žalobcům uplatnit, je povaha námitek. Řada výhrad žalobců směřovala do oblasti ochrany životního prostředí, což je veřejný zájem, jehož ochranu by měly dotčené orgány ve spolupráci se stavebním úřadem zajistit z úřední povinnosti, a to i bez návrhu (§ 2 odst.

4 správního řádu). Vůči tomuto typu námitek se tak podle krajského soudu nelze dost dobře koncentrace řízení dovolávat, neboť jde o otázky, jež by měl mít správní orgán v řízení důkladně vyřešeny bez ohledu na míru aktivity ze strany účastníků (§ 50 odst. 3 věta první správního řádu; srov. k tomu obdobně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, čj. 48 A 118/2016-200, č. 3902/2019 Sb. NSS, body 33 a 39). Na druhou stranu, jde zároveň o otázky, jež v převážné většině přísluší řešit dotčeným orgánům, a stavební úřad se tak oprávněně může odvolat na jejich kladná závazná stanoviska. To stavební úřad v daném případě učinil. Žalobci mu nicméně vytýkají, že si nevyžádal potvrzení těchto stanovisek nadřízenými dotčenými orgány, jak mu ukládá § 149 odst. 5 správního řádu (v rozhodném znění). Krajský soud proto musel uvážit, zda se povinnost odvolacího orgánu postupovat podle tohoto ustanovení aktivuje vždy, nebo jen za určitých podmínek. Dospěl přitom k závěru, že povinnost vyžádat si potvrzení závazného stanoviska není automatická a bezvýjimečná (ačkoliv by takový striktní závěr mohl na první pohled vyplývat z rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Některé námítky směřující do oblasti zájmů chráněných zvláštními zákony mohou být totiž již na první pohled nedůvodné (pro příklad viz rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, čj. 9 As 140/2019-22, body 20 až 30).

[16] Za prvé jde o takové námítky, které lze vypořádat i pouhou laickou úvahou bez nutnosti zatěžovat státní správu komunikací s nadřízeným dotčeným orgánem. Takový postup by se jistě měl užívat střídme a jen ve zcela jednoznačných situacích, nicméně v daném případě byl zcela namístě u námitek týkajících se pohybu lesní zvěře. Krajský soud má za to, že i bez odborných znalostí lze osvědčit úvahu žalovaného, že polní cesta s asfaltovým povrchem žádnou skutečnou překážku pro pohyb lesní zvěře nepředstavuje, a nemůže tak ani zprostředkovaně ovlivnit stav místní honitby. Lesní zvěř by mohla v pohybu bránit vertikální překážka např. v podobě plotu podél cesty, která ovšem v daném případě součástí navrhované stavby není, případně hustý provoz na dané cestě, jenž zde s ohledem na její účel (jde o polní cestu) nelze očekávat. S trochou nadsázky řečeno, přeběhnout úzkou asfaltovou cestu uprostřed polí není podle názoru krajského soudu pro běžnou zdravou srnu průměrné kondice žádný problém. Obdobně to ostatně platí i o pohybu skotu, tudíž ani pro hnaní dobytka nemůže zpevněná cesta v daných podmínkách představovat jakoukoliv komplikaci, jak správně vysvětlil žalovaný.

[17] Za druhé se může jednat o námítky, jež zůstanou ze strany odvolatele naprosto nepodložené. Jde tedy o holý „výkřik“, jenž není opřen o žádné důkazy, ba neobsahuje ani žádná relevantní skutková tvrzení. I u nich platí, že vyžadovat si k námítkám takovéto „úrovně“ potvrzení závazného stanoviska od nadřízeného dotčeného orgánu je zcela zbytečné, neboť jsou předem odsouzeny k nezdaru. Právě takovou povahu měl v daném případě požadavek na posouzení vlivu stavby na životní prostředí, stejně jako námitka výskytu chráněného motýla. Pokud jde o eventuální návrh žalobců na provedení EIA, žalobci jej neodůvodnili vůbec. Není naprosto zřejmé, z jakého důvodu zpochybňují již dříve učiněný závěr orgánu ochrany přírody, že daný záměr posouzení vlivů na životní prostředí nevyžaduje. Navíc z kontextu je zcela zřejmé, že svým požadavkem sledovali pouze zdržení stavby polní cesty do doby, než bude jasné, zda je přípustné realizovat jejich projekt úpravy hospodářské usedlosti pro turistické účely. Jde tak navíc podle krajského soudu o námitku zjevně účelovou. Co se týká upozornění na kolonii chráněného motýla v trase cesty, ani toto své tvrzení vznesené až v odvolacím řízení žalobci ničím nepodložili, stejně jako je nijak blíže nevysvětlili. Teprve v žalobě poměrně skoupě zmínili, že vychází z „jejich poznatků“, což je ovšem vysvětlení stále zcela nedostatečné a nepřesvědčivé. Dokonce ani k žalobě nepřiložili totiž žalobci žádné důkazy (např. mapky či fotografie) ani žádné podrobnější objasnění toho, odkud jejich údajné poznatky o výskytu motýla právě v trase cesty vyvěrají (např. kdy a na základě jakých svých přírodovědných pozorování k danému závěru došli, případně jaká je jejich kvalifikace v oblasti lepidopterologie). Nadto soud může jen těžko jejich tvrzení uvěřit, jelikož ani nebyli schopni ve svých podáních předmětného motýla správně pojmenovat – nejedná se o bource, nýbrž bourovce trnkového, přičemž bourovcovití jsou jiná čeleď motýlů než bourcovití (žalobce pravděpodobně zmatla podobnost názvu se známým bourcem morušovým, z jehož kokonů se vyrábí hedvábí). I tato námitka se tak krajskému soudu jeví nejen jako nepodložená, ale též jako ryze účelová.

[18] Krajský soud na závěr uvádí, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí věcně vypořádal se všemi, tedy i opožděně uplatněnými, námitkami žalobců. Učinil tak nad rámec svých povinností a – jak sám uvádí – ve snaze dosáhnout větší srozumitelnosti a přesvědčivosti svého rozhodnutí vůči jeho adresátům. Krajský soud tento přístup kvituje, neboť podle něj naplňuje principy dobré správy. Se způsobem věcného vypořádání námitek v napadeném rozhodnutí se také krajský soud beze zbytku ztotožňuje, a to včetně námitek vadného doručení

stavebního povolení (doručeno bylo jen žalobcům, nikoliv jejich právnímu zástupci). Toto procesní pochybení v daném případě nemělo žádný dopad do práv žalobců, jelikož stihli odvolání podat včas i v případě, že by se zákonná lhůta počítala již ode dne chybného doručení stavebního povolení. Pochopitelně platí, že pokud by se v důsledku chyby při doručování odvolali proti stavebnímu povolení později, musel by to odvolací orgán vzít v potaz při posuzování délky lhůty pro odvolání (§ 84 odst. 1 správního řádu). Samo o sobě však není nedopatření při doručení prvostupňového rozhodnutí důvodem pro jeho zrušení.

[19] Soud na závěr shrnuje, že žalobní námitky vyhodnotil jako zčásti opožděně uplatněné, zčásti nepodložené a účelové, ve zbytku pak jako nedůvodné. Proto žalobě nemohl vyhovět.

4195

Důchodové pojištění: příčinná souvislost mezi pracovním úrazem a invaliditou

k § 38 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2018 (v textu jen „zákon o důchodovém pojištění“)

Ustanovení § 38 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nepožaduje, aby pracovní úraz byl jedinou nebo zcela převažující příčinou invalidity. Postačí, pokud pracovní úraz uspišil rozvoj doposud spíše vskrytu se rozvíjejícího degenerativního onemocnění, takže po prodělaném úrazu již nebyla obnovena pracovní schopnost nad úroveň prvního stupně invalidity, ačkoliv nebyl pracovního úrazu, pojištěnec by v té době pravděpodobně ještě invalidním nebyl.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2021, čj. 49 Ad 30/2020-36)

Věc: M. F. proti České správě sociálního zabezpečení o přiznání invalidního důchodu.

Žalobce podal u žalované žádost o přiznání invalidního důchodu. Žalovaná však tuto žádost rozhodnutím ze dne 30. 6. 2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) zamítla pro nesplnění podmínek podle § 38 písm. a) zákona o důchodovém pojištění. Žalobce totiž nezískal potřebnou dobu pojištění, byť na základě závěrů posudku Okresní správy sociálního zabezpečení Benešov (dále jen „OSSZ“) ze dne 5. 6. 2020 poklesla jeho pracovní schopnost o 70 %.

Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 11. 2020 zamítla.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Namítal, že žalovaná jeho věc nesprávně právně posoudila, když dospěla k závěru, že mu nelze přiznat invalidní důchod (ani) podle § 38 písm. b) zákona o důchodovém pojištění – podle názoru posudkové lékařky totiž úraz nebyl jedinou příčinou finálního postižení žalobce, neboť již v minulosti bylo jeho pravé koleno postiženo. S tímto hodnocením však žalobce nesouhlasil a poukázal na to, že si posudková lékařka v tvrzeních odporuje. Jestliže totiž na jedné straně uvedla, že byl žalobce po pracovní neschopnosti v roce 2018 zcela vyléčen (bez ortopedických obtíží), nemohla na straně druhé dojít k závěru, že úraz nebyl rozhodující pro vznik invalidity. Dále žalobce posudkové lékařce vytkl, že ačkoli nejprve uvedla, že není kompetentní k posouzení, zda se jednalo o pracovní úraz, dospěla k závěru, že se o pracovní úraz nejedná. Žalobce měl nicméně za to, že se naopak o pracovní úraz jednalo. To odvozuje z toho, že byl úraz zaznamenán v knize úrazů u jeho zaměstnavatele a že mu zaměstnavatel hradil bolestné i náhradu mzdy po dobu pracovní neschopnosti – nešlo-li by o pracovní úraz, zaměstnavatel by tato plnění neposkytoval; nadto Generali Česká pojišťovna uhradila žalobci náhradu za ztrátu na výdělku za období květen až prosinec 2019. Posudkové hodnocení proto žalobce nepokládá za řádně odůvodněné v rozporu s § 16a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. (dále jen „organizační zákon“).

Žalobce rozvedl, že úraz ze dne 7. 3. 2019 spočíval v pádu kotouče o váze 80 kg, přičemž lékařské zprávy neuvádí vliv dřívějšího postižení. Zdůraznil, že jeho pracovní schopnost byla do té doby stoprocentní, mohl vykonávat své zaměstnání (od 4. 10. 2018, na plný úvazek od 1. 1. 2019), ve kterém denně manipuloval s předměty

o váze 80 kg. Kdyby bylo jeho zdraví (již tehdy) nalomené, ani krátkodobě by ho vykonávat nemohl. Žalobce podstoupil vstupní lékařskou prohlídku, při níž byla konstatována jeho schopnost vykonávat dané zaměstnání. Úraz proto měl zásadní, podstatný a nezpochybnitelný vliv na jeho pracovní schopnost – pokud by k němu nedošlo, vykonával by i nadále své zaměstnání. Podle žalobce tak byla dána příčinná souvislost mezi pracovním úrazem a vznikem invalidity – jinými slovy pracovní úraz byl zásadní a podstatnou příčinou vzniku invalidity (k tomu citoval z rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 1961, sp. zn. 4 Co 172/61). Žalobce ostatně nepopíral, že měl před úrazem zdravotní obtíže, avšak ty byly zcela vyléčeny, a nebyly proto rozhodující příčinou míry poklesu jeho pracovní schopnosti – naopak byly irelevantní. Ačkoli se žalobce takto vyjádřil již v podání ze dne 4. 11. 2020, žalovaná na jeho argumentaci v napadeném rozhodnutí nereagovala. Tím žalovaná porušila § 88 odst. 8 organizačního zákona ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě konstatovala, že je žalobce sice invalidní pro invaliditu třetího stupně, neboť jeho pracovní schopnost poklesla o 70 %, nicméně nespňuje zákonnou podmínku potřebné doby pojištění pro přiznání invalidního důchodu. Žalované proto nezbylo než námitky žalobce zamítnout. Napadené rozhodnutí opřela o posudek o invaliditě ze dne 29. 9. 2020 ve znění opravy ze dne 19. 10. 2020, který potvrdil předchozí závěr, že rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce je postižení podle položky 8c (Endoprotézy na dolních končetinách, endoprotézy kyčelního, kolenního, hlezenního kloubu – těžké poruchy) oddílu B (Postižení končetin) kapitoly XV (Funkční poruchy, postižení po úrazech, operacích) přílohy k vyhlášce č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity (vyhláška o posuzování invalidity). Jelikož podle žalované žalobce nesouhlasil s medicínským posouzením jeho zdravotního stavu, navrhla provést důkaz posudkem posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) ve smyslu § 4 odst. 2 organizačního zákona. V návaznosti na dokazování pak ponechala rozhodnutí ve věci na úvaze soudu.

Krajský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[14] Podle § 38 zákona o důchodovém pojištění má pojištěnec „nárok na invalidní důchod, jestliže nedosáhl věku 65 let a stal se

- a) *invalidním a získal potřebnou dobu pojištění, pokud nesplnil ke dni vzniku invalidity podmínky nároku na starobní důchod podle § 29, popřípadě, byl-li přiznán starobní důchod podle § 31, pokud nedosáhl důchodového věku, nebo*
- b) *invalidním následkem pracovního úrazu“.*

[15] Soud pokládá za příhodné nejprve uvést, že v projednávaném případě není sporné, že žalobce ke dni vydání napadeného (prvostupňového) rozhodnutí nedosáhl věku 65 let, jakož ani to, že se stal invalidním. Žalobce přitom v žalobě nebrojí (ani) proti tomu, že nezískal potřebnou dobu pojištění.

[16] Těžiště sporu v této věci tkívá pouze v tom, zda byl úraz žalobce ze dne 7. 3. 2019 úrazem pracovním a zda se žalobce stal invalidním právě následkem tohoto pracovního úrazu. Toliko za situace, kdy by byly obě odpovědi kladné, by totiž bylo možné uzavřít, že měl být žalobci k jeho žádosti přiznán invalidní důchod podle § 38 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

[17] Pokud jde o dílčí otázku, zda byl úraz žalobce ze dne 7. 3. 2019 úrazem pracovním, uvádí soud následující.

[18] Podle § 25 odst. 1 věty první zákona o důchodovém pojištění se pro účely tohoto zákona **pracovním úrazem** „rozumí úraz, který utrpěl pojištěnec při činnosti zakládající účast na pojištění a který se za pracovní nebo služební považuje podle pracovněprávních předpisů, předpisů o úrazovém pojištění zaměstnanců nebo předpisů upravujících služební poměry platných v době vzniku invalidity následkem tohoto úrazu“.

[19] Ačkoli žalovaná v napadeném rozhodnutí toto ustanovení citovala rovněž, přímo se právní otázkou, zda úraz žalobce ze dne 7. 3. 2019 představoval úraz pracovní, sama nezabývala. Byť neuvedla výslovně, že tento úraz byl (event. nebyl) úrazem pracovním, lze z kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí dovodit, že jej za pracovní považovala – zejména je možné poukázat na to, že uvedla, že jí byly doloženy podklady k **pracovnímu**

úrazu žalobce od jeho (bývalého) zaměstnavatele, z nichž konkrétně označila např. hlášení **pracovního** úrazu či záznam **z knihy úrazů u zaměstnavatele**. Stejně tak o tom svědčí ten fakt, že žalovaná přistoupila k posouzení, zda byla dána příčinná souvislost mezi úrazem ze dne 7. 3. 2019 a vznikem invalidity žalobce – nepokládala-li by úraz za pracovní, byla by totiž tato následná úvaha zcela zbytná (není přítom ani označena jen jako další, doplňující důvod znemožňující vyhovění žádosti). Ani posudková lékařka žalované explicitně neuvedla, zda se jednalo (či naopak nejednalo) o pracovní úraz – potud tedy soud nemůže dát za pravdu žalobci, který tvrdil, že dospěla k závěru, že se o pracovní úraz nejednalo; nicméně i ona přikročila k (požadovanému) hodnocení, zda byl úraz žalobce ze dne 7. 3. 2019 příčinou vzniku jeho invalidity.

[20] Nejen na základě shora uvedeného, nýbrž i se znalostí obsahu správního spisu, ze kterého zejména vyplývá, že byl žalobce dne 7. 3. 2019 zaměstnán u zaměstnavatele – uvedený den je mezi dobami pojištění jako zaměstnání, a že k úrazu došlo v souvislosti s pracovní činností žalobce, která zakládala žalobcovu účast na pojištění podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, soud přisvědčuje žalobci v tom, že jeho úraz ze dne 7. 3. 2019 byl úrazem pracovním, resp. není zde nic, co by zpochybňovalo pravdivost listin vyžádaných od zaměstnavatele žalobce, které o takové povaze úrazu svědčí.

[21] Jen pro úplnost přitom soud dodává, že žalovaná byla povinna si tuto otázku vyhodnotit, neboť se jednalo v návaznosti na § 38 písm. b) zákona o důchodovém pojištění o rozhodnou skutečnost, na níž závisel výrok napadeného rozhodnutí; to, že přitom musela aplikovat (v tomto případě) pracovněprávní předpisy, nemůže být žádnou překážkou. Pokud by o dané otázce v mezidobí již rozhodl jiný orgán veřejné moci (v tomto případě soud v pracovněprávním sporu), nepochybně by se o takové rozhodnutí mohla opřít, ovšem protože se jedná o otázku, o níž je žalovaná příslušná (pro účely posouzení nároku ze systému důchodového pojištění) rozhodnout, nemohla by např. žalobce vyzvat k zahájení pracovněprávního sporu ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[22] Zbývá tak ještě zodpovědět, zda se žalobce stal invalidním právě následkem tohoto pracovního úrazu.

[23] Žalovaná v této souvislosti do napadeného rozhodnutí (doslova) převzala hodnocení posudkové lékařky žalované, že „nelze hodnotit vznik invalidity v souvislosti s úrazem ze dne 7. 3. 2019, neboť již v minulosti bylo jeho pravé koleno postiženo a v tomto terénu potom došlo k dalšímu jeho postižení, jak ostatně i uvádí ošetřující ortoped. Samotný úraz ze dne 7. 3. 2019 tak nebyl jedinou příčinou finálního postižení pravého kloubu.“ Sama žalovaná (nadto) toliko shrnula, že „[p]říčiny vzniku invalidity účastníka řízení mají souvislost s postižením jeho pravého kolene v období před jeho úrazem ze dne 7. 3. 2019“.

[24] Žalobce v žalobě naopak namítal, že pracovní úraz byl zásadní a podstatnou příčinou vzniku jeho invalidity – domnívá se, že kdyby bývalo k úrazu nedošlo, mohl by i nadále jako průceschopný vykonávat své předchozí zaměstnání.

[25] Jakkoli se žalovaná zabývala tím, zda se žalobce stal invalidním následkem úrazu, spokojila se toliko s konstatováním posudkové lékařky žalované, že „samotný úraz [...] nebyl jedinou příčinou žalobcova postižení“, jež je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce s nejvýznamnějším dopadem na pokles jeho pracovní schopnosti. Toto konstatování převzala a právně tuto situaci implicitně vyhodnotila jako stav chybějící příčinné souvislosti mezi pracovním úrazem a invaliditou žalobce. Tím však zkratkovitě odhlédla od toho, že citované konstatování posudkové lékařky v sobě zároveň zahrnuje závěr, že rovněž úraz byl jednou z dílčích příčin žalobcova postižení. Zda a za jakých podmínek přitom lze (čemuž odpovídá stanovisko žalobce) či nelze (stanovisko žalované) z takové dílčí příčiny dovozovat existenci příčinné souvislosti mezi pracovním úrazem a vznikem invalidity, představuje právní hodnocení, jež je plně odpovědností žalované a jež taktéž v plném rozsahu přezkoumává a vykládá soud, na rozdíl od otázky, zda taková okolnost nastala a zda s invaliditou souvisí, což je otázkou skutkovou, a nadto odbornou, již přísluší zodpovědět především posudkovému lékaři.

[26] V tomto směru lze odkázat na ustálenou judikaturu v oblasti odpovědnosti za škodu rekapitulovanou např. v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, čj. 25 Cdo 2999/2018-211, podle níž „jestliže se v řízení o náhradu škody zjišťuje, zda protiprávní úkon škůdce, případně právem kvalifikovaná okolnost, a vzniklá škoda na straně poškozeného jsou ve vzájemném poměru příčiny a následku, je otázka existence příčinné souvislosti otázkou skutkovou (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001, uveřejněný v Souboru rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu – dále jen „Soubor“ – pod C 1025, nebo rozsudek ze dne 26. 4. 2007, sp. zn.

25 Cdo 915/2005, Soubor C 5077) a nepodléhá tak dovolacímu přezkumu (§ 241a odst. 1 o. s. ř.). Právní posouzení příčinné souvislosti pak spočívá ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně zda a jaké okolnosti jsou či naopak nejsou způsobily tento vztah vyloučit (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3334/2006, Soubor C 5514).

O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda následkem protiprávního úkonu škůdce, tedy je-li jeho jednání a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, tudíž je-li doloženo, že nebyl protiprávního úkonu, ke škodě by nedošlo (*conditio sine qua non*). Odpovědnost však nelze neomezeně činit závislou na kauzalitě, neboť by to mohlo vést k zákonu neodpovídajícímu a ve společenských poměrech neúnosnému ukládání povinnosti nahradit škodu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2017, sp. zn. 25 Cdo 3285/2015).

Je-li příčin, které z časového hlediska působí následně (jde o tzv. řetězec postupně nastupujících příčin a následků), více, musí být jejich vztah ke vzniku škody natolik propojen, že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3585/2007, Soubor C 8673). Právně relevantními příčinami tedy nemohou být kterékoli faktické příčiny, nýbrž je třeba vyčlenit (izolovat) jen ty příčiny, s nimiž právo spojuje vznik odpovědnosti (tzv. umělé izolace jevů), které jsou pro způsobení následku významné (tzv. gradace příčinné souvislosti) a které podle obvyklého chodu věci i podle obecné zkušenosti mají zpravidla (typicky) za následek způsobení určité škody (tzv. adekvátní příčinná souvislost). Příčinná souvislost jako jeden z nezbytných předpokladů odpovědnosti za škodu je tedy dána tehdy, je-li škoda podle obvyklého (přirozeného) chodu věci i obecné zkušenosti adekvátním následkem protiprávního úkonu či škodní události. Základním kritériem, ze kterého vychází teorie adekvátnosti, je objektivní předvídatelnost škodního následku (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05, uveřejněný pod č. 177/2007 Sbírky náleží a usnesení Ústavního soudu, nebo v literatuře Knappová, M., Švestka, J. a kol.: *Občanské právo hmotné, svazek II*, 3. vydání, Praha, ASPI, 2002, s. 459, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 2. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1222/2012). Při úvaze o předvídatelnosti vzniku škody jde vždy o posouzení skutečnosti, jež jsou v době protiprávního jednání či škodní události do jisté míry potenciální (srov. již citovaný rozsudek sp. zn. 25 Cdo 3285/2015).

[...] Případná není ani námitka dovolatelky, že teorii adekvátní příčinné souvislosti lze aplikovat pouze ve případech subjektivní odpovědnosti za škodu (...) i teorie adekvátní příčinné souvislosti, jak již bylo uvedeno výše, vychází z kritéria objektivní předvídatelnosti škodního následku z hlediska optimálního (hypotetického) pozorovatele, tedy obvyklého (přirozeného) chodu věci i obecné zkušenosti, nikoliv z hlediska subjektivní předvídatelnosti konkrétního škůdce a jeho subjektivních zkušeností, poznatků a možností.“

[27] Stejně tak lze poukázat na ustálenou judikaturu trestněprávní, tak ji připomíná právní doktrína (viz Novotný, O. a kol. *Trestní právo hmotné – I. Obecná část*. Praha : Aspi Publishing, 2003, str. 125): „**Určitá činnost, okolnost apod. neztrácí povahu příčiny jen proto, že kromě ní vedly k následku i jiné činnosti, okolnosti apod.** Příčinná souvislost je dána i tehdy, jestliže vedle příčiny, která způsobila následek, působila i další, jiná příčina, přičemž je nerozhodné, jestli každá z těchto příčin byla jinak způsobila přivodit smrt sama o sobě nebo mohla tento následek přivodit jen ve vzájemném spolupůsobení s druhou příčinou (srov. č. 47/70, 41/93 Sb. rozh. tr.). Smrt poškozeného (§224) je v příčinné souvislosti s jednáním pachatele i tehdy, jestliže nastala v důsledku selhání krevního oběhu, ke kterému došlo zčásti následkem úrazu zaviněného pachatelem, zčásti na podkladě povšechného kornatění tepen u staršího člověka (srov. č. 21/81 Sb. rozh. tr.). Kdyby však následek významný z hlediska trestního práva způsobila jiná příčina, která by zcela nahradila jednání pachatele a působila by jako vylučná příčina místo jednání pachatele, potom by nebyla splněna podmínka příčinné souvislosti mezi jednáním pachatele a následkem. Příčinnou souvislost mezi jednáním pachatele a vzniklým následkem přitom nelze omezovat jen na následky obvyklé, běžné. Tak např. při léčení zranění poškozeného, které bylo způsobeno pachatelem, dojde ke komplikacím, které mají za následek prodloužení doby léčení (srov. č. 39/80 Sb. rozh. tr.).“ K tomu je třeba ovšem doplnit, že pojetí příčinné souvislosti v trestním právu je poněkud přísnější, protože závěr o její existenci je vždy ještě korigován požadavkem zavinění pachatele. U občanskoprávní odpovědnosti, kde v řadě případů zavinění není vyžadováno, je tento korektiv nahrazován právě již zmiňovanou teorií adekvátní příčinné souvislosti, jež otázku předvídatelnosti následku integruje přímo do posouzení kauzality.

[28] Shora uvedené závěry, a zejména pak teorii adekvátní příčinné souvislosti, je třeba obdobně použít i při právním hodnocení příčinné souvislosti mezi pracovním úrazem a vznikem invalidity. Vznik nároku invalidního

pojištěnce na invalidní důchod v návaznosti na pracovní úraz bez ohledu na rozsah získaných pojistných dob je objektivním následkem, a je tak jakýmsi ekvivalentem objektivní odpovědnosti, u něhož se uplatní prakticky totožná pravidla posuzování příčinné souvislosti. Jen v rámci tzv. umělé izolace jeví nevchází do hodnocení příčiny spočívající v porušení právní povinnosti, nýbrž (pracovní) úrazy, popř. dle § 25 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění nemoci z povolání, a následkem, k němuž je posuzován vztah příčinné souvislosti, není vznik škody, nýbrž vznik invalidity. I v těchto poměrech je namístě užit teorii adekvátní příčinné souvislosti, jelikož v právní úpravě nejsou patrné žádné indicie, že by zákonodárce hodlal v tomto případě konstruovat vztah příčinné souvislosti volněji, nebo naopak striktněji než v oblasti objektivní odpovědnosti bez zavinění (důvodová zpráva o této alternativní podmínce nároku na invalidní důchod zcela mlčí). Lze tak analogicky konstatovat, že racionální zákonodárce jakožto jakýsi objektivní pozorovatel mohl mít při konstrukci dané podmínky na mysli jen takové případy invalidity, jež mohou být v rámci „obvyklého (přirozeného) chodu věcí i obecné zkušenosti“ vyvolány pracovním úrazem.

[29] Na rozdíl od škody, jež často vzniká již v okamžiku porušení právní povinnosti a její pozdější vznik je méně obvyklý, ale s ohledem na právní konstrukci pojmu invalidity v § 39 odst. 1 ve spojení s § 26 zákona o důchodovém pojištění (nepříznivý zdravotní stav trvající déle než jeden rok) tento následek zpravidla nastává až s podstatným časovým zpožděním po samotném pracovním úrazu (nejde-li o zdravotní stav, u něhož je jeho dlouhodobost patrná již v době krátce po úrazu). Teprve se zpožděním je tedy obvykle možné říci, že se jedná o invaliditu, a nadto je obtížné rozlišit období, kdy se obtíž je pojištěnce projevují jen jako doprovod akutní léčby úrazu a nemají očekávaný dlouhodobý ráz, a období, v němž už nemůže jít o akutní projev úrazu, ale o přetrvávající léčbou neodstranitelný (nebo jen v dlouhodobém horizontu) nepříznivý zdravotní stav. Tato odlišnost však nemá dopad na kritéria zvažovaná při posouzení příčinné souvislosti; projevuje se jen ve skutkovém posouzení, při němž je třeba brát v úvahu to, že přijatý závěr o pozdějším datu vzniku invalidity, které je mnohdy stanoveno až v souvislosti s datem zániku nároku na dávky nemocenského pojištění a navazující prohlídkou posudkovým lékařem v řízení o žádosti o přiznání invalidního důchodu, nijak zásadně nepochybně možnost, že by invalidita mohla být následkem pracovního úrazu nastalého před více než jedním rokem.

[30] Ze shora uvedeného tak vyplývá, že zjištění, že samotný pracovní úraz nebyl jedinou příčinou žalobcova dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, resp. že invalidita žalobce souvisí s postižením jeho pravého kolene v období před pracovním úrazem (str. 4 napadeného rozhodnutí), v žádném případě nevylučuje závěr, že žalobcova invalidita je (také) následkem pracovního úrazu. Naopak učiněné skutkové zjištění, že rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce s nejvýraznějším dopadem na pokles jeho pracovní schopnosti je stav spojený s úrazem pravého kolene, a to v terénu jeho poškození již z minulosti (str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí), ukazuje, že aplikace § 38 písm. b) zákona o důchodovém pojištění přichází do úvahy. Lékařský posudek, který je základem napadeného rozhodnutí, přitom takto účinnými skutkovými závěry vylučuje, že by se zdravotní postižení žalobce vyvinulo zcela nezávisle na prodělaném pracovním úrazu.

[31] Měla-li žalovaná za to, že je nutné hledat příčiny vzniku invalidity žalobce též v období před jeho úrazem, bylo nezbytné, aby současně zvažila a rozvedla, které konkrétní příčiny a jakou měrou se na způsobení následku (invalidity) podílely. Rozhodně na takové hodnocení nelze zcela rezignovat – v posuzované věci je tato potřeba o to větší, vyplývá-li z posudků zároveň, že žalobce sice pravý kolenní kloub již z minulosti postižený měl (to ostatně ani žalobce nepopírá), nicméně jeho léčba tehdy byla úspěšná. Uvedla-li totiž posudková lékařka žalované, že po pracovní neschopnosti žalobce v období dubna až června 2018 by teoreticky bylo možné zpětně hodnotit jeho postižení mírou poklesu pracovní schopnosti v rozmezí toliko 10 až 15 %, dává soud skutečně za pravdu žalobci, že zde absentuje zdůvodnění závěru, proč tedy nelze hodnotit invaliditu jako vyvolanou následným pracovním úrazem dne 7. 3. 2019, jestliže současně posudková lékařka žalované shledala, že nyní je žalobce (byť až od 5. 6. 2020) invalidní pro invaliditu třetího stupně s poklesem pracovní schopnosti již o 70 %.

[32] V otázce posouzení příčinné souvislosti je tak napadené rozhodnutí nezákonné, resp. neúplné, neboť pokud chtěla žalovaná dospět k závěru, že pracovní úraz žalobce nebyl adekvátní příčinou vzniku invalidity, musela by tento závěr přesvědčivě podepřít (v návaznosti na odpovídající posudkové hodnocení) vysvětlením, proč již na základě prvotního poškození kolene z dubna 2018, popř. dlouhodobě se rozvíjejícího postižení kolene, by se stal žalobce v roce 2020 invalidním, aniž by takový stav byl vyvolán, resp. významněji uspišen pracovním úrazem

ze dne 7. 3. 2019. Z § 38 písm. b) zákona o důchodovém pojištění neplyne (a s ohledem na obvykle komplexní povahu příčin zdravotních postižení si to ani dost dobře nelze představit), že by pracovní úraz musel být jedinou nebo zcela převažující příčinou invalidity. Co do závažnosti přitom podle soudu postačí, i pokud by tento pracovní úraz přispěl k podstatnějšímu uspořádání (v řádu let, nikoliv měsíců) rozvoje doposud spíše vskrytu se rozvíjejícího degenerativního onemocnění tak, že po prodělaném úrazu již nedochází k dosažení dočasně stabilizovaného stavu, při němž by zdravotní stav neodůvodňoval závěr ani o prvním stupni invalidity, aby již bylo možné hovořit o existenci příčinné souvislosti. Samotná predispozice žalobce k chronickému onemocnění daného typu přitom nemůže zpochybnit takovou příčinnou souvislost. Souvislost by byla dána např. i tehdy, byla-li by invalidita důsledkem (v praxi se vyskytující, očekávatelné) komplikace léčby vyvolané pracovním úrazem.

[33] Sdělení (v dané situaci nezbytného) právního hodnocení příčinné souvislosti z hledisek gradace a adekvátnosti v napadeném rozhodnutí zcela chybí a žalovaná na podkladě zjištění, že pracovní úraz byl jednou z více příčin vzniku invalidity, bez dalšího přijala, resp. akceptovala právní závěr, že žalobce není invalidní následkem pracovního úrazu. Takové rozhodnutí v soudním přezkumu nemohlo obstát, aniž by bylo potřebné za účelem prověření skutkových okolností případu nařizovat zpracování lékařského posudku.

[34] Pro tuto vadu tak nezbylo soudu než napadené rozhodnutí zrušit (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaná bude povinna, patrně i na základě doplnění posudku posudkového lékaře o právně rozhodné otázky, znovu zhodnotit relevanci pracovního úrazu jako (patrně) jedné z dílčích příčin následku v podobě vzniku invalidity.

4196

Ochrana spotřebitele: prodej prostřednictvím e-shopu; nekalá obchodní praktika

k § 4 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákonů č. 104/1995 Sb., č. 36/2008 Sb. a č. 378/2015 Sb. (v textu jen „zákon o ochraně spotřebitele“)

Obchodní praktika prodávajícího spočívající v přednastavení zaškrtnutého okénka jiného souvisejícího produktu a jeho automatickém přidání do virtuálního košíku spolu s produktem vybraným kupujícími je při prodeji zboží prostřednictvím e-shopu nekalou obchodní praktikou ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, čj. 15 A 8/2019-49)

Prejudikatura: č. 2036/2010 Sb. NSS, č. 3448/2016 Sb. NSS; č. 82/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 4085/17); rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Ratti* (C-148/78), ze dne 26. 2. 1986, *Marshall* (C 152/84) a ze dne 19. 9. 2013, *CHS Tour Services* (C-435/11).

Věc: Alza.cz a.s. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty.

Inspektorát České obchodní inspekce Středočeský a Hlavní město Praha (dále jen „inspekce“) shledal rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018 (dále jen „rozhodnutí inspekce“) žalobce vinným:

(1) ze spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. i) zákona o ochraně spotřebitele, jehož se dopustil tím, že při prodeji telefonního adaptéru CISCO SPA112 prostřednictvím internetových stránek www.alza.cz neposkytl spotřebiteli o tomto výrobku písemné informace v českém jazyce,

(2) ze spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustil tím, že ve své provozovně při prodeji hybridního disku Seagate Desktop SSHD 4TB poskytl na internetových stránkách www.alza.cz spotřebiteli odlišnou informaci o rychlosti otáček tohoto výrobku, než jaká byla uvedena na stránkách výrobce www.seagate.com

(3) ze spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016, kterého se dopustil tím, že na internetových stránkách www.alza.cz dne 10. 10. 2016 u nabídky

výrobku notebook Acer TravelMate P 645-S Carbon Fiber přednastavil v elektronickém formuláři u předmětného notebooku zaškrtnutí okénka „Office 365 pro domácnosti (pro 5 uživatelů) – sleva 40 % - 1.599,- Kč“ a tato automaticky označená položka byla po kliknutí na pole „Koupit“ přenesena do košíku, tedy jako prodávající ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele jednal v rozporu s požadavky odborné péče a jeho jednání bylo způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, čímž porušil zákaz používání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 1 a 4 zákona o ochraně spotřebitele,

(4) ze spáchání přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustil tím, že na internetových stránkách www.alza.cz dne 9. 4. 2018 u nabídky výrobku notebook Lenovo IdeaPad 320-15IKBN Onyx Black a u výrobku notebook ASUS FX503VD-E4082T Black přednastavil v elektronickém formuláři u předmětných notebooků zaškrtnutí okénka „Office 365 pro jednotlivce – sleva 44 % - 999,- Kč“ a u nabídky výrobku notebook HP ProBook 450 G 5 přednastavil v elektronickém formuláři zaškrtnutí okének „Office 365 pro jednotlivce – sleva 44 % - 999,- Kč“ a „Microsoft Sculpt Comfort Mouse Wireless – 449,- Kč“ a tyto automaticky označené položky byly po kliknutí na pole „Koupit“ přeneseny do košíku, tedy jako prodávající ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele jednal v rozporu s požadavky odborné péče a jeho jednání bylo způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, čímž porušil zákaz používání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 1 a 4 zákona o ochraně spotřebitele,

(5) ze spáchání přestupku podle § 19a odst. 4 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, kterého se dopustil tím, že dodal na trh výrobek (elektrozařízení) - adaptér Fortron NT 580 s USB nabíječkou, aniž by uvedl jakékoliv místo, na kterém lze kontaktovat výrobce.

Za tyto přestupky uložila inspekce žalobci úhrnnou pokutu ve výši 150 000 Kč a současně povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

Proti rozhodnutí inspekce podal žalobce odvolání, které Ústřední inspektorát České obchodní inspekce zamítl rozhodnutím ze dne 29. 11. 2018 (dále též „napadené rozhodnutí“). Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývalo, že žalobce podal odvolání toliko proti výrokům rozhodnutí inspekce týkajícím se správního deliktu a přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, kterých se dopustil tím, že při prodeji výše uvedených notebooků prostřednictvím svých internetových stránek www.alza.cz předem zaškrtl i některou z variant produktu Microsoft Office a v jednom případě počítačovou myš, přičemž po kliknutí na pole „Koupit“ byly tyto produkty automaticky přeneseny do košíku spolu s předmětnými notebooky. Takové jednání inspekce vyhodnotila jako nekalou obchodní praxi podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

Odvolací orgán (žalovaný) shledal rozhodnutí inspekce po všech stránkách bezvadným. K odvolacím námítkám uvedl, že programy typu Office sice svým účelem souvisejí s notebooky, rozhodně však nelze říci, že by byl notebook bez těchto programů pro spotřebitele nepoužitelný. Program Office umožňuje spotřebiteli využívat jednu z mnoha možných funkcí počítače (psaní textu, vytváření tabulek apod.). Pokud by spotřebitel potřeboval na svém notebooku využít programy typu Office, může tyto zakoupit u jakéhokoli prodávajícího, nebo si může stáhnout jejich volně dostupnou alternativu od jiných výrobců, a to aniž by porušoval práva duševního vlastnictví, případně může využít licence k užívání těchto produktů, které má již zakoupené z dřívějšíka. Nelze tedy tvrdit, že žalobce přidává spotřebiteli do košíku produkt, který by byl nezbytný k používání notebooku, natož k jeho instalaci a prvnímu spuštění. Odvolací námítka, v níž žalobce argumentoval svou snahou umožnit vytýkaným jednáním spotřebiteli maximální legální využití zakoupeného notebooku, by dle žalovaného mohla být využita v souvislosti s jakýmkoli programem, který lze s ohledem na jeho technické parametry na notebooku spustit, a proto nebyla opodstatněná. Dle názoru žalovaného bylo jednání žalobce v rozporu s odbornou péčí, a dokonce i s elementárními zásadami slušného chování, neboť nelze za spotřebitele činit úkon vedoucí k uzavření kupní smlouvy bez jeho vědomí a spoléhat na to, že si automaticky přidané položky v košíku všimne a v případě absence zájmu o produkt tento čas z košíku odebere. V souladu s požadavkem odborné péče nebyl žalobce oprávněn takto testovat spotřebitelovu pozornost a všímavost. Předmětná praktika byla způsobilá podstatným způsobem ovlivnit spotřebitelovo chování jednoduše proto, že se mu v košíku objevil produkt, na který sám neklíkl, důvěřujíc v poctivost prodávajícího, že mu nebude potají mezi jím vybrané produkty přidávat další. Žalovaný poukázal na to, že spotřebitel se tak po odeslání své objednávky mohl snadno ocitnout v důkazní nouzi, neboť zpětně by jen

těžko dokazoval, že k objednavce podsunutého produktu došlo omylem. Žalovaný nepochybnuje, že by program Office či počítačová myš mohly u spotřebitele kupujícího notebook skutečně nalézt uplatnění, nicméně posuzované jednání nelze nazvat doporučením či nabídkou, neboť tuto fázi žalobce „přeskočil“ a rovnou za spotřebitele bez jeho vědomí učinil úkon směřující k uzavření kupní smlouvy.

V odvolání proti rozhodnutí inspekce žalobce též namítl, že za předmětné jednání nemůže být postižen podle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/83/EU o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES (dále jen „směrnice o právech spotřebitelů“), neboť toto ustanovení nebylo do českého právního řádu transponováno. Žalovaný k této odvolací námitce uvedl, že i přesto, že čl. 22 směrnice o právech spotřebitelů nebyl řádně transponován, soukromoprávní i veřejnoprávní předpisy českého právního řádu obsahují ustanovení, která umožňují adresátům těchto právních předpisů se s vytykáným škodlivým jednáním vypořádat. Ve veřejnoprávní rovině je to právě § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, který definuje nekalou obchodní praktiku, jejíž znaky jednání žalobce naplnilo. Žalobcova argumentace, že čl. 22 směrnice o právech spotřebitelů nebyl řádně transponován, zatímco na Slovensku ano, a proto se předmětného jednání (legálně) dopouští v České republice, avšak nejedná takto na Slovensku, kde je toto jednání právem zakázáno, dle mínění žalovaného spíše vrhá špatné světlo na činnost žalobce.

Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Namíтал, že napadené rozhodnutí je nezákonné a že jím byl zkrácen na svém právu svobodně podnikat. Konstatoval, že na trhu s elektronikou působí již 25 let a notebooky si od něj kupují spotřebitelé všech věkových skupin s různými finančními možnostmi. Po mnoho let byli spotřebitelé zvyklí, že sada Office byla nedílnou součástí notebooků a počítačů. S postupem času se však sada Office ze softwaru vydělila a stala se samostatným produktem. Po zakoupení nového notebooku proto byli spotřebitelé často nepřijemně překvapeni, že notebook sadu Office neobsahuje, zvláště když cena této sady dosahuje téměř 2 000 Kč. Žalobce je přesvědčen, že pro mnoho spotřebitelů je notebook bez sady Office prakticky legálně nepoužitelný, neboť tento program je základní aplikací při práci či studiu na notebooku. Právě proto žalobce spotřebitelům prostřednictvím předem zaškrtnutého políčka připomněl možnost zvýhodněné koupě sady Office. O možnosti tohoto postupu byli spotřebitelé transparentně informováni v čl. III. odst. 1 všeobecných obchodních podmínek žalobce. Žalobce se proto ohradil proti závěrům žalovaného o tom, že sadu Office svým zákazníkům neočekávaně podsouval, a že tak činil úkon směřující k uzavření kupní smlouvy bez jejich vědomí. Program Office byl k notebooku přidán již od samého začátku, tj. ještě než zákazník notebook vložil do košíku, což je postup zcela odlišný od situace, kdy by žalobce sadu Office zákazníkovi nečekaně vložil do košíku až v pokročilé fázi nákupu.

K notebookům žalobce nabízel i další produkty jako např. prodloužení záruky či pojištění proti rozbití a krádeži. Tyto služby však nejsou nezbytně nutné pro plnohodnotné využití notebooku, tudíž je žalobce zákazníkům předem nezaškrtoval. Kupující v košíku viděl od prvního okamžiku cenu sady Office a kdykoli mohl tuto sadu z košíku odebrat. Svůj postup žalobce přirovnal k nabídce zvýhodněného balíčku v kamenném obchodě, kdy se, stejně jako při nákupu na internetových stránkách, může zákazník také svobodně rozhodnout, zda zakoupí notebook samostatně či se sadou Office za zvýhodněnou cenu.

Žalovaný ani neosvětlil, v čem spatřuje rozpor s kritériem odborné péče. Žalobce má za to, že jeho postup je naopak projevem odborné péče, neboť sadu Office přidával k notebookům především proto, aby usnadnil život svým zákazníkům a přešel jejich rozčarování z koupě notebooku, který nemohou plnohodnotně využívat. Cílem tohoto počínání nebylo obohacení žalobce, ale naopak snaha ušetřit spotřebitelům náklady, které by museli vynaložit, kdyby sadu Office nekupovali v taktu zvýhodněným balíčkem spolu s notebookem.

Žalobce rovněž trval na tom, že vytykáným jednáním nenaplnil ani znak podstatného narušení ekonomického chování spotřebitele ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Spotřebitelé byly při zakoupení notebooku jasně a srozumitelně předestřeny veškeré informace o kupovaném notebooku a o ceně sady Office, zejména o její výrazné slevě. Uvedené jednání spíše podporovalo ekonomickou gramotnost a umožňovalo zákazníkům nemalou úsporu. Za absurdní považoval žalobce názor žalovaného, že spotřebitel není schopen zkontrolovat, jaké zboží má v nákupním košíku a za jakou cenu. Tento závěr vůbec neodpovídá vymezení průměrného spotřebitele, jenž je dle ustálené judikatury v rozumné míře pozorný a opatrný a moc dobře ví, jaké zboží má v

košíku a za jakou cenu si jej kupuje. S ohledem na výše uvedené měl žalobce za to, že svým jednáním nenaplnil definici nekalé obchodní praktiky podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

Žalobce též namítl, že neměl být sankcionován za jednání, které je v rozporu s čl. 22 směrnice o právech spotřebitelů, neboť tento článek směrnice nebyl do českého právního řádu řádně transponován. Jelikož směrnice obecně nemá přímý účinek, nemůže dojít ani k jejímu vynucování. Dle mínění žalobce se žalovaný v napadeném rozhodnutí s touto odvolací námitkou nevypořádal, neboť toliko uvedl, že český právní řád obsahuje ustanovení, která umožňují vypořádat se se škodlivým jednáním žalobce. Takové ustanovení, které by zakazovalo automatické zaškrťávání sady Office, český právní řád neobsahuje. Jednou ze základních zásad demokratického právního státu je Ústavou zakotvená zásada, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a proto je nepřipustné, aby byl žalobce sankcionován za jednání, které mu zákon nezakazuje. Na podporu této své argumentace žalobce dodal, že na Slovensku naopak čl. 22 směrnice o právech spotřebitelů řádně transponován byl, a proto dceřiná společnost žalobce, společnost Alza.sk s.r.o., na svých webových stránkách www.alza.sk u nabídky notebooků automaticky sadu Office nenabízí. To jen dokreslovalo, že žalobce respektoval právní předpisy na území, na kterém podniká.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že neupírá žalobci právo svobodně podnikat, avšak žalobce tak musí činit v souladu s právními předpisy. Automatické vkládání zboží do košíku žalovaný nehodnotí jako „doporučení“ produktu, nýbrž jej považuje za podsouvání zboží. Skutečnost, že o možnosti tohoto postupu žalobce své zákazníky informoval ve svých všeobecných obchodních podmínkách, toto jednání nelegalizuje. Fáze objednávky, ve které byla sada Office, příp. počítačová myš k notebooku přidána, by mohla mít vliv toliko na závažnost protiprávního jednání, nikoli na samotný vznik odpovědnosti za nekalou obchodní praktiku. Dle žalovaného při koupi v obchodě obecně, tj. nejen v e-shopech, platí, že si spotřebitel z nabídky prodávajícího zboží sám aktivně vybírá. Spotřebitel proto rozumně nemůže očekávat, že se mu do košíku některé produkty vloží automaticky. Možnost odebrat produkt z košíku na tom nic nemění. Žalobce nebyl oprávněn nutit své zákazníky, aby byli neustále ve střehu a kontrolovali si, zda nemají v košíku automaticky přidané další produkty, případně si je z košíku odebírali. Žalobce tak své zákazníky potenciálně uváděl do nepříjemné a nedůstojné situace, kdy si nikoli vlastní vinou objednali i výrobek, o kterém si nevybavovali, že by ho kdy sami vložili do košíku. Žalobcová praktika je proto způsobila podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele a nelze ji považovat za poctivou ve smyslu definice odborné péče v § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je obchodní praktika „nekalá, je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobila podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejímu působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Je-li obchodní praktika zaměřena na určitou skupinu spotřebitelů, posuzuje se podle průměrného člena této skupiny.“

[12] Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele „[u]žívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí se zakazuje“.

[13] Podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele se pro účely tohoto zákona rozumí „odbornou péčí úroveň zvláštních dovedností a péče, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám nebo obecným zásadám dobré víry v oblasti jeho činnosti“.

[14] Podle § 2 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně spotřebitele se pro účely tohoto zákona rozumí „podstatným narušením ekonomického chování spotřebitele použití obchodní praktiky, která významně zhoršuje schopnost spotřebitele učinit informované rozhodnutí, což vede k tomu, že učiní rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil“.

[15] Podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 30. 6. 2017 „[v]ýrobce, dovozce, vývozece, dodavatele, prodávající nebo jiný podnikatel se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik“.

[16] Podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném od 1. 7. 2017 „[v]ýrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel dopustí přestupku tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik“.

[17] Podle článku 22 směrnice o právech spotřebitelů „[p]řed tím, než je spotřebitel vázán smlouvou nebo nabídkou, si obchodník vyžádá výslovný souhlas spotřebitele pro každou další platbu kromě dohodnuté úhrady za hlavní smluvní závazek obchodníka. Pokud obchodník tento výslovný souhlas spotřebitele neobdržel, ale podsunul mu její pomocí předem nastavených možností, které musí spotřebitel zamítnout, aby se vyhnul dodatečné platbě, má spotřebitel nárok na vrácení této platby.“

[18] Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

[19] Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je klíčové zodpovědět otázku, zda jednání žalobce spočívající v přednastavení zaškrtnutí okénka produktu Office či počítačové myši v elektronickém formuláři užívaném spotřebiteli při koupi výše uvedených notebooků na internetových stránkách www.alza.cz představuje nekalou obchodní praktiku ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Soud při hledání odpovědi na tuto otázku postupoval dle systematiky předestřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, čj. 7 As 110/2014-52, a ze závěrů nastíněných v rozsudku Soudního dvora ze dne 19. 9. 2013, *CHS Tour Services*, C-435/11. Nejprve je nutno vyhodnotit, zda posuzovaná obchodní praktika naplňuje znaky některé skutkové podstaty z taxativního výčtu nekalých obchodních praktik v přílohách č. 1 a 2 zákona o ochraně spotřebitele, resp. v příloze I. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (dále jen „směrnice o nekalých obchodních praktikách“). Pro uvedené posouzení není nutné zohlednit otázku, zda předmetná praktika může narušit rozhodnutí průměrného spotřebitele o obchodní transakci. Jednání kladené žalobci za vinu nicméně žádnou z uvedených skutkových podstat nenaplňuje. Druhým krokem při hodnocení konkrétní praktiky je posouzení, zda se jedná o klamavé opomenutí podle § 5a zákona o ochraně spotřebitele nebo agresivní obchodní praktiku podle § 5b zákona o ochraně spotřebitele. Sankcionované jednání žalobce nicméně nenaplňuje ani definiční znaky těchto „malých generálních klauzulí“ podle § 5a a § 5b zákona o ochraně spotřebitele. Teprve po provedení výše předestřených úvah může soud přistoupit ke třetímu kroku, tj. posouzení, zda jednání žalobce naplňuje znaky generální klauzule, která je obsažena v § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a slouží jako „záchranná síť“ pro takové obchodní praktiky podnikatelů, které nejsou klasifikovatelné jako nekalé podle příloh č. 1 a č. 2 zákona o ochraně spotřebitele či přílohy I. směrnice o nekalých obchodních praktikách, popř. podle „malých generálních klauzulí“ ve smyslu § 5a a § 5b zákona o ochraně spotřebitele.

[20] Soud tedy podrobil výše popsanou praktiku žalobce třístuňovému testu nekalosti, přičemž se zabýval těmito otázkami: 1. Bylo jednání žalobce v rozporu s požadavkem odborné péče? 2. Bylo jednání žalobce alespoň způsobitelné podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele? 3. Mohlo jednání žalobce způsobit, že spotřebitel učiní rozhodnutí o obchodní transakci, které by jinak neučinil?

[21] Stran první otázky soud po posouzení všech skutečností uvedených v napadeném rozhodnutí, jakož i tvrzení obsažených v žalobě dospěl k závěru, že žalobce vskutku nejednal v souladu s požadavkem odborné péče. Neobstojí argumentace žalobce, že na základě svých dlouhodobých zkušeností ví, že každý spotřebitel bezpodmínečně potřebuje k legálnímu užívání notebooku sadu Office, a proto ji žalobce automaticky k vybraným notebookům přidává. Je zcela nepřijatelné, aby žalobce nahrazoval projev vůle svých zákazníků jen proto, že sám uzná, že je to pro zákazníky lepší a výhodnější. Takové jednání rozhodně nelze označit za poctivé a nelegitimizuje jej ani skutečnost, že žalobce možnost automatického přidání souvisejícího produktu do košíku avizuje ve všeobecných obchodních podmínkách. Žalobce sice opakovaně argumentoval tím, že automatickým zaškrtnutím políčka Office pouze doporučil či připomněl spotřebiteli možnost zvýhodněné koupě sady Office (či počítačové myši), avšak s takovým tvrzením v žádném případě nelze souhlasit, neboť přijatelná míra působení prodávajícího na spotřebitele byla automatickým přidáním souvisejícího produktu do košíku dalece překročena.

[22] Soud přisvědčuje žalovanému, že zakoupení sady Office či počítačové myši není nezbytnou podmínkou pro legální užívání notebooku. Spotřebitel si předně vůbec nemusí pořizovat notebook za účelem, při kterém

by program typu Office využil, a pokud už tak činí, může si stáhnout volně dostupnou alternativu takového programu od jiných výrobců, případně může využít licence k užívání těchto programů, které má již zakoupené z dřívějšíka. Bezpodmínečně nutná k užívání notebooku zajisté není ani nová počítačová myš (v tomto směru ostatně žalobce ani žádnou relevantní argumentaci neuvedl). Soud souhlasí s tím, že sada Office je obecně hojně využívaným programem na počítačích včetně notebooků, jakékoliv podsouvání projevu vůle spotřebiteli zakoupit si tento produkt spolu s notebookem však ve shodě se žalovaným považuje za nepřijatelné.

[23] Žalobce je jistě oprávněn nabídnout spotřebiteli, který zvažuje pořízení nového notebooku, možnost zakoupení cenově zvýhodněné sady Office či jakýchkoliv dalších produktů, které mu dle jeho názoru vycházejícího z dosavadních odborných zkušeností s prodejem zboží tohoto typu užívání notebooku usnadní. Presumování projevu vůle spotřebitele směřujícího ke koupi takového zboží, resp. jeho nahrazování způsobem, jaký v projednávané věci užil žalobce, tj. automatickým přidáním dalšího produktu, o který spotřebitel sám zájem neprojevil, do košíku při nákupu zboží na internetových stránkách www.alza.cz, však nemá s požadavky odborné péče o spotřebitele nic společného, ale je s nimi v příkrém rozporu. Jak žalovaný přílehavě konstatoval, žalobce tímto jednáním nepřipustně podsouval spotřebiteli vlastní projev vůle směřující k zakoupení dalších produktů a *de facto* jej nutil k tomu, aby místo výběrání zboží, o které má zájem, v průběhu nákupu ověřoval a kontroloval, zda se mu v průběhu rozhodování o koupi notebooku v košíku neobjevil jiný produkt, o který sám zájem neprojevil a na který vůbec neklikl. Takové jednání ze strany žalobce je v rozporu s požadavky odborné péče, kterou definuje § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele, neboť neodpovídá poctivým obchodním praktikám, mezi něž nepochybně patří i obecně zachovávaná zvyklost, že si kupující (spotřebitel) při nákupu sám vkládá do košíku (ať již skutečného, či pouze elektronického) to zboží, o jehož koupi má zájem.

[24] Námitku směřující proti nedostatečnému odůvodnění toho, v čem žalovaný spatřuje rozpor s požadavky odborné péče, shledal soud neopodstatněnou. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela srozumitelně vyjevil, z jakých důvodů shledává žalobcovu praktiku nepoctivou, a tím i rozpornou s požadavky odborné péče.

[25] Dalším znakem, kterým § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele vymezuje odbornou péči, je též dobrá víra podnikatele v oblasti předmětné činnosti. S ohledem na to, že si žalobce dle vlastních tvrzení byl vědom existence konkrétní unijní právní úpravy zakazující podsouvání produktů, resp. plateb za ně pomocí předem nastavených možností, nelze mít ani za to, že by byl v dobré víře, že tato jeho obchodní praktika je v souladu s unijními právními předpisy, jejichž předmětem je ochrana práv spotřebitelů. Žalobci tudíž nelze přisuzovat ani dobrou víru, že jeho jednání není v rozporu s oprávněnými a právem chráněnými zájmy spotřebitelů.

[26] Na druhou otázku testu nekalosti, tj. zda vytýkaná praktika byla způsobila podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele, je rovněž třeba odpovědět kladně. Soud plně přisvědčuje závěru žalovaného, že žalobce užitím vytýkané obchodní praktiky neoprávněně testoval pozornost spotřebitele a spoléhal na to, že spotřebitel je neustále ve střehu a kontroluje, zda se mu v košíku neobjevil produkt, na který vůbec neklikl. Každý spotřebitel se při nákupu zboží zcela legitimně spoléhá na to, že v košíku má pouze ty produkty, které do něj sám vložil. To ostatně platí i při nákupu v kamenném obchodě, kdy prodáváč také nevkládá kupujícímu do košíku se zbožím další produkty na základě svého vlastního uvážení a přesvědčení, že jejich pořízení je pro kupujícího výhodné. Vzhledem k legitimnímu očekávání, že prodávající bude zachovávat tuto obecnou obchodní zvyklost, nemusí ani bystrý a průměrně pozorný spotřebitel rozumně předpokládat, že si kliknutím na objednávku notebooku zároveň u žalobce závazně objednává i sadu Office, či dokonce počítačovou myš.

[27] Posledním posuzovaným kritériem při provádění testu nekalosti je otázka, zda spotřebitel mohl v důsledku žalobcem užívané praktiky učinit rozhodnutí o obchodní transakci, které by jinak neučinil. Soud je přesvědčen, že k takovému rozhodnutí v podobě nechtěné objednávky a koupě dalšího automaticky přidávaného produktu mohlo ze strany spotřebitele dojít, a to minimálně dvojnásobným způsobem. Spotřebitel jednak neočekává a nepředpokládá, že by mu byla sada Office do košíku přidána, aniž by sám projevil vůli k její koupi zaškrtnutím příslušného políčka, a proto žalobcem automaticky zaškrtnutému políčku u tohoto zboží nevěnuje patřičnou pozornost. Produkt si tedy v důsledku žalobcem užívané praktiky může objednat omylem (sám od sebe by si jej neobjednal). Vytýkaným jednáním však žalobce může ovlivnit i takového spotřebitele, který si předem zaškrtnutého políčka u souvisejícího produktu všimne. Automatickým zaškrtnutím sady Office při nákupu notebooku mu totiž podsune představu, že je povinen si tento produkt spolu s notebookem zakoupit. Jak ostatně žalobce

sám uvedl, po mnoho let byly varianty sady Microsoft Office předem nainstalovaným programem, a tedy samozřejmě součástí notebooků s operačním systémem Windows. Přidáním sady Office do košíku tak může spotřebitel, který se v aktuálních trendech prodeje spotřební elektroniky orientuje jen okrajově, lehce nabýt dojem, že podmínkou koupě notebooku je i koupě některé z variant sady Office. Takový závěr v něm může umocnit i skutečnost, že jiné produkty (např. prodloužení záruky) jsou mu žalobcem pouze doporučeny, nikoli přímo vloženy do košíku. Spotřebiteli se tak může sada Office oproti jiným souvisejícím produktům jevit jako „nutné zlo“ (byť aktuálně zlevněné), bez kterého si nový notebook zkrátka koupit nemůže. V neposlední řadě je třeba poukázat na skutečnost, že z ničeho není zřejmé, proč žalobce k některým notebookům „připojil“ sadu Office pro jednotlivce, zatímco k jiným sadu Office pro domácnosti (5 uživatelů), přičemž tyto produkty se od sebe cenově lišily o 600 Kč. Pokud žalobce tvrdí, že svým jednáním předchází rozčarování spotřebitele nad absencí programu Office v novém notebooku, lze mu důvodně oponovat tím, že podsunutím dražší sady Office pro 5 uživatelů naopak riskuje spotřebitelovo rozčarování nad nechtěným přebytkem zakoupených licencí sady Office, pro které nemusí mít využití.

[28] Po provedení testu nekalosti soud na základě výše nastíněných úvah uzavírá, že žalobcovo jednání naplnilo znaky generální klauzule nekalé obchodní praktiky stanovené § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Správní orgány obou stupňů tedy při posouzení tohoto jednání postupovaly v souladu se zákonem, pokud žalobce shledaly vinným ze spáchání přestupku (dříve správního deliktu) podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.

[29] Soud neshledal opodstatněnou ani námitku, v níž žalobce brojí proti tomu, že byl v daném případě sankcionován za jednání uvedené v článku 22 směrnice o právech spotřebitelů, který však nebyl do českého právního řádu řádně transponován.

[30] Soud předně považuje za nutné zdůraznit, že rozhodnutím inspekce, které bylo následně potvrzeno napařeným rozhodnutím, nebyl žalobce sankcionován za porušení článku 22 směrnice o právech spotřebitelů, ale (mj.) za spáchání přestupku (dříve správního deliktu) podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, jehož se dopustil tím, že porušil zákaz používání nekalých obchodních praktik zakotvený v § 4 odst. 1 a 4 zákona o ochraně spotřebitele. Předmětné protiprávní jednání žalobce tedy primárně spočívalo v porušení vnitrostátních norem. Již z tohoto důvodu nemůže uvedená žalobní námitka obstát.

[31] K téže námitce soud nad rámec výše uvedeného doplňuje, že účinek směrnic EU lze rozdělit na přímý a nepřímý. V obecné rovině je pravdou, že směrnice nemá přímý (bezprostřední) účinek. Ustálená judikatura Soudního dvora dovodila toliko možnost tzv. vzestupného vertikálního účinku směrnic, kdy se jednotlivec může po marném uplynutí pro transpozici a implementaci směrnice domáhat svých práv vůči členskému státu, která by mu náležela, kdyby členský stát směrnici řádně transponoval, přičemž norma vtělená do směrnice musí být dostatečně přesná a bezpodmínečná (viz zejm. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, C-148/78). Obrácený přímý účinek, tedy to, aby členský stát po jednotlivci vymáhal povinnost stanovenou směrnicí, kterou netransponoval řádně či včas, není možný (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 1986, *Marshall*, C 152/84). Zákaz zakotvený v čl. 22 směrnice o právech spotřebitelů tedy po žalobci přímo vymáhat skutečně nelze.

[32] V nyní projednávané věci však lze článku 22 směrnice o právech spotřebitelů přiznat tzv. nepřímý účinek, kdy obsah směrnice musí být reflektován při interpretaci vnitrostátní normy. Nejenom soud, ale i správní orgán je povinen vykládat vnitrostátní právo eurokonformně. Soud na tomto místě považuje za vhodné citovat závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 2. 2010, čj. 5 Afs 68/2009-113, č. 2036/2010 Sb. NSS: „*Princip nepřímého účinku byl poprvé ESD formulován ve věci Von Colson a Kaman (C 14/83): Tento judikát se stal základem doktríny nepřímého účinku a následně byl nescetněkrát citován a rozšiřován (např. C-106/89 ve věci Marleasing, C- 80/86 ve věci Kolpinghuis, C-334/92 ve věci Wagner Merit). Doktrína nepřímého účinku stanoví povinnost vnitrostátní právo určitým způsobem vykládat, přitom musí být dodržena podmínka, že pro užití nepřímého účinku, vnitrostátní předpis je schopen takového výkladu. Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího komunitárního ustanovení. Pokud je tedy ustanovení zákona nejasné, neurčité nebo není definováno, nelze ani určit, zda je se směrnicí v rozporu. Ze svého principu tedy nepřímý účinek komunitárního práva nikdy nemůže být contra legem. Jak bylo uvedeno výše, může však jít i v neprospěch plátce. Povinnosti vykládat národní*

právo v souladu se směrnicí je tedy podmíněno a priori tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, umožňuje několik výkladů, přitom alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se Směrnicí.“ (shodně i rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2016, čj. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS).

[33] Ze své podstaty je generální klauzule nekalých obchodních praktik zakotvená v § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele neurčitou normou, která umožňuje několik výkladů. Představuje zbytkovou klauzuli pro praktiky podnikatelů, které nejsou přesně definované, a proto nejsou bez dalšího kvalifikovatelné jako nekalé, avšak představují riziko pro spotřebitele, a je proto v zájmu společnosti, aby tyto byly *ad hoc* zakazovány a postihovány. Není v silách zákonodárce, aby kazuisticky zakázal všechny myslitelné nekalé obchodní praktiky. V souladu s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu je nezbytné vykládat § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele ve světle směrnice o právech spotřebitelů tak, aby bylo dosaženo účelu, který tato směrnice sleduje, tj. že jednání, které naplňuje znaky uvedené v čl. 22 směrnice, je nekalou obchodní praktikou. Zároveň je třeba zdůraznit, že v nyní posuzované věci použitím eurokonformního výkladu dokonce ani nedochází ke zhoršení postavení jednotlivce, resp. nezhoršuje se právní postavení žalobce, ačkoli by to dle výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nebylo na překážku. Žalobcova odpovědnost za nekalou obchodní praktikou je totiž založena již na základě výkladu národního předpisu. Eurokonformní výklad se v tomto případě použije toliko podpůrně, neboť i bez jeho aplikace lze jednoznačně dospět k závěru, že automatické zaškrťávání souvisejících produktů v e-shopu a jejich přidávání do košíku bez výslovného souhlasu spotřebitele je nekalou obchodní praktikou. Žalovaný v napadeném rozhodnutí sice poněkud stroze, avšak přesto dostatečně srozumitelně vyjádřil výše rozvedený závěr, pokud uvedl, že nedostatečná transpozice článku 22 směrnice o právech spotřebitelů do českého právního řádu není na překážku vzniku odpovědnosti žalobce za nekalou obchodní praktikou, když i bez ní lze žalobce shledat vinným ze spáchání předmětného přestupku.

[34] To, že ze strany žalobce dochází k vytýkanému jednání toliko v České republice, zatímco na Slovensku se žalobce tohoto jednání záměrně zdržuje (údajně s ohledem na řádnou transpozici článku 22 směrnice o právech spotřebitelů do slovenského právního řádu), svědčí o jeho ryze účelovém přístupu k právům spotřebitelů v České republice, při kterém žalobce vědomě pomíní komunitární úpravu spotřebitelského práva i nutnost eurokonformního výkladu příslušných ustanovení tuzemského zákona o ochraně spotřebitelů.

[35] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 4085/17, č. 82/2018 Sb. ÚS „*není porušením práva na soudní ochranu, když soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, ale staví proti nim vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná* [srov. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), či usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2012, sp. zn. III. ÚS 3122/09, resp. ze dne 1. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 162/13, a ze dne 13. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 750/14]. *Soudy se tedy nemusí explicitně vypořádat s každou z uplatněných námitek (kritérium relevance). Rozhodující soud má především povinnost vypořádat se se všemi pro předmět řízení relevantními námitkami, a to takovým způsobem, aby bylo z jeho rozhodnutí pro dotčeného účastníka řízení snadno odvoditelné, z jakého důvodu nemůže ostatní, jím uplatněná argumentace obstát [...].*“ Všechny stěžejní žalobní námitky soud vypořádal výše, přičemž z jím vyložených úvah je zřejmé, proč tyto námitky vyhodnotil jako neopodstatněné a z jakých důvodů přisvědčil závěru žalovaného o nekalosti žalobcovy obchodní praktiky.

Právo na informace: povinný subjekt; veřejná instituce

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu jen „InfZ“)

Hospodářská komora České republiky je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 As 72/2020-46)

Prejudikatura: č. 2165/2011 Sb. NSS, č. 3405/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 434/2006 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 66/04), č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06), č. 101/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1146/16), č. 49/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 618/18), č. 71/2019 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 32/17); rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 4. 1984, *Van Colson* (C-18/83).

Věc: Staves.cz, družstvo, proti Hospodářské komoře České republiky o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím žalované ze dne 9. 7. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) byl potvrzen její názor dříve vyjádřený dopisem jejího ředitele Odboru usnadňování obchodu a služeb ze dne 2. 5. 2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“); tím žalovaná odmítla žádost žalobce o poskytnutí informací podle InfZ, neboť není povinnou osobou dle tohoto zákona. Žalobce se přitom žádostí o informace podanou u žalované dne 8. 4. 2019 domáhal veškerých podkladů, na základě nichž rozhodla o jeho nezařazení do projektu zaměstnávání cizinců v „*Režimu Ukrajina*“.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, již se domáhal jeho zrušení a navrhoval, aby soud dle § 16 odst. 4 InfZ nařídil žalované poskytnout mu požadované informace. Měl za to, že žalovaná je povinným subjektem, neboť je veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 InfZ, pročež je napadené rozhodnutí potvrzující odmítnutí jeho žádosti o informace nezákonné.

Městský soud rozsudkem ze dne 20. 2. 2020, čj. 14 A 146/2019-27 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Především, že pojmem veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ se opakovaně zabýval Ústavní soud; poukázal na jeho nálezy ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, či ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou, či soukromou dle nich musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou, či soukromou typické. Jsou jimi: a/ způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b/ hledisko osoby zřizovatele (zda je zřizovatelem instituce stát, či nikoliv), c/ subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv), d/ existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e/ veřejný, nebo soukromý účel instituce. Soud konstatoval, že žalovaná byla zřízena zákonem č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (dále jen „ZHK“); zřizovatelem byl tedy stát a je to opět jenom stát, který může rozhodnout o jejím zániku. Oproti tomu stát nemá vliv na kreaci jejích orgánů; volební právo mají výlučně členové komory, jimiž mohou být pouze právnické a fyzické osoby, které mají sídlo nebo bydliště na území České republiky a provozují podnikatelskou činnost. Stát nevykonává dohled nad operativní činností orgánů žalované; zcela bez dohledových pravomocí však není, neboť představenstvo komory předkládá vládě statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory, která o jejich potvrzení rozhoduje. Dohled nad zákoností interních předpisů subjektů soukromého práva stát sice také vykonává, nejde však o kontrolu automatickou a kontrolorem není vláda; ingerence státu je tedy v případě žalované vyšší než u běžných subjektů soukromého práva. Tato kritéria dle soudu neposkytují jednoznačný závěr o tom, zda žalovaná je veřejnou institucí; některé znaky svědčí pro, jiné proti. Zásadní pro dané posouzení proto dle městského soudu je kritérium účelu žalované.

Uvedl, že Hospodářská komora je zřízena za účelem podpory podnikatelských aktivit, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů; vypočetl přitom v § 4 odst. 1 ZHK předestřené činnosti komory. Poukázal na to, že k převaze veřejného účelu žalované již ve své judikatuře dospěl Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 20. 2. 2019, čj. 6 As 282/2018-46 (posuzoval, zda Stálý rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ), a ze dne 25. 10. 2018, čj. 4 As 132/2018-59 (týkal se zadávání veřejných zakázek). Městský soud přitom naznal, že aktivity ve veřejném zájmu u žalované převažují. Za převažující soukromý účel lze z výčtu v § 4 odst. 1 ZHK považovat pouze poskytování poradenství svým členům a jejich propagaci, případně předcházení obchodním sporům svých členů; i tyto činnosti však mají bezprostřední návaznost na veřejný účel žalované, kterým je podpora podnikatelských aktivit. V případě vydávání vyjádření a odborných stanovisek, řešení problémů zaměstnanosti, dohledu nad dodržováním předpisů a odbornosti členů, vystavování osvědčení v mezinárodním obchodě, podpory a rozvoje podnikání a podpory školských zařízení je veřejný účel zřejmý. I navazování styků se zahraničím a podpora mezinárodního obchodu je spíše ve veřejném zájmu než pouze v soukromém zájmu členů; obecně lze totiž říci, že úspěchy českých

společností na zahraničních trzích mají pozitivní dopad na zaměstnanost a hrubý národní produkt. Vykonávání vlastní hospodářské činnosti a vedení evidence členů v tomto posuzování není podstatné, neboť jde jen o podpůrné činnosti pro ostatní aktivity. ZHK určuje, jaké má žalovaná orgány, kde sídlí, jaké má vnitřní členění (okresní a regionální komory) a kdo může být jejím členem; nejde tedy o typický subjekt soukromého práva, jehož fungování by se řídilo čistě předpisy soukromého práva a činnost byla plně v dispozici řídicích orgánů. Ingerence státu je u žalované nesrovnatelně vyšší než u běžných soukromoprávních subjektů, neboť ty si rozhodují o svém sídle, vnitřním členění a o podmínkách pro členství samy; i v případě zřizování orgánů mají soukromoprávní subjekty jako spolky či obchodní korporace určitou míru diskrece (akciová společnost se může rozhodnout, zda bude mít monistickou, nebo dualistickou strukturu řídicích orgánů). Městský soud proto nesouhlasil se žalovanou, že její chod a podoba jsou určovány soukromými osobami; byť jsou její orgány vytvářeny bez ingerence státu, to, co činí, je v převážné míře určeno státem. Posláním žalované je vytvářet příležitosti pro podnikání, prosazovat a podporovat opatření, která přispívají k rozvoji podnikání v České republice, a tím i k celkové ekonomické stabilitě státu. Žalovaná nesleduje své čistě soukromé zájmy jako většina soukromoprávních subjektů; jejím hlavním a konečným cílem je podpora národního hospodářství. Existence žalované, její smysl a aktivity jsou tedy neodmyslitelně spjaty s fungováním ekonomiky, čili se silným veřejným zájmem. S ohledem na převládající veřejný účel proto městský soud dospěl k závěru, že u žalované převažují znaky veřejné instituce, pročež je povinnou osobou podle § 2 odst. 1 InfZ. Napadené rozhodnutí proto shledal nezákonným.

Soud také doplnil, že napadené i prvostupňové rozhodnutí, byť mají obě formu dopisu, jsou materiálně rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jimi bylo fakticky žalobci odmítnuto poskytnutí informace podle InfZ; ten přitom předpokládá, že o žádosti o informace bude vydáno rozhodnutí o odmítnutí jejího poskytnutí. Městský soud však nevyhověl návrhu žalobce, aby podle § 16 odst. 4 InfZ nařídil žalované poskytnout mu požadované informace. Jeho žádost o informace byla odmítnuta pouze s odkazem na to, že žalovaná není povinnou osobou; v řízení před žalovanou tedy nebylo nijak posuzováno, zda žádost žalobce splňuje podmínky pro poskytnutí informace. Tato otázka nebyla vůbec řešena ani v řízení před městským soudem; ten proto nemohl v dané fázi řízení rozhodnout o poskytnutí informace.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Zmínila, že novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb. byla do výčtu povinných subjektů v § 2 odst. 1 InfZ vložena „*veřejná instituce hospodářci s veřejnými prostředky*“ a následně novelou učiněnou zákonem č. 61/2006 Sb. byl vypuštěn dodatek „*hospodářci s veřejnými prostředky*“. Hlavním důvodem přijetí zákona č. 61/2006 Sb. přitom byla implementace Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „Směrnice“); to plyne z důvodové zprávy i změny § 1 InfZ. Z preambule Směrnice je zřejmé, že povinnosti týkající se opakovaného použití informací (čili povinnosti poskytovat informace) se týkají pouze veřejného sektoru. V čl. 2 bod 1 Směrnice jsou „*subjekty veřejného sektoru*“ definovány jako státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány; veřejnoprávní subjekt je pak vymezen v čl. 2 bod 2 Směrnice. V bodě 8 preambule Směrnice se mimo jiné uvádí, že opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních stanovených standardů, aby umožnila širší opakované použití; to však dle stěžovatelky umožňuje rozšířit pouze rozsah poskytovaných informací, nikoliv okruh povinných subjektů. InfZ obsahuje terminologickou odchylku od Směrnice a na místo pojmu „*veřejnoprávní subjekt*“ používá pojem „*veřejnoprávní instituce*“, což ovšem není relevantní. Podstatné je, že při výkladu českého práva je povinností vnitrostátního soudu zohlednit i nepřímý účinek Směrnice; pojednává přitom v kasační stížnosti o definici a východiscích nepřímého účinku a eurokonformního výkladu. Dospívá k závěru, že při výkladu pojmu „*veřejná instituce*“ v InfZ by se mělo vycházet z definice pojmu „*veřejnoprávní subjekt*“ obsaženého ve Směrnici. Městský soud tedy měl posoudit, zda stěžovatelka naplňuje definiční kumulativně dané znaky veřejnoprávního subjektu stanovené ve Směrnici; pokud by tak učinil, musel by seznat, že tyto znaky nesplňuje. Z výročních zpráv stěžovatelky za roky 2017 a 2018 dostupných ve Sbírce listin je patrné, že provozní dotace u ní činí pouze marginální část (cca 1,5 %) jejího výnosu. Žádný ze subjektů veřejného sektoru nemůže jakkoliv ovlivňovat její řízení, a to ať již přímo nebo prostřednictvím jmenování nadpoloviční většiny členů správního, řídicího či dozorčího orgánu. Nutnost eurokonformního výkladu stěžovatelka dovozuje i z bodu 10 preambule Směrnice, dle kterého definice „*subjektu veřejného sektoru*“ a „*veřejnoprávního subjektu*“ vycházejí ze směrnic pro zadávání veřejných zakázek (92150/EHS,

93/36/EHS, 93/37/EHS a 9814/ES). Evropský zákonodárce tedy dle stěžovatelky zjevně měl v úmyslu zajistit, aby povinnými subjekty dle Směrnice (a v případě České republiky dle InfZ) byly osoby, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele. Příslušné předpisy Evropské unie zapracovává zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“); vymezení tzv. „jiné právnícké osoby“ dle § 4 odst. 1 ZZVZ přitom zcela odpovídá definici „veřejnoprávního subjektu“ dle Směrnice. Aby byl zachován předpoklad racionality zákonodárce, jednota právního řádu a legitimní očekávání, že právní úprava spolu souvisejících oblastí právního řádu bude vykládána a aplikována jednotně, nelze dle stěžovatelky než uzavřít, že pokud není „veřejnoprávním subjektem“ dle Směrnice ani veřejným zadavatelem dle evropské nebo české právní úpravy, nemůže být též „veřejnou institucí“ dle § 2 odst. 1 InfZ.

Stěžovatelka dále uvádí, že vymezením pojmu „veřejná instituce“, resp. stanovením definičních znaků tohoto pojmu, se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval Ústavní soud; za zásadní rozhodnutí v tomto ohledu považuje náleze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož odst. [64] až [67] citovala. Poukazuje na to, že Ústavní soud v odkazovaném nálezu používá právě pojem „veřejnoprávní subjekt“, který by měl být, s ohledem na nutnost eurokonformního výkladu a dodržení zásady jednoty právního řádu, vykládán dle definice uvedené ve Směrnici. Pokud byly Ústavním soudem pod veřejnou instituci podřazovány právnícké osoby, v nichž má 100% majetkovou účast stát či územní samosprávný celek (viz např. rozhodnutí ve věcech sp. zn. I. ÚS 330/12, III. ÚS 1705/13, I. ÚS 1262/17 či II. ÚS 618/18), dělo se tak v souladu s definicí veřejnoprávního subjektu vymezenou ve Směrnici; u všech těchto společností (např. Dopravní podnik hl. m. Prahy, Brněnské komunikace, Pražská plynárenská, Servis distribuce a OTE) totiž Ústavní soud shledal jak naplnění znaku jejich zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu (který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu), tak naplnění znaku převážného financování, ovládnání či řízení státem nebo územním samosprávným celkem. U stěžovatelky však minimálně druhý znak není naplněn. Upozorňuje též na náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 [jehož východiskem byl plenární náleze ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, kterým byl zamítnut návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (dále jen „ZRS“)], kde dospěl k závěru, že smysl a účel InfZ je totožný se smyslem a účelem ZRS. Okruh povinných subjektů dle obou těchto zákonů by tedy dle Ústavního soudu měl být stejný. Výčet subjektů povinných uveřejňovat smlouvy v registru smluv dle § 2 odst. 1 ZRS je širší než výčet těch, kteří splňují definiční podmínky „veřejnoprávního subjektu“ dle Směrnice i než okruh subjektů, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele dle evropského práva i dle ZZVZ. Stěžovatelka konstatuje, že i kdyby připustila nahlížení na vymezení pojmu „veřejná instituce“ optikou subjektů povinných uveřejňovat smlouvy v registru smluv, není možné dospět k závěru, že je povinným subjektem dle InfZ, neboť na ni nedopadá povinnost uveřejňovat smlouvy v registru smluv dle ZRS.

Městský soud opřel své rozhodnutí o provedení tzv. pětistupňového testu dílčích soukromoprávních či veřejnoprávních znaků stěžovatelky, když vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Stěžovatelka však upozorňuje, že parametry tohoto testu byly Ústavním soudem vymezeny před novelizací InfZ provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., čili před transpozicí a implementací Směrnice, a tedy před nutností eurokonformního výkladu. I bez toho je však přesvědčena, že městský soud při posouzení jejího účelu nepřihlédl k vývoji v ZHK, resp. ke změně koncepčního zakotvení stěžovatelky v českém právním řádu. Původně bylo stanoveno povinné členství podnikatelů v Hospodářské a Agrární komoře; stěžovatelka připouští, že to by skutečně mohlo nasvědčovat tomu, že převládá její veřejný účel. Zdůrazňuje ovšem, že zcela zásadní změna v principu fungování těchto komor nastala přijetím zákona č. 121/1993 Sb., kterým se zrušilo členství povinné a zavedlo zcela dobrovolné; zákonodárce tak dle stěžovatelky dal jasně najevo odklon od veřejnoprávní povahy komor ve prospěch jejich podřazení soukromému právu. Je si vědoma, že zákonodárce i po této změně ponechal v nezměněné podobě vyjádření jejího účelu (§ 2 odst. 1 ZHK) i výčet jejích činností (§ 4 odst. 1 ZHK). Legitimita její činnosti je nyní založena na dobrovolné členské základně, stejně jako u ostatních sdružení či asociací podporujících a chránících zájmy podnikatelů (např. Svaz průmyslu a dopravy, Asociace malých a středních podniků a živnostníků, Svaz obchodu a cestovního ruchu, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Sdružení podnikatelů a živnostníků). Poukazuje na to, že musí o své členy „bojovat“ stejně jako ostatní obdobné svazy a asociace; její primární snahou tak je v konkurenčním prostředí svou členskou základnu rozšířit, neboť právě od toho se odvíjí financování její činnosti. Pouze její členové se mohou jejím prostřednictvím aktivně podílet na

tvorbě obecně závazných právních předpisů nebo zásadních koncepčních materiálů a mohou se prioritně účastnit jí pořádaných odborných seminářů, konferencí, školení a zahraničních podnikatelských misí. Pokud stěžovatelka vykonává některé činnosti ve veřejném zájmu (vydávání tzv. karnetu ATA či provozování míst Czech POINT), jejich rozsah je v porovnání s činnostmi ryze soukromoprávními pouze menšinového charakteru. Připouští, že jí činěná podpora podnikatelských aktivit je činností ve veřejném zájmu; nesouhlasí však s tím, že v důsledku toho u ní převládá veřejnoprávní účel její existence (a tedy je naplněn znak veřejné instituce). Podporu podnikatelů a podnikání zajišťuje řada dalších svazů a sdružení; pozice stěžovatelky mezi nimi přitom není nijak privilegovaná, ostatně na rozdíl od mnohých ani nemá své zástupce v Radě hospodářské a sociální dohody (tripartitě). Sama skutečnost, že ostatní subjekty nebyly založeny zvláštním zákonem, byť vykonávají obdobné činnosti, ji nemůže učinit veřejnou institucí, obzvláště když vůči „konkurenci“ není nikterak privilegována. Za veřejný zájem lze dle stěžovatelky považovat podporu mnoha dalších oblastí, které mají dle názoru většiny obyvatel podstatně vyšší míru obecného prospěchu, než je podnikání (ochrana zdraví či životního prostředí); za těmito účely bylo zřízeno mnoho spolků, sdružení či asociací, které jsou v úzkém kontaktu s orgány státní správy (např. Česká lékařská společnost Jana Evangelisty Purkyně), avšak zároveň nejsou považovány za veřejné podle InfZ. Nesouhlasí s argumentem městského soudu, že ingerence státu je u ní nesrovnatelně vyšší než u běžných soukromoprávních subjektů. Její členská základna včetně práv a povinností členů plně odpovídá fungování spolků a družstev; existence jejich povinně zřízovaných orgánů je pak taktéž srovnatelná s existencí povinně zřízovaných orgánů jak spolků a družstev, tak i obchodních společností. Jestliže městský soud argumentuje tím, že působnost jejich orgánů je v převážné míře určena státem v ZHK, zcela to stejné je dle ní možno konstatovat o vymezení působnosti orgánů spolků v občanském zákoníku (dále jen „OZ“) a orgánů družstev a obchodních společností v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (dále jen „ZOK“). Smyslem dohledového systému vlády dle § 20 ZHK je pak pouze zajistit souladnost základních dokumentů stěžovatelky s právními předpisy; je-li dán, nemá vláda žádné právo do těchto dokumentů zasahovat. Celé ustanovení je navíc reliktem z doby povinného členství v Hospodářské komoře. Stěžovatelka proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že u ní převládají znaky veřejné instituce.

Žalobce je přesvědčen, že argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti nevylučuje závěr, že u ní převažují znaky veřejné instituce. Poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 282/2018-46 (v němž soud dospěl k závěru, že veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ je Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR), a čj. 4 As 132/2018 (v němž vyslovil, že povaha činnosti Krajské hospodářské komory, která je složkou stěžovatelky, naplňuje podmínky veřejného zájmu, neboť je nepochybně veřejným zájmem, aby úspěšnost podnikatelů přispívala k ekonomickému blahobytu celé společnosti). Neztotožňuje se proto s tvrzením stěžovatelky, že její činnosti ve veřejném zájmu jsou oproti těm soukromoprávním pouze menšinového charakteru.

Specifické postavení stěžovatelky jakožto veřejné instituce pak žalobce spatřuje i v jejich odlišnostech oproti jiným soukromoprávním subjektům. Ze ZHK i jeho důvodové zprávy vyplývá, že stát má zájem na tom, aby stěžovatelka zůstala podnikatelsky neutrální; zároveň dává stát najevo snahu předejít vzniku její možné likvidace. Stěžovatelka není založena za účelem podnikání, ale hospodáří zejména s příspěvky svých členů, dotacemi a dary. Primárním účelem její činnosti není dosažení zisku; nerozhoduje se tedy při své činnosti především na základě ekonomických kritérií. Stát od stěžovatelky očekává, že bude určitým „partnerem“ například v oblasti poskytování odborného poradenství, zvyšování úrovně podnikatelské činnosti (zejména organizováním vzdělávání, kursů a školení) či vystavováním osvědčení o původu zboží a ověřování různých dokladů. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, uvádí, že „je-li dotčený subjekt přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost“, přičemž postačí, když je subjekt financován byť jen z části z veřejných prostředků. Dotace poskytnuté stěžovatelce v rámci veřejného financování představují její příjmy a náklady spojené s realizací dotovaných projektů její výdaje; dotace je tak podporou její činnosti, která spočívá mimo jiné právě v podpoře podnikatelských aktivit, prosazování a ochraně zájmů jejích členů a zajišťování jejich potřeb. Žalobce je proto přesvědčen, že u stěžovatelky převažují znaky veřejné, a tedy je povinným subjekt podle § 2 odst. 1 InfZ.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.A Nepřímý účinek Směrnice 2003/98/ES

[14] Stěžovatelka tvrdí, že při výkladu pojmu „veřejná instituce“ dle § 2 odst. 1 InfZ (tj. českého práva) bylo povinností městského soudu zohlednit nepřímý účinek Směrnice, čili vycházet z definice v ní obsaženého pojmu „veřejnoprávní subjekt“. Dále argumentuje tím, že evropský zákonodárce měl v úmyslu zajistit, aby povinnými subjekty dle Směrnice byly osoby, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele (poukazuje na vymezení tzv. „jiné právnické osoby“ dle § 4 odst. 1 ZZVZ shodně s definicí „veřejnoprávního subjektu“ dle Směrnice).

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že vnitrostátní soud je povinen interpretovat národní právo ve světle závazné normy EU, která není přímo použitelná, tj. zohlednit i nepřímý účinek příslušné směrnice. Ten znamená povinnost soudu členského státu EU vykládat vnitrostátní právo eurokonformním výkladem, tedy v souladu s právem EU. Tato povinnost vyplývá z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dříve z čl. 10 Smlouvy o založení Evropských společenství), zakotvujícího povinnost loajální spolupráce členských států takto: „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“ Povinnost eurokonformního výkladu je také dovozována z čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, stanovujícího závazný charakter směrnic. Z judikatury SDEU vyplývá, že „při uplatňování vnitrostátního práva, a zejména ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice [...], je vnitrostátní soud povinen vykládat své vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice, tak aby bylo dosaženo (zamýšleného) výsledku“ (srov. rozsudek SDEU ze dne 10. 4. 1984, *Van Colson*, C-18/83, bod 26). Obdobný závěr pak potvrzuje i Ústavní soud, jenž ukládá obecným soudům povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátních norem. Moc soudní je tak povinna interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, která bude v souladu s právem EU, resp. s pravidly stanovenými ve směrnici (náleží Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb.).

[16] Podle § 2 odst. 1 InfZ „povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“.

[17] Dle čl. 2 body 1 Směrnice se pro její účely „subjektem veřejného sektoru“ rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty“. Dle odst. 2 se pak „veřejnoprávním subjektem“ rozumí jakýkoliv subjekt: a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.“

[18] Dle bodu 6 preambule Směrnice „[v] pravidlech a postupech členských států týkajících se využívání zdrojů informací veřejného sektoru existují značné rozdíly, které vytvářejí překážky pro plné využití hospodářského potenciálu tohoto základního zdroje dokumentů. Tradiční postupy subjektů veřejného sektoru při využívání informací veřejného sektoru se vyvinuly velmi rozdílně. Tato skutečnost by měla být náležitě zohledněna. Je tedy třeba provést **minimální harmonizaci vnitrostátních pravidel a postupů** pro opakované použití dokumentů veřejného sektoru v těch případech, kdy rozdíly ve vnitrostátních předpisech a postupech nebo nejasnosti brání hladkému fungování vnitřního trhu a řádnému rozvoji informační společnosti ve Společenství.“ Dle bodu 7 by „bez **minimální harmonizace** na úrovni Společenství navíc zákonodárná opatření na vnitrostátní úrovni, která již byla v mnohých členských státech zahájena v reakci na technologické výzvy, mohla vést k ještě významnějším rozdílům“. Dle bodu 8 *in fine* „**opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí**, aby umožnila širší opakované použití“. Dle bodu 9 se „[s]měrnice opírá o platné režimy přístupu v členských státech a **nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům**“. Dle bodu 10 pak „definice ‚subjektu veřejného sektoru‘ a ‚veřejnoprávního subjektu‘ vycházejí ze směrnic pro zadávání veřejných zakázek (92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS a 98/4/ES)“.

[19] Předmětná Směrnice byla do českého právního řádu implementována na základě zákona č. 61/2006 Sb. Z důvodové zprávy k němu mimo jiné vyplývá, že „směrnice stanoví **minimální požadavky** na „opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití dostupných dokumentů, které mají subjekty veřejného

sektoru členských států v držení. [...] Směrnice stanoví požadavky na proces získávání informací od subjektů veřejného sektoru širokou veřejností. Směrnice se vztahuje i na režimy poskytování informací v českém právním řádu. Vzhledem k jejímu velmi obecnému charakteru jsou **stanoveny pouze určité principy či rámcová omezení**, která mají zaručit dodržování stejných pravidel v oblasti využívání potenciálu informací v oblasti veřejné správy.“

[20] V rozsudku ze dne 23. 10. 2012, čj. 9 As 121/2011-111, se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné smyslem a účelem předmětné Směrnice, a to s ohledem na v dané věci tvrzenou její přímou aplikovatelnost. Konstatoval přitom: „Směrnice však nestanoví žádná konkrétní pravidla pro to, které konkrétní informace mají či nemají jednotlivé členské státy poskytovat. Jak je deklarováno v její preambuli, tato zakotvuje minimální harmonizaci na úrovni Společenství, obecný rámec podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, aby byly zajištěny spravedlivé, přiměřené a nediskriminační podmínky opakovaného použití takových informací. [...] Z ustanovení, kterého se stěžovatelka dovolává [čl. 1 bod 2 písm. d) Směrnice], nelze seznat žádné konkrétní pravidlo, na základě něhož by snad neměly být předmětné subjekty povinny k poskytování takových informací, případně by jim bylo zakázáno předmětné informace poskytovat. Zdejší soud má za to, že účelem předmětného ustanovení je vyloučení poskytování dokumentů, které mají subjekty veřejnoprávního vysílání v držení k plnění služby veřejnoprávního vysílání, z působnosti Směrnice z důvodu ponechání úpravy poskytování předmětných dokumentů, resp. informací, výhradně v pravomoci jednotlivých členských států.“

[21] V rozsudku ze dne 21. 3. 2013, čj. 4 As 82/2012-90, Nejvyšší správní soud k námitce, že se soudy nevypořádaly z požadavkem absence obchodní a průmyslové povahy povinného subjektu ve smyslu Směrnice, poukázal na to, že „uvedená směrnice podle odstavců své preambule a čl. 1 odst. 1 stanovuje pouze minimální pravidla a Česká republika je rozšířila tím, že při přijetí informačního zákona vypustila právě omezující kritérium průmyslové nebo obchodní povahy“ (obdobně též rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015-84, č. 3405/2016 Sb. NSS (byť tento byl, ovšem z jiných důvodů než jsou pojednány v citované pasáži, zrušen náleznem Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, č. 101/2017 Sb. ÚS), vyslovil: „Česká republika rozšířila tato pravidla (stanovená Směrnicí) tím, že při novelizaci informačního zákona vypustila jedno omezující kritérium, konkrétně, že se nemá jednat o subjekty ‚průmyslové nebo obchodní povahy‘. Jak již bylo uvedeno, pojem veřejná instituce byl do zákona o informacích včleněn ještě dříve, než nabyla účinnosti předmětná směrnice. Úprava zákona o informacích byla přijata na základě čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoli na základě společné evropské úpravy, přičemž Listina představuje rovněž toliko minimální standard, pod nějž nemůže zákonná úprava jít. Zákodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vysel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a jak okruh povinných subjektů, tak rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce. **Účel a předmět úpravy směrnice je také jiný a mnohem užší, než je účel zákona o informacích.** Cílem směrnice je odstranění překážek volného trhu resp. usnadnění tvorby informačních produktů a služeb a zajištění účinného využívání dokumentů veřejného sektoru soukromými společnostmi v zájmu rozvoje hospodářství a zvýšení počtu pracovních míst. Cílem a účelem obecné úpravy svobodného přístupu k informacím **dle zákona o informacích**, jenž jde, co se týče rozsahu poskytovaných informací, jak nad rámec Listiny, tak **nad rámec směrnice**, je co nejrůznější realizace práva na informace. Důvodem je, aby byla veřejnost informována mj. o stavu společnosti, o využívání veřejných financí a hospodaření s nimi, o chování státu, resp. dalších veřejnoprávních subjektů při realizaci různých činností spadajících do jejich kompetencí (s čímž souvisí i jejich majetková účast v soukromoprávních subjektech) atd., což má následně vést k podnícení veřejnosti k informované spoluúčasti na záležitostech obecného zájmu; dochází tak k upevňování legitimacy veřejné správy jako služby pro veřejnost a také k upevňování důvěry veřejnosti k činnosti státu, územních samosprávních celků anebo dalších veřejných institucí. Jsou tak naplňovány znaky demokratického právního státu. [...] Česká republika **nebyla povinna transponovat směrnici takovým způsobem, aby snížila standard poskytování informací, který byl do té doby garantován, a tudíž není ani povinna zrestriktivnit výklad pojmu veřejná instituce podle toho, jak volí svou působnost předmětná směrnice (definice pojmu ‚veřejnoprávní subjekt‘).**“

[23] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené shrnuje, že předmětná Směrnice představuje toliko minimální harmonizaci přístupu k informacím subjektů veřejného sektoru na úrovni členských států. To jednoduše řečeno prakticky znamená, že každý „veřejnoprávní subjekt“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice musí v rozsahu

tohoto předpisu poskytovat informace, tedy terminologií vnitrostátní právní úpravy být subjektem (minimálně eurokonformním výkladem) podřaditelným pod „veřejnou instituci“ dle § 2 odst. 1 InfZ. Již z toho ovšem nelyne, že by vnitrostátní právní úprava nemohla (co se okruhu povinných subjektů týče) být přísnější než Směrnice, resp. nad její rámec šířeji zakotvit přístup občanů k informacím o věcech veřejného zájmu. Nelze tedy dovodit, že by „veřejnou instituci“ dle § 2 odst. 1 InfZ mohl být v důsledku nepřímého účinku Směrnice pouze a jedině takový subjekt, který zároveň odpovídá definici „veřejnoprávního subjektu“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že sama Směrnice uvádí, že opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů jí stanovených (bod 8 preambule); nelze přitom přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že z toho plyne možnost rozšířit pouze rozsah poskytovaných informací, nikoliv okruh povinných subjektů. Stejně tak přímo Směrnice explicitně konstatuje, že nemění (dosavadní) vnitrostátní předpisy o přístupu k informacím (bod 9 preambule). Právě na základě toho již dříve Nejvyšší správní soud naznal, že Česká republika nebyla povinna implementovat předmětnou Směrnici takovým způsobem, aby snížila již (judikaturním výkladem termínu „veřejná instituce“ obsaženého ve vnitrostátním předpise) dosažený standard poskytování informací, čili nebyla povinna zúžit svůj dřívější výklad tohoto pojmu na toliko na působnost Směrnice. Soud poukazuje též na to, že účel Směrnice (odstranění překážek volného trhu) je jiný a mnohem užší, než je tomu u InfZ. Rozšíření okruhu povinných subjektů vnitrostátním právním předpisem (resp. jeho judikaturním výkladem) nad rámec Směrnice stanovující „minimální soubor pravidel pro opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití stávajících dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení“ (čl. 1 odst. 1 Směrnice) přitom nemůže nikterak ohrozit její účel, tedy není porušením nepřímého účinku směrnice ve smyslu rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Van Colson* (bod 26). Městský soud proto nikterak nepochybil, pokud v napadeném rozsudku vyložil „veřejnou instituci“ dle § 2 odst. 1 InfZ extenzivněji, než jak je definován „veřejnoprávní subjekt“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice; ostatně tak ustáleně činí též Nejvyšší správní soud i Ústavní soud. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že skutečnost, že stěžovatelka nesplňuje kritéria „veřejnoprávního subjektu“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice neznamená, že nemůže být „veřejnou institucí“ dle § 2 odst. 1 InfZ.

[24] Pokud stěžovatelka dále argumentuje tím, že evropský zákonodárce měl v úmyslu zajistit, aby povinnými subjekty dle Směrnice byly osoby, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele dle evropského práva, Nejvyšší správní soud toto tvrzení nikterak nerozporuje. Dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ „veřejným zadavatelem je jiná právnická osoba, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu“. Stěžovatelce lze tedy přisvědčit také v tom, že českým zákonodárcem zvolená kritéria veřejného zadavatele (představující implementaci směrnice pro zadávání veřejných zakázek 92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS a 98/4/ES) v tomto ohledu zjevně odpovídají definici „veřejnoprávního subjektu“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice. Tato skutečnost je však ve vztahu k řešení problematice zcela irelevantní, neboť pakliže bylo z výše uvedených důvodů konstatováno, že pojem vnitrostátního práva „veřejná instituce“ může být vykládán extenzivněji, než jak to stanoví standardy minimální evropské harmonizace představované Směrnicí, pak není vůbec rozhodující, odkud evropský zákonodárce převzal, resp. s čím chtěl sjednotit Směrnicí definovaný termín „veřejnoprávní subjekt“. Nadto nelze stěžovatelce přisvědčit, že u ní pojmově nepřichází v úvahu, aby byla považována za veřejného zadavatele dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v rozsudku č. 4 As 132/2018-59, shledal Krajskou hospodářskou komoru veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, podle kterého veřejným zadavatelem byla „jiná právnická osoba, pokud 1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu“ [jednalo se tedy o znění téměř totožné s nyní účinným § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ].

III.B Veřejná instituce v judikatuře Ústavního soudu

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na pojetí „veřejné instituce“ v nálezu Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1146/16; poukazuje zároveň na to, že Ústavní soud v něm používá právě pojem „veřejnoprávní subjekt“, který by měl být vykládán dle definice uvedené ve Směrnicí. Namítá, že u ní není splněn znak převážného

financování, ovládání či řízení státem nebo územním samosprávným celkem, pročež nemůže být povinným subjektem. Upozorňuje též na náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, č. 49/2019 Sb. ÚS, kde dospěl k závěru, že smysl a účel InfZ je totožný se smyslem a účelem ZRS, pročež okruh povinných subjektů dle obou těchto zákonů by měl být stejný.

[26] V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 Ústavní soud shrnul svou dosavadní judikaturu k výkladu pojmu „*veřejná instituce*“ podle § 2 odst. 1 InfZ. Mimo jiné připomenul, že se již „*vyjádřil k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci (náleze sp. zn. I. ÚS 260/06)*. Ústavní soud konstatoval, že mezi znaky umožňující rozlišit, *zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, patří a/ způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b/ hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce), c/ subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d/ existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci), e/ veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce)*. Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z „*převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické (podrobně náleze sp. zn. I. ÚS 260/06)*. [...] Zdůraznil, že při zkoumání daného hlediska je namísto rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její vlastní vůle). Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce je, že **ne-může svou činnost ukončit ‚dle své libosti‘** (tj. například rozhodnutím svých vlastních orgánů). [...] *Kromě toho lze jeho veřejný účel spatřovat v zajišťování potřeb státu [§ 15 písm. b) zákona o státním podniku] a v jistém smyslu též v hospodaření s majetkem státu (§ 2 odst. 2 zákona o státním podniku)*. [...] Použití výše uvedených definičních znaků pro posouzení povahy veřejné instituce aproboval Ústavní soud i ve vztahu k obchodním společnostem, jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek. V tomto směru neshledal ústavně nepřijatelným výklad správních soudů, který takovoto postavení přiznal společností Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (usnesení ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. I. ÚS 330/12) a Brněnské komunikace a.s. (usnesení sp. zn. III. ÚS 1705/13).“

[27] Konkrétně při posouzení povahy společnosti ČEZ, a s., v tomto nálezu Ústavní soud podrobněji rozvedl kritéria, jež jsou určující pro zařazení (soukromoprávního) subjektu mezi veřejné instituce. Konstatoval, že „*rozšířením výčtu povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím o veřejnou instituci byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jenž v něm není blíže vymezen a jehož obsah musel být upřesněn až rozhodovací činností soudů. Tato skutečnost nicméně neznamená, že jej nebylo možné vyložit tak, aby byl uvedený zákon i v této části použitelný. Je zřejmé, že vložení tohoto pojmu do citovaného ustanovení mělo umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez ohledu na jejich právní formu, nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem*. Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. Zákon tak skrze pojem „*veřejná instituce*“ dotvořil obecný rámec pro realizaci tohoto základního práva. Tomuto pojetí přitom odpovídá i vymezení definičních znaků veřejné instituce, jak je v minulosti provedl Ústavní soud a z něhož ve svém rozhodování vychází i správní soudy. Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu „*veřejné instituce*“ problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. Je tomu tak z toho důvodu, že adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou vylučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní. Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a proporcionality zásahu do základních práv a svobod. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že z postavení veřejné instituce vyplývá povinnému subjektu několik povinností. Nejde jen o samotné poskytnutí informací, ale též o vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele. Uložení těchto povinností soukromoprávním subjektům tak zcela zřejmě zasahuje do jejich práv. Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou činnost. Tím je zcela zřejmé dotčeno jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcně opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřijatelný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve

vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu. Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná „upřesňující“ kritéria dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemožno v rámci své rozhodovací činnosti „dotvořit“ ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny. Ústavní soud se ve svých dosavadních nálezech nevyjádřil k otázce, zda postavení veřejné instituce může mít obchodní společnost ve smyslu zákona o obchodních korporacích (dříve obchodního zákoníku). Přesněji řečeno se k ní vyjádřil pouze okrajově, když vyslovil názor, že podřazení státního podniku pod pojem „veřejná instituce“ ještě neopodstatňuje stejný závěr ve vztahu k obchodní společnosti. V tomto ohledu poukázal na řadu rozdílů mezi těmito subjekty (nález sp. zn. I. ÚS 260/06). Ve dvou usneseních toliko akceptoval, že veřejnou institucí může být - budou-li u ní převažovat výše vymezené znaky veřejné instituce - i obchodní společnost, jejímž jediným společníkem je územně samosprávný celek (usnesení sp. zn. I. ÚS 330/12 a III. ÚS 1705/13). [...] Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by při jeho současném zákonném vymezení - bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly vylučně „k tíži“ veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo - co do podstaty - stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právnických osob veřejného práva. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovou obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt.“

[28] V nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18, Ústavní soud následně vyslovil své přesvědčení, že nálezem ve věci ČEZ (sp. zn. IV. ÚS 1146/16) nebyl překonán dřívější nález ve věci *Letiště Praha* (nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS). Krom toho, že nebyl aktivován sjednocovací mechanismus pléna podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zdůraznil také předpoklad racionality zákonodárce a jednoty právního řádu. Uvedl, že dalším zákonem, který se bezprostředně týká transparency činnosti veřejných institucí, je ZRS, přičemž návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. n) ZRS pro jeho tvrzenou protiústavnost zamítl Ústavní soud nálezem ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, č. 71/2019 Sb. Ve prospěch názoru, že akciová společnost 100% vlastněná státem (v odkazové věci společnost OTE, a. s.) je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, mimo jiné uvedl: „jak potvrdil Ústavní soud v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, účelem vyšší míry transparentnosti právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky, je záruka práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a to v širším kontextu efektivní kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Prostředkem způsobitelným dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv, tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast, pod pojem „veřejná instituce“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím. **Důvody, pro které se má daná informační povinnost, být provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.**“

[29] V usnesení ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18, Ústavní soud vyslovil, že „k posouzení závěrů správních soudů o povaze stěžovatelky jakožto veřejné instituce Ústavní soud poukazuje zejména na svůj nález sp. zn. I. ÚS 260/06. [...] Správně Nejvyšší správní soud poukázal na rozdílnost ve vztahu k nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož závěry nelze na posuzovanou věc použít [stěžovatelkou byla společnost VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s., která byla 100% vlastněna Svazem vodovodů a kanalizací měst a obcí, s. r. o.]. Stěžovatelka není diskriminována napadenými rozhodnutími správních soudů, nýbrž je jen povinna k tomu, co jí ukládá informační zákon. Lze tak učinit závěr, že stěžovatelka splňuje znaky veřejné instituce jak z hlediska dosud nepřekonaného nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, tak také z hlediska podstatné části argumentace obsažené v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16.“ Shodně ke vztahu nálezu ve věci *Letiště Praha* (sp. zn. I. ÚS 260/06) a ČEZ (sp. zn. IV. ÚS 1146/16) přistupuje též Nejvyšší správní soud např. ve svých rozsudcích ze dne 27. 9. 2018, čj. 10 As 239/2017-71, či ze dne 11. 10. 2019, čj. 3 As 254/2017-43. V rozsudku ze dne 27. 2. 2020, čj. 8 As 145/2018-61, pak vyslovil, že „k určení toho, zda lze obchodní společnost podřadit pod pojem „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném

přístupu k informacím, musí být (kumulativně) splněna jak kritéria uvedená v nálezu ČEZ (v bodech 70 a 71 tohoto nálezu), tak kritéria veřejné instituce, jak byla definována v nálezu Letiště Praha.“

[30] Jestliže tedy stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje pojetím „veřejné instituce“ dle nálezu Ústavního soudu ve věci ČEZ (sp. zn. IV. ÚS 1146/16), není to dle Nejvyššího správního soudu přiléhavé. Ten totiž zdůrazňuje, že odkazované rozhodnutí se týkalo výhradně obchodních společností; v dané věci akciové společnosti, která není ani nepřímo 100% vlastněna státem či územně samosprávným celkem. Nález výslovně odkazuje na dřívější rozhodnutí Ústavního soudu ve věci *Letiště Praha* (sp. zn. I. ÚS 260/06) a vychází z v něm formulovaného tzv. pětibodového testu postavení subjektu jako veřejné instituce; tento test přitom obecně nikterak nepřekonává, nýbrž toliko doplňuje o další podmínky týkající se povinnosti poskytovat informace pouze v případě obchodních společností. V souladu s navazující, výše odkazovanou, judikaturou Ústavního i Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že při posuzování toho, zda lze určitou obchodní společnost podřadit pod pojem „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 InfZ, musí být kumulativně splněna jak kritéria nálezu ČEZ, tak také nálezu *Letiště Praha*. Zásadní v projednávané věci však je, že stěžovatelka není obchodní společností v režimu ZOK či obchodního zákoníku (tj. soukromoprávním subjektem), nýbrž komorou zřízenou zákonem. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 4 As 132/2018-59, Hospodářská komora „je zřízena ve veřejném zájmu (k podpoře podnikatelského prostředí v České republice, resp. v regionech) na základě zákona o HK, nikoli na základě soukromoprávního jednání, a na stěžovatelku tudíž **lze nahlížet jako na právnickou osobu veřejného práva** ve smyslu právní doktríny (srov. Jan Hurdík, Dušan Hendrych, Aleš Gerloch: *Právnická osoba*. In: Hendrych, D. a kol.: *Právnický slovník*, Praha, C. H. Beck 2009).“ Na stěžovatelku tudíž nově formulovaná nosná kritéria nálezu ve věci ČEZ vůbec nedopadají. Pro posouzení toho, zda je veřejnou institucí, jsou tak rozhodující pouze kritéria stanovená v nálezu ve věci *Letiště Praha*.

[31] Stěžovatelce lze sice přisvědčit v tom, že Ústavní soud v nálezu ve věci ČEZ používá pojem „veřejnoprávní subjekt“; nelze již však nijak dovodit, že by tím mínil „veřejnoprávní subjekt“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 Směrnice. Předně, Ústavní soud v celém nálezu (krom narativních partií) nikde nezmiňuje Směrnici, natož aby citoval předmětné ustanovení čl. 2 bod 2 a v něm zakotvený termín „veřejnoprávní subjekt“ užíval jako legislativní zkratku pro definici obsaženou ve Směrnici. Dále je třeba reflektovat, že Ústavní soud v předmětném nálezu komparuje postavení a předkládá odlišný způsob posuzování dvou kategorií, a to „veřejnoprávních subjektů“ a „sukromoprávních subjektů“. Zjevně tedy usiloval toliko o užití dvou obecných termínů, a to pro množinu subjektů vzniklých na základě veřejného práva a množinu soukromoprávních subjektů v režimu zejména ZOK, resp. dříve obchodního zákoníku. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nic nenavědčuje tomu, že by Ústavní soud jím používanou zkratku „veřejnoprávní subjekt“ odkazoval na čl. 2 bod 2 Směrnice. Nadto již výše bylo pojednáno o tom, že termín „veřejná instituce“ dle InfZ (resp. jeho judikaturního výkladu) je širší než definice „veřejnoprávního subjektu“ dle Směrnice; pakliže se tedy Ústavní soud v nálezu ČEZ zabýval toliko výkladem pojmu vnitrostátního práva „veřejná instituce“ dle InfZ, je logické, že jím užitě výrazivo je třeba vnímat prizmatem vnitrostátních poměrů (relevantní doktrína a judikatura), nikoliv evropských předpisů.

[32] K námitce stěžovatelky, že u ní není splněn znak převážného financování, ovládnání či řízení státem nebo územním samosprávným celkem, pročez nemůže být povinným subjektem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o skutečnost podřaditelnou pouze pod kritéria uvedená pod písm. c) a d) stále relevantního testu dle nálezu *Letiště Praha*; pro shledání určitého subjektu veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ je však dostačující toliko převaha vyjmenovaných znaků ve prospěch jeho veřejné povahy [zbývají tedy stále kritéria dle písm. a), b) a e)]. Není proto rozhodně namístě pouze na základě toho, že stěžovatelka není ovládána a řízena státem nebo územním samosprávným celkem, dospět k závěru, že a priori nemůže být povinným subjektem dle InfZ.

[33] Stěžovatelka pak argumentuje také tím, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18, vyslovil, že okruh povinných subjektů dle InfZ a ZRS by měl být stejný; ona přitom není povinna své smlouvy zveřejňovat prostřednictvím registru smluv, pročez nemůže být ani povinným subjektem dle InfZ. Dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS se „prostřednictvím registru smluv povinně uveřejňuje soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž stranou je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby“. Skutečnost, že stěžovatelka nemá dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS povinnost uveřejňovat smlouvy v registru

smluv, však neznamená, že nemůže být veřejnou institucí dle § 2 odst. InfZ. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poukázat na kontext, v jakém Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18 (a následně též např. také v usnesení sp. zn. I. ÚS 4158/18) argument o totožnosti okruhu povinných subjektů dle InfZ a ZRS vyslovil. Jednalo se (v obou odkazovaných případech) o situaci, kdy posuzovanými subjekty byly obchodní společnosti 100% vlastněné státem (společnost OTE, a. s.) nebo územním samosprávným celkem, resp. svazem měst a obcí (VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.). Ústavní soud podpůrně argumentoval tím, že pokud tyto společnosti již jsou povinným subjektem dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS – tedy musejí uveřejňovat své soukromoprávní smlouvy, jakož i smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci v rejstříku smluv [přičemž tuto jejich povinnost shledal ústavně konformní ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17], pak je logické, aby tak tyto subjekty činily i jako povinné subjekty v režimu InfZ. Ústavní soud tedy právě v tomto kontextu vyslovil, že každý subjekt dle § 2 odst. 1 ZRS má být zároveň povinným subjektem dle § 2 odst. 1 InfZ; aneb když už má daný subjekt povinnost zveřejňovat informace dle ZRS, proč by tak neměl činit také podle InfZ, jestliže oba zákony mají tentýž účel. Nutno však zdůraznit, že z předmětného nálezu neplyne, že by to nutně musely být toliko a pouze tyto subjekty; rozhodně tedy neplatí teze stěžovatelky, že povinným subjektem dle InfZ může být pouze ten, jemuž je zároveň uložena publikační povinnost dle ZRS.

III. C Přezkum testu dle nálezu *Letiště Praha*

[34] Pokud stěžovatelka nejprve namítá, že parametry tzv. pětistupňového testu dílčích soukromoprávních či veřejnoprávních znaků byly Ústavním soudem v nálezu ve věci *Letiště Praha* (sp. zn. I. ÚS 260/06), jak byl tento shrnut v odst. [26] tohoto rozhodnutí, vymezeny ještě před novelizací InfZ provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. (čili před implementací Směrnice), Nejvyšší správní soud v tomto ohledu toliko odkazuje na odst. [23] tohoto rozhodnutí. V něm konstatoval, že Česká republika nebyla povinna implementovat Směrnici takovým způsobem, aby snížila již dosažený standard poskytování informací, tedy nebyla povinna zúžit svůj dřívější výklad tohoto pojmu pouze na působnost Směrnice. Test formulovaný Ústavním soudem v nálezu *Letiště Praha* je tedy i přes implementaci Směrnice nadále použitelný, ostatně (jak bylo poukázáno výše) Ústavní soud na něj stále odkazuje a vychází z něj ve svých rozhodnutích (srov. nálezy ve věci *ČEZ*, nálezy sp. zn. II. ÚS 618/18, či usnesení sp. zn. I. ÚS 4158/18).

[35] Nejvyšší správní soud tedy nyní konečně přistupuje k přezkumu tohoto tzv. pětistupňového testu provedeného v napadeném rozsudku městským soudem. Předesílá přitom, že se ztotožňuje s tím, k jakým závěrům městský soud dospěl.

[36] Stěžovatelka byla zřízena zákonem (§ 2 odst. 1 ZHK) a pouze zákonem může být také zrušena; soukromoprávní úkon tedy není přítomnem při jejím vzniku ani zániku [kritérium **a**] je splněno]. Zřizovatelem stěžovatelky je tedy stát, kterýžto jako jediný může rozhodnout o jejím zániku [kritérium **b**] je taktéž splněno]. Posouzení těchto dvou hledisek je přitom podle Nejvyššího správního soudu naprosto jednoznačné, ostatně je v kasační stížnosti nezpochybnuje ani sama stěžovatelka.

[37] Městský soud v napadeném rozsudku správně připustil, že stát nemá vliv na kreaci orgánů stěžovatelky. Volební právo mají dle § 6 odst. 1 ZHK výlučně členové komory, přičemž jimi mohou být pouze právnické a fyzické osoby, které mají sídlo nebo bydliště na území České republiky a provozují podnikatelskou činnost. ZHK sice stanovuje, že jejími orgány jsou sněm komory složený ze všeobecné sněmovny a sněmovny společenstev, představenstvo komory, prezident a viceprezident a dozorčí rada komory; volební a jednacím řád komory však může upravit vnitřní poměry těchto orgánů, zejména délku funkčního období, počet členů volených orgánů a způsob jejich volby a způsob jednání orgánů komory (§ 7 odst. 4). Podstatné však je, že volba představitelů těchto orgánů je výhradně v dispozici členů komory, nikoliv státu [kritérium **c**] tedy není splněno]. Nadto je nutno přisvědčit stěžovateli, že byť zákon stanoví působnost jejich jednotlivých orgánů (srov. § 13 – 17 ZHK), není tato skutečnost nutně znakem její veřejnoprávní povahy, neboť tak zákonodárce činí i u jiných čistě soukromoprávních subjektů (srov. v případě spolků příslušná ustanovení OZ a v případě obchodních společností a družstev ZOK).

[38] Stejně tak městský soud uznal, že stát nevykonává dohled nad operativní činností orgánů stěžovatelky. Poukázal však na to, že představenstvo komory musí předkládat vládě České republiky do 15 dnů od schválení

sněmem statut, jednacím, volebním a příspěvkovým řádem komory (srov. § 20 odst. 1 ZHK). Připustil, že stát vykonává také dohled nad zákonností interních předpisů subjektů soukromého práva, ovšem zdůraznil, že se nejedná o kontrolu automatickou a kontrolorem není sama vláda (srov. § 258 OZ, § 191 a § 428 ZOK). Nejvyšší správní soud reflektuje, jak namítá stěžovatelka, že v kompetenci vlády je pouze kontrolovat souladnost základních dokumentů komory s právními předpisy, neboť dle § 20 odst. 2 ZHK „*vláda rozhodne do 30 dnů od předložení statutu, jednacího, volebního a příspěvkového řádu komory o jejich potvrzení; nepotvrdí je, jsou-li v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo byly-li přijaty v rozporu s tímto zákonem. Pokud komora nezjedná nápravu do 45 dnů od rozhodnutí vlády, předloží vláda věc k rozhodnutí České národní radě (dnes Poslanecké sněmovně)*.“ I tak lze ovšem konstatovat, že takto konstruovaná automatická ze zákona plynoucí dohledová činnost vlády je poměrně mimořádná a neodpovídá charakteru soukromoprávních subjektů, stejně jako možnost zákonodárného orgánu státu za určité specifické situace rozhodnout o statutu, jednacím, volebním či příspěvkovém řádu stěžovatelky namísto ní. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s městským soudem v tom, že stěžovatelka z hlediska existence státního dohledu vykazuje určité znaky veřejné instituce, avšak nikoliv ve zcela přesvědčivé míře [kritérium **d**] je splněno toliko částečně].

[39] Nejvyšší správní soud proto zcela přisvědčuje městskému soudu v tom, že rozhodující pro posouzení, zda je stěžovatelka veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, je posouzení kritéria **e**), tedy povahy jejího účelu.

[40] Podle § 2 ZHK se „*k podpoře podnikatelských aktivit mimo zemědělství, potravinářství a lesnictví, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů zřizuje Hospodářská komora České republiky*“ (odst. 1). „*Komory jsou sdruženími podnikatelů (právníckých i fyzických osob) přijatých za jejich členy*“ (odst. 3). „*Komory jsou právníckými osobami a zapisují se do obchodního rejstříku*“ (odst. 4). „*Sídlem hospodářské komory je hlavní město Praha*“ (odst. 5).

[41] Dle § 4 odst. 1 ZHK platí, že „*komory v rámci své působnosti zejména:*

- a) poskytují svým členům poradenské a konzultační služby v otázkách spojených s podnikatelskou činností,*
- b) vydávají vyjádření podle zvláštních předpisů a odborná stanoviska,*
- c) organizují vzdělávací činnost a spolupracují s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace a při řešení problémů zaměstnanosti,*
- d) na základě předchozího souhlasu členů zabezpečují propagaci a šíření informací o jejich podnikatelské činnosti,*
- e) dbají, aby členové komor vykonávali podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy,*
- f) navazují a rozvíjejí styky s komorami a obdobnými institucemi v zahraničí a uzavírají s nimi dohody, šíří znalosti o ekonomických podmínkách a právních předpisech týkajících se obchodních vztahů se zahraničím a v souvislosti s tím vydávají a rozšiřují informativní a odborné publikace,*
- g) vystavují osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; tato osvědčení mají povahu veřejných listin,*
- h) zřizují a spravují zařízení a instituce na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti,*
- i) spolupracují s podnikatelskými svazy a sdruženími na základě dohod uzavřených v souladu se statutem komor,*
- j) zřizují stálé smírčí komise k předcházení obchodním sporům mezi svými členy,*
- k) vykonávají vlastní hospodářskou činnost na podporu řádného plnění svých úkolů a v souladu se svým posláním,*
- l) ve své působnosti se podílejí na odborné přípravě k výkonu povolání a podporují školská zařízení zřízená k tomuto účelu, m) vedou evidenci členů komor.“*

[42] Dle důvodové zprávy k § 2 ZHK (byť formulované před novelou ZHK provedenou zákonem č. 121/1993 Sb., již bylo zrušeno povinné členství podnikatelů) se činnost Hospodářské komory měla vyvíjet v těchto směrech:

- „podpora podnikání, tj. poskytování profesionálního poradenství v oblasti financování, daní, cla, normalizace a měření, právní apod. Komora bude vydávat vlastní informační materiály, zprostředkovávat služby externích poradců, organizovat výstavy a veletrhy, zprostředkovávat podnikatelské kontakty a informace o svých členech s jejich souhlasem;
- poskytování odborného poradenství pro soudy a státní orgány např. prováděním výkladů obchodních zvyklostí a morálky, posuzování připravovaných právních úprav. Komora se bude podílet i na rozhodování živnostenských úřadů ve věcech živnostenského podnikání;
- zvyšování úrovně podnikatelské činnosti zejména organizováním vzdělávání pro dospělé, kursů a školení, sledováním etiky podnikatelské činnosti a dodržování právních předpisů podnikateli. Závažné zjištění porušení právní povinnosti bude postupovat živnostenskému úřadu k dalšímu postupu;
- vystavování osvědčení o původu zboží a ověřování různých dokladů.

Předpokládá se, že po ustavení orgánů Komory a po vytvoření odpovídajících podmínek bude Komora plnit další úkoly svěřené jí právními předpisy tak, jak je tomu v zemích s vyspělou tržní ekonomikou např. v oblasti výchovy a přípravy mládeže k budoucímu povolání.“

[43] K povaze účelu Hospodářské komory se Nejvyšší správní soud již vyjádřil. Při posuzování, zda Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, v rozsudku čj. 6 As 282/2018-46, konstatoval: „Obě komory (Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR) byly zřízeny zákonem [...], a to nejen za účelem podpory zájmů svých členů, ale právě i za účelem podpory podnikání jakožto silného veřejného zájmu v tržní ekonomice. Komory jsou formálně vzato sdružením fyzických a právnických osob jako jejich členů, jak ale správně uvedl městský soud, **plní řadu veřejných funkcí.** [...] Nejvyšší správní soud domnívá, že **většina z činností spadajících do jejich působnosti uvedená v § 4 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb. má tento širší veřejný přesah, než by odpovídalo toliko zajišťování a ochraně zájmů a potřeb jejich členů,** například organizují vzdělávací činnost a spolupracují s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace a při řešení problémů zaměstnanosti, na základě předchozího souhlasu členů zabezpečují propagaci a šíření informací o jejich podnikatelské činnosti, dbají, aby členové komor vykonávali podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy, navazují a rozvíjejí styky s komorami a obdobnými institucemi v zahraničí a uzavírají s nimi dohody, šíří znalosti o ekonomických podmínkách a právních předpisech týkajících se obchodních vztahů se zahraničím a v souvislosti s tím vydávají a rozšiřují informativní a odborné publikace, vystavují osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; tato osvědčení mají povahu veřejných listin, zřizují a spravují zařízení a instituce na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti).“

[44] Obdobně v kontextu zadávání veřejných zakázek Nejvyšší správní soud zdůraznil zejména veřejný účel Hospodářské komory, když v rozsudku čj. 4 As 132/2018-59, vyslovil: „Z § 2 odst. 1 zákona o HK vyplývá, že HK ČR byla zřízena **k podpoře podnikatelských aktivit, což lze nepochybně považovat za činnost ve veřejném zájmu, neboť pokud jsou podnikatelé úspěšní, vede to zpravidla k většímu ekonomickému blahobytu celé společnosti.** Působnost HK ČR, resp. stěžovatelky jakožto její složky, je dále vymezena demonstrativním výčtem uvedeným v § 4 odst. 1 písm. a) až m) zákona o HK. Z těchto činností lze bez hlubších úvah za činnost ve veřejném zájmu považovat tyto činnosti: organizaci vzdělávací činnosti, propagaci a šíření informací o podnikatelské činnosti, navazování a rozvíjení zahraničních styků, šíření znalostí o ekonomických podmínkách a právních předpisech, vydávání a rozšiřování informativních a odborných publikací, vystavování osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; zřizování a spravování zařízení a institucí na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti, podílení se na odborné přípravě k výkonu povolání a podporování školských zařízení zřízených k tomuto účelu. **To, že je činnost stěžovatelky ve veřejném zájmu, je ostatně zřejmé také z obchodního rejstříku,** v němž je předmět činnosti stěžovatelky vymezen takto: podpora podnikatelských aktivit mimo zemědělství, potravinářství a lesnictví, prosazování a ochrana zájmů členů komory a zajišťování jejich potřeb, pořádání odborných kurzů, školení a jiných vzdělávacích akcí včetně lektorské činnosti, činnost podnikatelských, finančních, organizačních a ekonomických

poradců. [...] **považuje činnost vyvíjenou stěžovatelkou za činnost ve veřejném zájmu.**“ Dále Nejvyšší správní soud „nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky [Krajské hospodářské komory], že se pohybuje v ryze soutěžním prostředí, není státem nijak zvýhodněna, a nesplňuje proto podmínku, na základě které by ji bylo možné považovat za veřejného zadavatele. HK ČR bylo § 4 odst. 1 písm. g) zákonem o HK **svěřeno vystavování osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; s tím, že tato osvědčení mají povahu veřejných listin. V tomto ohledu tak má HK ČR [...] jedinečné postavení a oprávnění. Zákon o HK výslovně opravňuje HK ČR k této činnosti a z nícho nevyplývá, že by tuto specifickou činnost mohl vykonávat také jiný subjekt.** [...] Česká republika zjevně nemá zájem udělit tuto pravomoc dalším subjektům, jelikož nestanovuje obecně platné podmínky, při jejichž naplnění by případný zájemce mohl získat oprávnění tato osvědčení vydávat. Z toho je zřejmé, že **stěžovatelka přinejmenším v této oblasti své činnosti (vydávání certifikátů) nepůsobí v soutěžním prostředí.** Naprosto správný je proto závěr krajského soudu, že k vystavování certifikátů je Českou republikou zmocněna výhradně stěžovatelka. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že v jiných oblastech své činnosti (pořádání školení, získávání nových členů z řad podnikatelských subjektů), je již stěžovatelka konkurenci skutečně vystavena. [...] S ohledem na skutečnost, že **činnost stěžovatelky je ve veřejném zájmu, a s přihlédnutím k výše zmíněnému závěru SDEU v rozsudku Mannesmann, že naplnění podmínky založení či zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu nebrání, pokud činnost ve veřejném zájmu tvoří byť i relativně malý podíl na činnosti daného subjektu, neobstojí ani argumentace stěžovatelky, že nebyla založena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, nýbrž k podpoře podnikatelských aktivit, prosazování a ochrany zájmů svých členů a smyslem jejího zřízení a fungování není uspokojování veřejného zájmu.**“ Soud taktéž v odkazované věci uvedl, že „**činnost stěžovatelky není primárně vykonávána za účelem zisku a na základě státní regulace je k některým činnostem oprávněna pouze stěžovatelka. Stěžovatelka tudíž nepůsobí ve standardních tržních podmínkách tak, jako ostatní obchodní společnosti.**“

[45] Nejvyšší správní soud se i v nyní projednávané věci ztotožňuje s výše uvedenými právními názory, od nichž neshledal důvod se odchýlit. Má za to, že u stěžovatelky převažuje z hlediska jejího účelu i zákonem stanovené působnosti veřejný zájem. Aprobuje posouzení městského soudu vyslovené v napadeném rozsudku, že převažující soukromý zájem lze shledat pouze v poskytování poradenství vlastním členům a jejich propagaci, případně i předcházení obchodním sporům mezi nimi; nicméně i tyto činnosti mají bezprostřední návaznost na obecný veřejný účel stěžovatelky, jímž je podpora podnikatelských aktivit. V případě vydávání vyjádření a odborných stanovisek, řešení problémů zaměstnanosti, vystavování osvědčení v mezinárodním obchodě, podpory a rozvoje podnikání či podpory školských zařízení je veřejný účel stěžovatelky dle Nejvyššího správního soudu zcela zřejmý. I navazování styků se zahraničím a podpora mezinárodního obchodu je spíše ve veřejném zájmu než toliko v soukromém zájmu členů, neboť úspěchy českých podnikatelů na zahraničních trzích mají pozitivní dopad na zaměstnanost a hospodářský rozvoj České republiky. Není tedy pravdou, že rozsah činností vykonávaných stěžovatelkou ve veřejném zájmu je v porovnání s činnostmi ryze soukromoprávními zcela menšinového charakteru.

[46] Nelze přisvědčit ani stěžovatelčině námitce, že městský soud při posouzení jejího účelu nepřihlédl ke koncepční změně v jejím fungování spočívající ve zrušení původně povinné členství podnikatelů v ní. Z napadeného rozsudku jednoznačně plyne, že městský soud si byl plně vědom skutečnosti, že členství v Hospodářské komoře je toliko dobrovolné (srov. jeho odst. [4], [18] či [25]). Stejně tak z kontextu výše citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že tento při jejich formulaci patřičně reflektoval skutečnost, že členství v komoře není povinné. Nejvyšší správní soud se přitom nezotožňuje se stěžovatelkou v tom, že by tato změna snad měla být jednoznačným důkazem vůle zákonodárce skoncovat s její veřejnoprávní povahou a podřadit ji ryze soukromému právu; jak ostatně připouští sama stěžovatelka, zákonodárce novelou provedenou zákonem č. 121/1993 Sb., kterou zrušil povinné členství podnikatelů v ní, nikterak nezasáhl do zákonného vyjádření jejího účelu (§ 2 odst. 1 ZHK) či demonstrativního výčtu jejich činností (§ 4 odst. 1 ZHK).

[47] Stěžovatelka má samozřejmě pravdu, že existují i jiná sdružení či asociace podporující a chránící zájmy podnikatelů. Již se ovšem nelze ztotožnit s tím, že mezi nimi nemá nijak výjimečné či privilegované postavení, tedy že od nich není nikterak odlišná. Především, jak již bylo pojednáno výše, na rozdíl od ostatních subjektů byla zřízena zákonem, který stanoví její účel a působnost; jiná sdružení či asociace chránící obdobné zájmy vznikly ze své vůle, samy si stanovují škálu své činnosti a rozhodnutím svých vlastních orgánů mohou zaniknout – pouze existence stěžovatelky a jí poskytované „služby“ jsou tedy podnikatelům garantovány zákonem. Stejně tak nelze

přehlédnout, že stěžovatelce (na rozdíl od jiných soukromoprávních subjektů) byl svěřen výkon určité části státní správy, např. vydávání tzv. karnetu ATA či provozování míst Czech POINT; tato skutečnost ji zásadně odlišuje od jiných subjektů. Stěžovatelka má pravdu také v tom, že za činnost ve veřejném zájmu lze jistě považovat i podporu mnoha dalších oblastí (ochranu zdraví či životního prostředí), což vykonává mnoho spolků, sdružení či asociací. To, zda jsou tyto subjekty veřejnými institucemi ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, je však závislé na jejich individuálním posouzení z hlediska testu dle nálezu *Letiště Praha*. Soud přitom předesílá, že pokud tyto nejsou zřízeny zákonem, mají formu soukromoprávních subjektů a stát nikterak nezasahuje do jejich činnosti (kreativní jejich orgánů či prováděním kontroly nebo dohledu), nebudou splněna kritéria testu pod písm. a), b), c) ani d), protože je zřejmé, že toliko jejich veřejný účel nemůže postačovat pro jejich shledání povinnými subjekty dle InfZ. To však není případ stěžovatelky.

[48] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené proto shledal, že u stěžovatelky převažuje její veřejný účel [kritérium e) je splněno].

[49] Výstupem provedeného, resp. přezkoumaného tzv. pětistupňového testu dílčích soukromoprávních či veřejnoprávních znaků je zjištění, že stěžovatelka v kritériích a), b), c) a částečně d) vykazuje znaky veřejné instituce, v případě kritéria c) a částečně d) nikoliv. Jelikož však nemusejí být všechna tato kritéria splněna kumulativně, nýbrž rozhoduje toliko převaha jednotlivých znaků, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **stěžovatelka je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ**, a tedy i povinným subjektem dle tohoto zákona. Městský soud proto v napadeném rozsudku nikterak nepochybil, když na základě přesvědčivých a přezkoumatelně vyslovených argumentů dospěl k totožnému závěru.

4198

Pandemický zákon: předchozí zrušení mimořádného opatření na základě soudního přezkumu; chybějící předmět řízení

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

I. Postup dle § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, se neuplatní, došlo-li ke zrušení napadeného mimořádného opatření soudem na základě provedeného soudního přezkumu.

II. Chybějící předmět řízení v důsledku zrušení návrhem napadeného mimořádného opatření soudem představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který vede k odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2021, čj. 6 Ao 10/2021-35)

Věc: M. S. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatel se návrhem ze dne 13. 4. 2021 domáhal zrušení části mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 4. 2021 (ve znění pozdějších mimořádných opatření), vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a s odkazem na § 2 odst. 1 pandemického zákona. Napadeným opatřením odpůrce dle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a dle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona omezil obchod a služby, setkávání osob a právo pokojně se shromažďovat podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

[2] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, zrušil návrhem napadené opatření, nejsou v souzené věci splněny podmínky, na základě kterých by mohlo řízení dále pokračovat. Chybějící předmět řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, který vede k odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jinak řečeno, nelze rozhodovat o tom, co již bylo zrušeno a neexistuje (viz usnesení NSS ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, nebo již usnesení NSS ze dne 22. 4. 2009, čj. 3 Ao 5/2007-85).

[3] K postupu dle § 13 odst. 4 věty první pandemického zákona, podle kterého „[p]ozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení“ (aplikovaného např. v řízení vedeném pod sp. zn. 8 Ao 1/2021), Nejvyšší správní soud doplňuje, že smyslem přijetí tohoto ustanovení zákona bylo reagovat na situace, kdy odpůrce opakovaně vydává obsahově obdobná mimořádná opatření v krátkých časových intervalech, čímž reálně znemožňuje jejich soudní přezkum. O takovou situaci se však v posuzované věci zjevně nejedná. Ke zrušení napadeného opatření došlo na základě provedeného soudního přezkumu Nejvyšším správním soudem, nikoli tedy postupem odpůrce, který by reálně znemožňoval ochranu subjektivních práv navrhovatelů, čemuž má bránit právě speciální ustanovení § 13 odst. 4 pandemického zákona. V daném případě byl požadavek na poskytnutí soudní ochrany ve vztahu k napadenému opatření naplněn a jeho zrušením bylo dosaženo výsledku soudního řízení, kterého se navrhovatel podaným návrhem domáhal.

[4] Nejvyšší správní soud proto návrh v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v chybějícím předmětu řízení.

[5] Zároveň doplňuje, že nová mimořádná opatření přijatá odpůrcem v návaznosti na soudem zrušené mimořádné opatření mohou být napadena novým návrhem. Podle § 13 odst. 2 pandemického zákona platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy (mimořádného opatření) „*lze podat do jednoho měsíce ode dne, kdy návrhem napadené mimořádné opatření nabylo účinnosti*“.

Rozhodnutí správního orgánu: oprávnění pověřeného předsedy; uložení výtky soudci

k § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. (v textu jen „zákon o soudech a soudcích“)

Osoba, která byla pověřena v plném rozsahu činnosti výkonem funkce předsedy okresního soudu, není oprávněna vytknout soudci tohoto soudu drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování (§ 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, čj. 7 As 1/2020-53)

Prejudikatura: č. 233/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1133/07).

Věc: R. M. proti předsedkyni Okresního soudu v Děčíně o udělení výtky, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem se žalobkyně domáhala zrušení písemné výtky ze dne 14. 12. 2016, která byla žalobkyni udělena v reakci na prověrku ze dne 19. 10. 2016 zjištěnou nečinnost ve spisech Okresního soudu v Děčíně sp. zn. 17 C 610/2013, 17 C 455/2013, 17 C 543/2013, 17 C 499/2013, 17 C 442/2013 a 17 C 500/2013, kdy nečinnost měla trvat neodůvodněně po několik měsíců, čímž mělo dojít k porušení § 79 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 29. 11. 2019, čj. 15 A 56/2017-165, podanou žalobu zamítl. Neshledal důvodnou žalobní námitku, že výtka žalobkyni udělila pověřená předsedkyně Okresního soudu v Děčíně, která však nebyla do své funkce jmenována po právu, a proto byla výtka učiněna osobou neoprávněnou. Podle názoru krajského soudu byla pověřená předsedkyně oprávněna vykonávat funkci předsedkyně Okresního

soudu v Děčíně, neboť potřebné kompetenční ustanovení obsahuje § 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích, podle kterého předseda krajského soudu mimo jiné řídí a kontroluje výkon státní správy okresních soudů prováděný jejich předsedy. Krajský soud proto dovodil, že předseda krajského soudu nemusí po dobu neobsazenosti funkce předsedy okresního soudu vykonávat státní správu okresního soudu přímo osobně, ale může v souladu s § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích pověřit výkonem funkce předsedy okresního soudu některého ze soudců příslušného soudu, což se v daném případě také stalo. Pověřená předsedkyně byla v době udělení výtky oprávněna vykonávat i kárnou pravomoc svěřenou zákonem předsedovi okresního soudu, neboť z formulace jejího pověření, kterým byla pověřena zastupováním funkce předsedy Okresního soudu v Děčíně, vyplývá, že byla pověřena výkonem této funkce v plném rozsahu bez jakéhokoliv omezení, tedy že byla po dobu trvání pověření oprávněna vykonávat veškerou činnost, která je zejména § 127, § 128 a § 88a zákona o soudech a soudcích svěřena k výkonu předsedovi okresního soudu, a to včetně úkonů v rámci kárné odpovědnosti soudců okresního soudu.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítla, že výtku jí udělila pověřená předsedkyně, která však nebyla do své funkce jmenována po právu, a proto byla učiněna osobou neoprávněnou. Podle názoru stěžovatelky krajský soud z § 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích nesprávně dovodil, že právě toto ustanovení umožňuje předsedovi krajského soudu osobně, anebo prostřednictvím jiné osoby vykonávat všechna oprávnění předsedy okresního soudu. Podle krajského soudu byla pověřená předsedkyně v době udělení výtky plně kompetentní k udělení výtky podle § 88a zákona o soudech a soudcích, neboť takovému právnímu závěru koresponduje rozhodovací praxe kárného senátu Nejvyššího správního soudu, který na základě návrhu JUDr. Zdeňky Hoškové, který učinila v době pověření zastupováním funkce předsedy Okresního soudu v Děčíně, projednal kárnou žalobu vedenou proti jinému soudci tohoto soudu a rozhodl pravomocně rozhodnutím ze dne 16. 3. 2017, čj. 16 Kss 4/2016-109, o kárné odpovědnosti uvedeného soudce. Stěžovatelka však odkaz na uvedené rozhodnutí považovala za nepřiléhavý, jelikož ve zmíněném řízení nikdo nezákonnost pověření JUDr. Hoškové předsedkyní okresního soudu nenamítla a Nejvyšší správní soud se jí nezabýval ani z úřední povinnosti. Stěžovatelce bylo navíc známo, že v této skončené věci byl podán návrh na obnovu řízení právě z důvodu, že kárný návrh byl podán pouze pověřenou předsedkyní okresního soudu.

Naopak jiný kárný senát Nejvyššího správního soudu rozhodnutím ze dne 18. 12. 2019, čj. 12 Ksz 6/2019-110, zastavil kárné řízení o kárné odpovědnosti kárně obviněného státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Ostravě právě s odůvodněním, že „*navrhovatel, který byl pověřen v plném rozsahu činnosti výkonem funkce okresního státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Ostravě, není navrhovatelem, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce podle § 8 odst. 5 zákona o kárném řízení*“. Tento kárný senát přitom své rozhodnutí o neexistenci aktivní legitimace k podání kárného návrhu pouze pověřeným vedoucím státním zástupcem odůvodnil v zásadě s odkazem na stejné ústavní principy, jakými stěžovatelka ve své žalobě a dále v průběhu celého řízení odůvodňovala nemožnost udělení výtky pouze pověřenou předsedkyní okresního soudu. Navíc § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích stanoví možnost pověřit řadového soudce pouze jednotlivými úkony při správě soudu, a to při zachování vlastní odpovědnosti předsedy krajského soudu. Pověření v plném rozsahu funkce (úplnou pravomocí předsedy okresního soudu) je ve zcela zjevném rozporu s tímto zákonným ustanovením, neboť je to přesný opak jednotlivého úkonu a pověřující se fakticky zbavuje kontroly, bezprostřednosti, vědomé detailní delegace a v důsledku toho i odpovědnosti za danou funkci. Krajský soud dále nijak neřešil, zda výkonem těchto kompetencí nebyli předsedou soudu pověřeni místopředsedové okresního soudu, a to jiným způsobem než rozvrhem práce. Z rozvrhu práce Okresního soudu v Děčíně pro rok 2016 přitom vyplynulo, že místopředsedové soudu nebyli pověřeni zastupováním předsedy okresního soudu v podstatě v žádném rozsahu jeho kompetencí (až na rozhodování o přidělení věci v případě vyloučení soudce či na rozhodování o přidělení věci jinému soudci v případě vysokého nápadu věci vyřizovaných v rámci pohotovosti), přesto vykonávali až do konce roku 2019 řadu činností svěřených zákonem v rámci státní správy soudu předsedovi soudu (například prodlužování lhůty k vypracování písemných vyhotovení rozsudků, vyřizování stížností na průtahy v řízení atd.).

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že JUDr. Zdeňka Hošková byla na základě pověření předsedy Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 12. 2015 pověřena zastupováním neobsazené funkce

předsedkyně Okresního soudu v Děčíně v souladu se zákonem, a tedy byla nadána i pravomocí být kárnou navrhovatelkou.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem i písemnou výtku udělenou pověřenou předsedkyní okresního soudu.

Z odůvodnění:

[22] Nejvyšší správní soud přisvědčil námitce stěžovatelky, že výtku jí udělila pověřená předsedkyně, která však nebyla osobou k tomu oprávněnou.

[23] V nyní posuzované věci je nesporné, že JUDr. Zdeňka Hošková byla v době, kdy byla výtka udělena, nikoli jmenovanou předsedkyní Okresního soudu v Děčíně, nýbrž toliko „pověřenou předsedkyní“, přesněji řečeno soudkyní krajského soudu dočasně přidělenou k Okresnímu soudu v Děčíně a pověřenou výkonem funkce předsedy okresního soudu. Pověřil ji předseda krajského soudu, jenž ve vztahu k danému okresnímu soudu vykonává některé pravomoci na úseku státní správy soudnictví podle § 126 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Pověření bylo opřeno o písmeno h) zmíněného paragrafu, podle něhož „[p]ředseda krajského soudu vykonává státní správu krajského soudu a okresních soudů v jeho obvodu tím, že řídí a kontroluje výkon státní správy okresních soudů prováděný jejich předsedy“.

[24] Podle § 88a zákona o soudech a soudcích „[d]robné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídít tím, že je soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu vytkne, je-li to postačující“.

[25] Podle § 8 odst. 2 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „zákon o kárném řízení“), platí, že „[n]ávrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti soudce jsou oprávněni podat

a) prezident republiky proti kterémukoliv soudci,

b) ministr spravedlnosti proti kterémukoliv soudci,

c) předseda Nejvyššího soudu proti kterémukoliv soudci tohoto soudu a dále proti soudci soudu nižšího stupně jednajícího ve věcech patřících do pravomoci soudů, v nichž je Nejvyšší soud vrcholným soudním orgánem,

d) předseda Nejvyššího správního soudu proti kterémukoliv soudci tohoto soudu a proti soudci soudu nižšího stupně jednajícího ve věcech patřících do pravomoci soudů, v nichž je Nejvyšší správní soud vrcholným soudním orgánem,

e) předseda vrchního soudu proti kterémukoliv soudci příslušného vrchního soudu a dále proti soudci soudu nižšího stupně,

f) předseda krajského soudu proti kterémukoliv soudci příslušného krajského soudu a proti soudci okresního soudu,

g) předseda okresního soudu proti soudci příslušného okresního soudu a proti soudci jiného okresního soudu“.

[26] Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že výtku je oprávněna udělit jen některá z osob taxativně vymezených v § 8 odst. 2 zákona o kárném řízení. V nyní posuzovaném případě měla být touto osobou předsedkyně okresního soudu ve smyslu písm. g) zmíněného odstavce. Aby byla fyzická osoba předsedkyní okresního soudu, musela být do funkce řádně jmenována postupem podle § 105 odst. 1 věta první zákona o soudech a soudcích. Jmenování do funkce je úkon příslušného orgánu provedený za zákonem předepsaných podmínek, tedy nepochybně má jednoznačné skutkové aspekty – jde o jednání fyzické osoby nadané příslušnou jmenovací pravomocí (ministra spravedlnosti) poté, co jiná fyzická osoba mající návrhovou pravomoc (předseda příslušného krajského soudu) svým projevem vůle učinila jmenovací návrh. „Pověřená předsedkyně“ není osobou, ve vztahu k jejímuž právnímu postavení učinil ministr spravedlnosti na návrh příslušného předsedy krajského soudu jmenovací úkon podle § 105 odst. 1 věty první zákona o soudech a soudcích, tedy svůj projev vůle; do své „funkce“ byla „ustavena“ příslušným předsedou krajského soudu s odkazem na § 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích.

[27] Gramatický výklad § 8 odst. 2 zákona o kárném řízení svědčí tomu, že pověřená předsedkyně okresního soudu není ani jednou z osob uvedených v taxativním výčtu daného ustanovení. Jak nicméně ve své judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud, gramatický výklad je pouhým prvotním přiblížením se k aplikované právní normě. „Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ (nález ÚS ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07, č. 233/2007 Sb. ÚS). Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že ani jiné metody výkladu nevedou k tomu, že by pověřená předsedkyně okresního soudu mohla být kárným navrhovatelem a v přímé návaznosti na to pak mohla postupovat podle § 88a zákona o soudech a soudcích.

[28] Pokud jde o výklad historický, lze odkázat na důvodovou zprávu k zákonu o kárném řízení (sněmovní tisk č. 877, III. volební období, Poslanecká sněmovna Parlamentu), která k § 8 uváděla: „Kárné řízení bude možno zahájit **pouze na návrh oprávněných subjektů**. Okruh osob oprávněných k podání návrhu na zahájení kárného řízení se navrhuje vymezit způsobem, který především navazuje na vymezení působnosti jednotlivých článků státní správy soudů a státní správy státních zastupitelství. Vzhledem k tomu, že poznatky o skutečnostech, které mohou zakládat kárnou odpovědnost soudce, mohou být získány i jinak než předsedou soudu při výkonu státní správy vůči soudcům příslušného soudu, především v souvislosti s rozhodovací činností, rozšiřuje se okruh navrhovatelů i na další předsedy soudů.“ (zvýraznění přidáno NSS). Historický zákonodárce tedy zamýšlel, aby návrh na zahájení řízení mohl podat pouze zákonem jasně vymezený okruh navrhovatelů. Závěr, že by kárným navrhovatelem mohla být pověřená předsedkyně okresního soudu, je v rozporu i s výkladem teleologickým. V taxativnosti výčtu osob oprávněných podat kárný návrh lze totiž spatřovat cíl zákonodárce, aby byl jasně daný okruh osob, které mohou kárné řízení iniciovat.

[29] Nejvyšší správní soud uvážil i to, že by mohlo být v určitých situacích nezbytné vykládat určitá ustanovení širěji, pokud by jinak zaujatý výklad vedl ke zjevně nerozumným výsledkům. Takovým zjevně nerozumným výsledkem by mohlo být i ohrožení činnosti určitého článku soudní soustavy, kterému by nešlo jinými opatřeními zabránit. Tak tomu ale v nyní posuzované věci není. Nelze totiž pominout, že možnost podat kárný návrh mají také další oprávnění navrhovatelé. Drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování tak může konkrétnímu soudci okresního soudu vytknout např. předseda krajského soudu, byť by se tak případně dělalo v úzké návaznosti na zjištění učiněná v souvislosti s dohledem nad řízeními vedenými u okresního soudu se zřetelem k tomu, zda v nich nedocházelo ke zbytečným průtahům (§ 127 odst. 2 zákona o soudech a soudcích).

[30] Nejvyšší správní soud se je vědom, že kárný senát zdejšího soudu v minulosti věcně projednal návrh na zahájení kárného řízení podaný JUDr. Hoškovou jako pověřenou předsedkyní Okresního soudu v Děčíně, a to ve věci vedené pod sp. zn. 16 Kss 4/2016. V této souvislosti je však třeba konstatovat, že nyní rozhodující senát není formálně vázán dřívějšími rozhodnutími kárného senátu a může rozhodné právní otázky posoudit odlišně. V předmětné věci se kárný senát otáže, zda v případě JUDr. Hoškové jde o oprávněnou navrhovatelku, výslovně nevěnoval, žádný z účastníků tuto souvislost nepředložil jako hledisko případné zákonnosti návrhu na vydání kárného opatření. Kárný senát si byl sice vědom, že navrhovatelka je pověřenou předsedkyní, ale učinil toliko implicitní závěr, že tato souvislost nebrání věcnému projednání podaného návrhu. Nutno rovněž připomenout, že v uvedené věci byl následně podán návrh na obnovu řízení právě z tohoto důvodu. Tento návrh však Nejvyšší správní soud zamítl rozhodnutím ze dne 15. 1. 2020, čj. 16 Kss 4/2019-70. Důvodem pro zamítnutí návrhu bylo nesplnění jedné z nutných podmínek pro povolení obnovy kárného řízení, a sice aby skutečnost, že kárný návrh podala tehdy „toliko“ pověřená předsedkyně okresního soudu, byla původnímu kárnému senátu neznámá. K samotnému důvodu podání návrhu na obnovu řízení se však soud věcně nevyjádřil.

[31] Naopak za recentní relevantní judikaturu nezbylo než v tomto ohledu považovat rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, čj. 12 Ksz 6/2019-110, na které poukazovala stěžovatelka. V tomto rozhodnutí kárný soud dospěl k závěru, že navrhovatel, který byl pověřen v plném rozsahu činnosti výkonem funkce okresního státního zástupce okresního státního zastupitelství, není navrhovatelem, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce podle § 8 odst. 5 zákona o kárném řízení. V této souvislosti je třeba uvést, že byť uvedený kárný senát neposuzoval situaci v případě soudů, Nejvyšší správní soud nyní nenalezl dostatek relevantních argumentů pro nepřenositelnost vysloveného

právního názoru i na postavení pověřeného předsedy okresního soudu. Jestliže § 88a zákona o soudech a soudcích umožňuje vytknout drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování pouze takovému orgánu státní správy soudu, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, pak nezbyvá než s ohledem na shora uvedené uzavřít, že toliko pověřený předseda okresního soudu takovou pravomocí nedisponuje.

4200

Pandemický zákon: zjevně neopodstatněný návrh na zrušení mimořádného opatření

k § 13 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „pandemický zákon“)

Jsou-li tvrzení uvedená v návrhu takového charakteru, že nemohou vést ke zrušení mimořádného opatření, ani kdyby je navrhovatel doložil nebo se jinak ukázala být pravdivými, nemůže být návrh důvodný. Je-li zjistitelné na první pohled, bez pochyb, jednoznačně, nesporně a bez dokazování či složitých právních úvah apod., že návrh nemůže být úspěšný, soud jej odmítne podle § 13 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, pro zjevnou neopodstatněnost.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 Ao 1/2021-19)

Prejudikatura: č. 701/2005 Sb. NSS, č. 909/2006 Sb. NSS.

Věc: T. J. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Navrhovatel dne 3. 4. 2021 doručil Nejvyššímu správnímu soudu návrh, kterým se domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 5. 3. 2021 (dále jen „napadené opatření“) vydaného podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) a § 2 odst. 1 pandemického zákona.

Napadeným opatřením odpůrce postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona v článku I veřejným zaměstnavatelům, kteří zaměstnávají alespoň 50 osob, uložil, že „*smí [...] umožnit svým zaměstnancům osobní přítomnost na pracovišti zaměstnavatele v České republice pouze za předpokladu, že zaměstnanec podstoupil v posledních 7 dnech RT-PCR test na přítomnost viru SARS-CoV-2, POC antigenní test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo v prostorách zaměstnavatele, které zaměstnavatel určí, preventivní test na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2 prostřednictvím testu poskytnutého mu zaměstnavatelem, není-li v čl. III stanoveno jinak, a jeho výsledek je negativní. Zaměstnavatelé uvedení ve větě první jsou povinni zajistit nejpozději od 10. března 2021 pro své zaměstnance POC antigenní testy na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 prováděné poskytovatelem zdravotních služeb nebo testy na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2, které lze použít laickou osobou, a to s frekvencí alespoň jedenkrát za týden.*“ V článku III dále uložil, že „*[z]aměstnanci jsou povinni na výzvu zaměstnavatele testování podle čl. I a II podstoupit, a to s výjimkou osob, které a) prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19 [...], nebo b) mají vystavený certifikát Ministerstva zdravotnictví ČR o provedeném očkování proti onemocnění COVID-19 [...]. Zaměstnanec je povinen prokázat to, že podstoupil RT-PCR test na přítomnost viru SARS-CoV-2 nebo POC antigenní test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 podle čl. I nebo II, a skutečnosti podle odstavce 1 potvrzením vystaveným poskytovatelem zdravotních služeb.*“

Navrhovatel jakožto zaměstnanec veřejné vysoké školy brojil proti povinnosti podrobit se nevyžádaným, ne odborně prováděným testům. Tato povinnost není obsažena v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, přičemž zaměstnavatel neúčast na těchto testech trestá jako neplnění povinností zaměstnance. Navrhovatel namítal, že je alergik a trpí silnou alergickou rýmou. Jeho zdravotní stav dle jeho tvrzení zhoršují časté výtěry z nosní dutiny při provádění testů. Podle navrhovatele testování zaměstnanců není efektivním opatřením a odpůrce by se měl soustředit na dodržování dalších opatření například ve venkovních prostorách. Povinné testování zaměstnanců považoval za šikanózní v porovnání s masivním nedodržováním jiných opatření na veřejnosti.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že samotestování není zdravotní službou a mohou ho provádět laici, neboť při výtěru nedochází k takovému zásahu do tělesné integrity. Zaměstnavatel má povinnost vytvářet podmínky pro bezpečné a zdravé neohrožující pracovní prostředí. Zdravotní důsledky spojené s COVID-19 jsou závažnější než zhoršení alergie, které nikoho neohrožuje na životě. Práce v uzavřených prostorech v kolektivu je epidemiologicky rizikovější než pohyb venku. To je uvedeno i v odůvodnění napadeného opatření. Odpůrce při přijímání mimořádných opatření zohlednil princip proporcionality.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

Z odůvodnění:

(...)

[9] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda se v případě navrhovatele nejedná o zjevně neopodstatněný návrh.

[10] Podle § 13 odst. 3 pandemického zákona „[j]e-li návrh zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne“.

[11] Kategorie *zjevně neopodstatněného* návrhu je neurčitým právním pojmem. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu „[n]eurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se [soud] musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Proto se zjištění, zda v daném případě [jde o neurčitý právní pojem], musí odvíjet od hodnocení všech okolností konkrétního případu, z nichž [se] učiní závěr, zda je daný pojem naplněn, či nikoli. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli. Současně však dbá na to, aby v zákoně byly uvedeny alespoň některé charakteristické znaky.“ (podle rozsudku NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS)

[12] Pandemický zákon, ačkoli daný pojem užívá, neuvádí žádné charakteristické znaky situací pod tento pojem spadajících. Blíže jej nevysvětluje ani důvodová zpráva k pandemickému zákonu.

[13] Obdobným institutem je odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost v řízení před Ústavním soudem podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jehož formulací se § 13 odst. 3 pandemického zákona zřejmě inspiroval. Výklad pojmu „*zjevná neopodstatněnost*“ v kontextu návrhů na zrušení mimořádných opatření podle pandemického zákona však z § 47 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu nelze dovodit, jelikož judikatura Ústavního soudu mu vnukla specifický význam aplikovatelný výlučně v souvislosti s posuzováním z hlediska dodržování ústavně chráněných práv a svobod.

[14] Výkladová vodítka ke *zjevně neopodstatněnosti* však lze nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu k pojmu *zjevně neúspěšný* či *bezúspěšný návrh*, s nímž pracuje § 36 odst. 3 s. ř. s., který se týká žádosti účastníka soudního řízení správního o osvobození od soudních poplatků. Pojem návrh, který *zjevně nemůže být úspěšný*, lze zásadně ztotožnit s pojmem *zjevně neopodstatněnosti*. Byť zákonodárce užil odlišných slovních výrazů, v jejich smyslu nelze vnímat podstatné významové nuance, které by vylučovaly aplikovatelnost již vyslovených judikaturních závěrů. Neopodstatněnost návrhu je tentýž výraz pro jeho nedůvodnost. Nedůvodnost přitom značí, že návrh není úspěšný. Zjevná neopodstatněnost návrhu je tak výrazovým synonymem pro návrh, který zjevně nemůže být úspěšný.

[15] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu „[z]jevná neúspěšnost návrhu by měla být zjištělná bez pochyb, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování“ (blíže viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2006, čj. 4 Ads 19/2005-105, č. 909/2006 Sb. NSS, ze dne 10. 9. 2008, čj. 9 As 97/2007-29, či ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 102/2007-72).

[16] V usnesení ze dne 9. 7. 2020, čj. 2 Ads 149/2020-19, Nejvyšší správní soud ve věci návrhu na obnovu řízení uvedl, že „*zcela jednoznačná, nesporná a okamžitě zjištělná neúspěšnost znamená, že ať už by stěžovatel v*

kasací stížnosti uvedl jakékoliv důvody, nemohl by uspět“ (obdobně i rozsudky NSS ze dne 14. 11. 2013, čj. 1 As 100/2013-16, či ze dne 9. 10. 2013, čj. 1 As 101/2013-23).

[17] Odborná literatura uvádí, že „*návrh není zjevně neúspěšný ani tehdy, pokud je třeba k právnímu závěru komplikovanějšího výkladu (složitější případy výkladu práva). Naopak zjevně neúspěšným návrhem bude skutkově i právně jednoznačná věc, ve které právní závěr jednoznačně vyplývá z textu zákona bez potřeby jeho interpretace (in claris non fit interpretatio).*“ (Kühn, Z. *Soudní řád správní: komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2019.)

[18] V těchto intencích Nejvyšší správní soud posoudil obsah návrhu navrhovatele, který odmítá jakožto zaměstnanec podstupovat testování na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 podle napadeného opatření z důvodu, že časté výtěry z nosní dutiny při provádění testů zhoršují jeho alergii a alergickou rýmu, a dospěl k závěru, že je zjevně neopodstatněný.

[19] Podle Nejvyššího správního soudu je již na základě tvrzení navrhovatele bez nutnosti hlubšího zkoumání a provedení jakéhokoliv dokazování nesporné a jednoznačně možno konstatovat, že návrh nemá šanci na úspěch. Napadené opatření výslovně stanoví zaměstnanci povinnost podle čl. III podstoupit testování vymezené v čl. I. Článek I napadeného opatření dovoluje zaměstnavateli umožnit přítomnost na pracovišti jen těm zaměstnancům, kteří podstoupili „*RT-PCR test na přítomnost viru SARS-CoV-2, POC antigenní test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo v prostorách zaměstnavatele, které zaměstnavatel určí, preventivní test na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2 prostřednictvím testu poskytnutého mu zaměstnavatelem*“. Dále článek I napadeného opatření stanoví povinnost zaměstnavateli zajistit pro zaměstnance „*POC antigenní testy na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 prováděné poskytovatelem zdravotních služeb nebo testy na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2, které lze použít laickou osobou*“. Přesně takto definované druhy testů je zaměstnavatel povinen podle napadeného opatření pro zaměstnance zajistit. Napadené opatření tedy nikterak blíže nespecifikuje druhy testů zajišťované zaměstnavatelem podle toho, jakou cestou či způsobem mají být vzorky zaměstnancům odebrány. V tomto ohledu tedy napadené opatření toliko stanoví povinnost zaměstnance nějaký druh testu podstoupit a povinnost zaměstnavatele nějaký druh testu zajistit. V horizontálním vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem však neupravuje, jaké konkrétní preventivní testy pro samotestování zaměstnanců mají být zaměstnavatelem zajištěny. Záleží na individuálních okolnostech případu (např. na zdravotním stavu zaměstnance), kdy lze ze strany zaměstnance přiměřeně po zaměstnavateli požadovat zajištění toho kterého druhu preventivního testu a kdy je naopak zaměstnavatel povinen takový druh preventivního testu pro zaměstnance opatřit. Obdobně jako napadené opatření nestanoví povinnost zaměstnanci podstoupit preventivní test výtěrem z nosu, nestanoví ani zaměstnavateli povinnost, ale ani právo po svých zaměstnancích požadovat výlučně testování tohoto typu. Je přitom všeobecně známo, že cenově srovnatelných alternativ testování je na trhu reálně v čase dostupných hned několik, přičemž seznam testů použitelných k těmto účelům vede a uveřejňuje odpůrce na svých internetových stránkách [Ministerstvo zdravotnictví České republiky, 'Seznam antigenních testů' (*Ministerstvo zdravotnictví České republiky*, ze dne 27. února 2021)]. Kromě odběru výtěrem z nosu lze podle tohoto seznamu testovací vzorek odebrat výtěrem z krku, z dutiny ústní, ze stolice či přímo ze slin.

[20] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že pro přítomnost na pracovišti je možné provést kromě PCR testu a POC antigenního testu prováděného poskytovatelem zdravotních služeb i laický test, kterých je vícero druhů, což umožňuje zaměstnanci se testovat, aniž by musel provádět výtěry z nosu. Návrh tedy zjevně nemůže uspět, jelikož v něm navrhovatel brojí výslovně pouze proti provádění laických testů výtěrem z nosu. Nikterak však ve svém návrhu nezohledňuje, že ke splnění povinnosti mohou sloužit i jiné druhy testů, proti jejichž provádění ve svém návrhu nic nenamítá. Ani z jeho tvrzení o zhoršení alergické rýmy nelze nikterak dovodit, že by i jiné alternativy provádění laických testů mohly jeho zdravotní stav zhoršit. Není-li laický test prováděný výtěrem z nosu jediným způsobem, jak lze splnit povinnost podle napadeného opatření, nemůže návrh navrhovatele vést k jeho zrušení, ani kdyby se jeho tvrzení ukázala být pravdivými. Závažnost zhoršení alergické rýmy v porovnání s hrozcími následky epidemie, jejímuž rozvoji má kromě jiných i napadené opatření bránit, soud v této procesní situaci nemusel hodnotit. Navrhovatel ani nenamítá, že by zaměstnavatel odmítl zaměstnanci poskytnout jinou alternativu laického testu než výtěrem z nosu nebo že by jiné druhy laických testů byly finančně či jinak na trhu nedostupné. Nadto brojí výslovně pouze proti laickému provádění testů, ačkoliv napadené opatření umožňuje i testování prováděné poskytovatelem zdravotních služeb, které je hrazeno z veřejného zdravotního pojištění. Bez

návrhových námitek Nejvyššímu správnímu soudu nepřislúší se těmito úvahami zabývat. Ačkoliv navrhovatel srozumitelně formuloval, proti čemu brojí, jeho toliko obecné návrhové body již ze své podstaty nemohou dospěhnout zrušení napadeného opatření.

[21] Vzhledem ke zjevné neopodstatněnosti návrhových bodů se nelze vyjádřit ani k obecně formulované námitce navrhovatele, že laický test s výtěrem z nosu je šikanózní oproti jiným mimořádným opatřením odpůrce proti šíření nemoci, jejichž dodržování není vymáháno.

[22] Nejvyšší správní soud dodává, že věci se nelze zabývat na základě paušálního odkazu navrhovatele na argumenty, které uvedl v jiném řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu o návrhu jiné osoby proti jinému mimořádnému opatření odpůrce (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud je při přezkumu opatření obecné povahy vázán rozsahem a obsahem návrhu v dané věci (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

[23] Z textu napadeného opatření je tedy podle Nejvyššího správního soudu na první pohled jednoznačné a nesporné, že neexistuje jakákoliv reálná šance, aby na základě návrhu navrhovatele tak, jak byl podán, bylo napadené opatření zrušeno. I kdyby svá tvrzení navrhovatel doložil, nemohlo by to nic změnit na tom, že návrh nemůže být důvodný. Nejvyšší správní soud poznamenává, že § 101b odst. 2 s. ř. s. brání tomu, aby navrhovatel návrhové body v dalším řízení ještě rozšiřoval.

4201

Správní řízení: přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu

k § 4 odst. 4, § 7 a § 149 odst. 8 správního řádu, ve znění zákona č. 403/2020 Sb.

Řízení o přezkumu závazného stanoviska dle § 149 odst. 8 (dříve odst. 5) správního řádu nemá účastníky. Pokud však takové přezkumné řízení probíhá v rámci „hlavního“ správního řízení, pro něž bylo přezkoumávané závazné stanovisko vydáno (ať již je předmětem přezkumu závazné stanovisko dotčeného správního orgánu vydané v řízení v prvním stupni nebo závazné stanovisko vydané správním orgánem nadřízeným dotčenému správnímu orgánu v odvolacím řízení), může být na základě konkrétních okolností dané věci v zájmu zachování práv dotčených osob ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu a jejich rovného postavení ve smyslu § 7 správního řádu nezbytné poskytnout těmto dotčeným osobám, tedy účastníkům „hlavního“ správního řízení, možnost se k otázce, zda má dojít ke zrušení či změně přezkoumávaného závazného stanoviska, vyjádřit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, čj. 5 As 168/2018-107)

Prejudikatura: č. 2364/2011 Sb. NSS, č. 2381/2011 Sb. NSS, č. 3214/2015 Sb. NSS, č. 4139/2021 Sb. NSS.

Věc: a) Pankrácká společnost, z.s. a b) Klub Za starou Prahu, z.s. proti Magistrátu hl. m. Prahy, za účasti: 1) Realfina a.s., 2) Aktiv proti Korupci, z.s., 3) CETIN a.s. (dříve Česká telekomunikační infrastruktura a.s.), 4) Dial Telecom, a.s., 5) městská část Praha 1, 6) WELWYN COMPANY, a.s., o přezkumu závazného stanoviska, o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení 5) a 6).

Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 5) [dále také jen „stěžovatel a“)“], kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 6) [dále také jen „stěžovatel b“)“] a kasační stížnost žalovaného [dále také jen „stěžovatel c“)“] směřují proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 A 188/2017-139, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (žalovaného) ze dne 21. 8. 2017, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 11. 11. 2016.

Tímto rozhodnutím stavebního úřadu došlo na základě žádosti městské části Praha 1 [osoby zúčastněné na řízení 5), resp. stěžovatele a)] k umístění stavby „*Revitalizace spodní části Václavského náměstí, úsek Na Příkopě – Vodčickova*“, na příslušných pozemcích v k. ú. Nové Město, Praha 1. Stavební úřad vydal toto rozhodnutí mimo jiné na základě závazného stanoviska Magistrátu hl. m. Prahy, odboru památkové péče, jako dotčeného orgánu státní památkové péče ze dne 25. 7. 2016, (dále jen „závazné stanovisko dotčeného orgánu“). Dotčený orgán si

před vydáním stanoviska vyžádal vyjádření Národního památkového ústavu a následně v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu dal možnost se k němu vyjádřit také městské části Praha 1 [stěžovateli a]) jako žadateli. Za účelem zjištění úplného stavu věci si dotčený orgán dále vyžádal také posouzení nezávislým poradním orgánem, Sborem expertů pro památkovou péči, a dále také vyjádření Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy, a to především s ohledem na posouzení umístění vjezdové a výjezdové rampy podzemních garáží na Václavském náměstí. Dotčený orgán na rozdíl od Národního památkového ústavu dospěl k závěru, že realizace pro vjezd a výjezd z podzemních garáží na Václavském náměstí je přípustná za podmínky, že bude zpracován detailní návrh hrazení ramp, který bude předložen k posouzení dotčenému orgánu v procesu vydání závazného stanoviska k dalšímu stupni projektové dokumentace.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby podali mimo jiné žalobci a) a b) odvolání. Součástí odvolání žalobce b) byl i nesouhlas se závazným stanoviskem dotčeného orgánu.

Ministerstvu kultury jakožto orgánu státní památkové péče nadřízenému dotčenému orgánu byla dne 6. 2. 2017 doručena žádost žalovaného o změnu nebo potvrzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v odvolacím řízení ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (nyní § 149 odst. 7 správního řádu). Dne 18. 10. 2016 obdrželo Ministerstvo kultury také podnět Národního památkového ústavu na přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť dotčený orgán dle něj nenaplnil principy ochrany svěřených památkových hodnot v dané lokalitě, jestliže dostatečně neodůvodnil své odlišné stanovisko od vyjádření Národního památkového ústavu, na kterém své závazné stanovisko založil.

Závazné stanovisko dotčeného orgánu bylo následně změněno závazným stanoviskem Ministerstva kultury ze dne 7. 4. 2017, (dále jen „první závazné stanovisko ministerstva“), mimo jiné tak, že vybudování ramp pro podzemní garáže na Václavském náměstí je z hlediska zájmů památkové péče nepřipustné. Dotčený orgán dle ministerstva postupoval v přímém rozporu s § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu, neboť pokud se ve výroku závazného stanoviska odchýlil od vyjádření Národního památkového ústavu ve smyslu § 14 odst. 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“), nebo pokud by jeho závazné stanovisko představovalo odklon od předchozí praxe, měl dotčený orgán své postupy řádně zdůvodnit ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Ministerstvo mělo vydáním prvního závazného stanoviska za vyřízený i podnět Národního památkového ústavu.

Proti prvnímu závaznému stanovisku ministerstva podaly dne 28. 4. 2017 mimo jiné osoba zúčastněná na řízení 5) a osoba zúčastněná na řízení 6) rozklad, který považovaly za přípustný, neboť dle jejich vyjádření neměly možnost se proti prvnímu závaznému stanovisku bránit ani se k jeho vydání předem vyjádřit a ochrana ve správním soudnictví je dle nich značně omezená. Nemožnost podat rozklad by zasáhla do jejich práva na spravedlivý proces. Pro případ, že by byl rozklad zamítnut, požadovaly zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu (nyní § 149 odst. 8 správního řádu). Rozhodnutím ministra kultury ze dne 26. 6. 2017 byl rozklad dle § 152 odst. 4, odst. 5 písm. b) ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřipustný zamítnut a zároveň bylo první závazné stanovisko ministerstva ve zkráceném přezkumném řízení podle § 95 odst. 2, § 97 odst. 3 a § 98 ve spojení s § 149 odst. 5 správního řádu zrušeno a věc byl vrácena ministerstvu k novému projednání.

Ministr dospěl k závěru, že se ministerstvo nevypořádalo s některými argumenty dotčeného orgánu a dále nedostatečně zkoumalo a odůvodnilo, zda a nakolik byly splněny podmínky stanovené závazným stanoviskem dotčeného orgánu ze dne 19. 4. 2011, které bylo vydáno k příslušné studii stavby a které bylo ministerstvem potvrzeno. Tímto stanoviskem bylo dle ministra založeno legitimní očekávání žadatelů o přípustnosti varianty umístění ramp pro podzemní garáže na Václavském náměstí, neboť tato varianta nebyla vyloučena z variantního řešení požadovaného tímto stanoviskem. Současně dle ministra nebylo z obsahu správního spisu ani z prvního závazného stanoviska ministerstva jasné, zda bylo účastníkům řízení umožněno se vyjádřit k odvolání žalobce b) a zda si tato vyjádření ministerstvo obstaralo. Dále ministr shledával pochybení v postupu ministerstva, které vycházelo mimo jiné z podnětu Národního památkového ústavu k přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, ovšem neumožnilo účastníkům odvolacího řízení se s ním seznámit a vyjádřit se k němu. Jestliže je v souvislosti s postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu v odvolacím řízení nezbytné aplikovat § 86 odst. 2 správního řádu, je dle ministra namístě rovněž analogicky aplikovat také § 36 odst. 3 správního řádu. Před vydáním nového závazného stanoviska proto zavázal ministerstvo, aby umožnilo účastníkům územního řízení vyjádřit se k

odvolání žalobce b) a podnětu Národního památkového ústavu. V závěru „rozhodnutí“ ministr konstatoval, že se nejedná o správní řízení, ale o řízení dle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se použijí přiměřeně, a proto nelze použít ustanovení o odvolání či rozkladu, současně se dle něj jedná o řízení bez účastníků, a tudíž k odvolání, resp. rozkladu není nikdo legitimován.

Následně po „rozhodnutí“ ministra Ministerstvo kultury ve svém dalším závazném stanovisku ze dne 11. 8. 2017 (dále jen „druhé závazné stanovisko ministerstva“) jen stručně shrnulo, z jakých důvodů bylo první závazné stanovisko ministerstva ministrem zrušeno, a pouze uvedlo, že jím uvedené skutečnosti zvázilo jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. K tvrzeným procesním pochybením se však vyjádřilo tak, že nemůže zasahovat do řízení, které je ve věci vedeno jiným správním orgánem. S ohledem na skutečnost, že je dle § 97 odst. 3 správního řádu vázáno právním názorem vysloveným ministrem, ministerstvo bez dalšího potvrdilo závazné stanovisko dotčeného orgánu.

Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 21. 8. 2017 zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, a to mimo jiné na základě skutečnosti, že došlo k potvrzení závazného stanoviska dotčeného orgánu; oproti stavu v době vydání odvoláním napadeného rozhodnutí tedy nenastala žádná změna. Z uvedeného důvodu dle svého vyjádření žalovaný nepřikročil ani k seznámení účastníků řízení s procesem posuzování „návrhu“ orgány památkové péče před vydáním svého rozhodnutí.

Toto rozhodnutí napadli žalobci žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 A 188/2017-139, rozhodnutí žalovaného zrušil. V odůvodnění svého rozsudku městský soud konstatoval, že podstata sporu se týkala toliko postupu ministerstva při přezkoumání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, na základě něhož žalovaný vydal rozhodnutí potvrzující rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby. Stejně otázkou tak dle městského soudu bylo posouzení „rozhodnutí“ ministra, kterým ve zkráceném přezkumném řízení zrušil první závazné stanovisko ministerstva.

Městský soud se zabýval rozdíly mezi druhy přezkumu závazného stanoviska. V případě odvolacího řízení proti rozhodnutí o věci samé probíhá o závazném stanovisku dle § 149 odst. 4 správního řádu podle městského soudu jakési kvazi-odvolací řízení, v jehož rámci má správní orgán nadřízený dotčenému orgánu k dispozici vyjádření účastníků, jakož i správního orgánu I. stupně. V případě přezkumu závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu je na úvaze příslušného nadřízeného správního orgánu, zda vůbec k přezkumu závazného stanoviska přistoupí, či nikoliv. Pokud nejsou dány podmínky pro zkrácené přezkumné řízení dle § 98 správního řádu spočívající ve zjevnosti porušení právního předpisu a abstrakci nutnosti obstarat si vysvětlení účastníků a provést dokazování, je dle městského soudu nutné přistoupit k přezkumnému řízení v nezkrácené formě.

Městský soud přitom přisvědčil námitce žalobců, že v řízení předcházejícím vydání žalobou napadeného rozhodnutí došlo k zásadnímu pochybení, jež zkrátilo žalobce na právech a mohlo mít vliv na výsledné rozhodnutí žalovaného ve věci. Tímto pochybením byl dle městského soudu vadný postup při přezkumu závazného stanoviska orgánu nadřízeného orgánu dotčenému na úseku státní památkové péče (prvního závazného stanoviska ministerstva), neboť v daném případě nebyly dány podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení. Žalobci v dané věci namítali, že měli být účastníky ve smyslu § 95 odst. 4 správního řádu, byť striktně vzato postup vedoucí k vydání závazného stanoviska dotčeného správního orgánu není správním řízením a žádné účastníky nemá. Dle městského soudu nemohou být v řízení o přezkumu závazného stanoviska pominuty dotčené osoby, a to na základě zásady ochrany oprávněných zájmů dotčených osob i v souvislosti s předchozí judikaturou (k tomu soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2015, čj. 3 As 69/2015-82; pozn. NSS: správně má být, jak dále uvedeno, rozsudek ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 As 69/2015-78). Řízení vedoucí k případnému zrušení závazného stanoviska dle městského soudu nemělo proběhnout bez vědomí a možnosti účasti osob, na něž má jeho obsah (prostřednictvím výroku rozhodnutí ve věci samé) potenciál dopadnout.

Uvedené dle městského soudu platí zvláště za situace, která ve vztahu k závaznému stanovisku orgánu nadřízeného orgánu dotčenému na úseku státní památkové péče nastala v posuzovaném případě. Z „rozhodnutí“ ministra je patrné, že podatelé podnětu k zahájení přezkumného řízení o prvním závazném stanovisku ministerstva se ve věci rozsáhle vyjádřili a ministr při přezkumu k uplatněným námitkám přihlédl. V návaznosti na to ministr uvedeným „rozhodnutím“ první závazné stanovisko ministerstva zrušil, věc vrátil ministerstvu k novému

projednání a zavázal ho k tomu, aby v tomto novém projednání důkladně přihlédl ke skutečnostem a okolnostem uvedeným v „rozhodnutí“ ministra.

Dle městského soudu došlo k vadnému postupu, jestliže v průběhu odvolacího řízení zahájeného mj. na základě odvolání žalobce b) došlo k přezkumu závazného stanoviska na úseku státní památkové péče ve zkráceném přezkumném řízení, v němž byl přezkoumáván klíčový podklad v řízení, jež se zjevně týká množství protichůdných zájmů, a to aniž by o tom byly uvědomeny všechny dotčené osoby (tj. účastníci územního řízení), a měly tak možnost se ve věci vyjádřit. Tímto postupem dle městského soudu došlo k porušení zásady ochrany oprávněných zájmů těchto osob ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Za uvedené situace nelze vést zkrácené přezkumné řízení, jehož prvním úkonem je vydání rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 98 ve spojení s § 97 odst. 3 správního řádu), jak bylo učiněno v posuzované věci.

K umocnění nezákonnosti postupu pak dle městského soudu došlo tím, že žalovaný účastníky neseznámil s procesem posuzování závazného stanoviska dotčeného orgánu, jak uvedl i ve svém rozhodnutí o odvoláních. V posuzované věci tedy dle městského soudu nastala situace, kdy na základě odvolání žalobce b) došlo ke změně závazného stanoviska dotčeného orgánu ze strany ministerstva, vzápětí však bez vědomí části účastníků, kteří nepodalí podnět k přezkumu prvního závazného stanoviska ministerstva, bylo první závazné stanovisko ministerstva zrušeno ministrem a následně bylo vydáno druhé závazné stanovisko ministerstva potvrzující původní závazné stanovisko dotčeného orgánu. Žalovaný potom postupoval tak, jako by se ve vztahu k závaznému stanovisku na úseku státní památkové péče nic nestalo, a to přes skutečnost, že spisový materiál byl doplněn dalšími podklady. Tento postup je dle městského soudu v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Městský soud však dodal, že vadu spočívající v provedení zkráceného přezkumného řízení by nebylo možné zhojit ani tím, že by žalovaný umožnil účastníkům řízení seznámit se s doplněnými podklady a vyjádřit se k nim.

V dalším řízení městský soud žalovaného zavázal, aby v odvolacím řízení v součinnosti s ministrem zajistil opětovný přezkum prvního závazného stanoviska ministerstva nikoli ve zkráceném přezkumném řízení, a to tak, že budou šetřena práva všech dotčených osob, resp. že přezkumné řízení proběhne za jejich účasti.

Stěžovatel a) [osoba zúčastněná na řízení 5)] napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Uvedl především, že žaloba měla být odmítnuta v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s. Na základě závěrů vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, čj. 4 As 42/2014-69, měli dle stěžovatele a) žalobci brojit přímo proti „rozhodnutí“ ministra, které je samostatně přezkoumatelné, neboť argumentují výlučně jeho nezákonností. Stěžovatel a) tvrdil, že žalobci b) bylo „rozhodnutí“ ministra přímo doručováno a žalobce a) se s tímto aktem musel seznámit nejpozději při přípravě žaloby. Pokud však žalobci nepodalí žalobu proti „rozhodnutí“ ministra v zákonem stanovené lhůtě, nemohou uplatňovat žalobní body směřující proti tomuto „rozhodnutí“ v žalobě proti rozhodnutím ve věci umístění stavby.

Nesprávné posouzení právní otázky spatřoval stěžovatel a) také v závěru městského soudu, podle něhož postupem ministra ve zkráceném přezkumném řízení došlo ke zkrácení procesních práv žalobců. Domníval se, že i pokud by bylo vedeno přezkumné řízení v nikoliv zkrácené formě, nebyli by žalobci vůbec jeho účastníky, neboť účastníky přezkumného řízení dle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníci původního řízení, jichž se přezkoumávané rozhodnutí týká. Původním řízením v daném případě bylo dle stěžovatele a) vydání prvního závazného stanoviska ministerstva, nikoliv řízení o umístění stavby. Vydání závazného stanoviska přitom nemá žádné účastníky, neboť se dle § 149 odst. 1 správního řádu nejedná o samostatné rozhodnutí. Přezkumné řízení je nezávislé na původním územním řízení, dle stěžovatele a) jej nelze vnímat jako jeho „prodloužení“. Skutečnost, že přezkumné řízení probíhalo současně s odvolacím řízením, byla pouze shodou okolností, neboť přezkumné řízení může probíhat také až po skončení jiného správního řízení, případně takové jiné správní řízení nemusí probíhat vůbec.

Účastníci přezkumného řízení týkajícího se závazného stanoviska by měli být určeni na základě § 27 odst. 1 písm. b) a § 27 odst. 2 a 3 správního řádu jako obecných ustanovení o účastenství. Městský soud se však touto otázkou řádně nezabýval, neboť nezhodnotil, jaké konkrétní zájmy žalobců by mohly být v přezkumném řízení dotčeny, jestliže se jedná o spolky, které mají v předmětu činnosti ochranu přírody a krajiny. Dle stěžovatele a)

s ohledem na předmět řízení, kterým byla v závazném stanovisku dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči i v přezkumném řízení právě státní památková péče, nemohou být účastníkem přezkumného řízení spolky s tímto předmětem činnosti, protože tyto zájmy nejsou v daném řízení dotčeny. Jestliže by žalobci nemohli být účastníky nezkráceného přezkumného řízení, nemohlo provedením zkráceného řízení dojít ke zkrácení jejich práv. Stěžovatel a) dále uvedl, že dle jeho názoru uvedená argumentace uplatněná *in eventum* nevyvrací jeho argument, že žalobci mohli napadnout samotné „rozhodnutí“ ministra správní žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s., byt by dle výše uvedeného nemohli podat žalobu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., jelikož nebyli účastníky řízení, v němž bylo „rozhodnutí“ ministra vydáno.

Stěžovatel b) [osoba zúčastněná na řízení 6)] takéž napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Závěry městského soudu týkající se „rozhodnutí“ ministra považoval za nesprávné. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu věnující se povaze závazných stanovisek a poukázal na to, že závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, není určeno účastníkům řízení, ale pouze správním orgánům, nenabývá právní moci a nezakládá překážku věci rozhodnuté. Dle stěžovatele b) tedy nezakládá ani žádná práva a povinnosti a nemůže způsobit žádnému účastníkovi hlavního řízení újmu. Stěžovatel b) poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, podle něhož závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o povaze závazného stanoviska, uvedené v jeho rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, jsou plně aplikovatelné také na následné úkony, byt označené jako rozhodnutí, kterými jsou závazná stanoviska měněna nebo rušena. Pokud tedy proces vydání závazného stanoviska nemá žádné účastníky, dle stěžovatele b) ani přezkum toho stanoviska nemůže mít na základě § 95 odst. 4 správního řádu účastníky, neboť je třeba na něj nahlížet stejně jako na samotný postup při vydání závazného stanoviska. Závěr, že by účastníci hlavního řízení měli postavení účastníků také v řízení o přezkumu závazného stanoviska, nemá dle stěžovatele b) oporu v zákoně, jde proti zásadě procesní ekonomie a není zřejmé, které všechny osoby by účastníky v tomto řízení měly být a jaká práva by měly požívat.

Dle stěžovatele b) nemohla být důvodem pro přibrání účastníků do řízení o přezkumu závazného stanoviska ani městským soudem zdůrazněná „závažnost dopadů obsahu tohoto stanoviska do výsledného rozhodnutí ve věci“, neboť podle stejné logiky by bylo nutné přiznat status řízení dle správního řádu se všemi důsledky také samotnému procesu vydání závazného stanoviska, což jistě nebyl záměr zákonodárce, neboť by došlo k zásadnímu zpomalení těchto řízení. Všechna závazná stanoviska a vyjádření ve svém úhrnu tvoří podklad pro konečné rozhodnutí, a nelze tudíž dle stěžovatele b) činit závěr, že některá z nich jsou závažnější než jiná. Z tohoto důvodu podle něj neobstojí ani tvrzení městského soudu, že došlo ke změně prvního závazného stanoviska ministerstva za zády účastníků, neboť závazné stanovisko dotčeného orgánu bylo také změněno prvním závazným stanoviskem ministerstva, aniž by se účastníci řízení před jeho vydáním k věci vyjádřili. Pokud by městský soud postupoval konzistentně, musel by označit za vadný také proces vydání prvního závazného stanoviska ministerstva.

Stěžovatel b) také zdůraznil, že i kdyby připustil, že řízení o přezkumu závazného stanoviska má mít účastníky, argumentace žalobců, že nemohli vyslovit souhlas se změnou závazného stanoviska dotčeného orgánu a že existují protichůdné zájmy subjektů, nebyly zákonnou překážkou pro využití zkráceného přezkumného řízení. Stěžovatel b) měl za to, že ministr kultury nemohl svým „rozhodnutím“ zkrátit práva účastníků územního řízení, neboť nevydal žádné meritorní rozhodnutí, resp. závazné stanovisko, pouze procesně rozhodl o zrušení prvního závazného stanoviska ministerstva a vrácení věci ministerstvu, které následně vydalo druhé závazné stanovisko.

Stěžovatel c) (žalovaný) ve své kasační stížnosti brojil proti napadenému rozsudku městského soudu., neboť podle něj městský soud nepřípustně setřel rozdíly mezi přezkumným řízením pravomocných rozhodnutí a závazných stanovisek, neboť závazné stanovisko není rozhodnutím, nýbrž představuje zvláštní druh správního aktu a nerozhoduje se v něm o právech ani povinnostech účastníků, ale o veřejném zájmu, na rozdíl od rozhodnutí ve věci samé. Ochráncem takového zájmu je pak dotčený správní orgán, nikoliv účastníci řízení, ve kterém je závazné stanovisko vyžadováno. Pokud by měl převážít výklad městského soudu, tedy že přezkum závazného stanoviska nesmí proběhnout bez vědomí a možnosti účasti osob, na něž může jeho obsah potenciálně dopadnout, pak soud ukládá každému orgánu přezkumu vymezit okruh osob, jejichž zájem je chráněn. Okruh účastníků v takovém přezkumném řízení tak bude v podstatě neomezený, jelikož např. v oblasti národních kulturních památek budou z podstaty věci dotčeni vždy všichni občané státu. Dle názoru stěžovatele c) přezkumné řízení ve věci závazných

stanovisek, které má za úkol pouze odstranit nezákonná stanoviska, nemá umožňovat účast účastníkům vlastního správního řízení, jelikož jejich práva tímto správním aktem dotčena nejsou. V opačném případě by došlo ke vzniku další úrovně správního řízení v rámci řízení územního, což by celý proces prodlužovalo.

Stěžovatel c) následně odkázal na zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, a rovněž již uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, týkající se rozdílů mezi závaznými stanovisky a rozhodnutími a přiklonil se k závěru, že tyto zásady platí i pro přezkum závazných stanovisek, ačkoliv se jeho výstup nazývá rozhodnutím.

Stěžovatel c) dále nesouhlasil s výtkou městského soudu, že jakožto odvolací orgán neumožnil účastníkům seznámit se s obsahem spisu, který byl doplněn dalšími podklady, neboť dle jeho názoru spisový materiál obsahoval pouze potvrzené, tedy nezměněné závazné stanovisko dotčeného orgánu.

Stěžovatel c) upozornil na skutečnost, že pokud měly být dotčeny osoby dle městského soudu účastníky přezkumného řízení vedeného ministrem kultury, pak měly tyto osoby podat odvolání proti „rozhodnutí“ o přezkumu závazného stanoviska jako opomenutí účastníci, a nikoliv činit další procesní úkony v rámci územního řízení. V opačném případě žalobci stejně byli povinni předestít všechny argumenty proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu již ve svém odvolání a správní orgán, který o těchto argumentech rozhodoval, tj. Ministerstvo kultury, je neshledal důvodnými, a závazné stanovisko proto potvrdil. Ani v jedné z variant tak dle stěžovatele c) nepřicházelo v úvahu další seznamování se žalobců se spisovým materiálem a nebyl důvod v rozporu s požadavkem procesní ekonomie řízení dále prodlužovat nedůvodnými výzvami.

Žalobci a osoba zúčastněná na řízení 2) zaslali Nejvyššímu správnímu soudu společně vyjádření, v němž reagovali na kasační stížnost stěžovatele b). Měli za to, že městský soud správně posoudil právní otázku účastenství v přezkumném řízení, a odkázali na závěry Poradního sboru ministra vnitra, s dodatkem k závěru č. 122 – „Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, poučení o opravném prostředku v takovém rozhodnutí, možnost přezkoumání takového rozhodnutí v přezkumném řízení“. Odmítli také názor stěžovatele b), že nelze v rámci nového projednání věci postupovat dle rozhodnutí městského soudu, neboť nezrušené závazné stanovisko tvoří překážku věci rozhodnuté. Dle žalobců a osoby zúčastněné na řízení 2) není možné ani nutné, aby správní orgány podkladové akty rušily, ale postačí vyslovení jejich nezákonnosti v odůvodnění zrušujícího rozsudku, čímž se stanou právně neúčinnými. K tomu odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS, a další judikaturu tohoto soudu.

Z výše uvedeného vyplývalo, že jednou ze zásadních právních otázek v této věci byla povaha „rozhodnutí“ o změně či zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu, resp. jeho přezkoumatelnost ve správním soudnictví. Jak uvedl stěžovatel c), touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud také v řízení ve věci sp. zn. 4 As 3/2018, neboť předkládající senát se hodlal odchýlit od rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, a ze dne 16. 5. 2017, čj. 6 As 277/2016-40, dle kterých se vyluka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s. vztahuje také na úkony vydané v přezkumném řízení, kterými se podle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu ruší nebo mění závazné stanovisko. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 21. 8. 2019, čj. 5 As 168/2018-96, podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil řízení do doby rozhodnutí rozšířeného senátu o této otázce.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 22. 10. 2019, čj. 4 As 3/2018-50, věc vrátil čtvrtému senátu, neboť předkládající senát byl v této věci vázán svým předchozím zrušujícím rozsudkem ze dne 23. 5. 2014, čj. 4 As 42/2014-69, proto zde nebyl prostor pro postoupení věci rozšířenému senátu ani pro sjednocování judikatury. Nicméně nedlouho poté, usnesením ze dne 20. 11. 2019, čj. 2 As 8/2018-63, Nejvyšší správní soud předložil rozšířenému senátu tentýž problém. Proto Nejvyšší správní soud vyčkal vyslovení právního názoru rozšířeného senátu, který rozhodl rozsudkem ze dne 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018-76, tak, že „[ú]kon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 spr. ř. zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti takovému úkonu musí soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s.“ Současně dle rozšířeného senátu „úkon, jímž nadřízený správní orgán v přezkumném řízení zrušuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, nemůže být samostatně soudně přezkoumatelný ani žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Jak

bylo odůvodněno výše, zrušení závazného stanoviska se (obdobně jako závazné stanovisko samo) v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci.“

S ohledem na odpadnutí překážky, resp. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, zdejší soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. usnesením ze dne 15. 1. 2021, čj. 5 As 168/2018-101, vyslovil, že se v řízení o kasačních stížnostech pokračuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[50] Nejvyšší správní soud se dále zabýval již zmiňovanou právní otázkou povahy správního aktu, jímž došlo dle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu ke změně či zrušení závazného stanoviska v rámci jeho přezkumu nadřízeným orgánem a rovněž přezkoumatelností tohoto aktu ve správním soudnictví.

[51] Ustanovení § 149 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, stanovilo:

„(1) Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

(2) Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko.

(3) Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

(4) Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

(5) Nezákonně závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonně závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.

(6) Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.“

[52] Jak vyplývá z již uvedeného, Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci opíral o závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS. V něm rozšířený senát rozdělil situace, které mohou při aplikaci § 149 odst. 5 správního řádu nastat. V prvním případě ke zrušení (či změně) závazného stanoviska dojde ještě před vydáním konečného rozhodnutí, které je jím podmíněno, v druhém případě bude konečné rozhodnutí vydáno dříve, než ke zrušení (či změně) závazného stanoviska dojde. V nyní projednávané věci po vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu sice bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby, byla však proti němu podána odvolání, v jejichž rámci bylo rozporováno právě i závazné stanovisko dotčeného orgánu. Na danou věc se tak uplatní první případ popsáný rozšířeným senátem, neboť v odvolacím řízení došlo k vydání prvního závazného stanoviska ministerstva, jež však bylo zrušeno v přezkumném řízení „rozhodnutím“ ministra ještě před odvolacím rozhodnutím stěžovatele c) (žalovaného), které bylo tímto závazným stanoviskem podmíněno. Tím došlo k obnově situace před vydáním závazného stanoviska ministerstva, a bylo tudíž nutné vydat pro účely odvolacího řízení jeho druhé závazné stanovisko. V citovaném rozsudku čj. 2 As 8/2018-76, k tomu rozšířený senát dále poznamenal:

„Je ale především povinností správních orgánů předcházet vzniku takových situací. Mělo by k němu docházet jen tehdy, je-li to skutečně nezbytné k ochraně zákonnosti, veřejných zájmů nebo práv dotčených osob, a to při důsledném

dodržení zásady proporcionality a ostatních základních zásad činnosti správních orgánů. Je-li už v konkrétním případě nezbytné ke zrušení závazného stanoviska přistoupit, je povinností všech zúčastněných správních orgánů, aby v souladu s principem dobré správy vyvinuly, jednotlivě i ve vzájemné spolupráci, maximální možné úsilí k včasné eliminaci či alespoň minimalizaci negativních dopadů takového kroku na všechny chráněné zájmy, včetně zájmů dotčených osob.“

[53] Žalobci v projednávané věci napadli odvolací rozhodnutí stěžovatele c) (žalovaného) vydané na základě druhého závazného stanoviska ministerstva, neboť se domnívali, že postupem při zrušení prvního závazného stanoviska ministerstva nebyly šetřeny právě takové chráněné zájmy, neboť celý proces proběhl, aniž by se k němu mohli jakkoliv vyjádřit. Stěžovatelé však předestřeli otázku, zda neměli žalobci napadnout samotné „rozhodnutí“ ministra, a případně jakým způsobem.

[54] Jak již bylo konstatováno, rozšířený senát v citovaném rozsudku čj. 2 As 8/2018-76 dospěl k závěru, že úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 (dříve odst. 5, nyní odst. 8) správního řádu zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen. Z uvedeného tedy vyplývá, že nelze přisvědčit názoru stěžovatele a), že žalobci měli samostatně brojit proti „rozhodnutí“ ministra. Žaloba směřující proti rozhodnutí odvolacího orgánu, jejíž součástí byly námitky proti úkonu dle § 149 odst. 5 správního řádu, jímž bylo zrušeno závazné stanovisko vydané v odvolacím řízení orgánem nadřízeným dotčenému orgánu, byla proto přípustná a projednatelná a městský soud nepochybil, pokud o ní meritorně rozhodl. Stejně nebylo možné takovou žalobu materiálně posoudit jako směřující přímo proti úkonu ministra kultury dle § 149 odst. 5 správního řádu samotnému a jako takovou ji odmítnout pro opožděnost, jak požaduje stěžovatel b).

[55] Stěžovatel c) naopak namítal, že správním postupem by bylo, pokud by se žalobci bránili proti „rozhodnutí“ ministra odvoláním (rozkladem) jako opomenutí účastníci. Ani s touto argumentací však nelze souhlasit.

[56] Přezkumné řízení, včetně zkráceného přezkumného řízení, je v případě, že je přezkoumáváno rozhodnutí správního orgánu, koncipováno jako dvojinstanční, je tedy možné v něm odvolání podat (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232, č. 2364/2011 Sb. NSS). Ustanovení o přezkumném řízení se ovšem pro přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu použijí pouze přiměřeně (§ 156 odst. 2 správního řádu). V projednávané věci však vyvstává otázka, zda by žalobci byli k podání odvolání (rozkladu) proti výsledku přezkumu legitimováni, byť v postavení opomenutých účastníků. Účastníky přezkumného řízení jsou ve smyslu § 95 odst. 4 správního řádu účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Toto ustanovení platí také pro zkrácené přezkumné řízení. Lze ovšem souhlasit se stěžovatelem a), že původním řízením v dané věci nemůže být řízení o umístění stavby, resp. o odvoláních proti územnímu rozhodnutí v tomto řízení. Nelze za něj však označit ani postup k vydání závazného stanoviska orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (ministerstva) ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, neboť Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, dospěl k závěru, že závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími. Naopak jsou úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu a při jejich vydávání je třeba postupovat dle jeho § 154. Účastníkům „hlavního“ řízení pak závazná stanoviska nejsou ani samostatně doručována a stávají se součástí spisu jako podklad pro rozhodnutí.

[57] Za závazné stanovisko lze dle judikatury Nejvyššího správního soudu přitom považovat i úkon, kterým správní orgán nadřízený dotčenému orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS). Jestliže pak před vydáním tohoto závazného stanoviska neprobíhá správní řízení s účastníky, nelze dotčeným osobám postavení účastníků přiřknout ani v rámci přezkumu tohoto závazného stanoviska. Tento názor je zastoupen také v odborné literatuře, podle níž je použití § 95 odst. 4 správního řádu v případě přezkumu dle § 149 odst. 5 správního řádu vyloučeno (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1163). Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebylo možné se proti „rozhodnutí“ ministra odvolat či podat rozklad.

[58] To však neznamená, že účastníky odvolacího řízení lze jako dotčené osoby naprosto ignorovat. Na tomto místě však Nejvyšší správní soud považuje za nutné poukázat na zvláštní postup dle § 149 odst. 4 (nyní odst. 7)

správního řádu v odvolacím řízení, v jehož rámci jsou orgánu nadřízenému dotčenému orgánu předložena odvolacím orgánem odvolání účastníků řízení, jež směřují proti závaznému stanovisku vydanému dotčeným orgánem v řízení v prvním stupni, a rovněž vyjádření dalších účastníků k těmto odvoláním, přičemž úkolem nadřízeného dotčeného orgánu je posoudit a přezkoumatelně vypořádat právě námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu (stov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, čj. 9 As 140/2019-22). V tomto ohledu je tedy zachována možnost účastníků správního řízení ve věci samé se k dané věci vyjádřit, čímž je zachována procesní rovnost osob dotčených postupem správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, byť se přímo neúčastní tohoto procesu.

[59] Rovnost dotčených osob, resp. účastníků odvolacího řízení, však byla dle Nejvyššího správního soudu v projednávaném případě fakticky narušena. První závazné stanovisko ministerstva bylo jako podklad pro odvolací rozhodnutí dne 19. 4. 2017 doručeno pouze stěžovateli c) jako odvolacímu orgánu (nikoliv účastníkům odvolacího řízení), který jej jako podklad pro rozhodnutí založil do spisu, přičemž o něm neuvědomil účastníky řízení, resp. dříve, než je vyzval k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, byla mu dne 11. 5. 2017 doručena žádost stěžovatelů a) a b), hlavního města Prahy a Dopravního podniku hl. m. Prahy, a.s., o přerušení řízení ze dne 4. 5. 2017, neboť dne 28. 4. 2017 mělo dojít k podání podnětu uvedených subjektů k přezkumu prvního závazného stanoviska ministerstva. Z uvedeného vyplývá, že došlo k procesní nerovnováze, neboť podatelé uvedeného podnětu k přezkumu měli povědomí o vydání prvního závazného stanoviska stejně jako o jeho obsahu, ačkoliv odvolací orgán účastníky o jeho vydání oficiálně neuvědomil a ve spise se nenachází žádná zmínka o nahlížení. V tomto ohledu nelze pominout provázanost zmiňovaných účastníků řízení se správními orgány ve věci rozhodujícími. Žadatelem o vydání rozhodnutí o umístění stavby byla městská část Praha 1 [stěžovatel a)], přičemž Úřad městské části Praha 1 byl příslušným stavebním úřadem rozhodujícím v prvním stupni. Vlastníkem pozemků, na nichž má revitalizace proběhnout, je mimo jiné hlavní město Praha, odvolacím orgánem v posuzované věci [tedy žalovaným a současně stěžovatelem c) v řízení před Nejvyšším správním soudem] je Magistrát hl. m. Prahy. Žadatele i vlastníky pozemků [včetně stěžovatele b)] přitom zastupoval K. Š., který jejich jménem podal zmiňovaný podnět k přezkumu prvního závazného stanoviska. Je proto zřejmé, že tyto subjekty měly možnost se s prvním závazným stanoviskem ministerstva seznámit a vyjádřit se k němu, resp. podat podnět k přezkumu, na rozdíl od dalších účastníků odvolacího řízení, kteří o něm neměli povědomí.

[60] Nejvyšší správní soud má za to, že v případě takové situace je důležité, aby správní orgány aplikovaly základní zásady správního řízení, především striktně chránily práva dotčených osob ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu, a to i pomocí opatření, která mají ve smyslu § 7 odst. 2 správního řádu zajistit rovnost dotčených osob. Nelze přitom tvrdit, že by účastníci odvolacího řízení, resp. zájmy, které zastupují, nebyly dotčeny tím, že dochází k přezkumu závazného stanoviska nadřízeného orgánu (ministerstva), aniž by měli možnost se k němu vyjádřit, neboť nejsou účastníky přezkumného řízení. V tomto smyslu lze odkázat na povinnost všech správních orgánů, aby „*vyvinuly, jednotlivě i ve vzájemné spolupráci, maximální možné úsilí k včasné eliminaci či alespoň minimalizaci negativních dopadů takového kroku na všechny chráněné zájmy, včetně zájmů dotčených osob*“, jak vyžaduje citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 8/2018-76.

[61] Byť se žalobci do územního řízení přihlásili na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve spojení s § 85 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), lze konstatovat, že zájmy ochrany přírody a krajiny, které měly v daném územním řízení zastupovat, úzce souvisejí (tím spíše v lokalitě, jako je Václavské náměstí nacházející se uprostřed Pražské památkové rezervace jakožto součásti světového dědictví UNESCO) s veřejným zájmem na památkové péči. Pokud by žalobci nebyli oprávněni v rámci územního řízení vůbec vznášet námitky týkající se památkové péče, jak naznačuje stěžovatel a), pak by nemělo ani smysl, aby na základě jejich odvolacích námitek týkajících se právě této otázky bylo dle § 149 odst. 4 správního řádu vydáváno závazné stanovisko správního orgánu (ministerstva) nadřízeného dotčenému orgánu státní památkové péče.

[62] Dle Nejvyššího správního soudu lze souhlasit s městským soudem, že využití institutu zkráceného přezkumného řízení bylo v dané situaci nevhodné. Dle § 98 správního řádu je prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí ve věci. To bylo však přinejmenším v případě přezkumu tohoto závazného stanoviska problematické. Jedním z důvodů byla výše popsaná procesní nerovnost dotčených osob. K tomu je možné

odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 As 69/2015-78, zmiňovaný (byť s nepřesným označením) již městským soudem, dle kterého „*charakteristickým rysem tohoto zvláštního typu přezkumného řízení je především to, že se v něm postupuje bez vyjádření účastníků a bez provádění dalšího dokazování. Jeho využití tedy obvykle není na místě tam, kde zjevně existují protivné zájmy subjektů dotčených případným rozhodnutím v přezkumném řízení, nebo jim takovým rozhodnutím může být způsobena újma. Ke zkrácenému přezkumnému řízení by především nemělo být přístupováno za situace, když má správní orgán pochybnosti o tom, zda by újma, která by zrušením nebo změnou přezkoumávaného rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, neboť uvedená hlediska by měla být principiálně hodnocena v „klasickém“ přezkumném řízení (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013*).“*

[63] Ačkoliv by bylo možné s ohledem na absenci účastníků v původním „řízení“, resp. postupu při vydání závazného stanoviska, konstatovat, že byla splněna jedna z podmínek, které pro provedení zkráceného přezkumného řízení stanoví § 98 správního řádu a která spočívá v absenci potřeby vysvětlení (vyjádření) účastníků, má Nejvyšší správní soud za to, že právě s ohledem na absenci účastníků, a tedy i na nemožnost vyžádat si od původních účastníků chybějící vysvětlení, nebylo v tomto případě možné, aby prvním úkonem ve věci byl až finální správní akt ministra, jímž došlo ke zrušení přezkoumávaného stanoviska. Zde je nutné poukázat na skutečnost, že přezkoumávané závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu (ministerstva) bylo vydáno dle § 149 odst. 4 správního řádu na základě podání účastníků odvolacího řízení zaslaných v rámci předchozího řízení stěžovateli c). Na námítky v nich obsažené muselo ministerstvo reagovat, ačkoliv se žalobci (odvolatelé) jinak přímo neúčastnili procesu přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu ministerstvem.

[64] Obdobně i v případě přezkumu tohoto závazného stanoviska ministerstva ministrem proto dle názoru Nejvyššího správního soudu mělo dojít k vyžádání si stanovisek dotčených osob (účastníků odvolacího řízení), a to prostřednictvím odvolacího orgánu. Za tímto účelem měl příslušný orgán (ministerstvo, případně sám ministr) vyzoomět odvolací orgán [stěžovatele c)] o podnětu k provedení přezkumu, resp. o tom, že k tomuto přezkumu hodlá ministr přikročit. Takový postup by odpovídal zásadě dobré správy i ekonomie řízení, neboť by zamezil možnému vydání rozhodnutí žalovaného o odvoláních založenému na prvním závazném stanovisku ministerstva, kterému již v té době hrozilo, že bude ministrem zrušeno či změněno. V tomto smyslu pak měl žalovaný jakožto odvolací orgán povinnost vyčkat „rozhodnutí“ v přezkumném řízení obdobně, jako kdyby podnět dle § 149 odst. 5 věty druhé správního řádu podal na základě vlastního uvážení. Současně by tímto postupem bylo vyhověno povinnosti dotčených orgánů poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení (viz rozsudek NSS ze dne ze dne 14. 7. 2017, čj. 4 As 49/2017-32).

[65] Ve vzájemné součinnosti pak měly správní orgány zajistit ochranu zájmů dotčených osob tím, že jim umožní se v rámci odvolacího řízení vyjádřit k prvnímu závaznému stanovisku ministerstva, stejně jako k podnětu k zahájení přezkumného řízení, a tato vyjádření měla být postoupena ministru. Námítky v těchto vyjádřeních obsažené pak měl zohlednit, resp. vypořádat, ministr v rámci přezkumu obdobně, jako je to požadováno po správním orgánu nadřízenému dotčenému orgánu při vydání závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu.

[66] Tento postup správních orgánů respektuje i závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, čj. 5 As 182/2017-68, v němž zdejší soud uvedl:

„Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že nelze připustit, aby účastníci řízení neměli možnost se v odvolacím řízení k potvrzení nebo změně závazného stanoviska (včetně podkladů, z něhož toto potvrzení nebo změna vychází) vyjádřit. Také v odvolacím řízení se totiž nesporně uplatní § 36 odst. 3 správního řádu, jehož smyslem je poskytnout účastníkovi správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k podkladům rozhodnutí, které správní orgán shromáždil ve správním řízení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 7 As 40/2003-61, publ. pod č. 958/2006 Sb. NSS). Pokud dojde v odvolacím řízení v souladu se zákonem k doplnění o další podklady pro vydání rozhodnutí, musí být o takovém doplnění účastníci řízení informováni a musí mít možnost se k nově opatřeným podkladům pro vydání rozhodnutí (důkazům) vyjádřit. Přitom je třeba dbát zásady rovnosti účastníků řízení (§ 7 správního řádu), podle které mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Uvedeným právním účastníkům řízení musí také odpovídat adekvátní odezva odvolacího správního orgánu; způsob této reakce záleží

na okolnostech konkrétního případu, zejména na procesním postupu, vývoji v řízení a aktivitě účastníků řízení (tj. na obsahu jejich námitek, vyjádření apod.). [...]

Tím, kdo byl odpovědný za řádné zjištění skutkového stavu, obstarání podkladů, které jsou dostatečným základem pro rozhodnutí, a rovněž zajištění možnosti řádného uplatnění veškerých práv účastníků, byl ovšem [...] odvolací správní orgán. [...]

Nejvyšší správní soud shrnuje, že pokud je v průběhu odvolacího řízení zákonným způsobem doplněn důkazní stav o další podklady (včetně podkladů týkajících se zákonnosti závazného stanoviska, popř. jeho souladu s veřejným zájmem), z nichž odvolací orgán či orgán nadřízený dotčenému orgánu vychází při svých zjištěních, je odvolací orgán povinen umožnit účastníkům vyjádřit se k takovým podkladům a zaujmout k nim své stanovisko (§ 36 odst. 2 a 3 správního řádu). Vyjádří-li se účastník řízení k takto doplněnému podkladu, jenž řeší odborné otázky přesahující znalosti a kompetence odvolacího orgánu, pak je povinností odvolacího orgánu obstatat odpovídající odbornou reakcí orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (srov. též výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. 4 As 49/2017-32). Ostatně podle § 149 odst. 4 správního řádu je odvolání zasláno orgánu nadřízenému dotčenému orgánu spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a vyjádřením účastníků. Pokud byl důkazní stav o nové podklady doplněn v odvolacím řízení způsobem, který má za následek, že se k nim nemohli vyjádřit všichni účastníci ještě před tím, než byla věc postoupena orgánu nadřízenému dotčenému orgánu, je třeba na to v odvolacím řízení reagovat; například opakovaným požádáním orgánu nadřízeného dotčenému orgánu o jeho stanovisko. Jen uvedeným způsobem je totiž zajištěna adekvátní reakce správních orgánů na procesní aktivitu účastníků, kteří by jinak mohli být zkráceni na svých procesních právech, jak výše rozvedeno.“

[67] Z uvedeného vyplývá, že účastníci odvolacího řízení měli mít možnost vyjádřit se mj. k (v odvolacím řízení nově shromážděným) podkladům pro závazné stanovisko správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu vydávané dle § 149 odst. 4 správního řádu a obdobně tomu mělo být i v případě, probíhal-li v rámci odvolacího řízení navíc ještě dle § 149 odst. 5 správního řádu přezkum již vydaného odvolacího závazného stanoviska. Na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že podkladem, s nímž neměli účastníci odvolacího řízení možnost se seznámit, byl v případě prvního závazného stanoviska ministerstva také podnět Národního památkového ústavu k přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, ministerstvo proto mělo v součinnosti se stěžovatelem c) (odvolacím správním orgánem) zajistit, aby účastníci řízení měli příležitost k němu zaujmout stanovisko, které by v prvním závazném stanovisku ministerstva bylo zohledněno. (...)

4202

Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně; úročení úroků (anatocismus) v daňovém právu

k § 254 odst. 1 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění do 31. 12. 2020 (v textu jen „daňový řád“)

Pokud správce daně v rozporu se zákonem prodlévá s předepsáním úroku z neoprávněného jednání dle § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění do 31. 12. 2020, tzn. že tento úrok nepředepíše na osobní daňový účet daňového subjektu do 15 dní (§ 254 odst. 3 tohoto zákona), zatíží daňové řízení dalším neoprávněným jednáním. V důsledku toho daňovému subjektu náleží rovněž další úrok dle § 254 odst. 1 téhož zákona, a to z částky původního úroku dle tohoto ustanovení, který správce daně řádně a včas nepředepsal, ačkoliv tak učinit měl.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, č. 10 AfS 382/2020-51)

Prejudikatura: č. 2384/2011 Sb. NSS, č. 3260/2015 Sb. NSS, č. 3399/2016 Sb. NSS, č. 3646/2017 Sb. NSS, č. 3676/2018 Sb. NSS; č. 5/2006 Sb. NS.

Věc: Elektrárny Opatovice, a. s. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úroky z neoprávněného jednání správce daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Stěžejní otázkou tohoto sporu je, zda částka, která vznikla jako úrok z neoprávněného jednání správce daně (§ 254 daňového řádu, ve znění do 31. 12. 2020), pokud ji správce daně včas nepředepsal na osobní daňový účet, je třeba znovu úročit dle § 254 daňového řádu.

V roce 2011 žalobkyně bezúplatně nabyla přidělené emisní povolenky. V návaznosti na to podala daňové přiznání, v němž vyčíslila **daň darovací za období 2011** ve výši téměř 174,7 mil. Kč. V souladu s tímto přiznáním k dani jí dne 6. 6. 2012 správce daně vyměřil daň, kterou žalobkyně uhradila 4. 7. 2012. Dne 2. 3. 2013 správce daně obdržel dodatečné daňové přiznání ke shora uvedené dani darovací, v němž žalobkyně nově tvrdila, že jí ve vztahu ke sporné dani nevznikla žádná daňová povinnost (resp. daňová povinnost ve výši 0 Kč). Správce daně pak žalobkyni doměřil rozdíl oproti poslední známé dani darovací ve výši 0 Kč, a to dodatečným platebním výměrem ze dne 2. 7. 2013. Žalovaný zamítl odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru rozhodnutím ze dne 17. 1. 2014. Toto rozhodnutí však Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích zrušil rozsudkem ze dne 21. 9. 2015, čj. 52 Af 8/2014-80, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2015 změnil dodatečný platební výměr ze dne 2. 7. 2013 tak, že žalobkyni nově doměřil rozdíl oproti poslední známé dani darovací. Žalobkyni tak vznikl přeplatek na darovací dani ve výši přibližně 102,6 mil. Kč. Vzniklý vratitelný přeplatek správce daně poukázal na bankovní účet žalobkyně dne 14. 12. 2015.

Dne 28. 12. 2015 žalobkyně podala námitku, v níž tvrdila, že správce daně v rozporu s § 254 daňového řádu nepředepsal **úrok z neoprávněného jednání** správce daně ze zadržované částky (částky cca 102,6 mil. Kč, kterou žalobkyně uhradila, ačkoli k tomu nebyl důvod). Správce daně námitku zamítl rozhodnutím ze dne 15. 1. 2016. Následně odvolání pak zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 7. 2016. Toto rozhodnutí žalobkyně nenapadla správním žalobou. Žalovaný totiž argumentoval tím, že přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně umožňuje daňový řád jen tehdy, pokud byl změněn či zrušen původní platební výměr. To se v tomto případě nestalo. Žalovaný odkázal žalobkyni na možnost domáhat se náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Žalobkyně tedy podala civilní žalobu podle tohoto zákona.

Mezitím judikatura Nejvyššího správního soudu upřesnila podmínky pro přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně a odmítla restriktivní výklad daňových orgánů, které trvaly na změně či zrušení původního platebního výměru. Proto po dvou letech, dne 5. 12. 2018, žalobkyně podala další žádost o předepsání úroku z neoprávněného jednání správce daně. Správce daně jí tentokrát rozhodnutím ze dne 17. 1. 2019 předepsal úrok z neoprávněného jednání dle § 254 odst. 1 daňového řádu za období **od 3. 7. 2013 do 14. 12. 2015** ve výši téměř 35,4 mil. Kč. Dne 24. 1. 2019 byla tato částka předepsána na její účet.

Dne 15. 2. 2019 žalobkyně podala další námitku, kterou brojila proti tomu, že správce daně ve lhůtě 15 dnů od účinnosti rozhodnutí ze dne 17. 1. 2019 nepředepsal na její osobní účet **druhý úrok z neoprávněného jednání** správce daně za období **od 23. 12. 2015 do 24. 1. 2019**. Tvrdila, že nárok na tento úrok jí vznikl v důsledku **pozdního** předepsání prvního úroku z neoprávněného jednání. Správce daně námitku zamítl rozhodnutím ze dne 25. 4. 2019. Žalobkyně se odvolala. Odvolání žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 19. 11. 2019. Orgány finanční správy dovodily, že požadavek žalobkyně na předepsání „*druhého úroku*“ odporuje zákazu úročení úroků v daňovém právu. Nebyla splněna ani podmínka § 254 odst. 1 daňového řádu, a to že došlo ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2019 podala žalobkyně **žalobu**. Žalobkyně argumentovala rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, čj. 2 Afs 148/2017-36, dle kterého jí náleží další úrok ve smyslu § 254 daňového řádu. Pokud by správce daně postupoval zákonným způsobem, měl jí první úrok předepsat na účet do 15 dnů od účinnosti rozhodnutí ze dne 8. 12. 2015, jímž žalovaný změnil výši původně vyměřené darovací daně. Tak se nestalo. Právě proto se domáhala, aby správce daně dle § 254 daňového řádu na její účet předepsal úrok z částky prvního opožděně předepsaného úroku, a to za období od 24. 12. 2015 do 23. 1. 2019 (pozn. NSS: *začátek a konec období je zde posunut oproti období, které je uvedeno v bodě [5] shora*). Krajský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Judikát sp. zn. 2 Afs 148/2017 je odklonem od obecně přijímaného zákazu úročení úroků v daňovém právu. Proto krajský soud tento judikát nenásledoval, a naopak s ním polemizoval.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Dle stěžovatelky jí měl správce daně kompenzovat, že částku téměř 35,4 mil. Kč, která vznikla jako úrok z jeho prvotního neoprávněného jednání, vyplatil s více než tříletým zpožděním. Jak daňové orgány, tak krajský soud posoudily nesprávně právní otázku, a to, zda § 254 daňového řádu lze použít i v situaci, kdy správce daně pozdě předepsal úrok ze svého původního neoprávněného jednání. Stěžovatelka se opětovně domáhala použití závěrů již cit. věci sp. zn. 2 Afs 148/2017. Daňové orgány i krajský soud s tímto rozsudkem polemizovaly a rozhodly se jej nenásledovat. Stěžovatelka si kladla otázku, jak jí má být kompenzována újma, kterou správce daně způsobil pozdním vyplacením částky téměř 35,4 mil. Kč. Nepřipouštěla si, že by jí újma neměla být vůbec kompenzována, jelikož by tím byla posvěcena libovůle správce daně. Pokud by újma měla být nahrazena v režimu zákona č. 82/1998 Sb., takové řešení by nebylo ani rychlé, ani hospodárné. Zbytečně by tak vznikl mnohaletý civilní spor spojený se znaleckým dokazováním výše ušlého zisku. Stěžovatelka upřednostňuje kompenzaci uvnitř daňového řízení, jak předpokládá judikát sp. zn. 2 Afs 148/2017. Ostatně § 254 daňového řádu plní funkci paušalizované náhrady škody.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Napadený rozsudek v rozhodující míře stál na správném posouzení podstatných právních otázek. Žalovaný však polemizoval se závěrem krajského soudu, že pro účely posouzení sporného nároku dle § 254 odst. 1 daňového řádu nebylo podstatné, zda rozhodnutí [ze dne 15. 1. 2016, jímž správce daně poprvé nepředepsal „první“ úrok z neoprávněného jednání] bylo formálně změněno, zrušeno či prohlášeno za nicotné. Namítal, že krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které se týkaly daně darovací stanovené v nalézacím řízení v rozporu s přímým účinkem práva EU. Dále uvedl, že tento právní názor vycházel ze specifik úpravy této daně (§ 18 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí), jelikož stanovení daně nebylo založeno na tzv. autoaplikaci daňových předpisů daňovým subjektem, ale spočívalo na autoritativním rozhodnutí správce daně. Závěry této judikatury nelze vztáhnout na všechna rozhodnutí vydaná dle daňového řádu. Žalovaný upozornil, že rozhodnutí daňových orgánů ve věci **prvé** námitky ohledně **prvního** úroku z neoprávněného postupu správce daně nikdy nebyla shledána nezákonnými. Úrok, jehož opětovného úročení se zde domáhala stěžovatelka, vznikl až na základě **druhé** žádosti (námitky proti úkonu správce daně při placení daní), kterou stěžovatelka podala více než dva roky od vydání původních negativních rozhodnutí ve věci **prvé** námitky ohledně **prvního** úroku. V rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017, jehož se stěžovatelka dovolávala, bylo negativní rozhodnutí ve věci úroku dle § 254 daňového řádu změněno v tehdejší odvolacím řízení.

Dále se žalovaný vyjádřil i k samotným kasačním námitkám. Souhlasil s tím, že krajský soud v této věci nepoužil rozsudek sp. zn. 2 Afs 148/2017. Ohledně zákazu úročení úroků, tzv. zákazu anatocismu, nepanuje v daňovém právu shoda. Žalovaný poukázal na to, že dalším úročením úroku by stěžovatelce byla předepsána cena peněz, která přesahuje úrokovou sazbu stanovenou v § 254 odst. 1 daňového řádu. Dle žalovaného již vyplacená částka prvního úroku, tj. 35,4 mil. Kč, sama o sobě představovala paušalizovanou náhradu škody, která značně přesahovala pokles hodnoty peněz v čase (inflaci). Pokud stěžovatelka přes dva roky vyčkávala s podáním druhé žádosti (námitky) o předepsání prvního úroku z neoprávněného jednání správce daně, pak by bylo „nespravedlivé“, aby byl jednou předepsaný úrok podruhé úročen. Krajský soud měl pravdu, že stěžovatelka měla po negativním rozhodnutí o první žádosti napadnout nečinnost správce daně postupem dle § 38 daňového řádu, mohla také podat správní žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2016 či mohla podat novou žádost o předepsání úroku dle § 254 daňového řádu, což však učinila až po uplynutí více než 2 let. Žalovaný nesouhlasil s tím, aby její procesní pasivita byla „odměněna“ dalším úročením již předepsaného úroku.

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

Z odůvodnění:

[11] Jedinou otázkou této kauzy je, zda částku, která vznikla jako úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu, pokud ji správce daně včas nepředepsal na osobní daňový účet (§ 254 odst. 3 daňového řádu), je třeba opětovně úročit jako „nově vzniklou jistinu“. Jednoduše řečeno, otázkou je, zda lze úročit úroky z neoprávněného jednání správce daně.

[12] Na nynější případ dopadá § 254 odst. 1 daňového řádu ve znění do 31. 12. 2020 (stejně jako tomu bylo v rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017):

„Dojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náleží daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím, který odpovídá ročně vyšší repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, a to ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k úhradě nesprávně stanovené daně později, ode dne její úhrady. Tento úrok nevzniká v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy.“

[13] Ze smyslu a účelu samotného institutu úroku z neoprávněného jednání správce daně vyplývá, že úrok náleží od uhrazení (zaplacení) daně v nezákonně stanovené výši až do jejího vrácení (srov. blíže k tomuto ustanovení např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 Afs 94/2014-53, č. 3260/2015 Sb. NSS, věc *SG Equipment Finance*; některé závěry tohoto rozsudku posunula následující judikatura – srov. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2017, čj. 5 Afs 27/2017-45, č. 3646/2017 Sb. NSS, věc *Seu.en EC*).

[14] Zákaz úročení úroků, zvaný též zákaz anatocismu, je starý právní princip, který však může litera zákona či jeho vnitřní systematika pro určitý okruh věcí popřít.

[15] Daňový řád v rozhodném znění výslovně nevylučoval úročení úroků z neoprávněného jednání správce daně (§ 254 odst. 1 daňového řádu). Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017 dovodil, že § 254 odst. 1 daňového řádu úročení úroků předpokládá. Zákaz úročení úroků zákonodárce vtělil jen do § 253 odst. 3 daňového řádu, který se však vztahuje k úroku z prodlení (§ 252 daňového řádu).

[16] Jakkoli žalovaný v bodě [20] rozhodnutí opřel svou argumentaci právě o § 253 odst. 3 daňového řádu (dle něhož úrok z prodlení nevzniká u nedoplatku na příslušenství daně, tedy tato norma zapovídá úrok z úroku), ve skutečnosti je to argument proti správnosti výkladu žalovaného a krajského soudu. **Úrok z prodlení** je povinen zaplatit daňový subjekt, neuhradí-li splatnou daň nejpozději v den její splatnosti. Tento úrok tedy platí daňový subjekt vůči správci daně. Naproti tomu **úrok z neoprávněného jednání** hradí správce daně, který stanovil daň v rozporu se zákonem nebo který se dopustil nesprávného úředního postupu. Funkce obou těchto úroků jsou podobné, jejich účely se ovšem liší. Úrok z neoprávněného jednání správce daně je svébytným institutem daňového práva. Proto nelze oba úroky zaměňovat a zákonnou úpravu jednoho institutu (úroku z prodlení) mechanicky přenášet do prostředí toho druhého (úroku z neoprávněného jednání).

[17] Ustanovení § 253 odst. 3 daňového řádu zapovídá vznik úroku z prodlení u nedoplatku na příslušenství daně. Daňový subjekt tedy neplatí úrok z prodlení na nezaplaceném úroku z prodlení; úrokem z prodlení se úročí jen jistina, tj. daňový nedoplatek. Dle vnitřní systematiky daňového řádu se § 253 odst. 3 daňového řádu neváže k úroku z neoprávněného jednání správce daně. Ustanovení § 253 odst. 3 nelze vztáhnout na úrok z neoprávněného jednání správce daně ani za pomoci extenzivního výkladu. V § 253 odst. 3 daňového řádu zákonodárce poskytl ochranu před dalším úrokovým zatížením daňovému subjektu, který řádně a včas nezaplatil daň, resp. její příslušenství. Avšak § 254 daňového řádu se může aktivovat jen tehdy, pokud dojde ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, resp. k jiné pozdější změně výše doměřené daně ve smyslu rozsudku sp. zn. 5 Afs 27/2017, věc *Seu.en EC*, bodu 57. Úrok dle § 254 tedy vzniká jen za situace, kdy správce daně nebo jiný orgán finanční správy zjistí, že se při vyměření daně dopustil nezákonnosti či nesprávného úředního postupu, a toto pochybení sám přizná (v naprosté většině případů formou rozhodnutí o zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti původního platebního výměru, ale i jinou formou pozdější změny původního rozhodnutí).

[18] Jelikož úrok z prodlení a úrok z neoprávněného jednání správce daně nepůsobí ve stejných či srovnatelných situacích, nelze zákaz anatocismu dle § 253 odst. 3 přenášet na § 254 daňového řádu.

[19] V nynějším případě krajský soud považoval rozsudek sp. zn. 2 Afs 148/2017 za odklon od jinak dlouho akceptované zásady zákazu anatocismu v daňovém právu. Měl podobně jako žalovaný za to, že proti rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017 stojí závěry rozsudku ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 80/2009-45, č. 2384/2011 Sb. NSS, věc *Opatství Staré Brno Řádu sv. Augustina* (dále jen „Opatství Staré Brno“).

[20] V rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017 vysvětlil Nejvyšší správní soud s odkazem na použitelné znění daňového řádu, že nelze nadále lpět na tom, aby úroky z úroků nemohly být úročeny. Rozsudek sp. zn. 1 Afs 80/2009, *Opatství Staré Brno*, se vztahoval k úroku ze zaviněného přeplatku ve smyslu § 64 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tzn. k jinému zákonu. Konstrukce § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků nebyla shodná s konstrukcí nyníjšího § 254 odst. 1 daňového řádu. Rozsudek sp. zn. 1 Afs 80/2009 nadto vyšel z obecného právního principu zakazujícího úročení úroků za situace, kdy úročení úroků paušálně zapovídalo i tehdejší soukromé právo (srov. např. rozsudek NS ze dne 24. 3. 2004, sp. zn. 35 Odo 101/2002, č. 5/2006 Sb. NS). V roce 2014 však nabyl účinnosti občanský zákoník, který do té doby obecně přijímaný zákaz anatocismu významně modifikoval. Dle § 1806 občanského zákoníku je nově možné sjednat úročení úroků. Nadto, což je pro nyníjší věc podstatnější, § 1806 rovněž stanovil úročení úroků z pohledávky, která vznikla z *protiprávního činu*. Nosný argument rozsudku ve věci sp. zn. 1 Afs 80/2009, *Opatství Staré Brno*, potřeba zachování jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, se tak od roku 2014 doslova „rozplynul“.

[21] Druhý senát Nejvyššího správního soudu v kauze sp. zn. 2 Afs 148/2017 detailně analyzoval povahu úroku dle § 254 daňového řádu. Upozornil, že částku, která dle § 254 vznikla jako první úrok a kterou měl řádně a včas předepsat správce daně, je daní v širším slova smyslu (§ 2 odst. 1 daňového řádu), jelikož ve skutečnosti jde o tzv. vratku (sp. zn. 2 Afs 148/2017, bod [30]). Proto je namístě, aby se s tímto přeplatkem (či vratkou daně) zacházelo stejně jako s každou jinou daní (tento závěr potvrdil mj. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2020, čj. 5 Afs 201/2018-37, věc *CZT*, bod 10). Nutno doplnit, že § 2 odst. 4 daňového řádu za daň považuje také příslušenství daně, kterým odst. 5 téhož ustanovení rozumí mj. úroky. Úroky sledují osud daně (k tomu viz bod [27] níže).

[22] Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017 vysvětlil, že nemůže záležet na tom, že úrok dle § 254 daňového řádu není vždy předepsán rozhodnutím o stanovení daně, jehož vadnost předpokládá text § 254. S odkazem na rozsudek sp. zn. 5 Afs 27/2017, věc *Sev.en EC*, dospěl k závěru, že „pro vznik nároku daňového subjektu na úrok podle § 254 daňového řádu nejsou rozhodující formální aspekty rozhodování správce daně, ale to, zda jeho [původní] rozhodnutí bylo nezákonné“. Daňové orgány se nemohou vyhnout odpovědnosti za včasné a řádné vyplacení úroku dle § 254 daňového řádu poukazem na to, že předepsání tohoto úroku není formálním rozhodnutím správce daně, ale jen „prostým“ úkonem (v podrobnostech sp. zn. 2 Afs 148/2017, body 31 až 38). Pro závěr o tom, zda daňovému subjektu náleží úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu, je rozhodné pouze to, zda ke vzniku přeplatku došlo z důvodu nezákonnosti nebo nesprávného úředního postupu správce daně, ne to, v jakém dílčím daňovém řízení se správce daně této nezákonnosti dopustil (např. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2018, čj. 8 Afs 85/2018-40, věc *PEPSICO CZ*, bod 19). Nesprávné zadržování částky prvního úroku, která stěžovatelce náležela, a to po dobu více než tří let, je ekvivalentem situace, v níž by stěžovatelka ve skutečnosti ze svých peněz hradila daň na základě rozhodnutí správce daně, které bylo později shledáno nezákonným či nicotným.

[23] Jakkoli starší odborná literatura neuvažovala o připuštění úroku z úroků z neoprávněného jednání správce daně, novější odborné články s touto možností počítají (srov. Lichnovský, O.; Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád: Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 581–582; Rozehnal, T. *Daňový řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 444⁷⁾; či Tesař, R. Úroky z úroků v daňovém procesu aneb Anatocismus opravdu zapovězen? *Bulletin Komory daňových poradců*, 2016, č. 3, s. 63–65; na rozsudek sp. zn. 2 Afs 148/2017 kriticky reaguje zejména dvojice autorů pracujících u žalovaného – viz Rozehnal, T.; Feldek, M. Vybrané otázky při aplikaci úroku z neoprávněného jednání správce daně. *DAUC - expertní příspěvky*. Wolters Kluwer, 2019, s. 1–9).

[24] Tím, že správce daně předepsal stěžovatelce první úrok z neoprávněného jednání, tj. úrok z částky daně, k jejíž úhradě nebyla povinná, uznal vlastní prvotní pochybení, tj. původní neoprávněné jednání ve vztahu k částce přibližně 102,6 mil. Kč, o kterou mylně vyměřená darovací daň převyšovala později správně vyměřenou daň (rozhodnutí správce daně ze dne 17. 1. 2019). V lednu 2019 správce daně tento první úrok ve výši téměř 35,4 mil. Kč předepsal za období **od 3. 7. 2013** (den následující po vydání původního platebního výměru na daň v nesprávně vyšší) **do 14. 12. 2015**, tj. do momentu, kdy stěžovatelce na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2015 vrátil částku přibližně 102,6 mil. Kč. Nejvyšší správní soud podotýká, že první úrok byl úrokem

⁷⁾ Zde autor upozorňuje, že rozsudkem sp. zn. 2 Afs 148/2017 „je v podstatě připuštěn úrok z úroku dle § 254. Danou judikaturu je třeba brát velmi s rezervou, ale faktem je, že NSS své názory koriguje jen minimálně. Daňovým subjektům je tak cesta k získání úroku z úroku otevřena.“

z neoprávněného jednání ve smyslu § 254 daňového řádu (srov. rozsudek NSS sp. zn. 5 Afs 27/2017, věc *Sev.en EC*, body 55 až 59, a na něj navazující rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 3 Afs 12/2017-51, věc *C-Energy Planá*, bod 39; rozsudek sp. zn. 8 Afs 85/2018, věc *PEPSICO CZ*, body 16-21; rozsudek ze dne 18. 10. 2018, čj. 6 Afs 232/2018-32, věc *ČEZ*, body 25–28).

[25] Navzdory stěžovatelčině aktivitě však správce daně stěžovatelce nenahradil újmu, která spočívala v tom, že jí **od 23. 12. 2015** (15 dní od rozhodnutí ze dne 8. 12. 2015; § 254 odst. 3 daňového řádu) **do 23. 1. 2019** (den předcházející dni vyplacení částky prvního úroku ve výši téměř 35,4 mil. Kč) zadržoval také částku prvního úroku dle § 254 odst. 1 daňového řádu, kterou nakonec dne 24. 1. 2019 předepsal na účet stěžovatelky.

[26] Pokud daňové orgány po dobu přes tři roky (od prosince 2015 do ledna 2019) prodlévaly s předepsáním prvního úroku ve výši téměř 35,4 mil. Kč, zcela jistě zatížily daňové řízení dalším neoprávněným jednáním. Toto prodlení je třeba uchopit nezávisle na prvním pochybení (vyměření darovací daně v nesprávné výši). Správce daně, který daňovému subjektu včas (dle § 254 odst. 3 daňového řádu do 15 dní ode dne účinnosti rozhodnutí z 8. 12. 2015) nepředepsal úrok z prvotního neoprávněného jednání (za období od 3. 7. 2013 do 14. 12. 2015), ale předepsal jej až v lednu 2019, nemůže spoléhat na to, že se zprostí povinnosti hradit další úroky z neoprávněného jednání, které náleží stěžovatelce ve vztahu k částce pozdě připsaného prvotního úroku. Skutečnost, že správce daně s tříletým zpožděním přiznal stěžovatelce úrok z neoprávněného jednání, jej nechrání před hrazením úroku dle § 254 odst. 1 z částky prvního úroku, kterou po dobu více než tří let zadržoval a až poté ji stěžovatelce předepsal na její osobní daňový účet (k povinnosti předepsat úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu z úřední povinnosti viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, čj. 9 Afs 286/2017-26, č. 3676/2018 Sb. NSS, věc *EKO Logistics*, bod 42).

[27] Tím, že správce daně rozhodnutím ze dne 17. 1. 2019 předepsal první úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu, se ve smyslu § 2 odst. 5 daňového řádu tento úrok oddělil od původní jistiny (původního daňového přeplatku). Tento úrok získal stálou hodnotu, slovy rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017 „vykristalizovala“ částka, kterou byly daňové orgány povinny řádně a včas předepsat na osobní daňový účet stěžovatelky. Tato částka se tak stala novou jistinou *sui generis*, nadále nesledovala osud hlavní jistiny (původního daňového přeplatku). Prodlévání s předepsáním či vrácením částky tohoto prvního úroku z původního neoprávněného jednání správce daně tedy podléhá dalšímu úročení dle § 254 daňového řádu, a to až do momentu předepsání tohoto úroku na účet daňového subjektu. Tím se „pokryje“ celá doba **neoprávněného jednání**.

[28] Pokud tedy správce daně **dvakrát** neoprávněně jednal vůči dvěma různým částkám, které náležely stejnému daňovému subjektu (jednak původní jistina, jednak první předepsaný úrok dle § 254 daňového řádu), nemůže tento dvojí nesprávný postup kompenzovat daňovému subjektu předepsáním **jediného** (prvního) úroku dle § 254 daňového řádu. Na tom nic nemění ani polemika žalovaného, že stěžovatelka dostala na prvním úroku z prodlení více, než je částka, o kterou poklesla hodnota jejích peněz v čase. Stěžovatelce také nelze klást k tíži, že slovy žalovaného „vyčkávala“ s uplatněním druhé žádosti o přiznání prvního úroku dle § 254 daňového řádu od skončení řízení o její první žádosti, které daňové orgány nevyhověly (*nota bene* v situaci, kdy stěžovatelka rozhodně nebyla pasivní: stěžovatelka vyslyšela právní názor žalovaného, podala civilní žalobu podle zákona č. 82/1998 Sb. a druhou žádost o úhradu prvního úroku podala teprve v reakci na vývoj judikatury NSS, která vyjasnila, že i za dané situace má na zaplacení prvního úroku nárok). V této souvislosti Nejvyšší správní soud žalovanému připomíná, že stěžovatelka – v situaci předpokládané v § 254 daňového řádu – nemusela podávat žádnou žádost, jelikož správce daně měl první úrok ze svého neoprávněného postupu při vyměření darovací daně stěžovatelce předepsat na její osobní daňový účet z úřední povinnosti, řádně a včas (§ 254 odst. 1 a 3 daňového řádu).

[29] Dle Nejvyššího správního soudu není správný argument, že stěžovatelka se může domoci náhrady újmy z pozdě předepsaného prvního úroku ve výši téměř 35,4 mil. Kč v řízení dle zákona č. 82/1998 Sb. Pokud by se stěžovatelka musela domáhat náhrady újmy výlučně tímto způsobem, Nejvyšší správní soud by popřel vlastní smysl § 254 daňového řádu ve znění do 31. 12. 2020, jímž je „*předcházet komplikovaným řízením o náhradu škody, a to tak, že způsobenou majetkovou újmu by daňovému subjektu měla „pokrytí“ právě výše daného úroku*“ (rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2015, čj. 3 As 113/2014-47, č. 3399/2016 Sb. NSS, věc *SLOT Group*, čj. sp. zn. 3 Afs 12/2017, věc *C-Energy Planá*, bod 39). Nynější situaci není třeba odlišovat od situace, kdy vzniká „první“ úrok z neoprávněného jednání správce daně. Smysl úroku dle § 254 zůstává stejný, a to vyřešit náhradu vzniklé újmy

v režimu veřejného práva, nikoli odkázat daňový subjekt na poměrně trnitou cestu ke kompenzaci dle zákona č. 82/1998 Sb. (k tomu srov. § 254 odst. 6 daňového řádu).

[30] Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by se závěry rozsudku sp. zn. 2 Afs 148/2017 dostaly do rozporu s rozsudkem sp. zn. 1 Afs 80/2009. Ani další judikatura, která dříve navazovala na rozsudek sp. zn. 1 Afs 80/2009 či později na sp. zn. 2 Afs 148/2017, nevytvořila rozpory, které by měl řešit rozšířený senát. Nyní rozhodující senát tedy neměl povinnost věc postoupit rozšířenému senátu (§ 17 s. ř. s.).

4203

Pandemický zákon: předchozí souhlas vlády; pojmy „zákaz“, „omezení“ a „stanovení podmínek“; veřejné a soukromé akce; právo shromažďovací; zákaz či omezení forem náboženského projevu

k § 2 a § 3 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 čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

k zákonu č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění k 22. 4. 2021

I. Přijetí mimořádných opatření podle § 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, bez předchozího souhlasu vlády je dle § 3 odst. 4 téhož zákona možné pouze v případech nebezpečí z prodlení, které musí být řádně odůvodněno, včetně vysvětlení, proč nebylo možné dodržet zákonem předepsaný postup.

II. Při vydávání mimořádných opatření dle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, je třeba důsledně rozlišovat a dodržovat v zákoně užitě pojmy „zákaz“, „omezení“ a „stanovení podmínek“. Není přípustné absencí zmocnění pro vydání omezení či zákazu určité činnosti obcházet stanovením takových podmínek, které ve svém důsledku způsobují nemožnost konkrétní činnosti vykonávat.

III. Pojmem „veřejné nebo soukromé akce“ dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, se rozumí organizované podniky pořádané veřejně nebo soukromě, nikoli spontánní a nahodilá setkání osob ani návštěva rodičů či sourozenců nežijících ve společné domácnosti.

IV. Stanovení pevného maximálního počtu účastníků shromáždění je v rozporu s § 2 odst. 2 písm. e) větou za středníkem zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, nepřipouštějícím omezení a zákazy shromáždění dle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

V. Je v rozporu se svobodou projevu náboženské vyznání garantovanou čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jsou-li mimořádným opatřením vydaným na základě zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, zakázány či omezeny formy náboženského projevu (např. zákazem zpěvu či uložení povinnosti sedět při bohoslužbě).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48)

Prejudikatura: č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2106/2010 Sb. NSS; č. 206/1996 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 35/95), č. 231/2017 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 3/15), č. 209/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 453/03), č. 88/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 164/15), č. 242/2016 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 934/16); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2015, *Kudrevičius a další proti Litvě* (stížnost č. 37553/05), a rozsudek ze dne 20. 2. 2003, *Djavit An proti Turecku*, (stížnost č. 20652/92).

Věc: Z. K. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel se podaným návrhem ze dne 13. 4. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 10. 4. 2021 (ve znění pozdějších mimořádných opatření), eventuálně zrušení bodů 16, 17, 18 a 19 čl. I tohoto opatření (dále jen „napadené opatření“), vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a s odkazem na § 2 odst. 1 pandemického zákona.

Napadeným opatřením odpůrce dle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví dle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona omezil obchod a služby, setkávání osob a právo pokojně se shromažďovat podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. V obecné části odůvodnění napadeného opatření odpůrce uvedl, že jeho hlavním cílem je přerušit plošný komunitní přenos viru SARS-CoV-2 v České republice, a umožnit tak postupné znovuzapojení jednotlivých segmentů lidské činnosti do ekonomiky. Základním předpokladem prevence šíření infekčních nemocí, jejichž původci jsou přenášeni kontaminovanými kapátkami (aerosolem), je zamezení zvýšené koncentrace osob zejména v uzavřených prostorech, při současném stanovení dalších podmínek setrvání osob v těchto prostorech. Vydání napadeného opatření dle odpůrce reaguje na skutečnost, že epidemiologická situace v České republice je charakterizována protrahovaným komunitním šířením SARS-CoV-2, které vytváří podmínky pro nekontrolovaný přenos nákazy na osoby imunitně oslabené z důvodu věku a komorbidit, ale zároveň dochází i k narůstajícímu trendu nemocnosti u osob v mladších věkových skupinách a u osob bez rizikových faktorů. Nepříznivá epidemiologická situace je v současnosti výrazně potencována také šířením mutovaných kmenů viru SARS-CoV-2, především jeho tzv. brazilské varianty, která se vyznačuje zvýšenou schopností přenosu mezi lidmi a jejíž výskyt byl Laboratorním vyšetřením v Národní referenční laboratoři Státního zdravotního ústavu v Praze prokázán v okrese Děčín.

Navrhovatel předně namítl vadný proces přijetí napadeného opatření. Uvedl, že mimořádný postup pro přijetí opatření bez předchozího souhlasu vlády, včetně možnosti jeho dodatečného udělení, může být uplatněn pouze tehdy, hrozí-li nebezpečí z prodlení při náhlé změně okolností spočívající v samotné epidemii, nikoli však v neschopnosti odpůrce vydat příslušné opatření v řádném procesu. Odpůrce se nemůže dovolávat nebezpečí z prodlení v situaci, kdy se do prodlení dostal vlastní nečinností. Měla-li by nečinnost, k níž došlo v daném případě, vést k bezrestnému a bezmeznému uplatňování mimořádných postupů upravených pandemickým zákonem, docházelo by tím k obcházení vůle zákonodárce, který vydání mimořádných opatření podle pandemického zákona podmínil předchozím souhlasem vlády. Vytyčanou vadu spočívající v absenci předchozího souhlasu vlády nemůže zhojit ani souhlas dodatečný. Stejně tak změna na postu ministra zdravotnictví nemění nic na tom, že odpůrce je jako ústřední orgán státní správy dostatečně vybaven personálně i materiálně a je povinen svou působnost vykonávat kontinuálně. Navrhovatel spatřoval vadu také v postupu zveřejnění opatření, které bylo na webových stránkách prezentováno jako opatření týkající se obchodu a služeb, přestože omezovalo také setkávání osob, právo shromažďovací a schůze osob konané na základě zákona.

Dovolávalo-li se napadené opatření zákona o ochraně veřejného zdraví, navrhovatel poukázal na skutečnost, že omezení stanovená napadeným opatřením nelze opírat o § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, jelikož se toto ustanovení týká pouze omezení styku osob podezřelých z nákazy. V případě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví se pak jedná o neurčitě a obecně zákonné zmocnění, které nemůže být podkladem pro zásah do základních práv a svobod, jako je právo na soukromí, právo na rodinný život, právo shromažďovací a právo na náboženskou svobodu. Pakliže odpůrce na základě uvedeného neurčitého zmocnění stanovil povinnosti, které dle navrhovatele zákon přímo nezná, došlo k porušení ústavní zásady, že „*nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“ [čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Je-li napadené opatření výsledkem snahy odpůrce negovat důsledky skončení nouzového stavu, musejí být zákon o ochraně veřejného zdraví i pandemický zákon aplikovány a vykládány s důrazem na ochranu základních práv a svobod a s důrazem na zásadu, že nikoli moci výkonné, ale moci zákonodárné přísluší stanovit obecná práva a povinnosti.

Navrhovatel se následně podrobněji věnoval několika vybraným bodům čl. I napadeného opatření. Dle navrhovatele bod 16 (omezující setkávání osob při různých akcích) tak, jak byl formulován, dopadal také na neorganizované mezilidské setkávání – např. v rodinách. Takový dopad však navrhovatel pokládal za narušení práva na soukromí a práva na rodinný život. V této souvislosti upozornil, že je soukromou věcí každého člověka, zda do

svého bytu pozve kupříkladu tři sourozence a zda se doma pohybuje s ochranou dýchacích cest (rouškou), přičemž policie ani jiný orgán nemohou vstupovat do obydlí za účelem kontroly dodržování napadeného opatření, včetně zjišťování s tím souvisejících přestupků.

Rovněž omezení práva shromažďovacího upravené v bodě 17 čl. I napadeného opatření je v přímém rozporu s § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Dle navrhovatele se jednalo o zjevné překročení pravomoci odpůrce, kterým došlo k zasažení základního lidského práva se shromažďovat, nadto bez jakéhokoli odůvodnění. Zásah byl o to citelnější v době vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a již probíhající volební kampaně. Omezení se týkalo i shromáždění za náboženským účelem, zasahovalo tedy také do práva projevovat náboženskou víru. Bez bližšího zdůvodnění byl zakázán rovněž zpěv.

K bodům 18 a 19 napadeného opatření, jež omezovaly schůze orgánů právnických osob, navrhovatel uvedl, že stanoví výjimku jen pro jednání orgánů územní samosprávy. Dle navrhovatele však pandemický zákon hovoří o tom, že nelze omezit schůze osob, které se konají na základě zákona. To jsou mj. zasedání orgánů profesních komor, výroční schůze obchodních společností a společenství vlastníků jednotek, které jednou ročně schvalují účetní závěrku. Také k těmto bodům v napadeném opatření prakticky absentuje odůvodnění. V této souvislosti navrhovatel zdůraznil, že odpůrce nijak nezdůvodnil ani odlišný přístup k posuzování imunity získané očkováním a imunity získané proděláním nemoci.

Odpůrce ve vyjádření k podanému návrhu uvedl, že napadené opatření bylo nařízeno v souladu s § 3 odst. 4 pandemického zákona. Nebezpečí z prodlení spočívalo dle odpůrce v unáhleném vydání opatření ze dne 6. 4. 2021, které předčasně rozvolnilo pravidla shromažďování. Konkrétně umožnilo shromažďování pětikrát většinu počtu osob, přestože stávající epidemická situace v České republice není stabilizována; a navíc v době, kdy se země potýká s mutacemi koronaviru, které mají vyšší míru nakažlivosti, a o nichž se poznatky ještě pořád shromažďují a vyhodnocují. Odpůrce měl za to, že zvoleným postupem neporušil § 3 odst. 6 pandemického zákona, jelikož nebezpečí z prodlení je důvodem, pro který může být stanovena účinnost mimořádného opatření dříve než „čtvrtým dnem ode dne vyvěšení na úřední desce“. Odpůrce byl přesvědčen, že § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona ve spojení s navrhovatelem vytýkaným § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňují stanovit omezení nařízená napadeným opatřením. Odpůrce, vědom si znění pandemického zákona, vydal opatření tak, aby bylo podle jeho názoru v souladu s právními předpisy a reflektovalo aktuální epidemickou situaci v zemi. Uvedené se dle jeho názoru uplatní také v případech navrhovatelem namítaného omezení setkávání. Snaha omezit sociální kontakt není libovůlí odpůrce, ale výsledkem snahy omezit šíření infekční nemoci COVID-19, jak bylo odůvodněno na str. 13 napadeného opatření. K omezení práva shromažďovacího, včetně omezení schůzí orgánů právnických osob, odpůrce konstatoval, že tyto povinnosti byly rovněž řádně vysvětleny. Stanovením výjimek odpůrce neuložil absolutní povinnost či omezení, ale proporcionálně umožnil realizaci nezbytných činností. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

Nejvyšší správní soud napadené mimořádné opatření zrušil.

Z odůvodnění:

III.1 Procedura přijetí napadeného opatření

[10] Navrhovatel předně v podaném návrhu uplatnil námitku nezákonnosti procesu přijetí napadeného opatření odpůrce s ohledem na chybějící předchozí souhlas vlády.

[11] Ve vztahu k takto uplatněné námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že vycházel ze své dřívější judikatury k opatřením obecné povahy, z níž vyplývá, že „navrhovatelé nepostačí, aby namítali pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod [41]). Přípustnost návrhu je tak dána pouze tehdy, pokud navrhovatel současně tvrdí zkrácení svých vlastních hmotných práv, přičemž v pochybnostech je třeba se vždy přiklonit k přípustnosti soudní ochrany (viz tamtéž). V souzené věci je tato podmínka naplněna, neboť navrhovatel v podaném návrhu uplatnil vedle procedurálního pochybení rovněž námitky týkající se porušení jeho hmotných práv. K napadení vybraných bodů napadeného opatření navrhovatel nepochybně procesně

legitimován je, neboť omezení obsažená v bodech 16 a 17 se týkají všech osob na území státu při výkonu běžných činností, resp. uplatňování práv a svobod, včetně navrhovatele. Pokud jde o body 18 a 19, navrhovatel na výzvu soudu k ověření jeho procesní legitimity (ve smyslu bodu [31] a násl. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a části III.1.2 rozsudku NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS) tvrdil, že je členem a místopředsedou výboru společenství vlastníků jednotek, místopředsedou rozhodčí komise politického hnutí a členem Moravské genealogické a heraldické společnosti, z. s. (MGHS), což soudu doložil výpisem z veřejného rejstříku Společenství vlastníků pro dům O. X, Y ze dne 20. 4. 2021 a výpisem z katastru nemovitostí k č. p. Z v B. ze dne 22. 4. 2021, zápisem z valné hromady MGHS ze dne 19. 2. 2019 a výpisem ze spolkového rejstříku tohoto spolku ke dni 22. 4. 2021 a návrhem na složení rozhodčí komise politického hnutí Trikolóra ze dne 28. 9. 2019.

[12] Nejvyšší správní soud se proto mohl zabývat navrhovatelem namítaným porušením procesních pravidel při vydávání napadeného opatření.

[13] Podle § 3 odst. 3 pandemického zákona platí, že „[m]imořádná opatření [...] nařídí ministerstvo nebo krajská hygienická stanice **po předchozím souhlasu vlády**“. Podle odstavce 4 téhož ustanovení zákona „[v] případě **nebezpečí z prodlení může ministerstvo nebo krajská hygienická stanice naříditi mimořádná opatření podle § 2 i bez předchozího souhlasu vlády**. Pokud vláda s mimořádným opatřením nařízeným podle věty první nevyhoví do 48 hodin od jeho vyhlášení souhlas, opatření pozbývá platnosti uplynutím této lhůty.“ (pozn.: zvýraznění – zde i dále v textu – doplnil Nejvyšší správní soud).

[14] K časovému sledu vydávání napadeného opatření Nejvyšší správní soud uvádí, že usnesením vlády ze dne 6. 4. 2021 č. 353 vydala vláda souhlas se záměrem odpůrce vydat v pořadí prvé mimořádné opatření, kterým se stanovuje omezení maloobchodního prodeje zboží a služeb a poskytování služeb (bod 6 citovaného usnesení vlády a jeho příloha č. 6). Na základě tohoto souhlasu následně odpůrce, v jehož čele tehdy stál ministr doc. MUDr. Jan Blatný, Ph.D., vydal dne 6. 4. 2021 mimořádné opatření (dále jen „předchozí opatření“).

[15] Dne 10. 4. 2021 vydal odpůrce, nyní již v čele s ministrem prof. MUDr. Petrem Arenbergerem, DrSc., MBA, v pořadí druhé – nyní napadené – mimořádné opatření, kterým se stanovuje omezení maloobchodního prodeje zboží a služeb a poskytování služeb, a vyvěsil je na úřední desce. Tímto opatřením zároveň zrušil předchozí opatření (viz čl. III napadeného opatření). Co do svého obsahu se napadené opatření odlišuje od opatření předchozího následovně:

- v čl. I bodu 1 byla doplněna slova „provozovny služeb“,

- v čl. I bodu 4 písmeno a) byla na konci vypuštěna slova „a praktické přípravy na výkon regulovaného povolání sociální pracovník podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů“,

- v čl. I bodu 4 písm. e) byla doplněna slova „akreditovaných kvalifikačních kurzů podle zákona č. 96/2004 Sb.“,

- v čl. I bodu 5 písm. i) byla doplněna slova „včetně dětí, kterým je tato služba poskytována“.

[16] Obsahově se napadené opatření liší i v čl. I bodu 16, což v návrhu zdůrazňuje též navrhovatel a bylo to i předmětem zvýšeného zájmu, resp. kritiky médií a veřejnosti, neboť došlo k podstatné změně tohoto bodu tak, že byl výrazně snížen počet osob, které se mohou na jednom místě a ve stejném čase účastnit veřejných nebo soukromých akcí, na pouhé dvě osoby, oproti původním 20 osobám převážně ve venkovních prostorech, resp. 10 osobám převážně ve vnitřních prostorech (k tomu viz dále).

[17] Jak bylo uvedeno výše, odpůrce ne zvolil metodu novelizace původního opatření, nýbrž původní opatření formálně zcela zrušil a vydal opatření – napadené opatření – nové. K němu však vláda předchozí souhlas podle § 3 odst. 3 pandemického zákona nedala. Usnesením ze dne 12. 4. 2021 č. 374 vyslovila s napadeným opatřením souhlas až následně podle § 3 odst. 4 pandemického zákona. Je třeba dodat, že obě opatření – původní i napadené – stanovila svou účinnost od pondělí 12. 4. 2021, tedy bezprostředně po skončení nouzového stavu. Jinak řečeno, původní opatření bylo zrušeno a nahrazeno napadeným opatřením ještě předtím, než vstoupilo v účinnost.

[18] Napadené opatření bylo následně v části čl. I bodu 16 dále novelizováno, a to opatřením obecné povahy – mimořádným opatřením odpůrce ze dne 12. 4. 2021 s účinností od 13. 4. 2021. V tomto případě již odpůrce zvolil metodu novelizace tak, že nově upravil znění celého čl. I bodu 16. Obsahově však došlo „jen“ ke změně (aniž bychom tím chtěli říci, že nevýznamně) podmínek pro konání svateb a pohřbů tak, že omezení počtu osob na 15 bylo rozšířeno z vnitřních i na vnější prostory. Zbývá dodat, že k tomuto opatření poskytla vláda předběžný souhlas předchozím usnesením č. 375 ze dne 12. 4. 2021 (bod 4, resp. příloha č. 4 usnesení vlády). Napadené opatření bylo dále novelizováno opatřením obecné povahy – mimořádným opatřením ze dne 19. 4. 2021, kterým se s účinností od 21. 4. 2021 napadené opatření mění v bodu 5 písm. g) a písm. i) čl. I, s nímž vláda vyslovila dne 19. 4. 2021 předběžný souhlas usnesením č. 393.

[19] S ohledem na popsanou časovou posloupnost událostí je tedy zřejmé, že souhlas vlády k vydání napadeného opatření nebyl souhlasem předchozím (předběžným), jak požaduje § 3 odst. 3 pandemického zákona, nýbrž souhlasem vydaným *ex post*. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda byla naplněna podmínka pro zákonem předvídanou možnost nařízení napadeného opatření bez předchozího souhlasu vlády s možností jeho následné *ratihabice* (dodatečného schválení), tedy zda v době vydání napadeného opatření existovala hrozba nebezpečí z prodlení.

[20] Právě a pouze existence nebezpečí z prodlení opravňuje odpůrce k přijetí mimořádných opatření bez předchozího souhlasu vlády, který má jinak být pravidlem. Důvodová zpráva k pandemickému zákonu uvádí: *„Pro zajištění větší transparentnosti a jisté garance přiměřenosti regulace se navrhuje zakotvit režim, kdy by opatření vydávaná podle tohoto zákona podléhala předchozímu schválení vládou.“* Na jiném místě pak doplňuje: *„Vzhledem k tomu, že se bude jednat o plošné opatření s dopadem na všechny v opatření obecně vymezené subjekty, je potřebné mít určitou pojistku v podobě rozhodování ve sboru, že nedojde k nepřiměřenému zásahu do práv dotčených osob.“*

[21] Je nepochybné, že předchozí souhlas vlády byl zákonodárcem stanoven nejen jako určitá brzda (pojistka) širšího sboru ministrů před případnými neuváženými a nepřiměřenými zásahy do práv jednotlivců ze strany odpůrce či z důvodu vyšší formální autority vlády jako ústavního orgánu, ale také jako mechanismus nalezení takového způsobu, míry a doby regulace, která bude na jednu stranu účinná z hlediska dosahovaných cílů (role odpůrce), ale současně také minimalistická či alespoň únosná z hlediska dopadů do života jednotlivců i celé společnosti ve všech jeho aspektech (funkčnost vzdělávacího systému, zajištění chodu veřejné správy, veřejné infrastruktury, obchodu a služeb atd.). Z pohledu práva jde o jednu z možných cest k zajištění proporcionality přijímaných opatření jakožto základního ústavního požadavku kladeného na zásahy veřejné moci do práv osob. Ani tak výjimečná situace, jakou je potřeba zvládnutí epidemie nakažlivé choroby, nepřipouští v demokratickém právním státě „vládu epidemiologů“ či jiných specialistů na dílčí (jakkoliv třeba zásadní) problém.

[22] Předchozí souhlas s návrhem mimořádného opatření a následný souhlas s již vydaným a platným opatřením nejsou jedno a totéž. Pozice schvalujícího orgánu – vlády – se v těchto situacích významně liší; u předchozího souhlasu si vláda může na ministerstvu vynutit úpravu návrhu mimořádného opatření, zatímco u následného schválení je postavena před volbu „všechno nebo nic“, nemluvě o změně kontextu a odlišných důsledcích, právních i politických. Zákonodárcé záměrně nastavil odpovědnostní vztahy mezi Ministerstvem zdravotnictví a vládou v době pandemické pohotovosti tak, že vláda má předběžně schvalovat záměry navrhovaných opatření, nikoli být odpůrcem stavěna do situace, kdy již vydané opatření musí schvalovat dodatečně a pod tlakem okolností.

[23] Proto je třeba, aby odpůrce výjimku z tohoto postupu vždy pečlivě zvážil a aby byl schopen nebezpečí z prodlení, které jej k tomuto kroku opravňuje, také řádně odůvodnit. Zdůvodnění materiálních aspektů navrhovaného opatření (důvodnost jednotlivých nařizovaných či měněných opatření) přitom nenahrazuje zdůvodnění tohoto procesního kroku, které musí směřovat k důvodům, pro které nebylo možné dodržet předepsaný postup, kdy vláda zamýšlené opatření schvaluje předem.

[24] Odpůrce v odůvodnění napadeného opatření nebezpečí z prodlení (opravňující jej k vydání opatření bez předchozího souhlasu vlády) nijak nepopisuje ani nezmiňuje. Z odůvodnění není zřejmé, jaké zásadní okolnosti nastaly, či se změnily v období mezi 6. 4. 2021 (úterý) a 10. 4. 2021 (sobota), když v prvním ze zmíněných dnů bylo možné přijmout mimořádné opatření řádným způsobem s předchozím souhlasem vlády, zatímco k druhému

ze zmíněných dnů již zákonem předvídaný standardní průběh přijímání mimořádného opatření nebyl možný. Pokud odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení mimořádného opatření podanému zdejšímu soudu uvedl, že nebezpečí z prodlení spočívalo v ukvapeném rozvolňování pravidel předchozím opatřením, které bylo vydáno „unáhleně“ a předčasně rozvolnilo pravidla shromažďování, nevyplyvá z této argumentace žádná vysvětlení, proč k tomuto závěru dospěl odpůrce až v sobotu, tedy o víkendů před plánovaným pondělním rozvolněním, a proč k němu nebylo možno dospět již v pracovních dnech předcházejících, popř. proč, byla-li skutečně tak naléhavá potřeba nové či změněné regulace, nebylo možné, aby vláda svůj souhlas poskytla výjimečně i ve dnech pracovního klidu.

[25] Jestliže nelze seznat důvody, ve kterých odpůrce spatřoval nebezpečí z prodlení a které jej dle jeho úvah opravňovaly k nařízení mimořádných opatření bez předchozího souhlasu vlády, nemůže Nejvyšší správní soud o těchto důvodech nyní spekulovat. Předchozí i pozdější napadené opatření byla obě přijímána pro období následující po skončení nouzového stavu, v jehož průběhu platila odlišná právní regulace, přičemž samotné ukončení nouzového stavu ke konkrétnímu datu bylo odpůrci dobře známou skutečností, na niž se mohl a měl včas připravit. Jak správně poukázal navrhovatel v podaném návrhu, nebezpečí z prodlení proto v daném případě nebylo možno odůvodnit ani „hrozbou“ v podobě blížícího se ukončení nouzového stavu.

[26] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že postupem odpůrce při vydání napadeného opatření došlo k porušení § 3 odst. 3 pandemického zákona, neboť odpůrce vydal napadené opatření bez předchozího souhlasu vlády, aniž by svůj postup jakkoli odůvodnil a náležitě vysvětlil, v čem spatřuje nebezpečí z prodlení ospravedlňující výjimečný postup dle § 3 odst. 4 pandemického zákona. Ostatně fakt, že napadené opatření je vydáváno bez předchozího souhlasu vlády v režimu § 3 odst. 4 pandemického zákona, není z textu opatření ani jeho odůvodnění nijak patrný.

[27] Při zvažování dopadů shora popsaného procesního pochybení, jehož se odpůrce dopustil, pak Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že právní úprava sice umožňuje dodatečné vyslovení souhlasu vlády s mimořádným opatřením odpůrce vydaným bez jejího předchozího souhlasu (*ratihabici*), avšak právě jen v případech zákonem předpokládaného nebezpečí z prodlení (§ 3 odst. 4 pandemického zákona), a to z důvodů popsaných výše. Z tohoto důvodu nelze považovat usnesení vlády ze dne 12. 4. 2021 č. 374 za způsobilé dodatečně zhojit uvedenou procedurální vadu. Opačný závěr by nereflekoval skutečnost, že mimořádnými opatřeními odpůrce (vypočtenými v § 2 pandemického zákona) může docházet a dochází k závažným omezením a zásahům do základních práv a svobod jednotlivců, a proto je namístě požadavek na striktní dodržování předepsaných procesních postupů. Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval, že nezákonný postup odpůrce vždy zhojí následný souhlas vlády, bez ohledu na okolnosti a důvody takového postupu, fakticky by učinil § 3 odst. 3 pandemického zákona obsoletním, resp. by zmařil jednoznačně v zákoně vyjádřenou vůli zákonodárce, jenž přijal pandemický zákon jako svou normativní reakci na téměř rok trvající situaci právě s cílem vnést do přijímání mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19 alespoň nějaký řád.

[28] S ohledem na právě uvedené proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření nebylo vydáno zákonem předepsaným postupem, přičemž formálně se tento závěr vztahuje na celé napadené opatření ze dne 10. 4. 2021; i to je důsledkem rozhodnutí odpůrce podrobit předchozí opatření revizi v řadě jeho bodů a vydat je v podobě nového opatření, na něž se již dříve vyslovený souhlas vlády nevztahuje. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na toto zásadní procedurální pochybení napadené opatření zrušil. Vzhledem ke skutečnosti, že základem platné a účinné právní regulace je napadené opatření, které bylo dvěma následnými opatřeními pouze měněno (viz bod [18] tohoto rozsudku), nemohou tato dvě „změnová“ opatření ze dne 12. 4. 2021 a ze dne 19. 4. 2021 samostatně představovat pramen právní regulace, a proto byla zrušena společně s napadeným opatřením.

[29] Nejvyšší správní soud však – přes výše uvedené – přistoupil také k vypořádání jednotlivých navrhovatelových námitek směřujících proti konkrétním bodům napadeného opatření. Činí tak z toho důvodu, že v situaci, kdy opatření přijímaná proti šíření nemoci COVID-19 bezprecedentně zasahují do práv a povinností fyzických a právnických osob a mnohých se dotýkají i existenčně, je nutno odpovědi na navrhovatelem vznesené otázky a jím uplatněnou argumentaci poskytnout nejen navrhovateli, ale též široké veřejnosti, která je od soudu očekává. Tyto odpovědi navíc poskytnou odpůrci interpretační vodítko pro případné nařizování podobných opatření v budoucnu.

III.2 Omezení setkávání

[30] Navrhovatel v podaném návrhu věcně napadl bod 16 čl. I napadeného opatření, kterým „*se zakazují spolkové, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky, oslavy a jiné veřejné nebo soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, s účastí přesahující ve stejný čas 2 osoby*“. Opatření stanovuje výjimky z tohoto zákazu pro případy svateb, prohlášení o vstupu do registrovaného partnerství a pohřbů, kde je povolena účast 15 osob v případech vnitřních i vnějších prostor (viz bod 16 napadeného opatření – ve znění mimořádného opatření ze dne 12. 4. 2021); a dále se v něm výslovně uvádí, že se nevztahuje na shromáždění, jimiž se realizuje právo shromažďovací (to omezuje čl. I bod 17 napadeného opatření), a na zasedání ústavních orgánů a dalších orgánů veřejné moci.

[31] V takto formulovaném zákazu navrhovatel spatřuje zásah do práva na soukromí a práva na rodinný život, neboť ve svých důsledcích (při překročení stanoveného počtu dvou osob) představuje zákaz pozvat do svého obydlí např. vlastní sourozence, či zákaz navštívit rodiče, kteří žijí v jiné domácnosti.

[32] Nejvyšší správní soud uvádí, že zákaz veřejných nebo soukromých akcí upravený v čl. I bodu 16 přezkoumávaného opatření vychází z § 2 pandemického zákona, který v odstavci 1 zmocňuje odpůrce, aby mohl pro území celého státu nebo několika krajů „*za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídít mimořádné opatření [obsahově konkretizované v odstavci 2], kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb*“.

[33] Jedním z takových mimořádných opatření je dle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona „*zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit*“. Pandemický zákon tak „operuje“ s tím, že je možné u těch akcí, kde se předpokládá vyšší kumulace osob (viz dále), stanovit mezní limity, a to v podobě stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se těchto akcí mohou účastnit.

[34] Podle důvodové zprávy k pandemickému zákonu (zvláštní část – § 2) se taková možnost zákazu nebo omezení pořádání veřejných nebo soukromých akcí (s možností limitace maximálního počtu zúčastněných osob) zavádí za účelem přerušování cesty přenosu nákazy v populaci. Největší význam má toto opatření právě u nákaz přenášených vzdušnou cestou nebo přímým kontaktem. Důvodová zpráva dále uvádí, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (obsahující rovněž zákaz nebo omezení některých akcí) není úplný a ani zcela logický (např. uvádí divadelní, ale už ne hudební představení, atd.). Proto dle zákonodárce bylo třeba toto ustanovení v obecné rovině doplnit.

[35] V návaznosti na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud vyslovuje dílčí závěr, že § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona je speciálním ustanovením (*lex specialis*) k § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a tedy má jako zvláštní právní úprava přednost před právní úpravou posléze uvedenou. Tím Nejvyšší správní soud zároveň částečně odpovídá na navrhovatelovu námitku obsaženou v návrhu (v bodu 3), týkající se aplikace zákona o ochraně veřejného zdraví. Zákonné zmocnění k vydání napadeného opatření je v daném případě obsaženo přímo v pandemickém zákoně, a tedy není pochyb o tom, že zákaz (resp. omezení) konání veřejných nebo soukromých akcí má po dobu pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona) zákonnou oporu.

[36] Z hlediska posouzení důvodnosti námitek navrhovatele je však rozhodující, jaký je obsah právního pojmu „veřejná nebo soukromá akce“ užitého pandemickým zákonem i napadeným opatřením. Navrhovatel pod tento pojem zahrnuje rovněž rodinné návštěvy a má za to, že tak, jak je napadený bod opatření formulován, „*dopadá i na neorganizované mezilidské setkávání např. v rodinách*“.

[37] Pojem „akce“ má z jazykového hlediska vícero významů (viz např. definice tohoto pojmu ve výkladovém slovníku: Akademickém slovníku současné češtiny Ústavu pro jazyk český Akademie věd ČR). Zatímco „akci“ ve smyslu výhodné cenové nabídky či dynamického, napínavého dějového úseku lze pro účely dalšího výkladu ponechat stranou jako zjevně nepřipadnou, dalšími významy pojmu „akce“ může být v nejširším významu slova

jakýkoliv „čín“ (vykonání něčeho), zatímco v užším významu slova půjde o „podnik“, tedy o organizovanou činnost nebo společenskou událost pořádanou za určitým účelem a zaměřenou k určitému cíli.

[38] Právě v posléze uvedeném užším významu je dle Nejvyššího správního soudu třeba vykládat právní pojem „veřejné nebo soukromé akce“ obsažený v čl. I bodu 16 napadeného opatření, a to i s ohledem na znění souvisejícího textu, který tento bod obsahuje. Uvádí-li totiž napadený bod opatření demonstrativní výčet příkladů zakázaných akcí, a sice akce „*spolkové, taneční, tradiční, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky a oslavy*“, je zřejmé, že se nejedná o spontánní a nahodilá setkávání, ale že naopak míří právě na **organizované podniky**, ať už jsou pořádány jako veřejné (pro neurčitý okruh subjektů z řad veřejnosti), anebo jako soukromé (uzavřené společnosti, oslavy, setkání spolků apod.). Nejvyšší správní soud záměrně v souvislosti s přezkoumávanou regulací hovoří o „zakázaných“ akcích, neboť přestože přezkoumávané opatření navozuje dojem pouhého omezení akcí, neboť je povoluje pro maximálně dvě osoby, je zjevné, že o akcích (podnicích) v počtu pouhých dvou osob nelze smysluplně uvažovat a hovořit, neboť takovéto setkání pojem akce jako organizovaného podniku stěží naplňuje.

[39] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že přezkoumávané opatření a jím stanovený zákaz konání (důvodová zpráva výslovně hovoří o „pořádání“) veřejných nebo soukromých akcí nemůže dopadat a nedopadá na situace uváděné navrhovatelem, jako je návštěva rodičů či sourozenců nežijících ve společné domácnosti, neboť je v duchu shora předestřené výkladu nelze pokládat za organizované (či konané nebo pořádané) podniky, a to ani tehdy, když se v souladu se společenskými konvencemi na takové návštěvě účastníci domluví, jsou na ni pozváni, pozvou se sami či ji jen předem ohlásí.

[40] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že v praxi mohou nastat hraniční případy, kdy nebude na první pohled zřejmé, zda určitá událost svou povahou (mírou organizovanosti) pojem „soukromé akce“, která je opatřením zakázána, naplní či nikoli. Nejedná se však o situaci v právu neobvyklou, která by činila přezkoumávané opatření a jeho zákonný podklad vadným. Každý právní pojem má vždy své jádro, na jehož obsahu se shodne převážná většina právní obce i veřejnosti, a dále okrajovou oblast, kde již hranice nejsou zcela zřetelné a musejí být nalézány dalším právním výkladem.

[41] Odůvodněnost přijetí užšího výkladu pojmu „veřejné a soukromé akce“ vynikne rovněž na základě provedené komparace s právní úpravou nouzového stavu, během kterého byla vláda oprávněna „*na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru*“ [§ 5 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)]. V rámci omezení svobody pohybu a pobytu bylo možno po dobu trvání nouzového stavu za splnění uvedených podmínek omezit rovněž setkávání osob jako takové. Takto široce koncipovanou pravomoc odpůrce však v taxativním výčtu § 2 odst. 2 pandemického zákona nenalezneme. Nejvyšší správní soud proto považuje za správný a možný pouze takový výklad pandemického zákona, který zohledňuje odlišnosti obou porovnávaných právních úprav. I tyto úvahy tedy podporují výše podaný užší jazykový výklad pojmu „veřejné a soukromé akce“, za něž nelze (slovy navrhovatele) považovat pouhé neorganizované setkání několika osob v rámci rodiny.

[42] Z pohledu Nejvyššího správního soudu je výklad, k němuž dospěl výše, také výkladem ústavně konformním. Navrhovatel v této souvislosti v podaném návrhu správně poukazuje na skutečnost, že úplný zákaz setkávání v rámci rodiny (nežijící v jedné domácnosti) by narážel na právo na soukromý a rodinný život.

[43] K tomu Nejvyšší správní soud předně připomíná, že čl. 7 odst. 1 Listiny, kterého se navrhovatel v podaném návrhu dovolává, stanoví, že „[n]edotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena“. V systematice Listiny je však právo na soukromí primárně garantováno čl. 10 odst. 2 Listiny, který deklaruje právo každého „*na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života*“ (zbytková garance soukromí v čl. 7 odst. 1 se uplatní pouze v segmentu ochrany tělesné a duševní integrity).

[44] Právo na soukromí slouží jako obecná, generální klauzule, která zajišťuje „bezmezzerovitou“ ochranu svobody jako práva i v případech, které nejsou pokryty speciálními základními právy. Listina u tohoto práva nestanoví žádné účely omezení, jako je tomu u řady dalších základních práv a svobod. Obecné právo na soukromý život v jeho různých projevech je však zákonem omezitelné za účelem ochrany ústavnímu pořádku imanentních právních statků a práv a svobod jiných (shodně Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, viz komentář k čl. 10 Listiny). Každá svoboda

jednotlivce má své hranice, neboť každý jednotlivec je chápán jako osoba se sociálními vazbami existujícími uvnitř občanského společenství a jako osoba uvědomující si odpovědnost vůči celku (viz preambule Ústavy). Z uvedeného lze dovodit, že každý musí akceptovat pro všechny osoby platné a obecně spravedlivé zákonné podmínky a omezení své svobody realizované v rámci soukromí, avšak vždy za předpokladu, že zůstane, obecně řečeno, zachován prostor pro svébytnou existenci individua (viz výše citovaný komentář k Listině).

[45] Právní úprava omezující základní právo na soukromí musí respektovat princip proporcionality, odůvodněný požadavky plynoucími z podstaty materiálního právního státu a požadavkem na ochranu či respekt k uplatňování samotného základního práva. Princip proporcionality zajišťuje existenci materiálního (efektivního) obsahu práva na soukromí; příkazuje, aby v každém jednotlivém případě docházelo jen k takovému omezení základního práva (zde soukromí), které je nutné a lze je spravedlivě uložit tak, aby byl ještě naplněn účel omezení. Vždy je tedy třeba zkoumat, zda se jedná o omezení vhodné, potřebné (nutné) a přiměřené (v úzkém smyslu) k tomu, aby byl dosažen ústavně aprobovaný cíl. Zásah je vhodný, vykazuje-li takovou věcnou souvislost s účelem, že dosažení účelu přinejmenším podporuje. Potřebnost (nezbytnost) zásahu předpokládá, že k dispozici není žádný mírnější (způsobující menší zásah do práva) a přitom stejně vhodný prostředek. A konečně – zásah, tj. omezení základního práva, se nesmí vymykat z proporcionalního poměru k významu jím sledovaného cíle, tedy nesmí adresáta zatěžovat přehnaně nebo neúnosně (přiměřenost, proporcionalita v úzkém smyslu). Pouze při současném naplnění uvedených předpokladů musí jednotlivec, jako individuum vázané na společenství a vztahující se k němu, újmu na svém svobodném prostoru (zde soukromí) přijmout. Obecně lze konstatovat, že čím více se má zásah do soukromí jednotlivce dotýkat jeho intimní sféry, tím přísnější nároky jsou kladeny na proporcionalitu takového zásahu.

[46] V rámci provedeného testu proporcionality není dle Nejvyššího správního soudu pochyb o tom, že za účelem potlačení pandemie je vhodným opatřením omezení veřejných a soukromých setkávání (zejména v uzavřených prostorech) s cílem zamezit komunitnímu šíření infekce, a tento cíl by tedy naplňoval i zákaz setkávání s blízkými příbuznými. Při hodnocení podmínky potřebnosti (nezbytnosti), tedy při zvažování možnosti uložení mírnějších opatření, však za stávající epidemiologické situace popsané v odůvodnění napadeného opatření (mírně pozitivní vývoj) úplný zákaz kontaktu v rámci rodiny požadavek potřebnosti naplní stěží. Další omezení kontaktů v rodinách, rodičů s jejich dospělými dětmi, mezi sourozenci a jejich rodinami, vnuky a prarodiči a s dalšími blízkými lidmi by zjevně představovalo intenzivní zásah do jejich soukromého a rodinného života, který při možnosti realizace ostatních protiepidemických opatření a s ohledem na ukončení nouzového stavu podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nemůže být považován za nezbytný. Při posuzování nezbytnosti hraje roli i možnost dotčených osob realizovat jiná konkrétní preventivní opatření, např. v podobě testování na přítomnost viru provedeného před vlastním setkáním, dodržování zásad hygieny a dále používání účinných ochranných prostředků dýchacích cest. Nejvyšší správní soud na tomto místě upozorňuje také na obsah mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, které při splnění podmínky negativního testu a ochrany dýchacích cest umožňuje návštěvy (tedy setkání, a to nejen rodinných příslušníků) v zařízeních sociálních služeb, včetně domovů pro seniory. Také tato okolnost podporuje hodnocení případného úplného zákazu setkávání s jinými členy rodiny jako nikoliv nezbytné a napadeným opatřením nezamýšlené, neboť pokud jde o podobu setkání, není dle Nejvyššího správního soudu rozdíl mezi (nezakázanou) návštěvou (pra)rodičů v domově pro seniory a návštěvou v jejich domácnosti. Z hlediska epidemiologického je naopak i laikovi zřejmé, že návštěvy v sociálních zařízeních jsou s ohledem na cirkulaci většího počtu osob rizikovějšími než návštěvy v domácnostech.

[47] Tento závěr o nenaplnění druhého kroku testu přiměřenosti Nejvyšší správní soud činí při vědomí nelehké situace, v níž se odpůrce, ale především celá společnost nacházejí, kdy se za pomoci „mixu“ opatření dopadajících na nejrůznější oblasti lidského života všichni pokoušejí o zvládnutí mimořádné epidemie. Zároveň je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že takto invazivní zásah do práva na soukromý a rodinný život nelze z výše popsaných důvodů shledat ani přiměřeným ve vztahu k zamýšlenému cíli, neboť ani vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu (v podobě ochrany veřejného zdraví) neodůvodňuje závažnost provedeného zásahu do zájmu soukromého.

[48] Jestliže by tedy úplný zákaz setkávání rodin v domácnostech představoval neústavní zásah do základního práva na respektování soukromého a rodinného života, je třeba při více možných výkladech § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona a z něj vycházejícího bodu 16 čl. I přezkoumávaného opatření zvolit takový výklad užitého

právního pojmu „veřejné nebo soukromé akce“, který nebude protiústavně zasahovat do základních práv, a to ve smyslu výkladu právě podaného Nejvyšším správním soudem.

[49] Na odpůrci však bude, aby při přípravě obdobného typu opatření v budoucnu, dopadajícího na setkávání ostatních lidí, odpovědně promyšlel, jasně vymezil a přezkoumatelně odůvodnil, mezi jakými skupinami lidí, v jakých počtech osob, kde (na jakých konkrétních místech) a jakým způsobem (za jakých podmínek) může k setkávání ostatních lidí docházet, a z jakých důvodů byla konkrétní regulace zvolena, při současném zohlednění toho, aby přijatá opatření byla v praxi a v běžném životě uskutečnitelná a vymahatelná, neboť jen tak mohou vést ke stanovenému legitimnímu cíli.

III. 3 Omezení práva shromažďovacího

[50] Navrhovatel považuje za nezákonný též bod 17 čl. I opatření, který „omezuje právo pokojně se shromažďovat podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, tak, že:

a) každý účastník je **povinen mít ochranný prostředek dýchacích cest (nos, ústa), který brání šíření kapének,**

b) shromáždění, nejde-li o shromáždění podle písmene c), se **může konat pouze mimo vnitřní prostory staveb a může se jej účastnit celkem nejvýše 100 účastníků, a to ve skupinách po nejvýše 20 účastnících a při zachování rozestupů mezi skupinami účastníků alespoň 2 metry,**

c) shromáždění pořádaného církví nebo náboženskou společností v kostele nebo v jiné místnosti určené pro náboženské obřady se **nesmí účastnit více účastníků, než odpovídá obsazenosti nejvýše 10 % míst k sezení, přičemž účastníci, s výjimkou osob vedoucích nebo zajišťujících obřad, po většinu času sedí na sedadlech, dodržují, s výjimkou členů domácnosti, minimální rozestupy 2 metry mezi účastníky sedícími v jedné řadě sedadel, před vstupem do vnitřního prostoru si dezinfikují ruce a v rámci shromáždění nedochází k bromadnému zpěvu“.**

[51] Nejvyšší správní soud pokládá za nutné nejprve zdůraznit význam práva shromažďovacího v demokratické společnosti. Právo shromažďovací lze chápat jako kolektivní výkon svobody projevu, případně jako předpoklad pro její kolektivní uplatnění, a jako takové je jedním z úhelných kamenů demokratického státu (náleží ÚS ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, č. 88/2015 Sb. ÚS; a viz též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 2. 2003, *Djavit An proti Turecku*, stížnost č. 20652/92, bod [56] a tam citovanou judikaturu, z pozdějších rozsudek velkého senátu ze dne 15. 10. 2015, *Kudrevičius a další proti Litvě*, stížnost č. 37553/05, bod [91]). Toto právo však není absolutní. Článek 19 odst. 2 Listiny výslovně umožňuje omezit právo pokojně se shromažďovat „zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu“. Podobně čl. 11 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) připouští pouze taková omezení svobody shromažďování, „která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“.

[52] Z navrhovatelovy argumentace vyplývá, že podle jeho názoru nemá čl. I bod 17 napadeného opatření oporu v zákoně. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že odpůrce vydal přezkoumávané opatření s odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a na § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona.

[53] Jak již bylo uvedeno výše (v předchozí části III.2 rozsudku ve spojitosti s vypořádáním námítky týkající se setkávání osob), podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona může odpůrce vydat mimořádné opatření v podobě „zákazu nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím“.

[54] Navrhovatel poukazuje na větu za středníkem citovaného ustanovení, podle níž nelze zákaz nebo omezení vztáhnout na shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem, že čl. I bod 17 opatření je omezením svobody shromažďování v tom smyslu, jak je chápe čl. 19

Listiny a čl. 11 Úmluvy, neboť pro výkon tohoto práva stanoví určité podmínky. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona však rozlišuje na jedné straně „*zákaz*“ a „*omezení*“ a na straně druhé „*stanovení podmínek konání*“ akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě. A zatímco shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím nelze zakázat či omezit (v tom smyslu, jak jsou tyto pojmy použity v pandemickém zákoně), stanovit podmínky pro jejich konání lze. Klíčové je tedy rozlišení, co ještě je stanovením podmínek pro konání shromáždění (jinak řečeno regulací způsobu, jak se shromáždění uskuteční, regulací neutrální k jeho obsahu) a co je již jeho omezením v obsahu tohoto základního práva.

[55] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povinnost účastníka shromáždění mít ochranný prostředek dýchacích cest, který brání šíření kapének, stanovená v čl. I bodě 17 písm. a) napadeného opatření, je stanovením podmínek pro způsob konání shromáždění. Stejně tak povinnost účastníků shromáždění shlukovat se v nejvýše dvacetičlenných skupinkách, které od sebe budou navzájem vzdáleny alespoň dva metry [čl. I bod 17 písm. b) opatření], považuje Nejvyšší správní soud pouze za stanovení podmínek pro konání shromáždění. Ve vztahu k obsahu této svobody (resp. jejímu ústavněprávnímu významu) jde o podmínky neutrální.

[56] Naproti tomu stanovení maximálního počtu účastníků shromáždění již je jeho omezením, které pro potenciálního stoprvého a každého dalšího účastníka konkrétního shromáždění představuje zákaz účasti na tomto shromáždění. Tato „podmínka“ se již netýká způsobu konání shromáždění, nýbrž míří přímo do jeho jádra. Takovému razantnímu zásahu do práva shromažďovacího však pandemický zákon neskýtá oporu, neboť, jak již bylo uvedeno, § 2 odst. 2 písm. e) věty za středníkem nepřipouští omezení a zákaz shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.

[57] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tou částí čl. I bodu 17 písm. b) opatření, která umožňuje konat shromáždění pouze mimo vnitřní prostory staveb. Tato regulace fakticky představuje zákaz shromažďování ve vnitřních prostorách staveb, který však § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona rovněž neumožňuje. Nejvyšší správní soud v tomto směru též upozorňuje, že podle čl. 19 odst. 2 Listiny lze zákonem omezit pouze shromáždění na veřejných místech, nikoli shromáždění na místech „neveřejných“ [která však rovněž podléhají čl. 19 odst. 1 Listiny i režimu zákona o právu shromažďovacím, jak vyplývá např. z jeho § 4 odst. 4 písm. c) a d), která stanoví, že shromáždění v obydlích a shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách nemusejí být oznamována]. Na první pohled by z uvedeného bylo možné dovozovat, že taková „soukromá“ shromáždění nejsou omezení. Takto kategorický závěr však Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný. Právo pokojně se shromažďovat na místech, která nejsou veřejně přístupná, nemůže mít absolutní povahu. Lze si představit jeho omezení vyplývající z objektivní povahy daného místa (kapacita, dodržení územních, stavebních, požárních a bezpečnostních předpisů či předpisů na ochranu krajiny a životního prostředí), popř. omezení vyvolaná nutností chránit kolidující základní práva či veřejný zájem, a to za současného zachování principu proporcionality (k již výše zmíněnému tzv. imanentnímu omezení základních práv viz např. nálezy ÚS ze dne 11. 10. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, č. 209/2005 Sb. ÚS, či ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. II. ÚS 934/16, č. 242/2016 Sb. ÚS).

[58] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud dovozuj, že pokud by odpůrce podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona stanovil „*podmínky*“ pro konání shromáždění ve vnitřních prostorách staveb, mohlo by takové opatření obstát, pokud by bylo nezbytné s ohledem na ochranu veřejného zdraví (která bezpochyby je ve veřejném zájmu). Lze si představit např. opatření v podobě stanovení povinnosti pravidelně větrat místnost, v níž se shromáždění konají, stanovení maximálního možného využití kapacity místnosti (např. počet účastníků shromáždění na konkrétní podlahovou plochu či objem vnitřního prostoru), či stanovení povinných rozstupů mezi účastníky shromáždění. Na rozdíl od stanovení pevného maximálního počtu účastníků shromáždění (viz výše) Nejvyšší správní soud nepovažuje popsanou regulaci za omezení shromáždění, ale právě jen za stanovení podmínek způsobu jeho konání, které je i podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona přípustné. Počet účastníků shromáždění je totiž v tomto případě limitován faktickým stavem – velikostí místnosti, což běžně nastává i mimo pandemickou pohotovost (neboť do sálu kulturního domu s kapacitou 70 míst k sezení a 30 míst ke stání se zkrátka nemůže vejít 300 osob). V takovém případě – na rozdíl od pevně stanoveného maximálního počtu účastníků shromáždění – mají svolavatelé shromáždění možnost zvolit takové místo shromáždění, na kterém se vejdou všichni očekávaní účastníci shromáždění.

[59] V této souvislosti je namístě podotknout, že pokud přezkoumávané opatření stanoví podmínky konání shromáždění, postrádá logiku, je-li uvozeno slovy „omezuje se“. Pandemický zákon zjevně rozlišuje mezi pojmy „zákaz“, „omezení“ a „stanovení podmínek“, a proto je zásadní tuto terminologii dodržovat i v mimořádných opatřeních vydávaných na jeho základě. Jinak totiž budou pro jejich adresáty velmi obtížně srozumitelné, jak se stalo i v nyní posuzovaném případě. Odpůrce nemůže volně zaměňovat pojmy používané pandemickým zákonem, obzvláště je třeba se ohradit vůči nesprávnému používání a zaměňování pojmů za situace, v níž lze sice pro konání nějaké akce stanovit podmínky, avšak již není možné omezit její konání nebo ji zakázat. Není přípustné, aby odpůrce absencí zmocnění pro vydání omezení či zákazu určité činnosti obcházel stanovením takových podmínek, které v důsledku způsobí nemožnost danou činnost vykonávat (např. že fakticky zakáže výkon podnikání v podobě poskytování služeb veřejnosti tím, že veřejnosti zcela zakáže přítomnost v provozovně nebo pro ni předepíše nesplnitelné podmínky).

[60] K přesvědčivosti napadeného opatření nepřispívá ani minimalistický přístup odpůrce k jeho odůvodnění. Bod 17 napadeného opatření je odůvodněn pouhou jedinou větou, jež ve skutečnosti žádné důvody či zohlednění přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů jednotlivců, jak vyžaduje § 3 odst. 2 pandemického zákona, neobsahuje, ale pouze jinými slovy rekapituluje obsah závazného textu.

[61] Ačkoli chybné použití pojmů výrazně komplikuje pochopení textu opatření, je možné vyložit je tak, aby obsahově vyhovovalo pandemickému zákonu. Bod 17 písm. b) napadeného opatření je tedy nezákonný v tom rozsahu, v němž stanoví omezení (nikoli pouze podmínky konání) shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Nejvyšší správní soud proto i v tomto případě důrazně apeluje na odpůrce, aby opatření podobného obsahu v budoucnu lépe odůvodňoval, a vyvaroval se tak jejich rušení pouze pro nedostatek odůvodnění (jak se stalo ve věci sp. zn. 8 Ao 1/2021).

[62] Nejvyšší správní soud zároveň pro jistotu upozorňuje, že výklad podaný v předešlém odstavci se vztahuje pouze na shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, nikoli tedy na setkání rodiny či přátel a podobné události, čímž se Nejvyšší správní soud zabýval v předchozí části III.2 (nazvané jako „Omezení setkávání“) odůvodnění tohoto rozsudku. Ostatně pro všechny body napadeného opatření platí, že regulují v nezbytné míře podrobnosti konkrétních činností a zpravidla je nelze – z důvodu zachování právní jistoty adresátů napadeného opatření a předvídatelnosti jejich aplikace – vzájemně kombinovat.

III. 4 Omezení církevních a náboženských shromáždění

[63] V rámci posouzení opatření stanoveného v čl. I bodě 17 písm. c) napadeného opatření se Nejvyšší správní soud věnoval nejprve tomu, zda lze „shromáždění pořádané církví nebo náboženskou společností v kostele nebo v jiné místnosti určené pro náboženské obřady“ považovat za shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Tento zákon v § 2 písm. c) vylučuje ze své věcné působnosti shromáždění, která neslouží účelu uvedení v § 1 odst. 2, podle něhož výkon práva pokojně se shromažďovat „slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek“. Svoboda náboženského vyznání je zaručena čl. 16 Listiny, lze ji tudíž považovat za „ústavní právo a svobodu“ ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. To, že i náboženská shromáždění spadají do režimu zákona o právu shromažďovacím, potvrzuje i § 4 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, který „shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné přírody a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání“ vyjímá z oznamovací povinnosti (shodně Černý, P. *Základní instituty shromažďovacího práva*. Praha : C. H. Beck, 2021, str. 84).

[64] Zvolené legislativně praktické řešení však neznamená (a na úrovni podústavní normotvorby ani znamená nemůže), že by ústavní základ obou svobod, garantovaných v čl. 16 a čl. 19 Listiny základních práv a svobod, splýval do té míry, že by bylo možno libovolně omezit i svobodu náboženskou v jejím „shromažďovacím“ segmentu, kdekoli podústavní právo umožňuje omezit výkon práva shromažďovacího.

[65] Ustanovení čl. I bodu 17 písm. c) napadeného opatření stanoví, že náboženského shromáždění v kostele či jiné místnosti určené pro náboženské obřady „se nesmí účastnit více účastníků, než odpovídá 10 % míst k sezení v kostele či jiné místnosti“. Kromě osob, které vedou či zajišťují obřad, musejí účastníci shromáždění po většinu času dodržovat stanovené rozestupy (s výjimkou členů domácnosti) a před vstupem do vnitřního prostoru si

vydezinfikovat ruce. Zakotvení těchto povinností považuje Nejvyšší správní soud za stanovení podmínek způsobu konání náboženských shromáždění, které § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona připouští (k otázce stanovení maximálního počtu účastníků shromáždění s ohledem na kapacitu kostela či jiné místnosti viz výše), které jsou ve vztahu k obsahu tohoto práva (v jeho shromažďovacím i náboženském segmentu) zpravidla neutrální.

[66] Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že čl. I bod 17 písm. c) napadeného opatření nesouvisí jen se svobodou shromažďování, ale též se svobodou projevovat náboženské vyznání garantovanou čl. 16 odst. 1 Listiny. Ústavní pořádek zde zjevně chrání i svobodu ve volbě způsobů, jakými jednotlivec sám nebo společně s jinými projevuje svou víru či náboženství. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20, v němž Ústavní soud uvedl, že „*právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám, nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, boboslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu je garantováno čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jde tedy o svébytné, ústavním pořádkem výslovně zaručené právo odlišné od práva shromažďovacího. Výkon tohoto práva pak sice lze v souladu s čl. 16 odst. 4 Listiny omezit mimo jiné za účelem ochrany zdraví, ovšem toliko v míře nezbytné a při respektování zásady přiměřenosti.*“

[67] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda lze tuto část opatření odpůrce považovat za přiměřený zásah do svobody projevovat náboženské vyznání. Vyšel přitom z toho, že čl. 16 odst. 4 Listiny připouští omezení tohoto práva mimo jiné za účelem ochrany zdraví. Jak ale uvedl Ústavní soud v posledně citovaném usnesení, „*toliko v míře nezbytné a při respektování zásady přiměřenosti. Při posuzování, zda byly tyto požadavky dodrženy, pak může jako relevantní vodítko sloužit i srovnání s mírou omezení jiných, sekulárních aktivit.*“

[68] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud považuje omezení počtu účastníků náboženských shromáždění ve vnitřních prostorách s ohledem na kapacitu kostela či jiné místnosti určené pro náboženské obřady, jejich povinnost dodržovat rozestupy a dezinfikovat si ruce za ústavně konformní. Tato opatření sledují legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zdraví (předcházejí šíření viru SARS-CoV-2), jsou způsobila ho dosáhnout (účastníci náboženského shromáždění s dostatečnými rozestupy se méně pravděpodobně navzájem nakazí, dezinfekce rukou brání šíření kapének s virem, které ulpěly na rukou nakažené osoby) a činí tak způsobem, který zasahuje do svobody projevovat náboženské vyznání neutrálně a v rozsahu, který lze považovat za přiměřený (nejde o absolutní zákaz konat náboženská shromáždění, světská shromáždění jsou omezena v podobném rozsahu).

[69] Rozdílné je však třeba nahlížet na „podmínku“, že „*v rámci shromáždění nedochází k hromadnému zpěvu*“. Primárním cílem omezení v tomto případě totiž není právo účastnit se shromáždění, na které dopadá zákon o právu shromažďovacím (nejde o stanovení podmínky pro konání shromáždění), k němuž celý bod 17 i jeho extrémně stručné odůvodnění směřuje, nýbrž o omezení svobody projevu, přesněji řečeno o její speciální formu či způsob – svobodu projevovat své náboženství nebo víru buď sám, nebo společně s jinými (již zmíněný čl. 16 odst. 1 Listiny).

[70] Nejvyšší správní soud uznává, že svoboda shromažďování a svoboda náboženského projevu se při boboslužbách a jiných náboženských událostech značně prolínají, přesto lze jejich jednotlivé aspekty rozlišit. A zatímco počet a rozestupy účastníků boboslužby, stejně jako povinnost dezinfekce rukou, souvisejí spíše se shromažďovacím prvkem boboslužby (a jako takové je Nejvyšší správní soud zařadil mezi podmínky konání náboženského shromáždění), zpěv při boboslužbě je jednoznačně forma (náboženského) projevu, který bod 17 písm. c) napadeného opatření omezuje, resp. zakazuje. Je obecně známo, že zpěv včetně společného zpěvu je podstatným elementem v každém náboženství. Má zásadní význam i v liturgii křesťanských církví – pokud jde o nejpočetnější Katolickou církev, lze zmínit bod 112 koncilní konstituce o posvátné liturgii (*Sacrosanctum concilium*) ze 4. prosince 1963, podle níž je boboslužebný zpěv nezbytnou nebo integrující součástí liturgie. Ostatně lze v této souvislosti zmínit notoricky známé rčení „*Bis orat qui cantat*“ (kdo zpívá, dvakrát se modlí), připisované sv. Augustinovi.

[71] Pro takový zásah do svobody chráněné čl. 16 Listiny pandemický zákon neskýtá podklad. Navíc jde o omezení zcela neodůvodněné, neboť stručné odůvodnění bodu 17 opatření se zmiňuje pouze o stanovení pravidel pro konání shromáždění, nikoli o omezení náboženského projevu. Nejvyšší správní soud zároveň nepřehlédl, že odpůrce zakázal hromadný zpěv právě jen v rámci shromáždění pořádaných církví nebo náboženskou společností v kostele nebo v jiné místnosti určené pro náboženské obřady, nikoli při jiných shromážděních. Avšak i účastníci

občanských (sekulárních) shromáždění často zpívají (např. státní hymnu při politických demonstracích), popř. hromadně skandují. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmý rozdíl mezi množstvím kapének šířených při zpěvu a při křiku (pokud takový rozdíl existuje, napadené opatření jej neuvádí, stejně tak nezdůvodňuje, proč nestačí – bez omezení zpěvu – ochrana proti šíření kapének v podobě respirátoru či roušky). Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že profesionální umělci mohou na představeních bez účasti veřejnosti zpívat, pokud jejich celkový počet na jevišti nebo ve zkušebně nepřekročí počet metrů čtverečních celkové podlahové plochy jeviště nebo zkušebny dělený čtyřmi [bod 3 písm. b) napadeného opatření]. Ani toto nerovné zacházení s profesionálními umělci na straně jedné a s účastníky náboženských shromáždění na straně druhé odpůrce nijak neodůvodnil. V části zakazující hromadný zpěv při bohoslužbách a jiných náboženských shromážděních tedy čl. I bodu 17 napadeného opatření taktéž nemůže obstát.

[72] Obdobné závěry lze vyslovit i k podmínce povětšinu času sedět na sedadlech. I tato podmínka totiž přímo zasahuje do svobody projevovat své náboženství formami vlastními té které církvi či náboženské společnosti. Odpůrce nemůže podléhat své laické či stereotypní představě podoby bohoslužby; náboženské, resp. rituální formy mohou být v různých církvích a náboženských společnostech velmi rozmanité, a ostatně i v rituálech Katolické církve se rozlišují různé způsoby „postojů těla“ s různými liturgickými významy, jako jsou úklony, pokleknutí, klečení, stání a sezení nebo dokonce tanec (viz např. Adams, A. *Liturgika. Křesťanská bohoslužba a její vývoj*. Vyšehrad, Praha : 2001, str. 25, 96). Stanovením povinnosti po většinu času sedět tak odpůrce zjevně reguluje něco, co mu nepřisluší, byť může jít jen o formulační neobratnost – koneckonců jde především o dodržování jednoho z pověstných tří R – rozestupy.

[73] Nevyšší správní soud se dále zabýval otázkou (a současně tím odpovídá na navrhovatelovu námitku obsaženou v bodu 3 podaného návrhu), zda odpůrce mohl ty části čl. I bodu 17 napadeného opatření, které nelze vydat na základě § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, opřít o § 69 odst. 1 písm. b) či i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[74] Podle těchto ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

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; a

i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

[75] Citovaný § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Dle Nejvyššího správního soudu jej však nelze vykládat tak, že osobou podezřelou z nákazy je bez dalšího každý, a to ani během celosvětové pandemie. Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje zásah do řady ústavně zaručených základních práv (svobody pohybu a shromažďování, práva na ochranu zdraví či práva na vzdělání) a jako takové musí být vykládáno restriktivně, tedy tak, že umožňuje zakázat nebo omezit styk jen těch skupin fyzických osob, u nichž existuje konkrétní podezření z nákazy či vyšší riziko, že by mohly být nakaženy (být nutně nemusí splňovat užší podmínky karantény, např. to, že je v konkrétní obci, škole či zdravotnickém zařízení vysoký počet nakažených). Takový předpoklad však nelze učinit ve vztahu ke každému, kdo se nachází na území České republiky, a to zvláště ne v době, kdy už se řada osob pravidelně podrobuje povinnému testování na přítomnost viru SARS-CoV-2, a naopak je tak u těchto osob třeba předpokládat, že podezřelými z nákazy nejsou.

[76] Odpůrce tedy nemohl zakázat shromažďování ve vnitřních prostorách staveb a omezit počet účastníků venkovních shromáždění na 100 osob ani na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. O tom, že toto ustanovení nedopadá na (hromadný) zpěv a postoje při bohoslužbě, zjevně nemůže být pochyb.

[77] Ke „zbytkovému“ ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, vyslovil, že je nelze „chápat jako základ všeobecné,

prakticky bezbřehé pravomoci. Včetně mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku uvedený v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je výčet 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. ‚stejného 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 ze dne 30. 8. 2011, čj. 2 Afj 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). 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 činnosti 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.“

[78] Nejvyšší správní soud k tomu ve vazbě na nyní projednávanou věc doplňuje, že § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodně nelze chápat jako zmocnění odpůrce přijmout taková opatření, která leží mimo působnost výslovně vymezenou v písmenech a) až h) tohoto ustanovení zákona. V opačném případě by tato ustanovení byla zcela zbytečná a postačovalo by zakotvit obecnou pravomoc odpůrce zakázat nebo nařídit určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž takto obecně vymezená pravomoc orgánu moci výkonné zasahovat do práv osob by byla jednoznačně v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, podle kterých mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (např. nálezy ÚS ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, č. 206/1996 Sb., či ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, č. 231/2017 Sb.). Překročila by i ústavní mantinely pro tzv. delegaci normotvorby (čl. 79 odst. 3 Ústavy, byť v daném případě technicky vzato nejde o podzákonné právní předpisy, nýbrž o hybridní formu opatření obecné povahy, jež si však co do obsahu a rozsahu s řadou právních předpisů nezádá). Jinými slovy, není-li možno paušálně zakázat shromažďování více než 100 osob a ve vnitřních prostorách staveb na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť se takový zákaz netýká jen osob podezřelých z nákazy (leží tedy mimo osobní působnost dané normy), nelze tak učinit ani podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[79] Nejvyšší správní soud uvádí, že si je vědom závěrů vyslovených v pozdějším rozsudku ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020-147, v němž Nejvyšší správní soud z tohoto zákonného ustanovení dovedl pravomoc odpůrce nařídit povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest. To však nic nemění na shora vyslovených závěrech, že v daném případě nemůže nařízení uvedeného opatření obstát ani na základě aplikace „zbytkového“ § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť výklad provedený ve věci sp. zn. 4 As 301/2020 Nejvyšší správní soud činil v kontextu a pro účely posouzení zákonnosti v tamní věci přezkoumávaného opatření.

III.5 Omezení schůze

[80] Navrhovatelem podaný návrh směřuje také proti bodům 18 a 19 čl. I napadeného opatření, které upravují konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby a v návaznosti na to též podmínky pro vstup osob do vnitřních prostor, v nichž se takové schůze konají. Podle názoru navrhovatele bod 18 napadeného opatření nepřipustně a bez zákonné opory omezuje schůze osob, které se konají na základě zákona.

[81] Odpůrce v bodu 18 napadeného opatření „omezil konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby s výjimkou orgánů územních samosprávních celků tak, že v případě, účastní-li se jej na jednom místě více než 10 osob:

a) osoby jsou usazeny tak, aby dodržovaly minimální rozstupy 2 metry, s výjimkou členů domácnosti,

b) účastník při vstupu do vnitřních prostor prokáže, že splňuje podmínky stanovené v bodu I. 19, a provozovatel prokázaní podmínek kontroluje a účastníku, který podmínky nesplní, neumožní vstup do vnitřních prostor,

[...]

d) *že se zasedání účastní nejvýše 50 osob, nejedná-li se o zasedání, které je nezbytné ke splnění zákonem uložených povinností včetně volby orgánu*“.

[82] Při posuzování důvodnosti navrhovatelových námitek vztahujících se k tomuto bodu napadeného opatření Nejvyšší správní soud vycházel ze shodných východisek a závěrů, k nimž dospěl v předchozí části III.3 tohoto rozsudku (ve vztahu k čl. I bodu 17 napadeného opatření), od kterých nemá důvod se odchýlit a na které na tomto místě pro stručnost odkazuje. Zároveň připomíná, že podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona nelze zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, vztáhnout na „*schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona*“.

[83] Napadené opatření tak sice v citovaném bodě uvádí, že se konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby omezuje, účastní-li se jej na jednom místě více než 10 osob, *de facto* jím však odpůrce „pouze“ stanovil (podobně jako v případě bodu 17 napadeného opatření) podmínky jejich konání ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, nikoli je nepřipustně a bez zákonné opory omezil. Vyslovený závěr podporuje také (byť minimalistické) odůvodnění odpůrce k bodu 18 přezkoumávaného opatření, v němž se konstatuje, že se pro volby a zasedání orgánu právnické osoby stanovují pravidla a nikoli omezení.

[84] V případě zajištění rozestupů mezi osobami [písm. a)] a prokázání naplnění podmínek dle bodu 19 [písm. b)] napadeného opatření Nejvyšší správní soud konstatuje, že se skutečně jedná o podmínky konání, neboť se v jejich případě nejedná o opatření mající za cíl přímo redukovat a vyloučit počet účastníků či zmenšit rozsah konaných schůzí, zasedání a voleb orgánů apod. Nejedná se tedy o nařízení vedoucí k omezení shora označených „akcí“. Odpůrce tímto způsobem vymezil podmínky, za jejichž splnění se mohou schůzí, zasedání či voleb orgánů právnické osoby účastnit oprávněné osoby. V konečném důsledku však mohou i takto nastavené podmínky zapříčinit, že se některé osoby nebudou moci volby či zasedání zúčastnit. Může se tak kupříkladu jednat o účastníka, jenž nepředloží negativní test [nesplnění podmínky dle bodu 18 písm. b) ve spojení s bodem 19 napadeného opatření], nebo o účastníka, který se již nevejde do prostor konání z důvodů omezení místa zachováním dvoumetrových rozestupů. V takových případech však nemožnost účasti a přítomnosti účastníka zapříčiní nikoli nařízení omezení, ale nesplnění podmínek na straně konkrétní osoby. Jiný výklad by ve svých důsledcích vedl k nemožnosti jakékoli podmínky upravovat, neboť každá podmínka může při jejím nesplnění určitou osobu z účasti na konkrétní akci vyloučit. Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje, že uvedené platí pouze pro podmínky konání snižující riziko přenosu onemocnění COVID-19 ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Nemůže se tedy jednat o podmínky samoučelné, přijímané bez souvislosti s rizikem přenosu tohoto onemocnění.

[85] Rovněž z formulace bodu 18 písm. d) napadeného opatření je dle Nejvyššího správního soudu patrné, že si odpůrce byl při jeho tvorbě vědom limitů obsažených v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, konkrétně nemožností omezit nebo zakázat schůze, zasedání a podobné akce soukromých osob konané na základě zákona. Byť tedy bod 18 písm. d) napadeného opatření stanoví, že se zasedání orgánu právnické osoby smí účastnit nejvýše 50 osob, což omezení nepochybně představuje, je v něm zároveň v souladu s pandemickým zákonem upraveno, že se toto omezení nevztahuje na „zasedání“ nezbytná ke splnění zákonem uložených povinností, včetně volby orgánu.

[86] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatuje, že bod 18 přezkoumávaného opatření sám o sobě nestanoví taková omezení, jež by byla podle zákona nepřipustná. I zde však platí, že by se – namísto omezení v podobě stanovení maximálního počtu účastníků – jako vhodnější jevila regulace v podobě, kterou Nejvyšší správní soud předestřel v bodech [57] a [58] rozsudku (limitace počtu účastníků faktickým stavem), kterou by skutečně bylo možno považovat za stanovení podmínek.

[87] Nejvyšší správní soud zároveň odkazuje na výtky vůči formulaci bodu 17 opatření (viz výše body [58] až [61]), které se ve stejné míře uplatní i ve vztahu k bodu 18 napadeného opatření. Ani v tomto případě však nejde o tak závažnou vadu, aby zakládala jeho nepřezkoumatelnost.

[88] Ve vztahu k bodu 19 napadeného opatření Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že na první pohled není zcela zřejmý jeho rozsah. Tímto opatřením odpůrce stanovil „*podmínky pro vstup osob do některých vnitřních prostor, je-li tak vyžadováno tímto mimořádným opatřením*“. Z tohoto textu samotného není zřejmé, na které vstupy by se mělo toto opatření vztahovat. Nejvyšší správní soud však odkazuje na již zmíněný bod 18 písm. b) opatření, podle něhož je účastník konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby, jichž se účastní více než 10 osob, povinen při vstupu do vnitřních prostor prokázat, že splňuje podmínky stanovené v bodu I. 19. Systematickým výkladem těchto dvou ustanovení lze tedy dospět k závěru, že bod 19 míří právě jen na vstup do vnitřních prostor za účelem účasti na schůzi ve smyslu bodu 18 opatření. Nejvyšší správní soud ani v tomto případě nepovažuje odpůrcem použitou formulaci za nejasnější, nicméně ani v tomto případě nejde o tak závažnou vadu, aby bylo nutné zrušit bod 19 opatření odpůrce pro nepřezkoumatelnost.

[89] Jako podmínku pro vstup do vnitřních prostor, kde se koná zasedání orgánu právnické osoby, účastní-li se jej více než 10 osob, bod 19 opatření stanoví:

a) *RT-PCR vyšetření s negativním výsledkem absolvované nejdéle před 5 dny;*

b) *POC test na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 s negativním výsledkem absolvovaný nejdéle před 72 hodinami;*

c) *absolvování očkování před nejméně 14 dny, přičemž očkovaná osoba disponuje certifikátem odpůrce; nebo*

d) *prodělání onemocnění COVID-19 před nejvýše 90 dny.*

[90] Navrhovatel v případě tohoto bodu namítá absenci jeho odůvodnění, kterou spatřuje především v tom, proč se jinak posuzuje imunita získaná proděláním nemoci a imunita získaná očkováním.

[91] Nejvyšší správní soud v tomto případě přisvědčuje navrhovateli, že odpůrce skutečně žádným způsobem nezduvodnil, proč je zapotřebí volit k jednotlivým kategoriím osob odlišný přístup. Odůvodnění přezkoumávaného bodu spočívá toliko v jediné větě, jež pouze shrnuje vlastní text opatření a nijak se nevyjadřuje k potřebnosti rozdílného přístupu v závislosti na tom, který typ testu konkrétní osoba podstoupila. Medicínské či jiné racionální a přezkoumatelné zdůvodnění zvoleného řešení odpůrce jistě dokáže formulovat, avšak neučinil tak. Z napadeného opatření nelze dovodit, na čem je založen rozdíl mezi RT-PCR vyšetřením a POC testem na přítomnost antigenu viru. Obě metody ověřují zdravotní stav osoby ke konkrétnímu okamžiku, byť s různou mírou přesnosti, a tudíž ani jedna z metod detekce viru nezajišťuje, že daná osoba bude nenakažena po delší dobu. Jinými slovy, má-li někdo jeden den negativní výsledek testu, další den už může být nakažen bez ohledu na to, zda podstoupil RT-PCR vyšetření či POC test na přítomnost antigenu viru. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v žádném případě netrdí, že argumenty pro zdůvodnění přiměřenosti řešení zvoleného odpůrcem neexistují. Avšak aby toto opatření obstálo, musejí být vyjádřeny v jeho odůvodnění.

[92] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že čl. I bod 19 napadeného opatření je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

4204

Pandemický zákon: testování ve školách; svobodný a informovaný souhlas s podstoupením testu; osobní přítomnost na prezenční výuce; právo na vzdělání

k § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění k 6. 5. 2021 (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

k čl. 7 a čl. 33 Listiny základních práv a svobod

I. Ministerstvo zdravotnictví nepřekročí meze své pravomoci, pokud při epidemii onemocnění COVID-19 nebo nebezpečí jejího vzniku vydá mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, kterým nařídí, že určeným

skupinám dětí se umožní osobní přítomnost ve škole tehdy, nemají-li příznaky onemocnění COVID-19 a podstoupí vyšetření prostřednictvím preventivního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2.

II. Podstoupení preventivního antigenního testu ve škole není zdravotní službou, je-li založeno na tom, že se děti otestují samy – formou tzv. samoodběru bez asistence zdravotnického pracovníka; není proto nutné poskytnutí svobodného a informovaného souhlasu, jenž plyne z podstaty nedotknutelnosti osoby (čl. 7 Listiny základních práv a svobod).

III. V případě pozitivního výsledku preventivního antigenního testu je oddělení dotyčného dítěte od ostatních a opuštění školy logickým opatřením, které není v rozporu se zákonem ani ústavním pořádkem. Dítě s pozitivním testem stejně jako dítě, které test odmítne podstoupit, nemůže být osobně přítomno na prezenční výuce ve škole, což omezuje jeho právo na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny základních práv a svobod; nepopírá však jeho samotnou podstatu a smysl a nejedná se ani o omezení svévolné, jež by nesledovalo legitimní cíl (ochranu veřejného zdraví) anebo ho sledovalo nerozumnými prostředky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65)

Prejudikatura: č. 1686/2008 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu č. 116/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 83/06), č. 251/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 1/08), č. 99/2015 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 16/14), č. 224/2019 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 34/17).

Věc: L. N. Ž. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelka se domáhala zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.

Tímto mimořádným opatřením podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce – k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 – nařídil, že určitým skupinám dětí, žáků a studentů blíže uvedeným v jiném mimořádném opatření (ze dne 6. 4. 2021) se umožní osobní přítomnost v mateřské, základní, základní speciální, střední nebo vyšší odborné škole pouze tehdy, pokud dítě, žák či student nemá příznaky onemocnění COVID-19, podstoupí ve frekvenci dvakrát týdně vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, které si provedl sám nebo které mu provedla jiná osoba a které mu poskytla škola, a prokáže se negativním výsledkem tohoto vyšetření; v podrobnostech viz čl. I napadeného opatření, kterým rovněž stanovil, že škola může pro toto preventivní testování použít pouze testy určené pro sebetestování anebo odpůrcem povolené testy k použití laickou osobou.

Navrhovatelka byla žákyní 1. stupně základní školy v Praze. S odkazem na uvedené mimořádné opatření ředitel této školy oznámil, že od pondělí 12. 4. 2021 se do školy v rotačním systému (týden doma, týden ve škole) vrací žáci 1. stupně, přičemž u dětí bude muset proběhnout testování na onemocnění COVID-19, a to pomocí antigenního testu (typ LEPU, tzn. výtěr tyčinkou z kraje nosu), který si po instrukcích provedou žáci sami pod dohledem vyučujícího. Za tímto účelem ředitel školy zaslal rodičům dotčených žáků informovaný souhlas s testováním dítěte s tím, že v případě neudělení souhlasu musí rodiče při testování svého dítěte asistovat sami, příp. prostřednictvím jiné pověřené osoby; a pokud např. z důvodu nesouhlasu s testováním rodiče své dítě do školy vůbec nepošlou, bude se jednat o absenci, kterou je třeba omluvit.

Napadené mimořádné opatření, kterým odpůrce podmínil osobní přítomnost žáků ve škole tím, že podstoupí testování na onemocnění COVID-19, podle navrhovatelky nemá zákonnou oporu, a odporuje tak čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Povinnost dětí podstoupit testování žádný právní předpis nestanovil. Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých zákonů (dále jen „pandemický zákon“) v § 2 odst. 2 písm. m) umožnil odpůrci, aby vydal formou mimořádného opatření příkaz testovat zaměstnance a jiné pracovníky, nikoli však děti ve školách. Jinými slovy, pandemický zákon nestanovil pravomoc odpůrce vydat příkaz testovat děti a tuto pravomoc podle navrhovatelky nelze dovést ani z § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví; toto ustanovení představuje zbytkovou kategorii mimořádných opatření při epidemii a nelze pod ní podřadit jakékoli omezení základních lidských práv a svobod. Odpůrce si v tomto směru nesprávně vyložil závěry rozsudku Městského soudu v Praze

č. 11 A 127/2020-77 (správně č. 11 A 127/2020-89, pozn. Nejvyššího správního soudu), na který odkazoval v odůvodnění napadeného mimořádného opatření; uvedený rozsudek se totiž vztahoval k testování pracovníků zařízení sociálních služeb a tento režim nelze analogicky vztahovat i na testování dětí ve školách za účelem umožnění jejich práva na vzdělání.

Navrhovatelka měla z testování strach, bála se jít do školy, a byla tak vystavena stresové situaci, která ve výsledku vedla právě k zásahu do jejího práva na vzdělání garantovaného čl. 33 Listiny a čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Navrhovatelka rovněž odkázala na kritérium tzv. nejlepšího zájmu dítěte dle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), jakož i na zásadu rovného přístupu ke vzdělání, na níž je založen zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Nelze v rozporu s tímto zákonem *a priori* vyloučit přístup dítěte ke vzdělání pouze na základě toho, že se rodič rozhodl, že své dítě nenechá pravidelně testovat, pokud pro to neexistuje žádná zákonná opora a samotné testování vystavuje děti neúměrnému psychickému tlaku.

V této souvislosti navrhovatelka vedle zásahu do práva na vzdělání namítla též zásah do práva na nedotknutelnost osoby (čl. 7 Listiny) a práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny). Testování na onemocnění COVID-19 je zásahem do integrity člověka, k němuž je nutný informovaný souhlas vyšetřovaného, resp. jeho zákonného zástupce; srov. též čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (č. 96/2001 Sb. m. s.). Současně se podle názoru navrhovatelky jednalo o poskytnutí zdravotní služby, k němuž je podle § 11 odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), oprávněna pouze osoba způsobilá k výkonu zdravotnického povolání nebo k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotních služeb. Je tedy vyloučeno, aby bylo dítě, vč. navrhovatelky, testováno personálem školy nebo jinou osobou, nejedná-li o výše uvedenou kvalifikovanou osobu. Schopnost samostatného provedení testu tak, aby zaručil relevantní výsledek, navrhovatelka zpochybnila s tím, že děti, vč. navrhovatelky, zpravidla pocítují odpor k jakémukoliv vyšetření bez ohledu na skutečnost, zda jde o vyšetření invazivní či nikoliv. Navrhovatelka byla přesvědčena, že v daném případě se jedná o invazivní vyšetření, u něhož hrozí poranění nosní sliznice, příp. jiná újma na zdraví. Navrhovatelka měla navíc obavy z možného pozitivního testu, který by vedl k jejímu oddělení od ostatních dětí a vystavil ji stigmatizaci – a to za situace, kdy spolehlivost antigenních testů není stoprocentní a zjištěná pozitivita může být následně dle konfirmačního RT-PCR testu vyloučena. Kromě nespolehlivosti antigenních testů navrhovatelka uvedla i to, že děti nejsou považovány za rizikovou skupinu a primární zdroj nákazy ani ve školách, ani v domácnosti. Zpochybnila proto i část odůvodnění mimořádného opatření, která považuje testování dětí za nejefektivnější z hlediska předcházení rizika dalšího šíření koronaviru.

V doplnění návrhu navrhovatelka svoji argumentaci rozvedla s tím, že povinnost testování zasahuje i do práva na důstojnost, které je se zásahem do integrity člověka v konkrétním případě neodmyslitelně spojeno. K rozporu se školským zákonem pak doplnila poukaz na § 22b písm. e), podle něhož má pedagogický pracovník povinnost zachovávat mlčenlivost a chránit před zneužitím osobní údaje, informace o zdravotním stavu dětí, žáků a studentů, přitom tyto osobní údaje zahrnují také výsledek testu. Povinnost oddělit pozitivně testované dítě od ostatních potažmo jeho povinnost opustit školu byla podle navrhovatelky vlastně konkludentním sdělením informace o jeho zdravotním stavu. K tomu dále doplnila odkaz na rozhodnutí Okresního soudu v německém Výmaru ze dne 8. 4. 2021, Az.: 9 F 148/21, jenž se rovněž vyjadřoval k otázce testování dětí a podpořil nevyhnutelnost stigmatizace dětí v případě zjištění pozitivního výsledku testu; pravidelný nátlak na hromadné testování bez příčiny u asymptomatických jedinců přitom označil za nepřiměřený vzhledem k účinku, kterého jím lze dosáhnout. V závěru ještě navrhovatelka dodala, že odpůrce neměl k vydání mimořádného opatření zákonný podklad ani potřebné zákonné zmocnění ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy.

Odpůrce ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud podaný návrh jako nedůvodný zamítl. Podle jeho názoru k překročení zákonného rámce nedošlo, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví mu v § 69 odst. 1 písm. i) umožňuje nařídít určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž do této kategorie spadá i podmínění vstupu do školy testováním. Odpůrce připomněl, že jde bezpochyby o méně intenzivní zásah, než je předpokládán zákonem o ochraně veřejného zdraví v § 69 odst. 1 písm. b), jenž umožňuje nařídít uzavření škol a školských zařízení, příp. v § 69 odst. 1 písm. g), jenž umožňuje nařídít mimořádné očkování. Ostatně s tímto právním názorem se ztotožnil i Městský soud v Praze ve výše zmíněném rozsudku, který

se sice týkal testování zaměstnanců zdravotnických zařízení a zařízení sociálních služeb, avšak podle odpůrce ho lze analogicky užít i v případě testování žáků, studentů (a pedagogických a ostatních zaměstnanců) ve školách a školských zařízeních.

K namítanému zásahu do práva na vzdělání odpůrce uvedl, že v daném případě proti němu stojí právo na ochranu zdraví a života. Je proto potřeba provést test proporcionality, který napadené mimořádné opatření splňuje. Cílem pravidelného preventivního vyšetření pomocí antigenních testů je včasné odhalení COVID-19 pozitivních osob ve společnosti a minimalizace rizika přenosu viru z těchto osob na další osoby. Ve školách a školských zařízeních přitom dochází k intenzivním kontaktům mezi jednotlivými dětmi/žáky/studenty a pedagogickými pracovníky. S docházkou do škol a školských zařízení je spojena i související zvýšená mobilita a frekvence sociálních kontaktů při dopravě. Napadené opatření bylo tedy vhodné k dosažení cíle a bylo zároveň potřebné, neboť prozatím neexistuje jiný způsob, jak identifikovat bezpříznakové osoby s onemocněním COVID-19 než pravidelným testováním, které pak následně zabrání šíření nemoci. Antigenní testy jsou dle odpůrce dostatečně spolehlivé a jsou vhodné právě pro asymptomatické jedince, kdy u symptomatických se doporučuje již rovnou podstoupit RT-PCR test. RT-PCR testy ovšem mohou po prodělané nemoci vykazovat delší dobu pozitivitu, aniž by osoba musela být infekční. To u antigenních testů neplatí, a proto je důležité pravidelné opakování těchto testů. Antigenní test pomůže včas odhalit infekční osoby a tím zabránit dalšímu šíření viru v populaci. Samotný test, který je třeba podstoupit, musí být neinvazivní povahy, nedochází tedy k zásahu do tělesné integrity osoby, jak uvedla navrhovatelka. Navíc z napadeného opatření jasně vyplývalo, že děti, žáci a studenti se budou testovat sami; nejedná se o zdravotnický výkon.

Závěrem s odkazem na judikaturu (zejm. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, čj. 6 Ao 7/2010-73) upozornil odpůrce na to, že v praxi by měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření. To platí i pro nyní posuzovanou věc týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádné nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2. Tato epidemie se dynamicky vyvíjí a odpůrce se i za odborné pomoci Státního zdravotního ústavu a Ústavu zdravotnických informací a statistik snaží všechna opatření činit na základě dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy, a při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné a že není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. V případě nejasností o šíření či vlastnostech koronaviru se navíc odpůrce nespolehá s ohledem na princip náležité opatrnosti na to, že nastane optimističtější varianta.

V reakci na vyjádření odpůrce navrhovatelka zopakovala, že odpůrce při vydání napadeného mimořádného opatření překročil svoji zákonnou pravomoc; pro jeho vydání není zákonný podklad v zákoně o ochraně veřejného zdraví ani v pandemickém zákoně. Navrhovatelka znovu zpochybnila naplnění testu proporcionality, a to především s ohledem na nespolehlivost antigenních testů, které jsou podle ní invazivní povahy. V této souvislosti odmítla jako lichý i argument, že děti se budou testovat samy, a tudíž se nejedná o zdravotnický výkon. V závěru navrhovatelka uvedla, že se jedná o extrémní případ nesprávného opatření, které odporuje ústavnímu pořádku a ve výsledku vede k zamezení přístupu ke vzdělání, jež jí přinese celoživotní následky.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení mimořádného opatření zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV. a) Pravomoc odpůrce k vydání napadeného mimořádného opatření /vč. jeho odůvodnění a souhlasu vlády/

[21] Zákonně zmocnění odpůrce k vydání mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví sice není pandemickým zákonem nijak dotčeno, nicméně je zde určitá souvztažnost obou těchto norem – viz § 2 odst. 4 písm. b) pandemického zákona, z něhož plyne, že mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost, může být vydáno jen v době stavu pandemické pohotovosti. Tato skutečnost se promítá mj. i do samotného procesu vydávání těchto mimořádných opatření, a je tedy třeba souhlasu vlády, jakož i náležitého odůvodnění,

vč. zohlednění přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob; srov. § 3 odst. 1 až 5 v návaznosti na § 4 pandemického zákona.

[22] V daném případě vláda předběžný souhlas se záměrem odpůrce vydat nyní napadené mimořádné opatření vydala – viz usnesení ze dne 6. 4. 2021 č. 353. Odpůrce mimořádné opatření odůvodnil v intencích požadovaných v § 3 odst. 2 pandemického zákona, podle něhož musí odůvodnění obsahovat následující části: 1) aktuální analýzu epidemiologické 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. Odpůrce se soustředil zejména na otázku přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů dětí/žáků/studentů; nerezignoval však ani na ostatní náležitosti odůvodnění, i když zde zjevně navazoval na odůvodnění souvisejícího mimořádného opatření ze dne 6. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN, omezujícího provoz škol a školských zařízení, jež právě vůči blíže určeným skupinám dětí, žáků a studentů připustilo výjimku ze zákazu osobní přítomnosti ve škole.

[23] Popsanou proceduru přijetí napadeného opatření ani jeho odůvodnění navrhovatelka výslovně nezpochybňuje, přesto se soud k této potenciálním procesním vadám plynoucím z požadavků pandemického zákona alespoň stručně vyjádřil. A pokud jde o navrhovatelkou zmíněný § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona, který odpůrci umožňuje mimořádným opatřením uložit „*příkaz testovat zaměstnance a jiné pracovníky na přítomnost onemocnění COVID-19*“, Nejvyšší správní soud – i přes zmíněnou souvztažnost pandemického zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví – zdůrazňuje, že napadené mimořádné opatření podle pandemického zákona vydáno nebylo; základem zákonného zmocnění odpůrce je zde zákon o ochraně veřejného zdraví.

[24] Přehled jednotlivých mimořádných opatření, která je odpůrce oprávněn nařídit při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku, je vymezen v § 69 odst. 1 písm. a) až i) zákona o ochraně veřejného zdraví; podle tohoto ustanovení platí, že „*[m]imořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou*

- 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; v takovém případě jsou fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby povinny vytvořit podmínky pro provedení ohniskové dezinfekce, dezinfekce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a strpět provedení ohniskové dezinfekce, dezinfekce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; 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 (profylaxe),*
- h) *příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě,*
- i) *zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“.*

[25] Navrhovatelkou napadené mimořádné opatření odpůrce vydal s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Není pochyb, že toto ustanovení představuje jakousi zbytkovou kategorii mimořádných opatření při epidemii, jak správně poukázala navrhovatelka, s tím, že pod ní nelze podřadit jakékoli omezení základních lidských práv a svobod. S tímto obecným východiskem navrhovatelky Nejvyšší správní soud souhlasí a dodává, že § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodně nelze brát – přeneseně řečeno – jako „bianko šek“ k regulaci jakékoli myslitelné lidské činnosti ze strany odpůrce.

[26] Ostatně Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, bodech [143] a [144], uvedl: „Výčet mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku uvedený v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je výčet 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. ‚stejného 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 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). Stěžovateli tak lze podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví přisoudit pravomoc zakázat nebo nařídít jen takové ‚další určité‘ činnosti, které jsou typově obdobně konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření.“

[27] Typová podobnost jednotlivých mimořádných opatření, jimiž odpůrce ukládá konkrétní povinnosti adresátům opatření, musí samozřejmě zohledňovat ústavní limity čl. 4 odst. 1 Listiny, dle něhož platí: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ Jinak řečeno, není možné, aby odpůrce zcela zcela obecně dikce § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví plošně nařídil v podstatě jakoukoli povinnost, aniž by byla srovnatelná s jinou povinností uvedenou ve výčtu pod písm. a) až h) tohoto ustanovení; shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, který se mj. zabýval také otázkou pravomoci odpůrce, a to ve vztahu k povinnostem ukládaným zaměstnancům v případech, že byl výsledek jejich testu poskytnutého zaměstnavatelem na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 pozitivní (v podrobnostech viz mimořádné opatření odpůrce čj. MZDR 47828/202-17/MIN/KAN).

[28] Takto vymezený základní referenční rámec je třeba respektovat a provést srovnání povinností ukládaných nyní napadeným mimořádným opatřením odpůrce s povinnostmi uvedenými v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví. Předně je však potřeba vymežit okruh povinností ukládaných na základě napadeného mimořádného opatření; tyto povinnosti lze s ohledem na obsah návrhu a jemu odpovídající míru zjednodušení rozdělit do dvou základních okruhů, a sice: povinnost (i) podrobit se testování, (ii) podrobit se povinností dalším, je-li výsledek testování pozitivní, zejm. opustit školu, informovat poskytovatele zdravotních služeb a následně se podrobit konfirmačnímu PCR testu.

[29] Ad (i) Pokud jde o povinnost dětí/žáků/studentů podrobit se testování na přítomnost onemocnění COVID-19 za účelem umožnění jejich osobní přítomnosti ve škole, odpůrce odkázal především na možnost danou v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to i s ohledem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, čj. 11 A 127/2020-89; v tomto rozsudku, proti němuž nebyla podána kasační stížnost, se soud zabýval mimořádným opatřením odpůrce, jímž bylo nařízeno pravidelné testování zaměstnanců zařízení sociálních služeb, a uvedl následující: „Jestliže zákonodárce umožnil odpůrci nařídít uzavření uvedeného typu zařízení, nelze dovozovat, že by odpůrce nebyl oprávněn k vydání typově méně intenzivního opatření, které ukládá testování zaměstnanců těchto zařízení.“ (bod 39). Obdobnou logikou odpůrce dovozuje, že pokud je oprávněn nařídít uzavření nebo omezení provozu škol a školských zařízení [§ 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví], je oprávněn nařídít též testování zaměstnanců ve školách a školských zařízeních, jakož i testování dětí/žáků/studentů v těchto zařízeních.

[30] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že naznačená logika do jisté míry pomíjí úvod celého ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, které zakazuje nebo omezuje styk toliko u „osob podezřelých z nákazy“. Je zjevné, že se nejedná o ojedinělé podezření v ohnisku nákazy, u něhož příslušný orgán rozhodne o přijetí protiepidemického opatření postupem podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví, ale jde o „situaci, která představuje větší nahromadění vyskytů onemocnění v časových a místních souvislostech. Pandemie je závažný druh epidemie, obvykle představuje závažnou celosvětovou událost. Dochází při ní k velmi rychlému rozšíření onemocnění do různých částí světa. Pandemie je spojená s vysokou nemocností, nadměrnou úmrtností a narušením sociálního a ekonomického systému.“ (srov. Krysa, I.; Krýsová, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2016, v ASPI právní stav k 1. 7. 2020).

[31] Nyní se právě v takové situaci nacházíme, neboť v případě onemocnění COVID-19 není pochyb, že jde o celosvětovou pandemii, i když se situace postupně zlepšuje zejména poté, co mnozí podstupují očkování proti zmíněnému onemocnění; ostatně certifikát o provedeném očkování je za daných podmínek jednou z výjimek, kdy dítě/žák/student nemusí postoupit preventivní antigenní test – viz čl. II. písm. c) napadeného mimořádného opatření. Je tedy otázkou, zda lze i za současné situace uplatnit § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví jako relevantní a dostatečně přesvědčivou oporu pro možnost nařídít (plošné) testování ve školách a školských zařízeních. Nicméně Nejvyšší správní soud se shoduje s odpůrcem v tom, že pomyslným předobrazem pro povinnost podrobit se testování může být jiné ustanovení – a sice § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle něho lze jako mimořádné opatření při epidemii uložit „mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe)“, přičemž povinnost očkování lze nepochybně srovnat s povinností testování, a to jak co do povahy této povinnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tak také z hlediska intenzity zásahu do základních práv každého jednotlivce.

[32] Očkování je proces, jehož cílem je vytvoření obranyschopnosti jedince proti infekčním onemocněním; tím se rozumí příznakové i bezpříznakové onemocnění vyvolané původcem infekce nebo jeho toxinem, které vzniká v důsledku přenosu tohoto původce nebo jeho toxinu z nakažené fyzické osoby, zvířete nebo neživého substrátu na vnímavou fyzickou osobu (§ 2 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví). Ve své podstatě se jedná o aktivní imunizaci prostřednictvím očkovacích látek vpravených do těla jednotlivce; svojí povahou je tak očkování jistě srovnatelným (ne-li závažnějším) zásahem jako testování. Z hlediska vztahu k účelu aplikované právní úpravy se v obou případech jedná o snahu eliminovat infekční onemocnění a jejich hromadný výskyt, tedy epidemii – i když očkování působí spíše do budoucna, zatímco testování, resp. jeho výsledky se vztahují více k aktuální situaci v daném místě a čase. Ačkoli očkování a zvláště pak povinné očkování má své odpůrce, obecně je vnímáno jako jedno z nejučinnějších opatření v oblasti veřejného zdraví, které je zaměřeno na prevenci infekčních onemocnění a jejich následků. Obdobně je tomu i v případě testování, které může v prevenci infekčních onemocnění významně napomoci mj. proto, že jejich část probíhá bezpříznakově nebo s lehkými příznaky infikovaných, kteří se pak aktuálně podílí na dalším šíření onemocnění.

[33] Jednoduše řečeno – může-li odpůrce při epidemii nařídít mimořádné očkování jednotlivce, může nařídít i jeho testování v souvislosti s epidemií a prevencí jejího dalšího šíření. Povaha obou těchto opatření je obdobná a rovněž tak intenzita jejich zásahu do základních práv jednotlivce, především práva na ochranu soukromí v podobě garance nedotknutelnosti osoby (čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 Listiny).

[34] Ad (ii) Pokud jde o další povinnosti v případě, že je výsledek testování pozitivní, je nutno poznamenat, že jde o povinnosti odvozené, jež mají převážně organizačně-technický charakter a odpovídají možnosti dané v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Je-li výsledek testu pozitivní, lze předpokládat podezření na přítomnost viru, a tudíž i podezření z nákazy onemocněním COVID-19.

[35] Uvedené platí nejen pro povinnost opustit školu, ale také pro povinnost informovat poskytovatele zdravotních služeb a podrobit se konfirmačnímu PCR testu. K posledním dvěma povinnostem je třeba poukázat i na další ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, která ukládají povinnosti osobám v souvislosti s výskytem infekčního onemocnění; např. podle § 62a odst. 1 věty druhé: „Osoby jsou povinny sdělit příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví na jeho vyzvu okolnosti důležité v zájmu epidemiologického šetření.“ Podle § 64 je fyzická osoba podezřelá z nákazy povinna se podle povahy infekčního onemocnění mj. podrobit potřebnému laboratornímu vyšetření, lékařské prohlídce a karanténním opatřením. Nejvyšší správní soud k tomu v již výše uvedeném rozsudku č. 8 Ao 1/2021-133 poznamenal: „Zákon o ochraně veřejného zdraví vychází z toho, že o konkrétním druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření rozhodne podle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví vůči konkrétním osobám buď orgán ochrany veřejného zdraví, nebo poskytovatel zdravotních služeb. Pokud zákon výslovně umožňuje uložit takové povinnosti určité osobě individuálním aktem, pak v případě rozsáhlé epidemie, nelze považovat za exces ze zákonných pravomocí odpůrce, pokud jsou stejné povinnosti uloženy hromadně na základě oprávnění daného v § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Zároveň jsou opět tyto povinnosti svou závažností srovnatelné s konkrétními vymezeními oprávněními v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.“

[36] Lze proto shrnout, že povinnosti uložené napadeným mimořádným opatřením vydaným podle zbytkového ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví jsou srovnatelné s povinnostmi

plynouchými z předchozích písm. a) až h) v odst. 1 § 69 téhož zákona. Nelze tedy konstatovat nedostatek pravomoci odpůrce k vydání napadeného mimořádného opatření, byť není na místě zastírat určité legislativní deficity dané právní úpravou. Opačný výklad by však byl podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu příliš formalistický a nerespektoval by základní zákonné nastavení pravomocí odpůrce jako orgánu ochrany veřejného zdraví, jejichž rozsah musí být vykládán uvážlivě; výčet jednotlivých mimořádných opatření jen těžko může být vždy a za každých okolností vyčerpávající a postihující všechny konkrétní případy, a to zvláště za současné zcela atypické a neustále se vyvíjející situace celosvětové pandemie onemocnění COVID-19.

[37] K tomu lze již jen pro pořádek doplnit, že zákonodárce při předložení návrhu pandemického zákona evidentně počítal s tím, že možnost zavést testování, které by mělo přispět k bezpečnějšímu a stabilnímu prezenčnímu vzdělávání ve školách, má, a proto se snažil najít systémový nástroj, kterým by školám za tímto účelem zajistil dodatečné finanční prostředky; viz sněmovní tisk č. 1158/0, důvodová zpráva, II. zvláštní část, k části čtvrté, podle níž „[a]ktuálně připravovaná opatření (Ag testy, respirátory atp.), umožňující alespoň částečný návrat žáků do škol, není možné bradit z finančních prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu podle školského zákona a jejich pořízení je tak možné zajistit buď z prostředků zřizovatele, nebo za pomoci centrálního nákupu a distribuce ze strany státu“. Předkladatel návrhu pandemického zákona – tedy vláda, potažmo odpůrce o své pravomoci nařídít testování ve školách nepochyboval (řešil toliko jeho finanční krytí); patrně proto do pandemického zákona doplnil pouze testování zaměstnanců a jiných pracovníků. Možnost testovat ve školách odpůrce odvozoval z § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to zjevně ve spojení s § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona, čemuž nasvědčuje i samotné odůvodnění napadeného opatření. Nejvyšší správní soud v tomto směru vyjádřil určitou pochybnost. Při použití výkladového pravidla *eiusdem generis* (stejněho druhu) ovšem dovodil, že odpůrce své zákonné pravomoci nepřekročil; povinnost testování ve školách uložená podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je totiž srovnatelná svou povahou a zásahem do práv s povinností očkování upravenou pod písm. g) odst. 1 § 69 téhož zákona.

[38] Odpůrce při vydání napadeného opatření tedy nepřekročil meze své pravomoci a nepostupoval v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, podle kterých mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem. A dlužno dodat, že nepřekročil ani meze pro tzv. delegaci normotvorby ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jak navrhovatelka rovněž namítla. V daném případě totiž nejde o právní předpis, který by byl výsledkem prováděcí, podzákonné normotvorby, nýbrž o opatření obecné povahy – tj. právní akt tzv. smíšené povahy, který obecně vykazuje znaky jak individuálního, tak normativního správního aktu [zde: řešícího relativně konkrétní správní věc (testování ve školách), avšak s dopadem na jmenovitě blíže neurčený okruh adresátů].

IV. b) K namítanému rozporu napadeného mimořádného opatření se zákonem a ústavním pořádkem

[39] Navrhovatelka tvrdí, že povinnost podstoupit preventivní antigenní testování, bez něhož jí není umožněna osobní přítomnost ve škole, je v rozporu se zákonem (zákonem o zdravotních službách a školským zákonem) a ústavním pořádkem – především Listinou. Dle navrhovatelky je preventivní testování na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách, resp. zákrokem podle Úmluvy o lidských právech a biomedicině, tj. úkonem, k němuž je nutné poskytnutí svobodného a informovaného souhlasu.

[40] Nedotknutelnost osoby svědčí každému a projevuje se především tím, že jakýkoli zásah do tělesné a duševní integrity člověka je nepřípustným, pokud mu nepředchází svobodný a informovaný souhlas. Pravidlo svobodného a informovaného souhlasu plyne z podstaty a smyslu samotné garance nedotknutelnosti osoby v čl. 7 Listiny, nicméně výslovně je zakotveno v čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, jakož i na zákonné úrovni – viz § 28 odst. 1 zákona o zdravotních službách, podle něhož „[z]dravotní služby lze pacientovi poskytnout pouze s jeho svobodným a informovaným souhlasem, nestanoví-li tento zákon jinak“.

[41] V obecném náhledu na potřebu svobodného a informovaného souhlasu, jež pramení přímo z práva na nedotknutelnost osoby, lze tedy s navrhovatelkou souhlasit. Navrhovatelka však pomíjí, že nedotknutelnost osoby není absolutní a bezvýjimečná, nejde-li o mučení či jiné špatné zacházení představující brutální útok proti lidské důstojnosti, zdraví a životu člověka (čl. 7 odst. 2 Listiny). Nedotknutelnost osoby není bezbřehá, naopak – přímo

čl. 7 odst. 1 Listiny ponechává prostor ke stanovení případů, kdy tělesná a duševní integrita nedotknutelná není: „*Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.*“

[42] Podobně z požadavku předchozího souhlasu připouští výjimky i Úmluva o lidských právech a biomedicině (čl. 26); obdobně i dle občanského zákoníku platí, že „[č]lověk je nedotknutelný“ (§ 91) a „[m]imo případ stanovený zákonem nesmí nikdo zasáhnout do integrity jiného člověka bez jeho souhlasu uděleného s vědomím o povaze zásahu a o jeho možných následcích“ (§ 93 odst. 1 věta první). Zásah do integrity v občanském zákoníku je přípustně nejen pro úkony v rámci zdravotní péče či zdravotních služeb, ale i pro jakékoli jiné případy, jež mohou být projevem dílčích aspektů všeobecného osobnostního práva člověka. Na prvním místě však budou právě případy poskytování zdravotních služeb. Stejně vnímá svobodný a informovaný souhlas i odborná literatura, podle které „je účinnou zárukou zejména toho, že léčebné metody a postupy zasahující tělesnou a duševní integritu člověka jsou uplatňovány v jeho zájmu a ve prospěch jeho zdraví [...] Svobodný a informovaný souhlas vyrovnává odbornou převahu lékaře nad pacientem, činí z nich rovné subjekty a vytváří předpoklad pro nastolení vzájemné důvěry, jež je pro úspěšnou léčbu nepostradatelná.“ (Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langásek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 189).

[43] V nyní souzené věci se sice o žádnou léčbu či léčebný postup nejedná, avšak navrhovatelka zjevně vnímá testování ve školách v širším pojetí jako zdravotní péči, resp. „zdravotní službu“ ve smyslu zákona o zdravotních službách a rovněž „zárok“ ve smyslu Úmluvy o lidských právech a biomedicině; tato úmluva v čl. 4 stanoví: „*Jakýkoliv zárok v oblasti péče o zdraví, včetně vědeckého výzkumu, je nutno provádět v souladu s příslušnými profesními povinnostmi a standardy.*“ Jakkoli je pojem „zárok“ podle Úmluvy o lidských právech a biomedicině vykládán široce, jsou jím pouze výkony prováděné odbornými osobami v souladu „*profesními povinnostmi a standardy*“. Právě odbornost garantovaná získáním oprávnění k poskytování zdravotních služeb je určujícím faktorem i podle zákona o zdravotních službách (§ 2), jenž byl přijat právě k implementaci Úmluvy o lidských právech a biomedicině.

[44] Výkladu § 2 zákona o zdravotních službách ve spojení s čl. 4 Úmluvy o lidských právech a biomedicině se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval v nedávném rozsudku ze dne 8. 4. 2021, čj. 6 Ao 1/2021-323, a to při přezkumu mimořádného opatření, kterým odpůrce uložil zaměstnavatelům povinnost zajistit pro zaměstnance testování provedením zdravotnického antigenního testu nebo testu, který lze použít laickou osobou; u laického testu přítom napadené opatření zjevně vycházelo z toho, že půjde o samotestování – tedy, že každý zaměstnanec testovaný tímto způsobem si test provede sám. Právě v této souvislosti Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že testování na přítomnost antigenu koronaviru SARS-CoV-2 je zdravotní službou, resp. zárokem pouze v případě, že je zajištěno formou zdravotnických antigenních testů. I tak ovšem vyloučil potřebu souhlasu a odkázal na pandemický zákon, v němž „*je implicitně obsaženo i vyloučení potřeby souhlasu s takovým úkonem, neboť splnění zákonné povinnosti nemůže být podmíněno souhlasem povinné osoby*“; stanovení této povinnosti pandemickým zákonem přitom podle Nejvyššího správního soudu naplňuje nejen formální podmínku pro zásah do práv zakotvených v Listině (čl. 7) a v Úmluvě o lidských právech a biomedicině (čl. 26), ale také podmínku materiální, tj. existenci legitimního účelu a nezbytnosti v demokratické společnosti.

[45] Přeneseno na nyní posuzovaný případ navrhovatelky týkající se testování ve školách to znamená, že ani zde není nutné poskytnutí svobodného a informovaného souhlasu – a to již jen proto, že napadené mimořádné opatření vychází z předpokladu, že děti/žáci/studenti se budou ve školách testovat sami; k tomu srov. čl. I. *in fine* napadeného mimořádného opatření: „*Škola může pro preventivní testování použít pouze testy určené pro sebetestování nebo Ministerstvem zdravotnictví povolené k použití laickou osobou.*“ Skutečnost, že opatření v žádném případě nepočítalo s tím, že testování ve školách bude výkonem zdravotní služby, je zřejmá rovněž z jeho odůvodnění: „*Děti, žáci a studenti se budou testovat sami pomocí antigenního testu, přičemž se nejedná o zdravotnický výkon. Samotný test musí být neinvazivní povahy, čímž se rozumí takový typ testu, kterým se nevykonávají fyzicky nepříjemné úkony. Jedná se tedy o neinvazivní proces, kdy nedochází k zásahu do tělesné integrity osoby* (§ 93 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Škola může namísto státem dodávaných antigenních testů zajistit dětem, žákům a studentům i RT-PCR testy, i zde se však bude muset jednat o testy, které si děti, žáci a studenti provedou sami, a musí se jednat o testy neinvazivní.“ Navíc „*všechny testy používané ve škole nebo školských zařízeních musí mít udělenou výjimku Ministerstva zdravotnictví k použití testu jako zdravotnického prostředku in-vitro formou samooběru bez asistence zdravotnického pracovníka*“.

[46] Školy v tomto směru žádnou volbu způsobu testování nemají, a není proto pochyb o tom, že jimi prováděné testování není a nemůže být bráno jako výkon zdravotní služby, k němuž by bylo nutné poskytnutí svobodného a informovaného souhlasu, jak tvrdí navrhovatelka. Ta ke svému návrhu sice připojila formulář informovaného souhlasu, který jí škola zaslala, avšak z jeho obsahu se podává, že nejde o informovaný souhlas s testováním jako takovým. Jedná se o souhlas, aby pověřený zaměstnanec školy asistoval při testování toho kterého dítěte s tím, že v opačném případě musí rodič u testování svého dítěte asistovat sám, příp. prostřednictvím jiné pověřené osoby. Za strany personálu školy k testování nedochází a jde-li o již zmíněnou asistenci, neshledává v ní Nejvyšší správní soud nic nezákonného. Ostatně ani sama navrhovatelka neuvedla žádné konkrétní ustanovení zákona, kterým by asistenci u testování dětí/žáků/studentů zpochybnila. Poukázala pouze na obecný odpor dětí k jakémukoli vyšetření, které ona sama považuje za invazivní vyšetření, u něhož navíc hrozí poranění nosní sliznice.

[47] Zásah do tělesné integrity člověka může mít nejrůznější podobu, přičemž vždy je třeba zohlednit, zda dosahuje určité minimální intenzity a závažnosti. Je-li tomu tak, je třeba, aby zákrok zasahující tělesnou integritu (např. odběr krve) provedl *lege artis* lékař anebo jiný zdravotnický pracovník. Soud na tomto místě nehodlá nijak zlehčovat subjektivní obavy ani příp. objektivní komplikace každého jednotlivce v souvislosti s provedeným testováním, avšak navrhovatelkou avizovaný výtěr z nosní dutiny (konkrétně z přední části nosu) nepovažuje za takový zásah do tělesné integrity či lidské důstojnosti, který by pro ni bez dalšího znamenal vyšší než zcela zanedbatelnou újmu.

[48] Napadené opatření nikterak neupravuje, jaké konkrétní preventivní testy mají být ve školách zajištěny, avšak – a to je velmi podstatné – normuje, že musí jít o „*vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2*“. Už z toho je patrné, že testování ve školách musí probíhat co nejméně zatěžující metodou antigenního testování, za níž lze obecně považovat odběr vzorku přímo ze slin; tento typ testování se jeví jako nevhodnější, nicméně obecně lze tolerovat i odběr vzorku z nosu. A brojí-li navrhovatelka právě proti tomuto typu antigenního testování, není ve vztahu ke své osobě nijak konkrétní a nezohledňuje, že existují i jiné typy antigenního testování, vč. toho, že napadené opatření [čl. II. písm. b)] toleruje testování prováděné poskytovatelem zdravotních služeb podle aktuálně platného mimořádného opatření odporce k provádění testů.

[49] Nejvyšší správní soud má pochopení pro naznačenou obavu či strach dětí z testování, avšak má za to, že je primárně na jejich rodičích, jakým způsobem dětem celou věc podají, vysvětlí a příp. pomohou jejich obavy překonat – třeba i tím, že jim při testování budou asistovat. V podstatě totéž platí pro zaměstnance školy, i oni nepochybně mohou přispět k rozptýlení obav a vůbec k pochopení celé záležitosti související se snahou zvládnout současnou krizi vyvolanou pandemií nemoci COVID-19 mj. za pomoci opakovaného plošného testování ve školách.

[50] Je-li výsledek testování pozitivní, je logické, že dotčené dítě je odděleno od ostatních a je opět na rodičích, resp. zaměstnancích školy, aby vše dětem vysvětlili a eliminovali možné riziko stigmatizace. Jisté, negativní sociální dopad na dané dítě nelze zcela vyloučit. Na druhou stranu představa, že pozitivně testované dítě nebude odděleno od ostatních, je naprosto absurdní a vedla by k popření samotného smyslu testování. Soud přitom vychází z toho, že odporce považuje test za přiměřeně spolehlivý a dostatečný pro to, aby bylo dáno alespoň zvýšené podezření na přítomnost viru SARS CoV-2. V takovém případě je oddělení od ostatních osob a bezodkladné opuštění školy adekvátním opatřením odpovídajícím možnosti dané v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, jak již bylo vysvětleno výše.

[51] Tvrdí-li navrhovatelka, že oddělení dítěte a jeho povinnost opustit školu v případě pozitivního testu je konkludentním sdělením informace o jeho zdravotním stavu, soud připomíná, že při provádění testování pochopitelně dochází ke zpracování zvláštní kategorie osobních údajů vypovídajících o zdravotním stavu (výsledek testu a datum jeho provedení). Vše se ovšem děje z důvodu veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví; základem pro zpracování osobních údajů je plnění právních povinností podle napadeného mimořádného opatření, přičemž obecné nařízení o ochraně osobních údajů – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, známé též jako „GDPR“ dle zkratky anglického názvu „*General Data Protection Regulation*“ – na takovou mimořádnou situaci pamatuje; viz čl. 9 odst. 2 písm. i) GDPR, dle kterého lze zpracovávat údaje o zdravotním stavu osob,

jestliže je to nezbytné z důvodů veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví a ochrany před vážnými přeshraničnými zdravotními hrozbami.

[52] Napadené mimořádné opatření bližší podrobnosti zpracování osobních údajů neuvádí, např. evidence provedených testů nebyla v rámci tohoto opatření nijak stanovena. Konkrétní situace ohledně zpracování osobních údajů, jejich rozsah a dobu ukládání upravuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Vůči němu se navrhovatelka nijak konkrétně nevymezila, vzpomněla pouze školský zákon a povinnost pedagogických pracovníků zachovávat mlčenlivost a chránit před zneužitím osobní údaje, informace o zdravotním stavu dětí, žáků a studentů (§ 22b písm. e)). Na této povinnosti mlčenlivosti se oddělením dítěte ani jeho odchodem ze školy nic nemění. Jde o základní povinnost pedagogických pracovníků, k níž přistupují i povinnosti další, jako je povinnost zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví dětí, žáků a studentů při vzdělávání a s ním přímo souvisejících činnostech (§ 29 odst. 2 školského zákona) anebo právě povinnost respektovat napadené opatření, jehož vydání je v pravomoci odpůrce dané zákonem o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon přitom institut oddělení dítěte nebo mladistvého zná a § 7 odst. 3 umožňuje jeho aplikaci – byť pro případy „*dítěte nebo mladistvého, kteří vykazují známky akutního onemocnění*“.

[53] Pozitivně testovaný známky akutního onemocnění vykazovat nemusí, přesto je na něho nutno hledět prizmatem právě citovaného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví. Jak již bylo vysvětleno, je logické, že k oddělení dítěte nebo mladistvého dojde v případě epidemie, tj. výjimečné situace, kdy má odpůrce jako orgán ochrany veřejného zdraví možnost nařídít testování, jehož imanentní součástí je i oddělení pozitivně testovaných osob. Jde o přirozený důsledek pozitivního výsledku testování, který napadené opatření předvídá, stejně jako to, že osoba s pozitivním výsledkem je povinna kontaktovat svého praktického lékaře a podstoupit tzv. konfirmační PCR test za účelem relevantního ověření výsledku.

[54] Dalším důsledkem pozitivního výsledku preventivního testování je též to, že se dítě, žák anebo student nemůže účastnit prezenčního vzdělávání. Totéž platí i pro případ, že dítě/žák/student testování podstoupit odmítne. V takovém případě se bude jednat o omluvenou absenci, jak je zřejmé z odůvodnění napadeného opatření. Škola tak postupuje jako při běžné absenci a nemá povinnost zajistit dítěti, žákovi či studentovi distanční způsob vzdělávání prostřednictvím informačních technologií, což ovšem nevyklučuje jinou formu individuální studijní podpory, právě naopak. Ani to, že osobní přítomnost vybraných skupin dětí/žáků/studentů na prezenční výuce je podmíněna negativním testem na přítomnost onemocnění COVID-19, ve svých důsledcích nesmí vést k popření práva na vzdělání (viz níže).

[55] Navrhovatelka v tomto ohledu namítá porušení zásady rovného přístupu ke vzdělání, na němž je školský zákon založen – viz § 2 odst. 1 písm. a): „*Vzdělávání je založeno na zásadách rovného přístupu každého státního občana České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení občana.*“

[56] Citované ustanovení školského zákona je promítnutím obecného zákazu diskriminace stanoveného v čl. 3 odst. 1 Listiny. Obecně platí, že odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s ústavním pořádkem (principem rovnosti), jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění. Jednoduše řečeno, ve stejné nebo srovnatelné situaci by nemělo docházet k rozdílnému zacházení. Navrhovatelka a další žáci či studenti, jež odmítnou podstoupit testování ve školách, ovšem ve srovnatelné situaci jako ostatní nejsou. V důsledku odmítnutí podstoupit vyšetření prostřednictvím preventivního antigenního testu se dostávají do významně jiné situace, než žáci a studenti, kteří testování podstoupí s negativním výsledkem na přítomnost koronaviru. Právě v tom je postavení navrhovatelky (příp. dalších osob v obdobném postavení) zvláštní a odpovídá mu i zvláštní zacházení. Důležité je, že toto zacházení – tedy neumožnění osobní přítomnosti na prezenční výuce ve výsledku nepopírá právo na vzdělání, byť jeho výkon částečně omezuje; toto omezení ovšem není diskriminační ani svévolné, ale odpovídající tomu, že i ve složité epidemičské situaci je snaha umožnit prezenční vzdělávání, avšak při současné minimalizaci rizika dalšího šíření nákazy.

[57] Netřeba zastírat, že prezenční výuka je velmi důležitá – a to nejen z hlediska samotného obsahu a kvality výuky, ale vůbec sociálního kontaktu s učiteli a ostatními žáky a studenty. Distanční výuka není a nemůže být

trvalou alternativou, což je ostatně důvodem, proč odpůrce přistoupil k uvolnění provozu škol a některým dětem, žákům a studentům umožnil jejich osobní přítomnost ve škole při prezenční výuce – byť za podmínky povinného preventivního testování. Stanovení této povinnosti v napadeném mimořádném opatření Nejvyšší správní soud neshledává rozporným se zákonem ani ústavním pořádkem – především ústavně zaručeným právem na vzdělání.

IV. c) K právu na vzdělání – otázka přípustnosti jeho omezení napadeným mimořádným opatřením

[58] Právo na vzdělání podle čl. 33 Listiny není právem absolutním a lze do něj zasáhnout. Právo na vzdělání patří mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, která jsou standardní součástí katalogu základních práv, avšak vymahatelnost některých z nich je omezena čl. 41 odst. 1 Listiny: „*Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.*“

[59] Citovaný článek Listiny otevírá široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení, jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb. „*Princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod (hlava druhá Listiny); v oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních je však třeba přihlídnout k čl. 41 odst. 1 Listiny otevírajícímu široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny (srov. však např. čl. 27 odst. 1, 2 a 3 Listiny a práva tam uvedená, jež nejsou článkem 41 odst. 1 limitována). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nevhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší (test rozumnosti – srov. též nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 61/04, Sběrka rozhodnutí, svazek 43, nálezn. č. 181, str. 57, vyhlášen pod č. 16/2007 Sb.).*“

[60] Na tento závěr navázal Ústavní soud i v nálezu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., v němž „*uzavřel, že test rozumnosti v případě sociálního práva je metodicky odlišný od testu, při němž je posuzována proporcionalita u základních práv, neboť daleko více zde hrají roli aspekty sociálně ekonomické. Test racionality, zejména v situaci, kdy Ústavní soud dovodil, že by k zamítnutí nálezu mohlo dojít již z důvodu zachování zdrženlivosti, má zde navíc spíše orientační a podpůrnou povahu.*“ V kombinaci s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 4 Listiny pak Ústavní soud metodicky rozvedl 4 kroky, které je třeba při ústavní kontrole zákonné úpravy práv vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny provést:

1. vymezení smyslu a podstaty základního práva, tedy určitého esenciálního obsahu;
2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence tohoto práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu); teprve při případném zjištění, že tomu tak je, měl by přijít na řadu test proporcionality. Pokud se zákon esenciálního obsahu tohoto práva nedotýká, následuje
3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl – tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně
4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nevhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší.

[61] V zásadě ve stejné struktuře postupoval nyní i Nejvyšší správní soud – byť s výhradou toho, že netestoval zákonnou úpravu, ale napadené mimořádné opatření, které je správním aktem smíšené povahy, nikoli právním předpisem. Volil přitom velmi zdrženlivý přístup, neboť jak již zmínil úvodem posouzené věci, jeho úlohou je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně i ostatní dotčené osoby) před excesy v oblasti veřejné správy, která je napadeným opatřením regulována, nikoliv však opatření dotvářet či hledat optimální řešení. K tomu je v první řadě povolán odpůrce, jehož činnost správní soud nemůže nahrazovat.

[62] Toto základní východisko Nejvyšší správní soud plně respektoval, při přezkumu napadeného opatření se řídil zásadou zdrženlivosti a s přihlídnutím ke konkrétním skutkovým a právním okolnostem popsaným shora nedospěl k závěru, že by byl nutný jeho výjimečný zásah v podobě zrušení napadeného opatření podmiňujícího osobní přítomnost na prezenční výuce ve škole negativním testem na přítomnost onemocnění COVID-19. Přihlédl přitom i k mimořádné situaci epidemie onemocnění COVID-19, která odůvodňuje vyšší míru přípustného zásahu do práva na vzdělání, avšak při zachování jeho podstaty a smyslu.

[63] Smysl a podstata práva na vzdělání – tedy jakési jeho nepodmíněné „tvrdé jádro“ dosud nebylo explicitně vymezeno, z judikatury Ústavního soudu však vyplývá, že „[z]ásah do samotného jádra práva na vzdělání je tak něčím výjimečným a může k němu dojít jen v případech zjevných excesů. To by se tak mohlo stát např. za situace, když by měl daný právní předpis obecně nepřijatelné (např. diskriminační) důsledky či by nesplňoval požadavky v právním státě obecně kladené na právní předpisy (usnesení ze dne 5. 1. 2011 sp. zn. II. ÚS 2446/10).“ – viz bod 89 nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, č. 99/2015 Sb.

[64] V daném případě se o právní předpis nejedná, nicméně základní zákonné požadavky obecně kladené na přijetí mimořádného opatření nyní napadené opatření splňuje, jak je patrné ze shora uvedeného – opatření bylo jako opatření obecné povahy vydáno v rámci zákonné pravomoci odpůrce a v zákonem předpokládané proceduře, obsahuje základní zákonné náležitosti odůvodnění a není diskriminační. Nelze v něm tedy spatřovat zjevný exces, jak popsal Ústavní soud, který své shora citované závěry dále rozvinul v nálezu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17, č. 224/2019 Sb., bod 46, v němž uvedl, že „právo na vzdělání má několik rovin, a to nejen z hlediska jeho jednotlivých aspektů upravených v čl. 33 Listiny, ale také z hlediska projevu sémantického obsahu práva na vzdělání jako celku. Právo na vzdělání je v tomto smyslu jednotou institucionálního a materiálního aspektu. Institucionální aspekt práva na vzdělání spočívá v povinnosti státu vytvořit adekvátní systém vzdělávacích institucí. Těto povinnosti státu pak na straně jednotlivce koreluje právo na přístup ke vzdělávacím institucím tvořícím dosažené institucionální uspořádání. Požadavku zajištění práva na vzdělání ve smyslu materiálním odpovídá povinnost státu zajistit vzdělání náležité kvality formy a obsahu a tomu odpovídající právo jednotlivce. Jistá míra elementární kvality každého z uvedených aspektů tvoří podstatu a smysl práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny.“

[65] Obsah tvrdého jádra práva na vzdělání v rovině subjektivního práva jednotlivce je tedy třeba vnímat především jako požadavek elementární úrovně kvality obsahu a formy vzdělávání. V případě základního vzdělávání je situace jednoduchá, neboť školský zákon (§ 25) umožňuje jeho realizaci pouze v denní formě vzdělávání; to vychází z předpokladu, že žáci v rámci základního vzdělávání plní svou povinnou školní docházku. Proto je nezbytné zajistit, aby se základní vzdělávání uskutečňovalo jako pravidelné, každodenní vyučování v pětidenním vyučovacím týdnu. Na druhou stranu školský zákon (§ 184a) stanoví i zvláštní pravidla při omezení osobní přítomnosti dětí, žáků a studentů ve školách mj. právě z důvodu nařízení mimořádného opatření, přičemž v takovém případě předpokládá vzdělávání distančním způsobem.

[66] Jak již bylo uvedeno, distanční výuka není a nemůže být trvalou alternativou; jde o důsledek mimořádné situace, jejíž řešení vyžaduje mimořádná opatření. Jedním z nich je i nyní napadené opatření, které podle názoru zdejšího soudu není excesem a nepopírá podstatu práva na vzdělání. Naopak odpůrce v odůvodnění opatření vychází z toho, že právo na vzdělání je významné, což vede k potřebě najít cesty opětovného umožnění prezenčního vzdělávání. Vždy však musí být brána na zřetel ochrana veřejného zdraví, a proto opatření zavedlo preventivní testování s tím, že „představuje minimální zásah, který ale umožní naplnit právo na vzdělání a zároveň je nástrojem pro ochranu zdraví“. Současně z odůvodnění opatření vyplývá, že žáci (děti, studenti), kteří se testování nepodrobí, „budou ze vzdělávání omluveni s tím, že se doporučuje školám, aby žáky (děti, studenty) v rámci svých možností vzdělávaly. Zde je tedy situace obdobná tomu, když dítě, žák nebo student z důvodu jakéhokoliv onemocnění zůstane doma. Pokud dítě, žák nebo student testování odmítne, bude se jednat o omluvenou absenci.“

[67] Z citovaného je jasné, že základ práva na vzdělání fakticky popřen není; testování žáci (děti, studenti) jsou i nadále žáky konkrétní školy, která na jejich vzdělání nemůže a nesmí rezignovat. K netestovaným dětem není možné přistupovat, „jakoby nebyly“, což si ostatně uvědomuje i sám odpůrce – Ministerstvo zdravotnictví. Ve svých důsledcích se ovšem nejedná o otázku spadající do jeho působnosti, nýbrž do působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jež musí v součinnosti se školami zajistit netestovaným žákům alespoň minimální formu studijní podpory (posílání plánu učiva, individuální konzultace apod.).

[68] S ohledem na povinnost zajistit tuto podporu – danou již tím, že v čl. 33 odst. 1 větě druhé Listiny je zakotvena povinná školní docházka – a dále také s přihlédnutím k mimořádné situaci epidemie onemocnění COVID-19 soud konstatuje, že napadené opatření nezasahuje samotnou podstatu práva na vzdělání v takové míře, která by byla nepřijatelná. Nejvyšší správní soud přitom zohlednil i to, že napadené opatření zavádí testování jako (dočasný) nástroj řízeného uvolnění opatření, jež omezují provoz škol; to je nepochybně pozitivní trend, který umožňuje naplňovat právo na vzdělání při současném zachování ochrany zdraví.

[69] Stručně shrnuto: napadené mimořádné opatření nezasahuje do minimálního standardu (esenciálního obsahu) práva na vzdělání; viz výše [ad] kroky 1. a 2.]. A podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu se v případě tohoto mimořádného opatření nejedná ani o svévolné omezení základního práva na vzdělání, jež by nesledovalo legitimní cíl anebo ho sledovalo nerozumnými prostředky; viz níže [ad] kroky 3. a 4. – tzv. test rationality].

[70] O legitimitě cíle, jehož má být napadeným opatřením dosaženo, nemá soud pochybnosti. Vychází jednak z odůvodnění opatření, jednak z obecně známých skutečností o epidemické situaci v České republice v době jeho vydání. Nezbytnost snížení počtu případů, kdy osoby, které mohou být infikovány virem SARS-CoV-2, přicházejí do každodenního kontaktu s dalšími osobami, nepochybněval v té době prakticky žádný z relevantních názorů na řešení epidemie nemoci COVID-19. Tato nemoc nemusí být doprovázena viditelnými příznaky, a proto konkrétním cílem opatření zjevně bylo to, aby se předešlo situaci, kdy ve třídě (škole nebo školském zařízení) dojde ke kontaktu dětí, žáků nebo studentů s jiným dítětem, žákem nebo studentem, který je infikován koronavirem SARS-CoV-2, aniž by o tom věděl. Odpůrce považoval za vhodné využít nástroj pravidelného preventivního antigenního testování ve formě samoodběru, jenž není výkonem zdravotní služby; není k němu nutný souhlas, neboť nedochází k zásahu do práva na nedotknutelnost osoby (čl. 7 Listiny). Nicméně může dojít k zásahu do práva na vzdělání, pokud se dotýčný odmítne testovat. Právo na vzdělání (čl. 33 Listiny) je v takovém případě omezeno ve prospěch práva na život (čl. 6 Listiny) a na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny) v jeho objektivní dimenzi, tedy ve prospěch ochrany veřejného zdraví – viz výše zmíněný rozsudek čj. 6 Ao 1/2021-323, v němž zdejšího soudu poznamenal: *„Jak právo na život, tak i právo ochranu zdraví zahrnují nejen aspekt negatorní, tedy požadavek, aby do nich nebylo veřejnou mocí zasahováno, ale i pozitivní závazek veřejné moci, aby tato práva aktivně chránila, včetně přijímání potřebných preventivních opatření.“*

[71] Jedním z takových preventivních opatření je právě testování, skrze které dochází k naplňování legitimního cíle (ochrany veřejného zdraví), aniž by se přitom toto opatření jevílo nerozumným. Navrhovatelka nevnesla argumenty ani dostatečné důkazy o tom, že by antigenní testování nemohlo přinejmenším přispět k naplňování uvedeného legitimního cíle, tj. nalézt nakažené jedince a následným omezením jejich kontaktů alespoň zpomalit šíření koronaviru.

[72] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu vnímá antigenní testy jako jakési „hrubé síto“, které je možná méně spolehlivé, nikoli však zcela zbytečné, a tudíž nerozumné. Znovu připomíná, že se nemusí jednat o nejlepší, nejvhodnější či nejúčinnější opatření, postačí, pokud nepůjde o opatření zjevně iracionální. A tuto skutečnost má soud v dané věci za prokázanou. Vychází přitom primárně z odůvodnění napadeného mimořádného opatření, v němž sám odpůrce připouští nižší účinnost antigenních testů (než u RT-PCR testů); to ovšem vyvažuje vyšší frekvencí testování (dvakrát týdně). Odpůrce v žádném případě antigenní testy neglorifikuje jako neefektivnější z hlediska předcházení rizika dalšího šíření koronaviru, jak mylně dovozuje navrhovatelka. Naopak z odůvodnění napadeného opatření je jasné, že nejde o opatření, které by bylo samo o sobě dostatečné, *„existuje však přesvědčení o tom, že může dobře fungovat jako doplňkové opatření, které umožní riziko dále snížit v kombinaci s dalšími opatřeními“*.

[73] Z hlediska čistě odborného odpůrce toto své přesvědčení založil na několika relevantních a obecně dostupných studiích, na něž v odůvodnění zcela adresně odkázal. První je studie *„Ranking the effectiveness of world-wide COVID-19 government interventions“*, publikována dne 16. 11. 2020 v Nature Human Behaviour (online), autory z akademického a vědeckého prostředí (Lékařská univerzita ve Vídni, Complexity Science Hub Vienna, Sony Computer Science Laboratories atd.). Druhou studií je *„Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19“*, publikována dne 19. 2. 2021 v Nature (online); opět autory z akademického a vědeckého prostředí (většinou z britských univerzit Oxford, Cambridge, Manchester, Bristol atp.). Obě dvě tyto studie se věnují hodnocení různých opatření proti šíření koronaviru (např. omezování shromažďování, kontroly na hranicích, celostátní lockdown atp.). Potvrzují, že uzavření škol je jedním z neefektivnějších nefarmakologických opatření, které je společně s dalšími vhodnými opatřeními schopno významně snížit reprodukční číslo Rt, jak je uvedeno v odůvodnění mimořádného opatření.

[74] Třetí studií je *„Model-driven mitigation measures for reopening schools during the COVID-19 pandemic“*, publikována dne 6. 2. 2021 v MedRxiv (online, na stránce sloužící k publikování před procesem peer review), taktéž autory z akademického a vědeckého prostředí (Color Health a Univerzita ve Washingtonu). Tato studie se

zabývá provozem typických škol v USA a zkoumá vliv rotace tříd, vakcinace a testování ve školách. Nejde o zkoumání reálného provozu na škole, ale o vytvoření modelové situace. Ze studie vyplývá, že testování jednou týdně a izolace v případě pozitivního výsledku snižuje četnost přenosu onemocnění ve školách. Testování dvakrát týdně snižuje četnost přenosu onemocnění ještě o něco více. Modelová situace je založena mj. na těchto vstupech: 25 % studentů se nikdy netestuje, vyhodnocení testu trvá 24 hodin (poté případně okamžitá izolace), PCR testy mají senzitivitu 0 % pro latentní fázi, 75 % během prvních dvou dnů bez příznaků a 80 % pro zbylé dny bez příznaků.

[75] Z uvedeného je zřejmé, že opatřením umožňujícím snížit nákazu je i omezení provozu škol s tím, že při jejich postupném otevírání hraje významnou roli i testování; toto opatření bezpochyby snižuje četnost přenosu onemocnění ve školách – a byť modelová situace byla založena na užití PCR testů, neznamená to, že by antigenní testy využitelné nebyly. Jejich výhodou je velmi rychlé vyhodnocení, což spolu s vyšší frekvencí testování kompenzuje nižší účinnost. Navíc Nejvyšší správní soud už ve svých rozhodnutích ve věcech testování zaměstnanců (pod sp. zn. 6 Ao 1/2021 a sp. zn. 6 Ao 2/2021) opakovaně akceptoval, že odpůrce vzal na zřetel nejen hlediska čistě lékařská (omezenou účinnost antigenních testů), ale rovněž ekonomická a organizační, jako jsou náklady na opakované testování vysokého počtu osob, kapacita pro provádění a vyhodnocení testů apod.

[76] Nejvyšší správní soud nemá důvod, aby se od těchto závěrů v nyní souzené věci jakkoli odchýlil, posuzoval do důsledku účinnost antigenních testů, a fakticky tak nahrazoval roli odpůrce, který je k tomu odborně vybaven (k dispozici mu je nejen Ústav zdravotnických informací a statistiky, ale také Státní zdravotní ústav, jenž je zapsán i jako znalecký ústav). Otázka užití antigenních testů není otázkou právní, ale odbornou a navrhovatelka v podstatě žádné odborné argumenty nesnesla. S žádnou z uvedených studií nijak nepolemizuje, a pokud uvádí, že spolehlivost antigenních testů není stoprocentní, lze jí dát za pravdu. Ve výsledku to však na závěry zdejšího soudu nemá vliv, neboť smyslem testování není stoprocentní záchyt nakažených, ale prevence s vyšší či nižší mírou účinnosti. To, že by antigenní testy nebyly účinné vůbec, navrhovatelka netvrdí ani nedokládá.

[77] Nejvyšší správní soud o věci samé rozhodoval – za souhlasu obou stran – bez jednání a žádné dokazování neprováděl; vycházel zejména z odůvodnění mimořádného opatření, včetně studií v něm uvedených, jakož i ze závěrů, které k antigenním testům vyslovil ve věcech testování zaměstnanců – zde přitom mj. provedl důkaz odborným stanoviskem H. Z. ze dne 6. 4. 2021, v němž jmenovaná zpochybňuje účinnost antigenních testů využívaných pro plošné testování bezpříznakových jedinců, nicméně k dotazu na možnost spolehlivého zjištění nákazy virem SARS-CoV-2 uvedla: *„Jediný způsob, jakým se dá zjistit, zda v sobě má člověk infekční virus, je test viability neboli životaschopnosti, tedy pokus o kultivaci viru v laboratoři. Test viability ovšem trvá až dva týdny a lze jej provádět pouze ve specializovaných laboratořích vybavených pro práci s vysoce infekčním materiálem kategorie BSL 3. Pro rutinní použití proto není vhodný.“*

[78] Ve světle všech těchto skutečností nezbyvá než zopakovat, že i sám odpůrce si byl vědom omezených možností zvolené metody testování, ale přijal ji jako doplňkové opatření, jež zdejší soud nemá důvod zpochybnit.

[79] Nic na tom nemění ani navrhovatelkou odkazované rozhodnutí Okresního soudu v německém Výmaru, Az.: 9 F 148/21, které se sice týká povinnosti testování a nošení roušek, avšak bylo vydáno jako předběžné opatření navíc opatrovníckým (rodinným) soudem, nikoli soudem správním. V této souvislosti není od věci odkázat právě na rozhodnutí Správního soudu ve Výmaru ze dne 20. 4. 2021, sp. zn. 8 E 416/21 We, které se týkalo povinnosti nošení roušky při výuce, přičemž soud potvrdil zákonnost napadeného opatření s ohledem na vysoké riziko ve školách. Vyjádřil se na závěr také k výše uvedenému rozhodnutí a zdůraznil, že *„rozhodnutí místního soudu Výmaru ze dne 8. dubna 2021 (Az. 9 F 148/21) je zjevně nezákonné a nemůže být v rozporu s rozhodnutím správního soudu. Rodinný soud nemá pravomoc vydávat příkazy orgánům a zástupcům orgánů jako orgánům veřejné moci. Pro tuto pravomoc chybí potřebný právní základ. Soudní kontrola činnosti orgánů, a to i s ohledem na opatření na ochranu zdraví ve školách, je výhradní odpovědností správních soudů.“* Již jen na okraj je možné odkázat i na rozhodnutí Vyššího správního soudu Dolního Saska (*Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht*) ze dne 19. 4. 2021, sp. zn. 13 MN 192/21, podle něhož školy mohou stanovit negativní antigenní test jako podmínku pro prezenční docházku. Soud přitom odkázal na aktuální posouzení rizik Institutem Roberta Kocha, podle něhož ohniska související s COVID-19 stále více postihují školy, takže je povinnost podstoupit test jasně spojena s aktuálním existujícím rizikem infekce. Podle soudu nelze popírat, že přesnost povolených autotestů zaostává zejména za

přesností molekulárně biologického vyšetření pomocí polymerázové řetězové reakce (testování PCR). To však samo o sobě nezpochybňuje vhodnost pro detekci infekce SARS-CoV-2.

[80] V době dynamicky se vyvíjející pandemie je rozhodně na místě postupovat preventivně a v souladu s principem předběžné opatrnosti, jehož se běžně užívá v oblasti ochrany životního prostředí, avšak lze jej rozšířit i mimo tuto oblast (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2008, čj. 6 As 70/2007-104, č. 1686/2008 Sb. NSS). Předběžná opatrnost spočívá v brání do úvahy v zásadě nejhorší možné varianty z těch, které mohou nastat, což ve svém vyjádření vystihl odpůrce s poukazem na nejasnosti o šíření a vlastnostech koronaviru. V opačném gardu vyjádřeno, je třeba se snažit využít všechny dostupné prostředky, které mohou menší či větší měrou napomoci eliminovat nákazu, vč. antigenních testů, byť je s ohledem na dosavadní stav poznání obtížné předem jednoznačně určit míru jejich účinku.

[81] O potřebnosti a rozumnosti použití antigenních testů ve školách svědčí i nedávno vydané a všeobecně dostupné doporučení Rady (EU) o společném rámci pro používání a validaci rychlých testů na antigen a o vzájemném uznávání výsledků testů na COVID-19 v EU (2021/C 24/01), podle něhož by členské státy – aniž je dotčena jejich odpovědnost za stanovení jejich vnitrostátních politik testování – měly zvážit použití rychlých testů na antigen mj. v těchto situacích a prostředích: „*Screening ve vysoce rizikových oblastech a uzavřených prostředích, jako jsou nemocnice, jiná zdravotnická zařízení, zařízení dlouhodobé péče, např. domovy důchodců a pečovatelské domy nebo rezidenční zařízení pro osoby se zdravotním postižením, školy [...] Opakovaný screening by se měl provádět pokud možno každé 2–4 dny a alespoň první pozitivní výsledek zjištěný rychlým testováním na detekci antigenu by měl být potvrzen testem RT-PCR.*“

[82] Poukázala-li navrhovatelka též na tzv. nejlepší zájem dítěte, pak Nejvyšší správní soud již zcela na závěr uvádí, že nejprve je nutno tento zájem definovat. Dle jeho názoru je jím v daném kontextu zájem na osobní, prezenční formě vzdělávání – a to nejen navrhovatelky, ale všech dětí. Na druhou stranu, je-li zde epidemie a s ní související riziko nákazy při prezenční výuce ve školách, je jistě lepší toto riziko alespoň v určité míře eliminovat pomocí antigenního testování, nežli setrvat u virtuální, distanční výuky všech (právě k tomu by mohlo vést setrvalé popírání antigenního testování jako jednoho preventivních opatření, jehož schopnost s větší či menší účinností napomoci snížit šíření nákazy ve společnosti nebyla vyvrácena).

4205

Kompetenční spory: nerespektování závazného právního názoru zvláštního senátu; opětovné popření pravomoci

k § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

V situaci, kdy zvláštní senát rozhodl kompetenční spor a strana sporu, které podle tohoto rozhodnutí náleží pravomoc vydat rozhodnutí o uplatněném návrhu, rozhodnutí zvláštního senátu nerespektuje a opětovně svou pravomoc popře, zvláštní senát postupem podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, současně s odmítnutím dalšího návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu v této věci (pro překážku *res iudicata*) zruší i rozhodnutí vydané stranou kompetenčního sporu, které je s předchozím rozhodnutím kompetenčního sporu v rozporu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 20. 4. 2021, čj. Konf 29/2019-18)

Prejudikatura: 1764/2009 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 208/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1955/15).

Věc: Spor o pravomoc mezi Ministerstvem vnitra a Okresním soudem v Ústí nad Labem, za účasti žalobkyně DPÚK, a. s. a žalovaného Ústeckého kraje, ve věci žaloby na zaplacení bezdůvodného obohacení s příslušenstvím.

Návrhem doručeným dne 10. 12. 2019 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, se Ministerstvo vnitra domáhalo, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, který měl vzniknout mezi ním a Okresním soudem v Ústí nad Labem ve věci žaloby na zaplacení 343 808 679,07 Kč s příslušenstvím v řízení původně vedeném u tohoto soudu pod sp. zn. 34 C 131/2008.

Žalobou podanou u Okresního soudu v Ústí nad Labem dne 16. 6. 2008 se žalobce, jenž v rozhodném období zajišťoval pro žalovaného linkovou autobusovou přepravu, po žalovaném domáhal zaplacení 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím (jakožto *úhrady prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy za období červen 2006 až prosinec 2007*), *in eventum* 91 530 047 Kč s příslušenstvím (z titulu *plnění tarifního závazku za období květen, červen a září až prosinec 2006, leden až červen 2007 a září až prosinec 2007*) a *in eventum* 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím (jakožto vydání *bezdůvodného obohacení za období květen 2006 až prosinec 2007*). Usnesením Okresního soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 9. 2008, čj. 34 C 131/2008-544 (dále jen „**první usnesení soudu**“), bylo řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř. zastaveno s tím, že věc bude postoupena k dalšímu řízení Ministerstvu vnitra. Okresní soud totiž dospěl k závěru, že uplatněné nároky mají původ ve smlouvě o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě uzavřené v roce 2003; jelikož jde o smlouvu veřejnoprávní, je k rozhodnutí sporu z této smlouvy založena pravomoc Ministerstva vnitra podle § 161, § 169 odst. 1 písm. d) a § 178 odst. 2 správního řádu.

Poté, co byla věc postoupena k projednání a rozhodnutí Ministerstvu vnitra, došlo v tehdy vedeném správním řízení ze strany žalobce k rozšíření některých návrhů. Žalobce tak nově požadoval po žalovaném *úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* i za období **leden až květen 2006** (celkově ve výši 248 876 120,07 Kč s příslušenstvím) a *vydání bezdůvodného obohacení* i za období **leden 2008 až prosinec 2010** (celkově ve výši 343 808 679,07 Kč s příslušenstvím); k rozšíření nároku z titulu *plnění tarifního závazku* nedošlo.

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 2. 4. 2012 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 3. 8. 2012 (dále jen „**první rozhodnutí MV**“), (i) vyloučilo návrh žalobce *na úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* za období ledna až května 2006 k samostatnému projednání, (ii) ve zbytku (tj. pro období června 2006 až prosince 2007) tento návrh zamítlo, dále (iii) zamítlo návrh na vyrovnání prokazatelné ztráty *z titulu plnění tarifního závazku* a (iv) postupem podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu odložilo věc v rozsahu návrhu na *vydání bezdůvodného obohacení* za celé nárokované období (tj. od května 2006 do prosince 2010). Rozklad podaný proti poslední zmiňovanému výroku byl rozhodnutím ministra vnitra ze dne 12. 7. 2013 zamítnut. Následně, rozhodnutím ze dne 18. 6. 2013 (dále jen „**druhé rozhodnutí MV**“), Ministerstvo vnitra zamítlo i tu část návrhu na *úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy*, která byla vyloučena k samostatnému projednání.

Dne 3. 8. 2012 podalo Ministerstvo vnitra zvláštnímu senátu návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu, který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Ústí nad Labem ve věci návrhu žalobce na *vydání bezdůvodného obohacení* za období **května 2006 až prosince 2007**. Zvláštní senát **usnesením ze dne 14. 11. 2013, čj. Konf 55/2012-21**, výrokem ad I. určil, že „[p]říslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 34 C 131/2008, o zaplacení částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím (tj. v rozsahu původně uplatněného nároku za období května 2006 až prosince 2007 – pozn. zvláštního senátu) *jako nároku z titulu bezdůvodného obohacení je soud*“; zároveň výrokem ad II. zrušil první usnesení soudu. Zvláštní senát tehdy dospěl k závěru, že obecná pravomoc správních orgánů rozhodovat spory vyplývající z veřejnoprávní smlouvy (zde smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě) nebude dána výjimečně v případech, kdy se žalobce po žalovaném domáhá vydání bezdůvodného obohacení podle § 451 (tehdy účinného) občanského zákoníku. Soud nemůže v těchto případech popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky cestou správního řízení. Jestliže byl uplatňovaný nárok v žalobě po formální i věcné stránce označen za bezdůvodné obohacení, přísluší o něm rozhodnout soudu v občanském soudním řízení. Tím není dotčena pravomoc Ministerstva vnitra rozhodnout o ostatních žalobcem uplatněných nárocích, které mají svůj původ v tvrzeném porušení veřejnoprávní smlouvy; to ostatně Ministerstvo vnitra nečinilo sporným, neboť o těchto nárocích již pravomocně rozhodlo.

Městský soud v Praze (jak soud správní) **rozsudkem ze dne 21. 1. 2015, čj. 10 A 151/2012-92**, zrušil druhé rozhodnutí MV spolu s (celým) výrokem IV. prvního rozhodnutí MV. Městský soud věc nevrátil Ministerstvu vnitra v tomto rozsahu k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že o odložení věci v rozsahu návrhu na *vydání bezdůvodného obohacení* nemělo být vůbec rozhodováno za situace, kdy Ministerstvo vnitra již stran tohoto návrhu podalo zvláštnímu senátu návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu. Již tím totiž kvalifikovaně popřelo svou pravomoc o uplatněném návrhu rozhodovat; vydáním rozhodnutí podle 43 odst. 1 písm. b) správního řádu tak došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, a tento výrok proto musel být odklizen.

Následně **Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 10. 2017, čj. 4 As 107/2017-30**, výrokem ad II. zrušil druhé rozhodnutí MV a věc vrátil Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud sice aproboval právní posouzení věci ministerstvem, pokud jde o neuznání nárokové *úhrady za prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* v období od ledna do května 2006, dospěl ale k závěru, že ministerstvo bylo povinno zabývat se též tím, zda tento žalobcem uplatněný nárok nelze posoudit jako *bezdůvodné obohacení* či povinnost k náhradě škody. Odkázal přitom na usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, ze kterého vyplývá, že pojem „*spor z veřejnoprávní smlouvy*“ je nutno vykládat širěji, než pouze jako okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého ve veřejnoprávní smlouvě; za určitých okolností do této kategorie mohou spadat mimo jiné i nároky mimosmluvní, odpovídající bezdůvodnému obohacení v soukromoprávních vztazích. Jelikož Ministerstvo vnitra uplatněný nárok (bez ohledu na jeho právní klasifikaci žalobcem) neposoudilo i z těchto hledisek, zatížilo správní řízení těžkou procesní vadou. Nejvyšší správní soud proto ministerstvo zavázal, aby žalobcův nárok (v rozsahu měsíců ledna až května 2006 – pozn. zvláštního senátu) posoudilo mimo jiné i z hlediska práva na vydání *bezdůvodného obohacení*.

Ministerstvo vnitra se v intencích právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem věci znovu zabývalo, přičemž dospělo k názoru, že provozováním veřejné linkové dopravy žalobcem v období ledna až dubna 2006 bez právního důvodu mu vůči žalovanému právo na vydání *bezdůvodného obohacení* nevzniklo. Pokud jde o zbývajících období (květen 2006), tím se ministerstvo věcně nezabývalo s odkazem na rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 55/2012 21, kterým bylo vysloveno, že žalobcem uplatněný nárok na vydání *bezdůvodného obohacení* za období května až prosince 2006 má být projednán soudem (míněno v občanském soudním řízení). Rozhodnutím ze dne 9. 7. 2018 (dále jen „**třetí rozhodnutí MV**“), proto návrh žalobce opětovně zamítlo.

Ministerstvo vnitra následně, dne 24. 8. 2018, postoupilo Okresnímu soudu v Ústí nad Labem spisový materiál vztahující se k dané věci. **V přípisu ze dne 21. 8. 2018** soud informovalo o vydání třetího rozhodnutí MV s tím, že „*nárok na vydání bezdůvodného obohacení za období od května 2006 do prosince 2010 je v souladu s usnesením zvláštního senátu ze dne 14. listopadu 2013, čj. Konf 55/2012-21, předmětem probíhajícího občanskoprávního řízení u Okresního soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 34 C131/2008*“.

Okresní soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 8. 8. 2019, čj. 34 C 131/2008-763 (dále též „**druhé usnesení soudu**“), řízení ve věci označené jako žaloba „*pro zaplacení 220 592 746,40 Kč s přísl. nárok z titulu bezdůvodného obohacení*“ zastavil (výrok ad I.) s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení (výrok ad II.); výrokem ad III. rozhodl o nákladech řízení. Z odůvodnění tohoto usnesení bylo zřejmé, že soud při vymezení předmětu řízení vycházel z původní podoby žaloby podané u něj dne 16. 6. 2008, tedy že nikterak nereflaktoval rozšíření návrhu, ke kterému došlo v době, kdy bylo řízení vedeno před Ministerstvem vnitra. Tomu odpovídá i shora citované označení věci, neboť částka 220 592 746,40 Kč je částkou uvedenou v žalobě, zahrnující pouze tehdy nárokové *bezdůvodné obohacení* za období **května 2006 až prosince 2007**. Svůj postup soud odůvodnil tím, že je povinen ve kterékoli fázi řízení zkoumat existenci podmínek řízení. Jakkoli tedy zvláštní senát v usnesení čj. Konf 55/2012-21 vyslovil, že příslušným rozhodnout daný spor o vydání *bezdůvodného obohacení* je soud v občanském soudním řízení, a to i za situace, kdy jde o návrh na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy, nelze přehlédnout, že pozdější judikatura dospěla k závěru opačnému. V této souvislosti soud poukázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, a ze dne 21. 6. 2016, čj. Konf 9/2015-10, na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2018, sp. zn. 28 Cdo 5101/2017, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, čj. 9 As 25/2015-52, ze kterých vyplývá, že sporem z veřejnoprávní smlouvy je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků než pouze

nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě; může se tak jednat i o nároky mimosmluvní, jako je například nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Příslušnost soudu k rozhodování těchto mimosmluvních vztahů by byla založena pouze tehdy, bylo-li by zřejmé, že uplatněný nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami. Soubor práv a povinností odvíjejících se od veřejnoprávní smlouvy by měl být posuzován komplexně, ve všech vzájemných souvislostech a pokud možno jedním orgánem, respektive soustavou orgánů. Ve světle této recentní judikatury soud dovodil, že došlo ke změně náhledu na pravomoc soudů rozhodovat spory o bezdůvodné obohacení mezi kontrahenty veřejnoprávních smluv, a to ve prospěch pravomoci správních orgánů, které jsou zákonem povolány k rozhodování sporů z těchto smluv. Za použití principu incidentní retrospektivy bylo tedy podle názoru soudu nutno při posuzování podmínek řízení (*in concreto* pravomoci) vycházet z recentní judikatury, podle které je k projednání a rozhodnutí předmětného nároku žalobce založena pravomoc správních orgánů, tj. v daném případě Ministerstva vnitra. Z těchto důvodů proto řízení pro nedostatek pravomoci soudu podle § 104 odst. 1 o. s. ř. zastavil a rozhodl o postoupení věci Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení.

Ministerstvo vnitra (navrhovatel) s tímto postupem Okresního soudu v Ústí nad Labem nesouhlasilo, a podalo procto zvláštnímu senátu návrh na rozhodnutí negativního kompetenčního sporu.

Navrhovatel popíral svou pravomoc rozhodnout o návrhu žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení žalovaným za období **května 2006 až prosince 2010**, neboť měl za to, že usnesením zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21 již bylo určeno, že k projednání a rozhodnutí této věci je příslušný soud v občanském soudním řízení. Přestože byl tedy kompetenční spor o rozhodovací pravomoc mezi navrhovatelem a okresním soudem již autoritativně vyřešen rozhodnutím zvláštního senátu, okresní soud toto rozhodnutí nerespektoval a opětovně svou pravomoc popřel. Za této situace navrhovateli nezbylo než se opětovně obrátit na zvláštní senát s návrhem na rozhodnutí kompetenčního sporu, neboť neexistuje jiný právní postup, kterým by bylo možné nastalou situaci vyřešit.

Navrhovatel zrekapituloval skutkovou genezi věci, přičemž zmínil, že o návrhu žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení žalovaným za období **ledna až dubna 2006** již rozhodl, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku čj. 4 As 107/2017-30. Rozhodnout o zbytku uplatněného nároku, tj. úhradě bezdůvodného obohacení za období **května 2006 až prosince 2010**, mu však brání účinky usnesení zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21. Navrhovatel nepochyboval fakt, že v době od vydání zmiňovaného usnesení zvláštního senátu došlo k posunu v náhledu na posouzení pravomoci správních orgánů, respektive soudů, ve věcech typově odpovídajících věci nyní posuzované, měl však za to, že princip incidentní retrospektivy není na danou věc aplikovatelný. Bylo tedy dle jeho názoru nutné posoudit, zda účinky usnesení zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21, vydané v této konkrétní věci, mohou být revokovány v důsledku judikaturního vývoje představovaného zejména usnesením zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11, vydaným v odlišné věci. Navrhovatel nečinil sporným, že dle recentního náhledu judikatury by věci typově odpovídající věci nyní projednávané měly projednat a rozhodnout správní orgány, stejně tak neodmítal postup, kdy jsou na probíhající řízení na principu incidentní retrospektivy tyto závěry aplikovány. Měl však za to, že takový postup v nyní posuzované věci nebyl možný, neboť otázka pravomoci projednat a rozhodnout návrh žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období května 2006 až prosince 2010 již byla v této konkrétní věci pravomocně vyřešena usnesením zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21; podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. jsou usnesení zvláštního senátu závazná, a to nejen pro účastníky kompetenčního sporu, ale *erga omnes*. Obecně je třeba odlišovat situaci, kdy má být nový právní názor zvláštního senátu aplikován na probíhající (pravomocně neskončené) řízení, ve kterém nedošlo k pravomocnému rozhodnutí kompetenčního sporu zvláštním senátem (případně takový spor ani nevznikl), od situace, ve které takový spor v minulosti vznikl a byl zvláštním senátem pravomocně rozhodnut jiným způsobem. Na první z uvedených případů je třeba aplikovat nové judikaturní závěry zvláštního senátu, v poslední zmiňovaném případě ovšem již existuje pravomocně rozhodnutí zvláštního senátu týkající se předmětného řízení, které nebylo zrušeno a jehož účinky trvají. Ve druhé z popsaných situací musí dřívější judikát zvláštního senátu, vydaný v tomto konkrétním případě, z hlediska svých právních účinků převážit nad novou judikaturou zvláštního senátu. Opačný výklad by byl v rozporu s právní jistotou a zásadou legitimního očekávání a vedl by rovněž k absurdním

důsledkům, neboť by zakládal prostor pro možný vznik nového kompetenčního sporu mezi orgány v téže věci, přestože zvláštní senát o daném sporu již jednou pravomocně rozhodl (jak to ostatně dokládá i tento případ).

Z uvedených důvodů se proto navrhovatel domáhal, aby zvláštní senát určil, že „příslušný vydat rozhodnutí o nároku dopravního podniku na vydání bezdůvodného obohacení z provozování veřejné linkové osobní dopravy na území Ústeckého kraje v období od 1. května 2006 do 31. prosince 2010 je soud v občanském soudním řízení“, a aby současně zrušil usnesení Okresního soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 8. 2019, čj. 34 C 131/2008-763, kterým soud svou pravomoc popřel.

K návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu se vyjádřil žalobce, který byl především přesvědčen, že podaný návrh není způsobilý iniciovat řízení o kompetenčním sporu, neboť přinejmenším z hlediska materiálního kompetenční spor v rámci „meritorního řízení“ fakticky neexistuje. V této souvislosti se žalobce dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 107/2017-30, kterým bylo podle jeho názoru explicitně vysloveno, že nárokem žalobce na vydání bezdůvodného obohacení se má zabývat navrhovatel a má o něm také rozhodnout. Za situace, kdy existuje srozumitelný, závazný pokyn Nejvyššího správního soudu, ze kterého nepochybně vyplývá, jak má správní orgán (navrhovatel) ve věci dále postupovat, lze podání návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu označit za excés. Navrhovatel byl povinen zohlednit pozdější rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11 (z jehož závěrů vycházel i zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu), nadto vydané ve skutkové i právně totožné věci, jakou je věc nyní projednávaná, pokud takové rozhodnutí bylo vydáno ke dni rozhodování navrhovatele „v rámci meritorního řízení“. Opačný závěr by v obecné rovině vedl k absurdnímu důsledku v tom smyslu, že již řešenou právní otázku nelze poměřovat prismatictí rozhodovací praxe soudů. Argumentační konstrukce navrhovatele založená na premise, dle které rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21 nebylo do dne podání návrhu zákonným způsobem zrušeno, a jeho účinky tak nadále trvají, je věcně nesprávná, logicky vadná a současně neodpovídá skutečnému stavu věcí. Z odůvodnění usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11 je totiž nepochybné, že zde neexistuje údajná (a navrhovatelem opakovaně zdůrazňovaná) konkurence dvou rozhodnutí zvláštního senátu. Zvláštní senát se v usnesení čj. Konf 10/2015-11 po věcné stránce jednoznačně vypořádal se závěry předchozího usnesení čj. Konf 55/2012-21 a následně přesvědčivě vložil, proč je k rozhodnutí o nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení příslušný správní orgán, tj. v tomto případě navrhovatel.

Pokud by zvláštní senát dospěl k závěru o existenci kompetenčního sporu, žalobce upozornil, že z usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11 (a následně také z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu) jednoznačně vyplývá, že základním kritériem pro stanovení věcné příslušnosti je posouzení jakéhosi těžiště řízení, od kterého se následně odvíjí podstata a povaha uplatněných nároků; v daném případě se jedná o nároky odvíjející se od veřejnoprávní smlouvy, respektive o bezdůvodné obohacení získané žalovaným na úkor žalobce v důsledku neplatné veřejnoprávní smlouvy. Již z tohoto jednoznačně plyne, že příslušným k rozhodnutí v meritu věci je navrhovatel. Vzhledem k tomu, že řízení o tomto nároku před žalovaným dosud probíhá, neexistuje důvod, pro který by nový náhled judikatury na otázku věcné příslušnosti neměl být aplikován. Právě tato skutečnost je pro věc rozhodující, nikoli smyšlený konflikt dvou rozhodnutí zvláštního senátu. Navrhovatel svým postupem zásadně porušil princip legitimního očekávání žalobce, neboť v rámci „meritorního řízení“ o jeho nároku jedná naprosto nepředvídatelně, a to konkrétně v rozporu se závazným rozhodnutím zvláštního senátu, v přímém rozporu se závazným pokynem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu, základními ústavními principy a v neposlední řadě i v rozporu se zásadami, na kterých je založeno správní řízení. Bez významu není ani škodní aspekt celé věci, neboť postupem navrhovatele se řízení zahájené již v roce 2008 nadále protahuje.

Zvláštní senát pro neexistenci kompetenčního sporu návrh odmítl. Druhým výrokem zrušil druhé usnesení Okresního soudu v Ústí nad Labem.

Z odůvodnění:

[18] Zvláštní senát se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o kompetenčním sporu, přičemž vycházel z následujících skutečností a úvah:

[19] Podle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. se podle tohoto zákona postupuje „*při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou: a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví*“.

[20] Z § 1 odst. 2 téhož zákona plyne, že kompetenčním sporem je buď „*spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž již druhá strana vydala pravomocné rozhodnutí*“ (pozitivní kompetenční spor), anebo „*spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků*“ (spor negativní).

[21] Takto vymezené kompetenční spory projednává a rozhoduje zvláštní senát (srov. § 2 odst. 1 tohoto zákona). Ten pak rozhodne, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 5 odst. 1 téhož zákona).

[22] Esenciální podmínkou pro to, aby byla založena pravomoc zvláštního senátu, je tedy existence kompetenčního sporu. Ten podle názoru zvláštního senátu v dané věci nevznikl.

[23] S ohledem na mimořádně komplikovanou a nepřehlednou skutkovou genezi dané věci považuje zvláštní senát za vhodné nejprve shrnout, jaké skutkové závěry ze shora uvedených skutečností dovodil.

[24] Pokud jde o žalobcem uplatněný nárok na *úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* za období **června 2006 až prosince 2007**, o této části návrhu bylo pravomocně rozhodnuto prvním rozhodnutím MV; to platí i pro tu část návrhu, kde se žalobce dožadoval po žalovaném plnění z titulu *plnění tarifního závazku*. O návrhu v části týkající se nároku na *úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* za období **ledna až května 2006** dosud v této fázi nebylo pravomocně rozhodnuto, s ohledem na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 107/2017-30; řízení o tomto návrhu dále probíhalo před navrhovatelem.

[25] Značně komplikovaná byla situace týkající se návrhu žalobce na *úhradu bezdůvodného obohacení* za jednotlivá dílčí období. Pokud jde o období od **ledna do dubna 2006**, zde byl navrhovatel výše zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu (po zrušení druhého rozhodnutí MV) zavázán, aby (v tehdy již samostatně vedeném řízení, po vyloučení části návrhu týkající se *úhrady prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* za období od ledna do května 2006 k samostatnému řízení) „*posoudil stěžovatelkou [tj. žalobcem – pozn. zvláštního senátu] vznesený nárok [také] z hlediska práva na vydání bezdůvodného obohacení, případně z hlediska práva na náhradu škody*“. Nejvyšší správní soud přitom zcela přehlédl, že žalobce sice v žalobě samostatně uplatnil (*in eventum*) i nárok na *úhradu bezdůvodného obohacení*, ovšem pouze za období (po rozšíření návrhu) od května 2006 do prosince 2010, přičemž v žalobě ani v kasační stížnosti netvrdil, že by jeho skutková tvrzení týkající se služeb poskytnutých v období ledna až dubna 2006 měla být právně posuzována i z pohledu možného vzniku škody či bezdůvodného obohacení. Navrhovatel nicméně na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vedl dále nejen řízení o nároku na *úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* za období ledna až května 2006, ale též o nároku na *úhradu bezdůvodného obohacení* za toto období (byť, jak již bylo uvedeno, takový nárok žalobcem uplatněn nebyl). Co se týče nárokovaného *bezdůvodného obohacení* za měsíc **květen 2006**, rozhodování o tomto dílčím nároku bylo rovněž součástí řízení zmiňovaného v předchozí větě, jakkoli je třeba upozornit, že takový postup byl v přímém rozporu s usnesením zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21, který určil, že o nároku na *úhradu bezdůvodného obohacení* za období od května 2006 do prosince 2007 má rozhodovat soud v občanském soudním řízení. Tento postup však nelze navrhovateli vytýkat, neboť se i v této části řídil závazným právním názorem kasačního soudu, vyjádřeným v rozsudku čj. 4 As 107/2017-30. Rozhodnuto nebylo ani o návrhu na *úhradu bezdůvodného obohacení* za období od **června 2006 do prosince 2007**. V této části (a také pokud jde o období května 2006 a období od ledna 2008 do prosince 2010) navrhovatel svou pravomoc rozhodovat popřel, neboť výrokem ad IV. prvního rozhodnutí MV věc týkající se celého nároku na *úhradu bezdůvodného obohacení* podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu odložil a podal zvláštnímu senátu návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu v rozsahu měsíců května 2006 až prosince 2007. Fakt, že byl tento výrok později zrušen rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 10 A 151/2012-92, není podstatný, neboť usnesením zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21 bylo určeno, že ve věci nároku na *úhradu bezdůvodného obohacení* za období od května 2006 do prosince 2007 je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním

řízení. Na základě tohoto usnesení tak měl řízení o tomto dílčím nároku vést soud, ten však řízení fakticky nevedl a ve věci nerozhodl. Konečně, co se týče nároku na úhradu *bezdůvodného obohacení* za období **ledna 2008 až prosince 2010**, zde svou pravomoc věc rozhodnout popřel navrhovatel již opakovaně zmiňovaným výrokiem ad IV. prvního rozhodnutí MV. Tento výrok však byl – jako celek – zrušen rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 10 A 151/2012-92, přičemž věc nebyla žalovanému vrácena k dalšímu řízení (městský soud dovodil obsoletnost takového postupu za situace, kdy byla pravomoc navrhovatele popřena podáním návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu, a proto předmětný výrok bez dalšího pouze kasačním výrokiem odklidil). Zde ovšem městský soud vůbec nereflekoval skutečnost, že navrhovatel svou pravomoc rozhodovat o nároku na úhradu bezdůvodného obohacení cestou návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu popřel toliko v rozsahu měsíců května 2006 až prosince 2007. Tento postup navrhovatele byl přitom procesně zcela logický, neboť pouze v tomto rozsahu se jeho popření pravomoci dostalo do konfliktu se stejným postupem soudu v jeho prvním usnesení; popření pravomoci navrhovatele rozhodovat i o zbývajícím období (tj. právě leden 2008 až prosinec 2010) vyplývalo z – v té době dosud existujícího a pravomocného – prvního rozhodnutí MV. Jelikož byl ovšem výrok ad IV. prvního rozhodnutí MV (tj. výrok o odložení věci, pokud jde o celý nárok na úhradu bezdůvodného obohacení) později zrušen Městským soudem v Praze, po jeho odklizení pravomoc navrhovatele rozhodovat o předmětné části nároku *de iure* popřena nebyla (ani rozhodnutím o odložení věci, ani rozhodnutím zvláštního senátu). Stejně tak pravomoc rozhodnout o tomto dílčím uplatněném nároku (tj. nároku za období ledna 2008 až prosince 2010) nebyla popřena ani soudem v jeho prvním usnesení. Soud tak ani učinit nemohl, neboť v době, kdy svou pravomoc popíral, žalobce uplatňoval nárok na úhradu bezdůvodného obohacení toliko za období května 2006 až prosince 2007; k rozšíření návrhu i na období od ledna 2008 do prosince 2010 došlo až v době, kdy se řízení vedlo před navrhovatelem. Ani o této části žalobcem uplatněného nároku na vydání bezdůvodného obohacení tedy v této fázi nebylo rozhodnuto.

[26] Lze tedy konstatovat, že v době před vydáním třetího rozhodnutí MV nebylo dosud rozhodnuto o části nároku žalobce na *úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* týkající se období **ledna až května 2006** a dále o celém nároku žalobce na úhradu *bezdůvodného obohacení* (tj. za celé období **od května 2006 do prosince 2010**).

[27] V následujícím období navrhovatel vydal třetí rozhodnutí MV, kterým zamítl „*návrh, aby odpůrci* [tj. žalovanému – pozn. zvláštního senátu] *byla uložena povinnost zaplatit navrhovateli* [tj. žalobci – pozn. zvláštního senátu] *za provozování linkové dopravy v měsících leden 2006 až květen 2006 částku ve výši 68 101 824 Kč spolu s úrokem z prodlení z částky 23 071 812, 97 Kč od 15. 6. 2006 do zaplacení a z částky 45 030 014,33 Kč od 13. 6. 2008 do zaplacení*“. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je zřejmé, že jím bylo především rozhodnuto o nárokováném *úhradě prokazatelné ztráty za plnění závazků provozu a přepravy* za období ledna až května 2006; tato skutečnost je nicméně z pohledu řešeného kompetenčního sporu nepodstatná. Podstatné je, že navrhovatel současně shledal za vyloučené uznat oprávněnost požadovaného nároku z titulu vzniku *bezdůvodného obohacení* na straně žalovaného. Pokud jde o období **května 2006**, navrhovatel poukázal na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21, kterým bylo určeno, že příslušným pro rozhodnutí o nároku žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období **od května 2006 do prosince 2007** je soud v občanském soudním řízení. Z tohoto důvodu se touto dílčí částí uplatněného nároku věcně nezabýval pro nedostatek pravomoci. Co se týče zbývajících období, tj. **leden až duben 2006**, zde navrhovatel poukázal na podání žalobce, z nichž jednoznačně vyplývá, že za toto období nárok na úhradu bezdůvodného obohacení vůbec neuplatňoval. Jakkoli by dle názoru navrhovatele bylo principiálně možné podřadit zjištěný skutkový stav pod právní institut bezdůvodného obohacení, nepovažoval za potřebné zabývat se jeho existencí, neboť by tím nepřipustně překročil rozsah návrhu.

[28] Konečně, druhým usnesením soudu došlo (opětovně) pouze k popření pravomoci projednat a rozhodnout nárok žalobce na úhradu *bezdůvodného obohacení* za období **května 2006 až prosince 2007**.

[29] Ze všech výše uvedených skutečností je tedy zřejmé, že o *návrhu žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení* nebylo dosud (ani částečně) rozhodnuto. V části týkající se období **od května 2006 do prosince 2007** svou pravomoc popřel jak soud (oběma vydanými usneseními), tak i navrhovatel (prvním rozhodnutím MV). Zvláštní senát přitom již v usnesení čj. Konf 55/2012-21 autoritativně určil, že tuto část uplatněného nároku má rozhodnout a projednat soud (v občanském soudním řízení). Co se týče zbývajících období, tj. **od ledna**

2008 do prosince 2010, zde soud svou pravomoc nepopřel, a to ani prvním usnesením (tak ostatně postupovat nemohl, protože v té době žalobcův nárok nebyl o toto období rozšířen), ani druhým usnesením (zde soud rozšíření návrhu, ke kterému došlo v době řízení před navrhovatelem, zcela pominul). Navrhovatel sice pravomocně svou pravomoc projednat nárok žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení popřel v plném rozsahu (tzn. i za toto období) výrokem ad IV. prvního rozhodnutí MV, tento výrok však byl následně zrušen rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 10 A 151/2012-92. *Stricto sensu* by tedy mělo řízení o této části nároku před navrhovatelem dosud probíhat, nelze ovšem přehlédnout, že městský soud věc po zrušení rozhodnutí navrhovatelem nevrátil k dalšímu řízení, neboť vycházel (z nesprávného) předpokladu, že podáním návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu navrhovatel svou pravomoc projednat návrh žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení popřel v plném rozsahu, přičemž v tomto rozsahu byl následně i rozhodnut kompetenční spor. Proto městský soud považoval jakékoli další vedení řízení o tomto nároku za *per se* vyloučené, a ustal tak pouze na odklizení výroku, kterým navrhovatel věc odložil. Jak uvedeno výše, tento předpoklad byl ovšem nesprávný. Zvláštní senát usnesením čj. Konf 55/2012-21 rozhodl pouze o tom, že příslušný k vydání rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 34 C 131/2008 „o zaplacení částky 220 592 746, 40 Kč s příslušenstvím jako nároku z titulu bezdůvodného obohacení“ je soud. Není tedy pochyb o tom (a plyne to i z odůvodnění citovaného usnesení), že zvláštní senát určoval příslušnost **pouze v rozsahu nároku žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období května 2006 až prosince 2007**, neboť právě tato částka byla žalobcem v žalobě (před jejím rozšířením) požadována za uvedené období. Tento výrok zvláštního senátu odpovídá rozsahu návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu, kterým byl vázán. Současně zvláštní senát reflektoval, že navrhovatel ve zbytku uplatněného nároku na úhradu bezdůvodného obohacení svou pravomoc pravomocně popřel (první rozhodnutí MV v té době nebylo městským soudem odklizeny), zatímco soud (dosud) nikoli; v rozsahu období ledna 2008 až prosince 2010 tedy žádný kompetenční spor ve věci návrhu na úhradu bezdůvodného obohacení ani neexistoval.

[30] Zbývá tedy posoudit, zda v nyní probíhajícím řízení před zvláštním senátem kompetenční spor existuje, případně v jakém rozsahu.

[31] Pokud jde o návrh žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za období **od května 2006 do prosince 2007**, zde kompetenční spor neexistuje, neboť v tomto rozsahu byl již kompetenční spor rozhodnut usnesením zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21. Rozhodne-li zvláštní senát kompetenční spor, představuje jeho (pravomocně) rozhodnutí překážku *res iudicata*, a nelze tak stran stejného předmětu řízení vyvolávat další kompetenční spory. Rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné nejen pro účastníky kompetenčního sporu, ale *erga omnes*. Uvedené účinky tohoto rozhodnutí by mohly být zvráceny pouze jeho zrušením Ústavním soudem, k čemuž v dané věci nedošlo. Ani fakt, že by podle recentní rozhodovací praxe zvláštního senátu mohl být kompetenční spor posouzen a rozhodnut jinak, na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit. Aplikace principu incidentní retrospektivy, které se dovolávají žalobce i Okresní soud v Ústí nad Labem, je v tomto případě pojmově vyloučena. Tento princip lze stručně vyložit jako povinnost soudů či správních orgánů (i) v dosud probíhajících či v budoucnu zahajovaných řízeních (ii) reflektovat změnu judikatury, která by byla na projednávanou věc aplikovatelná; respektování tohoto principu ovšem není důvodem ke znovuotevření již pravomocně rozhodnutých věcí, ať již cestou dozorčích či mimořádných opravných prostředků (viz například usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Princip incidentní retrospektivy se ovšem týká výlučně užití *judikturních závěrů*, tedy závěrů, k nimž soudy dospěly v *jiných věcech* a které by měly svým precedenčním potenciálem zavazovat soud i ve věci aktuálně jím projednávané, odůvodňují-li to skutkové a právní okolnosti této věci. Pokud však dojde ke střetu této (obecné) judikturní závaznosti a závaznosti pravomocného rozhodnutí, vydaného již v této konkrétní věci, musí mít vždy přednost závaznost rozhodnutí posledně jmenovaného. Pozdější vývoj judikatury na něj nemá vliv; opačný výklad by vedl k absurdním důsledkům v podobě možné revize pravomocných výsledků řízení poté, kdy dojde ke změně judikatury.

[32] Kompetenční spor neexistuje ani ve zbývajících částech žalobcem uplatněného nároku na úhradu bezdůvodného obohacení, tj. za období **od ledna 2008 do prosince 2010**. Jak bylo vyloženo výše (zejména viz bod [29]), navrhovatel svou pravomoc projednat a rozhodnout návrh žalobce na zaplacení bezdůvodného obohacení popřel i v tomto rozsahu (prvním rozhodnutím MV) a věc postoupil soudu. Soud poté ovšem (svým druhým usnesením) svou pravomoc popřel výlučně ve vztahu k období od května 2006 do prosince 2007. Z hlediska posouzení

existence kompetenčního sporu o této části žalobcem uplatněného nároku (tj. bezdůvodného obohacení za období ledna 2008 až prosince 2010) přitom není podstatné, zda k postoupení věci soudu navrhovatelem došlo za splnění standardních procesních podmínek pro takový postup. Navrhovatel se totiž v důsledku kasačního zásahu Městského soudu v Praze, který rozsudkem čj. 10 A 151/2012-92 (chybně) zrušil první rozhodnutí MV v celém rozsahu, dostal do bezprecedentní (procesními předpisy nepředvídané) situace, kdy sice kvalifikovaně (svým prvním rozhodnutím, tj. rozhodnutím o odložení věci) svou pravomoc věc projednat a rozhodnout (také) v tomto rozsahu popřel (což lze označit za procesně jediný možný postup, neboť k rozšíření návrhu v tomto rozsahu došlo až v době, kdy se řízení vedlo před ním, a ze strany soudu tak pravomoc dosud popřena nebyla a ani být nemohla, a nemohlo tedy ještě dojít ke vzniku kompetenčního sporu), nicméně věc mu správním soudem po zrušení jeho prvního rozhodnutí *expressis verbis* nebyla vrácena k dalšímu řízení. Pokud by i za této situace měl řízení o této části návrhu nejprve (v přímém rozporu s právním názorem o nepřijatelnosti takového postupu, vysloveným v rozsudku Městského soudu v Praze čj. 10 A 151/2012-92) znovu procesně ukončit [nejspíše opět usnesením o odložení věci dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu] a až poté věc postoupit soudu, bylo by jím učiněné postoupení (realizované dne 24. 8. 2018) právně neúčinné. Nadále by tak před ním řízení v tomto rozsahu probíhalo, a nebyl by proto oprávněn podat návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu, neboť soud svou pravomoc v tomto rozsahu dosud nepopřel. V opačném případě (tedy bylo-li by možné předpokládané procesní podmínky pro postoupení věci soudu považovat z důvodu existence zcela atypické procesní situace za splněné) by postoupení věci ze dne 24. 8. 2018 bylo právně účinné (opíralo by se o předchozí kvalifikované popření pravomoci), a řízení by tak probíhalo před soudem, který svou pravomoc ohledně dané části nároku dosud nepopřel a návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu nepodal. Je tedy zřejmé, že ani v jednom případě dosud kompetenční spor, týkající se této části žalobcem uplatněného nároku na úhradu bezdůvodného obohacení, nevznikl.

[33] Z hlediska dalšího procesního postupu v dané věci nicméně považuje zvláštní senát za potřebné vyjádřit se k tomu, před kterým orgánem veřejné moci řízení o této části uplatněného nároku žalobce probíhá. Podle názoru zvláštního senátu lze postup zvolený navrhovatelem akceptovat a přiznat mu odpovídající právní konsekvence. Za situace, kdy navrhovatel (i) dospěl k závěru, že není dána jeho pravomoc věc v tomto rozsahu projednat a rozhodnout, přičemž (ii) jeho rozhodnutí o odložení věci (představující kvalifikované popření této pravomoci) bylo Městským soudem v Praze nejen zrušeno, ale soud současně i vyslovil názor, že pro vydání takového rozhodnutí nejsou dány procesní podmínky, nelze mu vytýkat, že věc již v tomto rozsahu předložil bez dalšího soudu. Opačný postup by nutně představoval nerespektování závazného právního názoru správního soudu (viz § 78 odst. 5 s. ř. s.). Za této situace lze vyslovit závěr, že řízení o nároku žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období ledna 2008 až prosince 2010 probíhá u Okresního soudu v Ústí nad Labem.

[34] Lze tedy uzavřít, že **pokud jde o nárok žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení žalovaným za období od května 2006 do prosince 2010, kompetenční spor o pravomoc k jeho projednání a rozhodnutí mezi navrhovatelem a Okresním soudem v Ústí nad Labem neexistuje**, a to z důvodů podrobně rozebraných v bodech [30] až [32] výše.

[35] Zvláštnímu senátu proto nezbylo, než návrh Ministerstva vnitra na zahájení řízení o kompetenčním sporu odmítnout [§ 4 zákona č. 131/2002 Sb. a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], neboť nejsou splněny podmínky takového řízení.

[36] Podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zvláštní senát 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. Přestože byl návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu odmítnut (a *stricto sensu* zde tedy pro neexistenci kompetenčního sporu neexistují ani *strany kompetenčního sporu*), je podle názoru zvláštního senátu výše citované ustanovení zákona na nyní projednávanou věc aplikovatelné. Smyslem tohoto ustanovení je vyřešit situaci, kdy zvláštní senát rozhodne kompetenční spor se závěrem o existenci pravomoci té strany kompetenčního sporu, která svou pravomoc věc projednat a rozhodnout již dříve popřela pravomocným rozhodnutím. Toto procesní oprávnění zvláštního senátu představuje nejen efektivní způsob odklizení rozhodnutí, které je v rozporu s výrokem zvláštního senátu o určení pravomoci věc projednat a rozhodnout, ale často je i jediným prostředkem, jak tohoto stavu docílit, neboť pro zrušení takového rozhodnutí (případně vyslovení jeho nicotnosti) již nemusí být v rámci dalšího soudního či správního řízení k dispozici žádné

procesní nástroje (například pro uplynutí procesních lhůt). Zákodárce přitom jistě nepočítal se situací, kdy zvláštní senát pravomocně rozhodne kompetenční spor a orgán veřejné moci, který má podle tohoto rozhodnutí pravomoc ve věci rozhodnout, postupem *ultra vires* toto rozhodnutí nerespektuje, ač je k tomu podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. povinen. Taková situace nastala nyní, kdy Okresní soud v Ústí nad Labem odmítl respektovat rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21, kterým bylo autoritativně určeno, že je dána pravomoc tohoto soudu projednat nárok žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období od května 2006 do prosince 2007, uplatňovaný po žalovaném. Jeho usnesení ze dne 8. 8. 2019, čj. 34 C 131/2008-763, kterým opětovně popřel svou pravomoc projednat a rozhodnout část návrhu žalobce týkající se nárokováného bezdůvodného obohacení za období května 2006 až prosince 2007, je tak s tímto rozhodnutím zvláštního senátu v rozporu, a je proto splněna hypotéza § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. pro možnost jeho zrušení. Samotný fakt, že zmiňované usnesení soudu je v rozporu s usnesením zvláštního senátu vydaném v jiném řízení o kompetenčním sporu, přitom nemůže hrát roli, neboť předchozí rozhodnutí zvláštního senátu určilo pravomoc soudu projednat a rozhodnout totožný žalobní návrh. Z tohoto pohledu se tedy věcně jedná stále o tentýž kompetenční spor mezi *stejnými stranami*, přičemž vyřešen byl již rozhodnutím zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21. Z uvedených důvodů proto zvláštní senát užil pravomoc vyplývající z § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb., a výrokem ad II. zrušil usnesení Okresního soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 8. 2019, čj. 34 C 131/2008-763, neboť odporuje jeho předchozímu rozhodnutí, jímž rozhodl o pravomoci tohoto soudu předmětnou část uplatněného nároku žalobce projednat a rozhodnout o něm.

[37] S ohledem na mimořádně nestandardní genezi dané věci a s přihlédnutím k tomu, že nárok žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení nebyl ani po více jak 12 letech od podání návrhu na zahájení řízení dosud věcně projednán, považuje zvláštní senát za potřebné vyslovit se alespoň *obiter dictum* k tomu, jak by mělo být v dané věci dále postupováno, pokud jde o určení orgánu veřejné moci, který tento návrh projedná a rozhodne. Tímto způsobem je možné předejít vzniku možného dalšího kompetenčního sporu, který by jen oddálil věcné projednání návrhu.

[38] Především není pochyb o tom, že nárok žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období **od května 2006 do prosince 2007** projedná a rozhodne Okresní soud v Ústí nad Labem, neboť jeho pravomoc byla s konečnou platností určena usnesením zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21.

[39] Co se týče **zbývající části** tohoto nároku, zde dosud zvláštní senát o pravomoci navrhovatele či soudu nerozhodl, a v tomto rozsahu by tak mohl být ze strany Okresního soudu v Ústí nad Labem, před kterým se řízení o tomto nároku vede (viz bod [33] výše), podán návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu. Zvláštní senát je nicméně toho názoru, že pro takový postup není důvod.

[40] Okresní soud v Ústí nad Labem své popření pravomoci (byť vztaženém – nesprávně – k nároku na náhradu škody za období od května 2006 do prosince 2007) opřel o (i) *závěr*, že při posuzování pravomoci k projednání a rozhodování typově shodných věcí došlo po vydání usnesení zvláštního senátu čj. Konf 55/2012-21 k judikatornímu odklonu, v jehož důsledku je v těchto případech určována pravomoc správního orgánu, přičemž (ii) tato judikatura by měla být v dosud probíhajících řízeních aplikována za použití principu incidentní retrospektivy.

[41] S prvně uvedeným závěrem se zvláštní senát ztotožňuje. Je pravdou, že v usnesení čj. Konf 10/2015-11 zvláštní senát v typově obdobné věci (provozování veřejné linkové dopravy ve veřejném zájmu, které mělo být *de iure* poskytováno na základě neplatné veřejnoprávní smlouvy, v důsledku čehož byla žalobcem nárokována úhrada bezdůvodného obohacení po druhém kontrahentovi této smlouvy – územním samosprávném celku, v jehož prospěch bylo plněno) skutečně dovodil, že „*sporem z veřejnoprávní smlouvy*“ vskutku nemusí být jen spor pramenící z tvrzeného porušení konkrétního ujednání této smlouvy některým z kontrahentů. Zvláštní senát konstatoval, že sporem z veřejnoprávní smlouvy mohou být i práva a povinnosti *stricto sensu* mimosmluvní povahy, spojené s touto smlouvou jen volně. V odkazované věci uzavřel, že touto optikou lze žalobcem uplatňovaný nárok na úhradu bezdůvodného obohacení chápat jako spor z veřejnoprávní smlouvy a proto určil, že příslušným k projednání jeho návrhu je správní orgán. Podrobná argumentace zvláštního senátu je navrhovateli, soudu i účastníkům soudního řízení evidentně známa, a není proto důvod ji na tomto místě podrobněji rozvádět. Ke stejnému závěru dospěl zvláštní senát i v dalších věcech (usnesení ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 9/2018-8, a ze dne 18. 6. 2020,

čj. Konf 4/2019-60), kde byl věcnou podstatou sporu nárokovaný vypořádací podíl obce při jejím vystoupení z dobrovolného svazku obcí, založeného veřejnoprávní smlouvou (ani v těchto případech se nejednalo přímo o spor z veřejnoprávní smlouvy). Lze tedy mít za prokázané, že k soudem namítanému judikatornímu obratu vskutku v mezidobí došlo, neboť se změnil náhled zvláštního senátu na rozhraničení pravomoci soudů a správních orgánů k rozhodování sporů souvisejících s veřejnoprávní smlouvou pouze zprostředkovaně; současně lze hovořit již o ustálené rozhodovací praxi zvláštního senátu.

[42] Rovněž lze principiálně přisvědčit názoru soudu, že řízení o návrhu žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení dosud probíhá a jelikož je povinností soudu přihlížet ve všech fázích řízení k tomu, zda jsou splněny podmínky řízení, měla by se změna judikatury, vztahující se k pravomoci soudů projednat spory tohoto typu, promítnout i do nyní projednávané věci. Obecně toto pravidlo bezpochyby platí, princip incidentní retrospektivy však nelze mechanicky uplatnit na všechna probíhající řízení. Současně je vhodné opakovaně připomenout, že aplikace tohoto principu je *per se* vyloučena v případech, kdy bylo právě ve vztahu ke konkrétnímu nároku žalobce již o pravomoci soudu rozhodnuto rozhodnutím zvláštního senátu vydaným podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. (viz body [31] a [38] výše); to je případ nároku žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení **za období května 2006 až prosince 2007**.

[43] Pokud jde o aplikaci principu incidentní retrospektivy, zvláštní senát předesílá, že zatímco v případě změny práva ve smyslu formálním (tj. změny právních předpisů) platí princip zákazu pravé retroaktivity, který může být prolomen jen ve zcela výjimečných případech, v případě změny judikatury (tj. ustáleného výkladu právních předpisů) platí princip opačný, tzn., že na dosud probíhající (či v budoucnu teprve zahajovaná) řízení má být aplikována právě recentní judikatura. Ani toto pravidlo (princip incidentní retrospektivy) ovšem neplatí zcela bezvýjimečně. Zde lze poukázat na velmi výstižný právní názor vyslovený v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2018, sp. zn. 28 Cdo 5101/2017, podle kterého „*výjimečně nepoužití později se prosadivších názorů* [míněno judikatorního vývoje – pozn. zvláštního senátu] *v dříve zahájených kauzách může být odůvodněno pouze specifiky konkrétních situací, jež zakládají intenzivnější zájem na ochraně legitimních očekávání a důvěry adresátů právních norem ve stabilitu právního řádu*“. (obdobně viz nález ÚS ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 1955/15, č. 208/2015 Sb. ÚS). Zvýšená obezřetnost při aplikaci principu incidentní retrospektivy je namísto právě v otázkách procesních, neboť takový postup nesmí především atakovat princip předvídatelnosti rozhodování, respektive princip legitimních očekávání účastníků, coby integrální součást práva na spravedlivý proces, či dokonce vést k odepření soudní ochrany (*denegatio iustitiae*). Bez významu přitom není ani otázka procesní ekonomie, neboť i požadavek na projednání věci v přiměřeně lhůtě je součástí práva na spravedlivý proces, garantovaného čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[44] Podle názoru zvláštního senátu lze v projednávané věci nalézt specifické důvody, pro které by recentní judikatura zmiňovaná v bodě [41] výše neměla být na další procesní postup aplikována. Především je vhodné upozornit, že úkolem zvláštního senátu je pouze autoritativně určit, která strana kompetenčního sporu má věc projednat a rozhodnout; zvláštní senát tedy jen určí procesní rámec, ve kterém bude věc meritorně projednána, a žádným způsobem nepředjímá, jak má být rozhodnuto o věcném základu sporu. Jestliže tedy rozhodnutím zvláštního senátu nemůže dojít k zásahu do práv a povinností účastníků řízení vedeného před některou ze stran kompetenčního sporu, oslabuje se tím základní imperativ aplikace incidentní retrospektivy, kterým je primárně požadavek na spravedlivé rozhodnutí ve věci samé, cestou použití aktuálního výkladu práva. Za této situace lze akcentovat principy předvídatelnosti a procesní ekonomie před požadavkem na aplikaci aktuální judikatury, řešící pravomoc orgánů veřejné moci k projednání a rozhodnutí tohoto typu sporů, existují-li pro to vážné důvody.

[45] Jestliže zvláštní senát již v dané věci autoritativně (a nezměnitelně – viz bod [31] výše) určil, že příslušným k projednání žalobcem uplatněného nároku na úhradu bezdůvodného obohacení za období od května 2006 do prosince 2007 a k rozhodnutí o něm je soud, bylo by absurdní, aby o další části téhož nároku (tedy bezdůvodného obohacení, které mělo žalovanému na úkor žalobce vzniknout přijetím plnění ze žalobcem zajišťovaného veřejného závazku dopravní obslužnosti), uplatněného (i) ve stejném řízení (ii) pouze za jiné časové období, rozhodoval jiný orgán. Zvláštní senát je přesvědčen, že o celém nároku žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení má rozhodovat pouze jeden orgán; bylo-li již nezměnitelně určeno, že o jedné jeho části má rozhodovat soud, měl by soud rozhodovat i o části zbývající. Opačný přístup by byl jen výrazem formalistického lpění na

uplatnění principu incidentní retrospektivy, který by vedl nejen k absurdní dvoukolejnosti rozhodování o jednotlivých částech téhož sporu různými orgány veřejné moci, ale mohl by ve svém důsledku vést i k vydání navzájem rozporných rozhodnutí; taková situace by nepochybně představovala závažné porušení principu předvídatelnosti rozhodování a negativně by se promítla do právního postavení účastníků řízení.

[46] Pro úplnost lze doplnit, že argumentuje-li žalobce ve svém vyjádření tím, že „navrhovatel svým postupem [tj. podáním tohoto návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu – pozn. zvláštního senátu] porušil princip legitimního očekávání žalobce“, jde o argumentaci již ze své podstaty lichou. Jak totiž již zvláštní senát vyložil ve svém usnesení ze dne 28. 11. 2019, čj. Konf 10/2019-14, princip ochrany legitimního očekávání se nevztahuje na očekávání účastníků ohledně místa (fóra) pro řešení jejich sporů (tedy zda bude jejich právní věc projednána správním orgánem či soudem). Jádrem ochrany legitimního očekávání je především princip předvídatelnosti postupu a konečného rozhodnutí orgánu veřejné moci. Je evidentní, že závěry zvláštního senátu uvedené v předchozím odstavci takto chápaný princip legitimního očekávání účastníků naplňují.

[47] Jakkoli tedy zvláštní senát není za daného stavu věci oprávněn autoritativně určit, že příslušným k projednání nároku žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období od ledna 2008 do prosince 2010 je soud, považuje za žádoucí, aby Okresní soud v Ústí nad Labem při volbě svého dalšího procesního postupu výše uvedený názor zvláštního senátu reflektoval.

4206

Řízení před soudem: podjatost soudce

k § 30 odst. 2, § 88a, § 119 odst. 2 a § 121 odst. 1 a 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) ve znění zákonů č. 192/2003 Sb. a č. 314/2008 Sb., (v textu jen „zákon o soudech a soudcích“)

I. Soudci, kteří vykonávají funkci předsedy a místopředsedy krajského soudu, jsou pro svůj poměr k věci a účastníkům řízení vyloučení z rozhodování, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí předsedy okresního soudu náležejícího do obvodu příslušného krajského soudu o udělení výtky soudci za nedostatky v práci (§ 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů).

II. Z pohledu práva na nezávislé a nestranné rozhodování soudu je nepřípustné, aby soudce vystupoval v dvojjediné roli toho, kdo vykonává státní správu krajského a okresního soudu a odpovídá za její výkon jako orgán státní správy soudů (§ 30 odst. 2, § 119 odst. 2 a § 121 odst. 1 a 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů) a kdo má současně nezávisle a nestranně provést její dílčí hodnocení při soudním přezkumu rozhodnutí předsedy okresního soudu.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, čj. Nao 99/2021-49)

Prejudikatura: č. 2102/2010 Sb. NSS, č. 4062/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 15/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 232/95), č. 127/1996 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 167/94), č. 98/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 105/01), č. 397/2006 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 18/06); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 10. 1982, *Piersack proti Belgii* (stížnost č. 8692/79), ze dne 26. 10. 1984, *De Cubber proti Belgii* (stížnost č. 9186/80), a rozsudek ze dne 24. 2. 1993, *Fey proti Rakousku* (stížnost č. 14396/88).

Věc: M. K. proti předsedovi Okresního soudu v Chebu, o vyloučení soudců Krajského soudu v Plzni Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Alexandra Krysla z projednávání a rozhodování věci vedené u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57 A 30/2021.

Žalobkyně se žalobou ze dne 5. 2. 2021 domáhala u Krajského soudu v Plzni zrušení výtky, kterou jí jako soudkyni udělil dne 7. 12. 2020 předseda Okresního soudu v Chebu za zjištěné průtahy v řízení. Žaloba byla dle rozvrhu práce přidělena senátu složenému z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců Mgr. Alexandra Krysla a Mgr. Aleše Smetanky, o čemž soud žalobkyni vyrozuměl pířipisem ze dne 14. 4. 2021.

Dne 19. 4. 2021 vznesla žalobkyně námitku podjatosti Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Alexandra Krysla, kterou odůvodnila tak, že oba jmenovaní jako místopředseda a předseda soudu současně vykonávají státní správu Krajského soudu v Plzni a okresních soudů v jeho obvodu. V rámci výkonu státní správy soudů mimo jiné dbají o důstojnost jednání a dodržování zásad soudcovské etiky v řízeních vedených u krajského soudu a okresních soudů v jeho obvodu, a o to, aby v těchto řízeních nedocházelo ke zbytečným průtahům. Mezi žalovaným předsedou Okresního soudu v Chebu na straně jedné a rozhodujícími soudci na straně druhé tak existuje právní vztah v rámci výkonu státní správy soudů vykonávané těmito soudci v jejich funkcích předsedy a místopředsedy krajského soudu. Oba jmenovaní mají vůči žalovanému řídicí pravomoc a žalovaný je vůči nim ve vztahu podřízeném. Jejich pravomoc je dána zejména vůči řízením, v kterých dochází ke kontrolní činnosti žalovaného v rámci jím vykonávané státní správy okresního soudu. Jde tedy právě i o posuzování, zda v soudních řízeních dochází k zaviněným průtahům. Jmenovaní soudci mají z titulu svého postavení funkcionářů krajského soudu schopnost ovlivnit nastavené pracovní podmínky žalovaného jako předsedy okresního soudu, a tím i nepřímo také žalobkyně. Její pracovní podmínky jsou žalovaným nastavovány přiměřeně právě v souladu s názory a představami vedení krajského soudu, a to právě i pokud jde o problematiku lhůt pro rozhodování a průtahů v řízeních.

V případě předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce spatřovala žalobkyně jeho podjatost také s ohledem na to, že byl v letech 2014 až 2018 vůči žalovanému ve vztahu podřízenosti, neboť působil na Okresním soudu v Chebu jako asistent žalovaného.

Výše uvedené skutečnosti podle žalobkyně ovlivňují vztah mezi účastníky řízení na straně jedné a oběma soudci na straně druhé. Jmenovaní soudci nemohou být ve věci nezaujatými, a proto by měli být z řízení vyloučeni.

Předseda senátu Mgr. Lukáš Pišvejc se k námitce podjatosti vyjádřil tak, že jako místopředseda pro úsek správního soudnictví, které není na okresních soudech vykonáváno, se na státní správě okresních soudů nepodílí. Navíc pouhý výkon státní správy (tj. plnění profesní role) nemůže bez dalšího založit pochybnost o podjatosti soudce (viz usnesení NSS ze dne 11. 6. 2010, čj. Nao 46/2010-78). Žalobkyně se pak mylíla v tvrzení, že v minulosti vykonával funkci asistenta žalovaného. Mgr. Pišvejc byl k Okresnímu soudu v Chebu přidělen jako justiční čekatel, účastnil se zde odborné praxe od 1. 1. 2014 do 31. 10. 2015 a od 1. 8. 2016 do 30. 9. 2016, přičemž po krátký časový úsek (od 1. 10. 2014 do 30. 11. 2014) vykonával praxi i v exekučním senátu současného předsedy okresního soudu Mgr. Homolky. Jednalo se o pracovní činnost, která nemohla založit pochybnost o nepodjatosti v této věci. Na tom nemůže nic změnit ani to, že si s žalovaným tyká a váží si jej jako školitele a odborníka na exekuční právo. Tyto skutečnosti však nezakládají natolik silnou vazbu, aby je jako soudce – profesionál nebyl schopen oddělit od rozhodovací činnosti a byl dán důvod jeho vyloučení. Pro úplnost Mgr. Pišvejc uvedl, že si tyká i s žalobkyní, s níž se potkal jednou dne 22. 11. 2019 na turnaji v bowlingu; ani tato skutečnost však nezakládá jeho podjatost. K prokázání svých tvrzení přiložil Mgr. Pišvejc kopii osobního listu čekatele, z něhož vyplývá, že v době od 1. 10. 2014 do 30. 11. 2014 působil v rámci odborné přípravy justičního čekatele pod školitelem Mgr. Milanem Homolkou.

Soudce Mgr. Alexandr Krysl ve svém vyjádření k námitce podjatosti uvedl, že se necítí být podjatým. Pokud se jedná o žalobkyní namítaný výkon státní správy Okresního soudu v Chebu, pak jde o plnění profesní role, která nemůže bez dalšího založit pochybnost o nepodjatosti soudce (usnesení NSS čj. Nao 46/2010-78). Nejedná se o takový vztah mezi ním a žalovaným, aby jej jako soudce – profesionál nebyl schopen oddělit od rozhodovací činnosti a byl dán důvod jeho vyloučení z rozhodování.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že soudce Mgr. Alexandr Krysl, který je současně předsedou Krajského soudu v Plzni, a soudce Mgr. Lukáš Pišvejc, který je současně místopředsedou téhož soudu, jsou podle § 8 odst. 1 s. ř. s. vyloučeni z projednávání a rozhodování věci vedené u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57 A 30/2021.

Z odůvodnění:

[7] Nejvyšší správní soud posoudil námitku podjatosti a dospěl k závěru, že zde existují důvody pro vyloučení soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Alexandra Krysla z projednávání a rozhodování dané věci.

[8] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. „*jsou [soudci] vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.*“

[9] Podle § 8 odst. 5 s. ř. s. „*[ú]častník nebo osoba zúčastněná na řízení může namítnout podjatost soudce, soudní osoby, tlumočnicka nebo znalce. Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřiblíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována. O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření Nejvyšší správní soud, a je-li namítána podjatost soudní osoby, tlumočnicka nebo znalce, senát po jejich vyjádření.*“

[10] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz usnesení ze dne 18. 2. 2010, čj. Nao 2/2010-91, ze dne 17. 6. 2015, Nao 135/2015-59, ze dne 28. 5. 2020, čj. Nao 68/2020-55, ze dne 18. 2. 2021, čj. Nao 180/2020-23 a řadu dalších) i Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, č. 98/2001 Sb. ÚS, nebo ze dne 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95, č. 15/1996 Sb. ÚS) plyne, že rozhodnutí o vyloučení soudce představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“). Postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako výjimečný.

[11] Na druhé straně je požadavek nezávislosti a nestrannosti rozhodujícího soudu neodmyslitelnou součástí práva na spravedlivý proces a spravedlivého rozhodování jako takového, a je tedy jedním z hlavních předpokladů pro důvěru jednotlivců v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Podle Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) požadavek nestrannosti chrání důvěru, kterou by měly soudy v demokratické společnosti vzbuzovat jak u veřejnosti (viz rozsudek ESLP ze dne 1. 10. 1982, *Piersack proti Belgii*, stížnost č. 8692/79, bod 30), tak u účastníků řízení (viz rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 1984, *De Cubber proti Belgii*, stížnost č. 9186/80, bod 26 a rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1993, *Fey proti Rakousku*, stížnost č. 14396/88, bod 30).

[12] S ohledem na to vyžaduje judikatura v případech rozhodování o vyloučení soudce vycházet nikoliv ze subjektivního přesvědčení účastníků řízení či soudce o jeho podjatosti či naopak nestrannosti, nýbrž z existence objektivních okolností, které jsou způsobilé vyvolat oprávněné pochybnosti o nezaujatosti soudce v konkrétním případě. Současně však nejde pouze o to, jak se tyto okolnosti jeví účastníkům řízení nebo rozhodujícímu soudci, ale podstatné je také objektivní „zdání nestrannosti“, tj. to, jak by se nestranné rozhodování jevílo nezaujatému vnějšímu pozorovateli. Taková úvaha pak musí vycházet z hmotněprávního rozboru skutečností, které k pochybnostem o nestrannosti soudce vedly (viz nálezy ÚS ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, č. 127/1996 Sb. ÚS, nebo ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, č. 98/2001 Sb. ÚS).

[13] Nejvyšší správní soud shrnul tento subjektivní a objektivní aspekt posuzování nestrannosti soudce v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70, v němž uvedl, že „*[n]estrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o nichž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla stěží uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širěji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým, nikoliv nezaujatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv pouze na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti (I. ÚS 167/94, Ústavní soud: Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu). Na druhé straně Ústavní soud vyslovil, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí díť vylučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních*

pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou (II. ÚS 105/01).“

[14] Ve světle těchto úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jsou objektivně dány pochybnosti o nepodjatosti rozhodujících soudců v takové míře, která zakládá důvody pro jejich vyloučení z projednávání a rozhodování této věci.

[15] Předmětem řízení o žalobě je přezkum rozhodnutí předsedy Okresního soudu v Chebu, který na základě prověrky spisů udělil žalobkyni výtku, neboť se měla dopustit zaviněných průtahů v soudních řízeních. Jedná se o rozhodnutí, které předseda okresního soudu vydal jako orgán státní správy okresního soudu podle § 88a zákona o soudech a soudcích.

[16] Podle § 119 odst. 2 zákona o soudech a soudcích jsou orgány státní správy soudů mimo jiné předsedové a místopředsedové krajských a okresních soudů, přičemž podle § 120 odst. 1 tohoto zákona může Ministerstvo spravedlnosti vykonávat státní správu okresních soudů též prostřednictvím předsedů krajských soudů. Podle § 30 odst. 2 věty druhé téhož zákona pak platí, že „[p]ředseda a místopředsedové krajského soudu vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu krajského soudu a státní správu okresních soudů, které patří do jeho obvodu, v rozsahu stanoveném tímto zákonem“.

[17] Výše uvedená obecná ustanovení zákona o soudech a soudcích se odrážejí i v podrobnější úpravě pravomocí a působnosti předsedů krajských soudů ve státní správě okresních soudů a ve vztahu k předsedům okresních soudů. Především předseda krajského soudu přímo řídí a kontroluje výkon státní správy okresních soudů prováděný jejich předsedy [§ 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích], vyřizuje podání, jejichž obsahem je nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti v téže věci, vyřizované předsedou okresního soudu, vyřizuje stížnosti na postup okresního soudu, pokud jde o stížnosti na průtahy nebo na nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení předsedou okresního soudu [§ 170 písm. b) a c) zákona o soudech a soudcích], resp. přešetřuje vyřizování stížností předsedou okresního soudu [§ 174 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích]. Jde-li specificky o průtahy v soudních řízeních, má předseda krajského soudu pravomoc provádět prověrky i v řízeních před okresními soudy v obvodu krajského soudu (§ 126 odst. 2 zákona o soudech a soudcích). Pokud jde o pravomoc a působnost místopředsedů krajských soudů ve státní správě krajského a okresního soudu, je dána rozsahem určeným předsedou krajského soudu (§ 121 odst. 3 zákona o soudech a soudcích).

[18] Zákon o soudech a soudcích pojímá pravomoci a působnost předsedů krajských soudů velmi široce, a to i ve vztahu ke státní správě okresních soudů, které spadají do obvodu příslušného krajského soudu. Předseda krajského soudu se podílí na státní správě nikoliv pouze tak, že předsedu okresního soudu řídí a kontroluje, rozhoduje o stížnostech na jeho postup při výkonu státní správy okresního soudu, ale v řadě případů předseda krajského soudu může vykonávat státní správu okresního soudu přímo. To se týká právě i proverek soudních spisů na okresních soudech a posuzování průtahů v řízeních. Podle Nejvyššího správního soudu je tak mimo jakoukoliv pochybnost, že předseda krajského soudu je nejen instančně nadřízeným předsedovi okresního soudu v rámci státní správy okresního soudu, ale je oprávněn k přímému výkonu státní správy okresního soudu. Rozsah pravomocí a působnosti místopředsedy krajského soudu je pak odvislý od rozhodnutí předsedy krajského soudu; není proto vyloučeno, aby byl místopředseda soudu pověřen i úkony státní správy okresního soudu, ať už tvale nebo v rámci zastupování nepřítomného předsedy soudu.

[19] V nyní projednávaném případě spadá Okresní soud v Chebu do obvodu Krajského soudu v Plzni (příloha 2 zákona o soudech a soudcích), jehož předsedou a místopředsedou jsou soudci Mgr. Alexandr Krysl a Mgr. Lukáš Pišvejc, kteří mají dle rozvrhu práce věc týkající se státní správy okresního soudu projednat a rozhodnout. Uvedení soudci tedy jsou z titulu svých funkcí předsedy a místopředsedy krajského soudu orgány státní správy soudů, do jejichž působnosti spadá i státní správa Okresního soudu v Chebu. Jak již soud uvedl výše, v jejím rámci je předseda okresního soudu předsedovi krajského soudu podřízen (je jím řízen a kontrolován) a současně předseda krajského soudu je oprávněn úkony, které v daném případě uskutečnil žalovaný (prověrka spisů, včetně samotného udělení výtky), provést v rámci výkonu státní správy soudů sám. Oba soudci by se tak v případě rozhodování o této věci ocitli v dvojediné roli těch, kdo vykonávají státní správu soudů a odpovídají za její výkon na straně jedné a kdo současně mají nezávisle a nestranně provést její dílčí hodnocení prostřednictvím přezkumu

rozhodnutí předsedy Okresního soudu v Chebu o udělení výtky žalobkyni za zaviněné průtahy v řízeních. Nejvyšší správní soud je názoru, že taková situace by byla nepřijatelná a absurdní.

[20] Nejvyšší správní soud tím nikterak nezpochybnuje způsobilost obou soudců zachovat k věci a účastníkům objektivní přístup a jednat profesionálně, jak ve svém vyjádření k námitce podjatosti uvedli. Jak již soud shora připomněl, podjatost soudce nelze hodnotit pouze na základě hledisek subjektivních, ale podstatná je existence objektivních okolností zpochybňující nestrannost soudce a to, jak se tyto okolnosti jeví z pohledu nezaujatého vnějšího pozorovatele. V daném případě spočívají pochybnosti o nepodjatosti obou soudců ve výše popsanych objektivních skutečnostech, tj. v tom, že jako funkcionáři krajského soudu jsou současně orgány státní správy krajského i okresního soudu. Je tak objektivně dán poměr k účastníkům řízení a především k věci samé, který důvodně vyvolává pochybnosti o nepodjatosti. Jde o důsledek zákonodárcem zvolené koncepce výkonu státní správy soudů, již jsou pověřeni předseda a místopředseda, kteří současně zůstávají soudci. Toto specifické postavení soudních funkcionářů za určitých podmínek akceptovala též judikatura Ústavního soudu. Například náleze ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, č. 397/2006 Sb., vyšel z premisy, že „*funkce předsedů soudů [...] je neoddělitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé*“, a že „*výkon státní správy soudů neodpovídá svojí povahou obecnému vymezení výkonu státní správy. Jedná se v o specifickou činnost vykonávanou pouze uvnitř soudní soustavy a podmiňující více či méně vlastní rozhodovací činnost soudů.*“ Nejvyšší správní soud k tomu však dodává, že souběžný výkon obou těchto funkcí má své ústavněprávní limity, z nichž jedním je právě i garance rozhodování věci nestranným soudem a soudcem (čl. 36 odst. 1 Listiny).

[21] Daný případ pak není srovnatelný se situací rozhodovanou Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 11. 6. 2010, čj. Nao 46/2010-78, č. 2102/2010 Sb. NSS, na které oba soudci ve svém vyjádření odkázali. V daném případě nejde pouze o vztah k účastníkům řízení založený jinou profesní činností soudce (spoluautorství komentáře k daňovému řádu se zaměstnancem žalovaného, který za žalovaného jednal v řízení o kasační stížnosti), ale rovněž a především o specifický poměr k věci, která spadá do výkonu státní správy okresního soudu a již jsou tito soudci jakožto funkcionáři krajského soudu vedle své soudcovské funkce pověřeni. Jinak řečeno, v tomto případě se nejedná pouze o výkon jiné profese, při níž vznikl poměr k účastníkovi řízení, resp. jeho zástupci, ale oba soudci jsou vůči účastníkům řízení nadáni vedle soudcovské i jinou (exekutivní) pravomocí, která se obsahově (co do působnosti) překrývá s předmětem tohoto soudního řízení. Jde tedy nejen o specifický vztah k účastníkům řízení, ale i k samotnému předmětu řízení. Tuto situaci pak nelze srovnávat ani s případem posuzovaným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019-65, č. 4062/2020 Sb. NSS, v němž rozšířený senát neshledal důvody pro vyloučení soudců krajského soudu v řízení, v němž je žalovaným předseda (případně místopředseda) tohoto krajského soudu, pokud nejsou dány další okolnosti vyvolávající pochybnosti o nepodjatosti soudců (srov. rovněž usnesení NSS ze dne 5. 3. 2021, čj. Nao 14/2021-22). Jak již soud uvedl, v tomto případě je objektivně dán nejen vztah k účastníkům řízení, ale též poměr k věci.

[22] Nejvyšší správní soud naopak neshledal důvody k vyloučení Mgr. Lukáše Pišveje v tom, že krátce vykonával odbornou přípravu justičního čekatela u žalovaného jakožto jeho školitele, ani v tom, že si s oběma účastnicemi řízení tyká. Z obsahu námítky ani z vyjádření soudce nevyplývá, že by uváděné skutečnosti svědčily o intenzivním osobním vztahu soudce k účastníkům řízení. Vztah, který nepřekračuje standardní profesionální, resp. kolegiální známost v rámci soudcovského stavu, není objektivním důvodem pro založení pochybností o nepodjatosti rozhodujícího soudce (usnesení NSS ze dne 13. 3. 2014, čj. Nao 86/2014-15). Relevantní skutečností pak není ani tykání, pokud je projevem pracovních či kolegiálních vztahů (usnesení ze dne 13. 2. 2019, čj. Nao 19/2019-17). Společná účast soudce a žalobkyně na jediné mimopracovní aktivitě (bowlingový turnaj) pak také není projevem intenzivního osobního vztahu zakládajícím důvod pro vyloučení soudce.

Stavební zákon: stožár pro vlajky; účel stavby

k § 79 odst. 1 a 3 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012 (v textu jen „stavební zákon“)

I. Stožár pro vlajky, který podle § 79 odst. 3 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, je solitérním svislým technickým zařízením, jehož výlučným účelem je vyvěšení vlajky, nikoli umístění reklamy. Stožárem pro vlajky není stavba sestávající z více stožárů, vytvářejících funkční a estetický celek, jehož účelem bylo dle záměru stavebníka umístění reklamy.

II. Účel stavby ve smyslu § 79 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, lze zjistit jak z objektivního provedení stavby, tak ze záměru stavebníka, který lze ověřit z veškerých písemných dokladů existujících ke stavbě, včetně soukromoprávních ujednání (například ze smlouvy o dílo).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, čj. 1 As 253/2020-73)

Prejudikatura: č. 3626/2017 Sb. NSS.

Věc: Schachermayer, spol. s.r.o. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti: 1) AdCom Group a.s. a 2) UPC Real, s.r.o. o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce vlastnil pozemky p. č. XA a XB. S těmito pozemky sousedily pozemky p. č. XC, XD, XE, XF, XG a XH, které byly ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 2). Na těchto pozemcích stálo dvacet osm stožárů, jež vlastnila osoba zúčastněná na řízení 1).

Na základě podnětu žalobce ze dne 21. 6. 2012 zahájil dne 27. 6. 2012 Úřad městské části Praha 12 (dále jen „správní orgán I. stupně“) řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Rozhodnutím ze dne 24. 5. 2016 správní orgán I. stupně rozhodl tak, že nenářídil odstranění stavby s odůvodněním, že se nejedná o stavbu pro reklamu, jak tvrdil žalobce, ale „stožáry pro vlajky do výšky 8 m“ ve smyslu § 79 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, které nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, a dle § 103 odst. 1 písm. a) téhož zákona ani stavební povolení či ohlášení.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 10. 2016 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 27. 5. 2020, čj. 8 A 222/2016-74, zamítl. Ztotožnil se s názorem správních orgánů, že dané stožáry na vlajky jsou druhořvě kategorií stavby podle § 79 odst. 2 stavebního zákona nevyžadující rozhodnutí o umístění stavby, a nebylo proto namístě naříditi jejich odstranění.

Městský soud tento závěr zdůvodnil tak, že smyslem § 79 odst. 2 stavebního zákona bylo vymezit stavby, které jsou z hlediska územního plánování nevýznamné (viz důvodová zpráva). Ze znění tohoto ustanovení lze dovodit, že zákonodárce k tomu použil rozměrové kritérium, jako např. plochu, výšku, vzdálenost od povrchu či umístění v lese, nikoli kritérium účelu užívání stavby.

Zákonodárce měl zřejmě za to, že o tom, jak vypadá stožár pro vlajky, nemůže být sporu, a proto jej ve stavebním zákoně nedefinoval. Systematickým výkladem § 3 odst. 2 stavebního zákona, definujícího reklamní zařízení, dospěl městský soud k závěru, že zařízením pro reklamu je stavba, která konstrukčně nesplňuje definici jiné kategorie stavby a slouží pouze k reklamním účelům. Pokud ovšem tato stavba nebo zařízení jsou konstrukčně projektovány jako stavba splňující definici jiné kategorie stavby, musí splňovat všechny technické náležitosti takové stavby a nikoliv pouze stavby pro reklamu, i když reklamu bude nést. Účel využití nemění popis stavby, která je pro svou jednoduchost a malou rozsáhlost definována jako stavba nevyžadující územní rozhodnutí.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Předně tvrdil, že městský soud, stejně jako správní orgán I. stupně a žalovaný, neposoudil stavbu podle jejího skutečného účelu. Stavba nepředstavuje stožáry pro vlajky do výšky 8 m. Stěžovatel v průběhu správního řízení prokázal, že skutečným účelem stavby je reklama a nikoli pouze vztýčení vlajek, a je proto třeba ji považovat za stavbu pro reklamu ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, pro jejíž zřízení bylo dle § 96 odst. 2 písm. c) stavebního zákona (ve znění účinném v době zahájení řízení o odstranění stavby) třeba vydání územního souhlasu. Právní předchůdce osoby zúčastněné na řízení 1) uzavřel dne 15. 5. 2012 nájemní smlouvu s osobou zúčastněnou na řízení 2), z jejíhož čl. 3 lze dovodit záměr vztýčit stožár pro reklamu [„Stožáry a jejich reklamní plochy (vlajky) budou sloužit provádění reklamních kampaní nájemcem anebo klientem nájemce. Pronajímatel tímto výslovně souhlasí se stavbou 17 stožárů a s jejím využitím pro účely reklamních kampaní.“].

Skutečným motivem výstavby bylo zamezení přístupové cesty stěžovateli na pozemky, které vlastní a kde se nachází jeho obchodní areál. Obvodní soud pro Prahu 4 totiž ve prospěch stěžovatele zřídil věcné břemeno průchodu a průjezdu vedoucí přes pozemky ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 2). Stěžovatel tvrdil a doložil, že během soudního jednání před Obvodním soudem pro Prahu 4 zástupce osoby zúčastněné na řízení 2) skutečně prohlásil, že stavba bude sloužit k reklamě.

Stavba nebyla povolena ani dodatečně. Jsou proto nadále splněny veškeré zákonné podmínky pro nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Správní orgány v řízení postupovaly v rozporu s § 50 odst. 3 a § 37 odst. 1 správního řádu. Správní orgán není oprávněn dojít k závěru, že stavba ve skutečnosti není stavbou pro reklamu, přestože jí stavebník jako stavbu pro reklamu označuje a od počátku ji takto zamýšlel užívat. Přijaté řešení bylo rozporné i s § 2 odst. 4 správního řádu, neboť správní orgány aprobovaly jednání, které představuje obcházení zákona.

Městský soud a správní orgány blíže nezdůvodnily, z jakého důvodu nemůže být na stavební konstrukci stožárů materiálně nahlíženo jako na stavbu pro reklamu, když má k tomuto účelu zjevně sloužit, a z tohoto důvodu byla na daném místě vztýčena. Trval-li soud na tom, že skutečný účel stavby nelze v rámci posouzení zohlednit, byl povinen toto v odůvodnění rozsudku rozvést a odkázat na ustanovení platné právní úpravy, z nichž svůj závěr dovozuje. Krajský soud však toliko odkázal na § 2 odst. 3 a § 3 odst. 2 stavebního zákona, ze kterého skutečnost, že by konstrukce stožárů neměla být posuzována podle svého skutečného účelu, nelze dovodit.

Smysl § 79 odst. 2 stavebního zákona nelze vyložit pouze prostřednictvím odkazu na důvodovou zprávu tak, jak to učinil městský soud v bodě 14 napadeného rozsudku; odkaz není srozumitelný.

Požadavky na řádné odůvodnění nespĺňovala ani úvaha soudu, dle které by jako reklamní zařízení mohla ve výsledku sloužit jakákoli konstrukce, na kterou lze reklamu připevnit. Není jasné, z jakého důvodu měla být tato úvaha pro posouzení případu stěžovatele relevantní. Stěžovatel v žádném případě nedovožoval, že by za stavbu pro reklamu měly být bez dalšího považovány též veškeré další plochy a zařízení, na které lze reklamu upevnit, jak se chybně domníval soud.

Osoba zúčastněná na řízení 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na obsah vyjádření svého právního předchůdce k žalobě. Dodala, že napadený rozsudek pokládá za řádně odůvodněný, logický, přesvědčivý a srozumitelný. Za absurdní považuje výklad stěžovatele, dle kterého by ujednání v nájemní smlouvě či vyjádření právního zástupce osoby zúčastněné na řízení 2) bylo způsobilé založit povahu či účel dané stavby, a návazně tedy i podmínky, za kterých lze takovou stavbu zbudovat. Pro posouzení věci je relevantní hmotný výsledek, jímž jsou stožáry nižší než 8 m sloužící výhradně pro vlajky. Účel stožáru pro vlajky je stále stejný, nezávislý na druhu vlajky, která na něm visí. I kdyby měla být stavba posuzována podle svého účelu, což osoba zúčastněná na řízení 1) odmítla, nebylo by z povahy věci třeba stožáry odstranit, ale toliko svést nepatřičnou vlajku. O jiný případ by se jednalo, pokud by na stožáru byla ukotvena např. reklamní tabule, které by plnila funkci billboardu. V takovém případě by ovšem stožár na vlajky nebyl již způsobilý plnit výhradně svůj účel, tedy vztýčit a nést vlajku.

Osoba zúčastněná na řízení 2) se ve vyjádření plně ztotožnila s obsahem napadeného rozsudku. Městský soud rozhodl v souladu s rozhodovací praxí krajských soudů, zejména s rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2018, čj. 29 A 197/2016-80. Daná stavba byla stožárem na vlajky o maximální výšce 8 metrů

neumožňující jakékoliv jiné využití kromě vztýčení a nesení vlajek. V souladu s tímto technickým účelem byly na těchto stožárech vztýčeny právě a pouze vlajky, a nebyl proto dán důvod pro odstranění stavby. Ve správním řízení a v řízení před městským soudem stěžovatel neprokázal, že by vlajky obsahovaly jakýkoli reklamní prvek. Ve shodě s osobou zúčastněnou na řízení 1) označila osoba zúčastněná na řízení 2) za irrelevantní obsah nájemní smlouvy. Kasační stížnost byla pouze dalším z velké řady právních prostředků, kterými se stěžovatel snažil domoci přístupu k pozemkům, které se nachází za danými stožáry, když cesta k pozemkům ve vlastnictví stěžovatele z veřejné komunikace vede mimo jiné přes stožáry a vedle nich.

V replice k vyjádření osob zúčastněných na řízení stěžovatel zopakoval, že skutečným motivem výstavby bylo zamezení přístupové cesty stěžovateli do jeho obchodního areálu, a to v rozporu se zřízeným věcným břemenem. Osoby zúčastněné na řízení soustavně znemožňovaly stěžovateli pokojně užívat jeho majetek a nerespektovaly ani zákon, ani pravomocné a vykonatelné rozsudky soudů, neboť nezajistily odstranění překážek bránících stěžovateli v pokojném výkonu jeho práva odpovídajícího věcnému břemeni. Obvodní soud pro Prahu 4, Městský soud v Praze a Nejvyšší soud shledaly umístění stožárů na vlajky a pronájem pozemků jako jednání obcházející zákon, a šlo tak o zjevné zneužití práva podle § 8 občanského zákoníku. K replice přiložil fotografii zachycující stav obchodního areálu stěžovatele ke dni 4. 8. 2020, kterou dokládal, že k areálu neměl přístup. Přiložil rovněž notářský zápis vyhotovený notářkou M. K., která osvědčila pokus pana D. F., prokuristy stěžovatele, o vstup a o vjezd vozidlem do areálu přes služební pozemky, a ze kterého vyplývalo, že prokurista stěžovatele neměl vůbec možnost do areálu vstoupit, natož vjet svým vozidlem.

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

Z odůvodnění:

(...)[22] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, zabýval se tím, zda městský soud i správní orgány věcně správně posoudily pro spor stěžejní otázku, tedy zda dvacet osm stožárů stojících na pozemku ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení b) jsou stožáry na vlajky do výšky 8 m, či reklamním zařízením, případně stavbou pro reklamu. V případě, že by bylo shledáno, že stavbou je pouhý stožár na vlajky do výšky 8 m, by totiž jejich umístění nevyžadovalo územní souhlas či rozhodnutí, a následně také stavební povolení či ohlášení. V opačném případě by však absence rozhodnutí či opatření stavebního úřadu (včetně dodatečného povolení) měla vést k rozhodnutí o odstranění stavby. (...)

[28] Ustanovení § 79 odst. 3 stavebního zákona (v dnes platném znění § 79 odst. 2 tohoto zákona) obsahuje výčet druhů staveb a zařízení, které nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas. Z povahy věci se jedná o nejjednodušší stavební záměry, které jsou z hlediska územního méně významné a u kterých není potřeba kontroly stavebním úřadem. Jde o stavby a zařízení, které svým rozsahem a charakterem neohrožují veřejný zájem ani oprávněné zájmy ostatních osob, zejména vlastníků sousedních pozemků (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2018, čj. 29 A 197/2016-80).

[29] Pokud jde o pojem *stožár pro vlajky* použitý v § 79 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, jde podle komentářové literatury (Malý, S. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer 2013) o solitérní svíslé technické zařízení, resp. osamělou kolmou stavbu. Omezení stožáru pro vlajky spočívá jednak v maximální možné výšce (8 m), jednak v účelu takového stožáru. Musí jít vždy o stožár určený výlučně pro vlajky, a nikoliv pro jiné účely. Určení toho, co je a co není „vlajkou“, nemusí být v praxi v některých případech zcela jednoznačné. Na žádných dalších „parametrech“ této stavby z hlediska jejího umístování již nezáleží.

[30] V samotném pojmu stožár pro vlajky je z povahy věci přítomna nejen jeho vnější vlastnost (osamělá kolmá stavba do výšky 8 m), ale také účel využití (vyvěšení vlajky, nikoliv umístování reklamy). To ostatně odpovídá i smyslu právní úpravy, jak ji soud vyložil shora (bod [28]), neboť vynětí stožárů pro vlajky z územního rozhodování sleduje jak hledisko bezpečnosti staveb (proto jde pouze o stožáry do výšky 8 m), tak i kvalitu prostředí, do něhož je stožár umístován. V případě vyvěšování různého typu vlajek (státních, mezinárodních organizací či znaků územních samosprávných celků atd.) lze bez dalšího předpokládat naplnění veřejného zájmu (a některým orgánům veřejné moci je vyvěšení státní vlajky dokonce stanoveno zákonem č. 352/2001 Sb., o užívání státních

symbolů České republiky a o změně některých zákonů, jako jejich povinnost). Naproti tomu umístování reklamy, lhostejno na jakém nosiči, sleduje zájem soukromý (viz definici reklamy v § 1 odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů), který může být legitimně omezen jiným konkurujícím veřejným zájmem (například vyloučením tzv. vizuálního smogu, bezpečností účastníků silničního provozu, pokud je reklama umístována v blízkosti komunikací atd.). Z toho důvodu je nutné trvat na tom, aby zařízení, jehož účelem je nést reklamu, bylo posouzeno hledisky územního a stavebního řízení.

[31] Závěr městského soudu, dle kterého je pro posouzení charakteru stavby bezpředmětné, jakému účelu slouží, je proto chybný. Účel stavby je naopak zásadní pro určení charakteru stavby.

[32] Účel stavby vlastník stavby vymezuje ještě před jejím zahájením, neboť i z něj je pak možné určit, zda bude třeba získat určitou formu souhlasu, rozhodnutí či povolení, a to jak v územním, tak stavebním řízení, či nikoli. V případě, že se vlastník stavby rozhodne účel stavby změnit, je jeho povinností takovou změnu stavební úřad požádat.

[33] Vlastník stavby má také povinnost uchovávat ověřenou dokumentaci stavby odpovídající jejímu skutečnému provedení (§ 125 odst. 1 stavebního zákona), z níž je účel stavby zjištělný. Tato povinnost se vztahuje na stavby podléhající povolovacímu procesu, v jehož rámci byla dokumentace ověřena. Stavební zákon výslovně neposkytuje odpověď na otázku, jakým způsobem je zjištělný účel stavby, jež se jeví jako stavba nevyžadující žádnou formu souhlasu, povolení nebo ohlášení v územním ani stavebním řízení ve smyslu § 79 odst. 3 a § 103 stavebního zákona, a k níž tedy z logiky věci ani nemohla vzniknout žádná ověřená dokumentace stavby odpovídající jejímu skutečnému provedení. Lze ji však dovodit právě ze znění § 125 odst. 2 stavebního zákona.

[34] Podle § 125 odst. 2 stavebního zákona „[n]ejsou-li zachovány doklady, z nichž by bylo možné zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena“. Nevývratitelná domněnka posouzení účelu stavby dle jejího stavebně technického vybavení však nastane teprve za situace, pokud se nedochovala vůbec žádná relevantní stavební dokumentace o povoleném účelu stavby (podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2016, čj. 10 A 182/2012-59, č. 3626/2017 Sb. NSS).

[35] U staveb nepodléhajících povolovacímu procesu lze analogicky dovodit, že se účel stavby zjišťuje z písemných dokladů existujících ke stavbě, a teprve za situace úplné absence takových dokumentů, ze kterých by byl účel stavby zjištělný, dovozuje se podle jejího stavebně technického uspořádání. Vzhledem k tomu, že v případě staveb podle § 79 odst. 3 a § 103 stavebního zákona neexistuje ověřená stavební dokumentace, může sloužit k prokázání účelu stavby jakýkoliv jiný dokument, včetně soukromoprávních ujednání (typicky smlouva o dílo uzavřená mezi stavebníkem a zhotovitelem stavby).

[36] Účel, k němuž osoba zúčastněná na řízení 1) budovala stožáry, je v daném případě zjištělný z obsahu nájemní smlouvy, kterou uzavřela dne 15. 5. 2012 s osobou zúčastněnou na řízení 2) jako vlastníkem a pronajímatelem pozemku. Článek 3 nájemní smlouvy zní: „*Účelem této smlouvy je stavba 17 stožárů ve vlastnictví nájemce na předmětu nájmu. Stožáry a jejich reklamní plochy (vlajky) budou sloužit realizaci reklamních kampaní nájemcem anebo klientem nájemce. Pronajímatel tímto výslovně souhlasí se stavbou 17 stožárů a s jejich využitím pro účely reklamních kampaní.*“ Z tohoto ustanovení nájemní smlouvy tedy jasně vyplývá zamýšlený záměr, aby stavba sloužila reklamním účelům.

[37] Závěr o tom, že skutečným účelem stavby je reklama, podporuje i jeho objektivní provedení. Nejedná se totiž o „solitérní svíslé technické zařízení“, které by z povahy věci nepředstavovalo takové narušení okolního prostoru, nýbrž jde o stavbu dvaceti osmi stožárů, o jejichž funkčním a estetickým propojení není pochyb a které tak vytvářejí jeden funkční celek. I toto provedení stavby dokládá, že stavba neměla sloužit jako jednotlivé stožáry nesoucí vlajku, ale jako celek nezanedbatelného množství stožárů, jenž měl spojovat jejich účel využití, tj. reklamní propagaci aktivit osoby zúčastněné na řízení 1) coby stavebníka. Jinak řečeno, nešlo o dvacet osm samostatných „staveb“, nýbrž o stavbu jedinou, a takto je třeba na ni nahlížet.

[38] Je proto bezpředmětné, že správní orgán I. stupně na základě místního šetření, kontrol, které na místě v průběhu správního řízení prováděl, a také z fotografií, které v průběhu řízení dokládal sám stěžovatel, zjistil, že na některých stožárech visí vlajky ČR a vlajky EU a některé zůstaly neobsazeny. Tento stav, který osoby zúčastněné na řízení deklarovaly vůči stavebnímu úřadu v průběhu správního řízení, totiž zjevně neodpovídá zamýšlenému účelu stavby.

[39] Správní orgány i městský soud tedy dospěly k nesprávnému závěru, že daná stavba je pouze dvaceti osmi stožáry pro vlajky do výše 8 m, jejichž umístění podle § 79 odst. 3 písm. b) stavebního zákona nevyžaduje územní souhlas ani jinou formu rozhodnutí stavebního úřadu a podle § 103 odst. 1 písm. c) téhož zákona stavební povolení ani ohlášení. Nenaplníje totiž jeden z definičních znaků stožáru pro vlajky, kterým je jeho účel, neboť skutečným účelem stavby, zjištěným z nájemní smlouvy uzavřené mezi osobami zúčastněnými na řízení, je sloužit k propagaci a reklamě. Nejedná se tak o zařízení ojedinělé, stojící samostatně, nýbrž o stavbu bezmála třiceti stožárů, o jejichž vzájemném funkčním propojení a využití není pochyb.

[40] V dalším řízení se proto správní orgány vypořádají s otázkou, zda se jedná o stavbu pro reklamu či reklamní zařízení, z čehož dovodí, jakou veřejnoprávní regulací taková stavba vyžadovala v územním a stavebním řízení. Z odpovědi na tyto otázky pak dovodí další důsledky podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[41] Stěžovatel rovněž namítá, že skutečnou motivací osob zúčastněných na řízení bylo znemožnit mu vstup na jeho pozemky a do jeho výrobního areálu, přestože mu soudy v občanském soudním řízení zřídily právo odpovídající věcnému břemeni průchodu a průjezdu bez jakéhokoli omezení, a to na dobu neurčitou ode dne právní moci rozsudku čj. 51 C 124/2010-450 ze dne 10. 7. 2015. Jak uvedl již žalovaný, dodržování práv vyplývajících z rozsudků civilních soudů, které přiznaly stěžovateli právo chůze a jízdy přes pozemky osoby zúčastněné na řízení 2), je možné vymáhat občanskoprávními prostředky, nikoli veřejnoprávní cestou. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné k tomu poznamenat, že to platí pouze v případech, že překážky bránící výkonu soukromých práv nejsou posouzeny jako stavba, vyžadující ke svému zřízení rozhodnutí stavebního úřadu jako správního orgánu. V takovém případě stavební úřad v řízení o odstranění stavby nesleduje pouze ochranu veřejného zájmu, ale též přispívá k ochraně subjektivního práva osoby, která by jinak byla účastníkem stavebního či územního řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v nedávném rozsudku výslovně uvedl: „*Řízení o odstranění stavby včetně eventuelního 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*“ (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, bod 56).

4208

Věřejné opatrovnictví: výkon funkce veřejného opatrovníka obcí

Řízení před soudem: kompetenční žaloba

k § 471 odst. 3 občanského zákoníku, ve znění do 19. 6. 2018

I. Věřejné opatrovnictví dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku je výkonem nevchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto korporace v obdobném postavení jako jakákoliv osoba soukromého práva.

II. Výkon funkce veřejného opatrovníka obcí dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku není výkonem přenesené působnosti.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, čj. Komp 3/2018-87)

Prejudikatura: č. 3630/2017 Sb. NSS; č. 19/2018 Sb. NS; č. 153/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2936/15), č. 73/2017 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 3/14).

Věc: T. B., proti 1) Ministerstvu práce a sociálních věcí, 2) Ministerstvu spravedlnosti a 3) Ministerstvu vnitra, o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Žalobce 13. 11. 2017 požádal Úřad městské části Praha 13 (dále jen „úřad“) o nahlížení do spisu veřejného opatrovníka ve věci své matky paní M. B. Úřad řízení usnesením z 29. 11. 2017 přerušil a vyzval žalobce k doložení právního zájmu k nahlížení do spisové dokumentace; proti usnesení podal žalobce 4. 12. 2017 odvolání.

Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) rozhodl 8. 1. 2018 o odvolání proti usnesení o přerušení řízení tak, že jej zrušil a věc vrátil úřadu k novému pojednání. Odůvodněním zavázal úřad řízení o žádosti žalobce zastavit dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ve výroku však mylně uvedl, že „odvolání se ruší“. Vadu napravil usnesením z 5. 2. 2018 o opravě zřejmých nesprávností ve výroku, kterým nahradil slovo „odvolání“ textem „napadené usnesení“.

Žalobce však již 23. 1. 2018 podal opravný prostředek proti rozhodnutí o odvolání, ve kterém namítl, že odvolání nelze žádným způsobem zrušit. Nahlížení do spisu požaduje v souladu s oprávněnými zájmy opatrovance. Domáhal se informace o tom, co může opatrovník synovi opatrovance sdělit, a co již nikoliv. Magistrát posoudil opravný prostředek jako podnět k přezkumnému řízení a postoupil jej Ministerstvu spravedlnosti.

Ministerstvo spravedlnosti [žalovaný 2)] odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem ze dne 10. 4. 2018 věc postoupilo Ministerstvu vnitra. Žalovaný 2) uvedl, že není nadřízeným správním orgánem magistrátu; ústředním orgánem státní správy pro archivnictví a spisovou službu je Ministerstvo vnitra. Věc se netýká agendy veřejného opatrovnickví, naopak rozhodný je výklad správního řádu. I pokud by věc spadala do agendy veřejného opatrovnickví, nejedná se o okruh působnosti žalovaného 2).

Ministerstvo vnitra [žalovaný 3)] odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem ze dne 24. 4. 2018 věc postoupilo Ministerstvu práce a sociálních věcí. Žalovaný 3) uvedl, že pro určení nadřízeného orgánu je rozhodující to, že se jedná o agendu veřejného opatrovnickví vykonávanou obcemi v přenesené působnosti, přičemž vláda schválila návrh zákona, kterým svěčila tuto agendu Ministerstvu práce a sociálních věcí. Uvedlo, že závěr lze dovodit rovněž z § 9 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „zákon č. 2/1969 Sb.“).

Ministerstvo práce a sociálních věcí [žalovaný 1)] odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem ze dne 12. 6. 2018 věc vrátilo zpět Ministerstvu vnitra. Žalovaný 1) uvedl, že pro posouzení věci je rozhodný správní řád, jehož gestorem je Ministerstvo vnitra. Výkon činností sociální práce sociálních pracovníků je odlišný od veřejného opatrovnickví, které proto nespadá do agendy žalovaného 1). Kompetenci v oblasti veřejného opatrovnickví má ministerstvo spravedlnosti.

Žalovaný 3) opětovně odmítl svou pravomoc se zabývat podnětem k provedení přezkumného řízení a vrátil dne 19. 6. 2018 spisovou dokumentaci magistrátu bez věcného vyřízení.

Žalobce poté podal dne 25. 7. 2018 kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

V žalobě tvrdil, že mezi žalovanými vznikl záporný kompetenční spor. S odkazem na usnesení vlády č. 1021/16 uvedl, že agenda veřejného opatrovnickví náleží Ministerstvu práce a sociálních věcí. Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozhodl, že k vydání rozhodnutí je příslušný žalovaný 1).

Žalovaný 1) uvedl, že nemá zákonné zmocnění k tomu, aby vedl řízení týkající se veřejného opatrovnickví. Za nerozhodný považoval návrh zákona, který mu svěčuje působnost v oblasti veřejného opatrovnickví. Zákonným zmocněním není § 9 zákona č. 2/1969 Sb. ani gesce žalovaného 1) nad zkouškou pro úředníky vykonávající agendu veřejného opatrovnickví dle vyhlášky Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků (dále jen „vyhláška č. 512/2002 Sb.“). Dále uvedl, že neprobíhá žádný správní řízení, ve kterém by kompetenční spor mohl vzniknout, a proto tu žádný není.

Žalovaný 2) uvedl, že žaloba není přípustná, protože ve věci nejde o kompetenční spor dle § 97 s. ř. s. Přezkumné řízení lze zahájit pouze z moci úřední a v dané věci tak žádný orgán neučinil. Neprobíhá tedy řízení, ve kterém by spor mohl vzniknout.

Pokud by však Nejvyšší správní soud shledal žalobu přípustnou, zastával žalovaný 2) názor, že nemá pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení. S odkazem na usnesení vlády č. 1021/16 a vyhlášku č. 512/2002 Sb. považoval za nejvhodnější, aby se věcí zabývalo Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Žalovaný 3) uvedl, že pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení má žalovaný 1). Rozhodující je, že se věc týká agendy veřejného opatrovnictví, která je vykonávána v přenesené působnosti. Rovněž odkázal na usnesení vlády č. 1021/16, návrh zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, a § 9 zákona č. 2/1969 Sb., z nichž dovozoval pravomoc žalovaného 1).

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobce podal návrh na zahájení řízení dle § 97 s. ř. s. Žalobce podání označil jako „*Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů*“ a navrhuje, aby „*zvláštní senát pro rozhodování kompetenčních sporů [...] vydal podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. následující usnesení*“. V podání však rovněž odkazuje na § 97 a § 98 s. ř. s. a uvádí, že podává návrh dle těchto ustanovení.

[18] Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je orgán soudního typu, který však není součástí Nejvyššího správního soudu. K projednání návrhu na zahájení kompetenčního sporu dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů není Nejvyšší správní soud příslušný. Pokud by takový návrh žalobce podal, byl by nepřípustný dle § 99 písm. b) s. ř. s.

[19] Žalobce opírá odůvodnění návrhu o soudní řád správní; zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů užívá jen v označení podání a návrhu petitu. Soud zohlednil zákonnou úpravu, účel řízení, jakož i soudu známý stav věci a dospěl k závěru, že žalobce projevil vůli zahájit kompetenční spor dle § 97 s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda se v dané věci jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou – mimo jiné – ústřední správní úřady navzájem. Podle zákona č. 2/1969 Sb. jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí (§ 9 odst. 1), Ministerstvo spravedlnosti (§ 11 odst. 1) a Ministerstvo vnitra (§ 12 odst. 1) ústředními orgány státní správy. Podmínka § 97 odst. 1 s. ř. s. je splněna.

[21] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že nemohl přihlídnout k usnesení vlády č. 1021/16 a návrhu zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, protože se nejedná o platné právní předpisy. Projednávání návrhu zákona (sněmovní tisk č. 992 VII. volebního období Poslanecké sněmovny) bylo ukončeno s koncem volebního období Poslanecké sněmovny, přičemž neproběhlo ani první čtení.

[22] Z předložené dokumentace je zřejmé, že předmětem tvrzeného kompetenčního sporu je určení správního orgánu příslušného zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení ve věci žádosti žalobce o nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem, kterým je Městská část Praha 13.

[23] Soud se nejprve zabýval namítanou neexistencí správního řízení, v němž by spor vznikl a z toho plynoucí neexistencí kompetenčního sporu. Přitom se zaměřil zejména na povahu funkce veřejného opatrovníka a jejího výkonu, protože jsou pro věc rozhodné.

[24] Soud jmenuje opatrovníka člověka, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Opatrovnictví je institutem soukromého práva, a to i v případě, že se jedná o tzv. veřejného opatrovníka. Dle § 471 odst. 2 občanského zákoníku je veřejný opatrovník ustanoven až podpůrně v případě, že tu není žádná jiná vhodná osoba; osoba neschopná obstarat své záležitosti nesmí zůstat bez ochrany. Ochrana v posledku, pokud tu není nikdo jiný, zajistí obec, která chrání zájmy a práva opatrovance, a jedná se tak z její strany o ochranu zájmů osoby a člověka jako takového.

[25] Dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku má způsobilost být veřejným opatrovníkem obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění těchto úkolů. Veřejným opatrovníkem soud ustanoví přímo obec nebo osobu zřízenou obcí za účelem výkonu funkce veřejného opatrovníka, nikoli jejich

orgány, jako jsou např. obecní nebo městský úřad (srov. Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha : Wolters Kluwer, 2014). Obec má „způsobilost“ být opatrovníkem, což je pojem soukromoprávní, nikoliv „pravomoc“ vykonávat funkci opatrovníku, což by byl pojem veřejnoprávní.

[26] Výkon funkce veřejného opatrovníka hlavním městem Prahou nebo městskou částí je dle § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, výkonem přenesené působnosti. Stejně stanoví pro obce § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zdá se tedy, že dle zákona o hlavním městě Praze a obecního zřízení je veřejné opatrovnictví státní správou, jejíž výkon byl zákonem svěřen obci.

[27] Nicméně aby mohlo dojít k přenosu působnosti státu na jiné subjekty, musí jí stát nejprve mít. Působnost obecně vyjadřuje okruh úkolů, které zákon vymezuje určitému subjektu veřejné správy nebo konkrétnímu vykonavateli veřejné správy. Žádný zákon však působnost státu ve věcech veřejného opatrovnictví neupravuje; zákon o veřejném opatrovnictví v současné době neexistuje. Z § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení, které stanoví, že výkon veřejného opatrovnictví obcí je výkonem přenesené působnosti, nelze dovést, že stát tuto působnost má. Uvedená ustanovení mohou pouze již existující působnost přenést.

[28] O výkon přenesené působnosti nemůže jít ani z důvodu výkonu veřejného opatrovnictví přímo obcí (nikoliv jejími orgány). Dle čl. 105 Ústavy nelze „svěřit“ výkon státní správy obcím a krajům jakožto územním společenstvím občanů (čl. 100 odst. 1), resp. veřejnoprávním korporacím (čl. 101 odst. 3), nýbrž jen jejich „orgánům“ (Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 1237.). Výkonem státní správy nejsou pověřeny územní samosprávné celky, ale jejich jednotlivé orgány. Jinak řečeno, stát toliko využívá existence územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy. Tato koncepce je celkem logická, neboť subjektem státní správy je nadále stát a odpovědnost za její výkon nese stát, nikoliv územní samosprávný celek jako veřejnoprávní korporace. Proto mohou být výkonem státní správy pověřeny jednotlivé orgány, nikoliv obec či kraj jako veřejnoprávní subjekt (Rychetský, P., Langášek, T. Pospíšil, I. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, 2015).

[29] Výkon veřejného opatrovnictví v působnosti přenesené by se rovněž dostával do kolize s působností soudů. Pouze opatrovnícký soud v rámci své pravomoci a příslušnosti ustanovuje rozhodnutím opatrovníka. Není přípustné, aby do jeho rozhodování zasahovaly správní orgány. Pokud by výkon veřejného opatrovnictví byl nepřímou státní správou vykonávanou obcemi, mohl by do jeho výkonu zasahovat dle § 65 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 2 obecního zřízení krajský úřad. Je však nepřípustné, aby krajský úřad rozhodl o tom, že veřejné opatrovnictví bude vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří obec ustanovená soudem. Veřejné opatrovnictví pověřeným obecním úřadem by se rovněž mohlo v jednotlivých případech dostat do rozporu se zněním § 471 odst. 3 občanského zákoníku ve slovech „*kde má opatrovanec bydliště*“. Ustanovení § 65 odst. 1 obecního zřízení navíc hovoří o orgánech obce, jak však bylo řečeno výše, veřejné opatrovnictví vykonává obec samotná, nikoliv její orgány.

[30] Zákon o hlavním městě Praze ani obecní zřízení nemohou změnit povahu institutu opatrovnictví. Obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník. Rozdíl spočívá pouze v tom, že jmenování obce opatrovníkem není vázáno na její souhlas. Pokud funkci opatrovníka vykonává fyzická osoba, což občanský zákoník preferuje, nevykonává veřejnou moc. Opatrovník autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech a nemůže svou vůli sám vynucovat na třetích osobách. Postavení obce je stejné – ani obec nevykonává při výkonu funkce veřejného opatrovníka veřejnou moc.

[31] V projednávané věci proto nejde o výkon vrchnostenské správy, může však jít o správu nevrchnostenskou. Vrchnostenská a nevrchnostenská správa se rozlišuje dle toho, zda stát (obec apod.) může adresátům jednostranně určovat, co je pro něj právem a co není (Hoetzel, J. *Československé správní právo.* Praha : Melantrich, 1937, s. 15.). Vrchnostenská správa, též výsostná, nařizovací, zásahová, je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, které se realizují právními formami veřejného práva (Hendrych, D. a kol., *Právní slovník.* 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009.). Vrchnostenskou správu lze také charakterizovat jako jednostranné autoritativní rozhodování. Naopak správu nevrchnostenskou, též sociální, jako činnost obdobnou

té, kterou provozují soukromníci (Weyr, F. Funkce státní. In Hácha, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 700.).

[32] Z výše uvedeného popisu veřejného opatrovnictví plyne, že v posuzované věci jde o správu nevrchnosťenskou. Tu vykonává obec jako veřejnoprávní korporace dle § 2 odst. 1 obecního zřízení. Ve věci veřejného opatrovnictví uvedenému odpovídá znění § 471 odst. 3 občanského zákoníku, dle kterého má způsobilost být opatrovníkem obec jako osoba, subjekt ve smyslu soukromého práva, nikoliv jako správní orgán či úřad, jež zde chápeme jako svazek kompetencí. Závěr, že obec vykonává funkci veřejného opatrovníka jakožto osoba, plyne ze znění zákona (§ 471 odst. 3 občanského zákoníku), z odborné literatury (Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Svazek I. Praha : Wolters Kluwer, 2014, k § 471), judikatury (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1288/2016, 21 Cdo 1295/2016, 21 Cdo 1296/2016, 21 Cdo 1297/2016, 21 Cdo 1677/2016, č. 19/2018 Sb. NS, bod 33) a rovněž povahy institutu opatrovnictví. Tento výklad rovněž respektuje čl. 105 Ústavy.

[33] Soudy je znám náleží Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 2936/15, č. 153/2016 Sb. ÚS, který v bodě 19 uvádí, že výkon funkce veřejného opatrovníka je výkonem přenesené působnosti. Tento závěr je ale učiněn pouze s odkazem na nespécifikované „předchozí judikaturní výklady“ a na znění § 149b odst. 3 obecního zřízení. Ústavní soud se povahou veřejného opatrovnictví podrobně nezabýval a rozhodnutí Nejvyššího soudu v dané věci zrušil pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), protože Nejvyšší soud nevypořádal v dovolání vznesenou námitku. Jelikož je nález Ústavního soudu opřen o právo na spravedlivý proces a problematiku rozhodnou pro nyní projednávanou věc podrobněji nezkoumal, považuje Nejvyšší správní soud za přípustné se s ohledem na svou vlastní argumentaci od jeho závěru odchýlit.

[34] Nejvyšší správní soud se dále zabýval výkladem § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení, protože z výše uvedených důvodů nemohou upravovat přenos působnosti. Předmětná ustanovení byla do obecního zřízení a zákona o hlavním městě Praze začleněna zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva (tzv. „změnový zákon“). Nepřichází tedy v úvahu ani nepřímá derogace těchto ustanovení občanským zákoníkem z časových důvodů, protože nabyla účinnosti zároveň s ním. Zdá se tedy, že jsou obsoletní, právně vyčpělá; byla ovšem jako taková již přijata.

[35] Proti vložení obsoletního ustanovení do zákona stojí uznávaná koncepce racionálního zákonodárce, která je východiskem interpretace práva a z které lze dovodit, že racionální zákonodárce netvoří nadbytečné právo (srov. např. bod 6 usnesení ÚS ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 29/16). Zásadně pak nevytváří pravidla bez normativního významu (srov. např. bod 47 nálezu ÚS ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14, č. 73/2017 Sb.). V souladu s uvedeným je v nyní projednávané věci jedinou možnou cestou najít racionální interpretaci § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení.

[36] Zmiňovaná ustanovení nebyla součástí původního vládního návrhu změnového zákona a byla doplněna pozměňovacím návrhem obsaženým v usnesení ústavně právního výboru č. 200 z jeho 61. schůze konané dne 29. 5. 2013. Z uvedeného usnesení však není důvod pozměňovacího návrhu patrný. Důvod pozměňovacího návrhu nebyl zmíněn na 52. schůzi Poslanecké sněmovny dne 19. 3. 2013 při prvním čtení zákona, na 54. schůzi Poslanecké sněmovny dne 12. 6. 2013 při druhém čtení zákona ani dne 8. 8. 2013 při třetím čtení zákona. Argumentovat úmyslem zákonodárce tedy nelze.

[37] Jediným racionálním výkladem je, že účelem ustanovení je zajistit finanční zabezpečení výkonu veřejného opatrovnictví obcí, ačkoliv to zákonodárce učinil nepromyšleně. Dle § 31 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze a § 62 obecního zřízení obdrží obce a Praha ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. Důraz na finanční zabezpečení výkonu funkce veřejného opatrovníka klade rovněž Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2936/15, body 26 a 27, a obdobně Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4910/2015. Nejvyšší správní soud sdílí názor, že obce by měly za výkon funkce veřejného opatrovníka dostávat kompenzaci, zvláště v případě, že se svým ustanovením nemusí vyjádřit souhlas. Nicméně nepovažuje za vhodné, aby se fingoval výkon přenesené působnosti. Pokud zákonodárce nebo případně vláda považují náhradu za správu jmění dle § 462 občanského zákoníku za nedostatečnou, jistě jsou schopni přijmout či navrhnout jinou a neproblematickou právní úpravu nebo užít již existující instituty.

[38] Veřejné opatrovnictví je výkonem vrchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto korporace v obdobném postavení jako jakákoliv jiná soukromoprávní osoba. Na tuto činnost správní řád nedopadá. Dle § 1 odst. 1 správního řádu upravuje správní řád postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Obec jako veřejný opatrovník ale není správním orgánem a nevykonává působnost v oblasti veřejné správy. Soukromoprávní jednání pak ze své působnosti správní řád výslovně vylučuje v § 1 odst. 3. Veřejné opatrovnictví není správním řízením dle § 9 správního řádu. Nelze říci, že obec vede „řízení o veřejném opatrovnictví“; o opatrovnictví rozhoduje soud. Nejde ani o jinou činnost dle části čtvrté správního řádu. Protože nejde o správní řízení ani jinou činnost správního orgánu, nevede se ve věci spis v technickoprávním smyslu dle § 17 správního řádu.

[39] Obec obecně vykonává spisovou službu dle § 64 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. Obec s pověřeným obecním úřadem a obec se stavebním nebo matričním úřadem pak dle § 64 odst. 1 téhož zákona. Dle § 65 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 8. 2017, čj. 9 As 109/2017-37, č. 3630/2017 Sb. NSS uvedl, že obecná povinnost vést spis skutečně vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě; i když to správní řád výslovně nepředpokládá, vedou správní orgány spisy i v souvislosti s jinými postupy upravenými správním řádem, např. v rámci postupů před zahájením řízení nebo při postupech podle části čtvrté, což dokládá mimo jiné právě § 65 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě. V právě uvedeném rozsudku pak Nejvyšší správní soud dovodil, že spis vedený u Nejvyššího státního zastupitelství týkající se podání či nepodání návrhu na jmenování kandidáta do funkce státního zástupce má charakter spisové dokumentace administrativně-správní, do níž je možné nahlédnout za podmínek § 38 správního řádu. Připomněl však, že ve věci šlo o vrchnostenské rozhodování (bod 71).

[40] Ustanovení § 17 a § 38 odst. 2 správního řádu lze tedy užít i mimo správní řízení dle § 9 správního řádu, pokud jde o postup správního orgánu v jeho vrchnostenském postavení dle správního řádu či jiného veřejnoprávního předpisu (např. kontrolní činnost, srov. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2018, čj. 2 As 418/2017-38) a dokumentace má administrativně-správní charakter. Nelze je však užít zcela mimo působnost správních orgánů a v oblasti neupravené veřejným právem. V projednávané věci nejsou podmínky užitím § 38 odst. 2 správního řádu plynoucí z judikatury splněny. Na spis vedený obcí mimo oblast vrchnostenské správy ve věci veřejného opatrovnictví nelze § 38 odst. 2 správního řádu aplikovat, a to ani pomocí analogie, protože jde o situaci zcela odlišnou od správního řízení dle § 9 správního řádu, jak dokládá povaha veřejného opatrovnictví vylíčená výše.

[41] Ve věci nelze uplatnit § 38 odst. 2 správního řádu, vést řízení ani vydat rozhodnutí. V takovém případě je užití institutu přezkumného řízení pojmově vyloučeno. Přezkumné řízení nemůže proběhnout ani nelze zahájit. Jestliže neexistuje řízení, a dokonce ani po právu nemůže být zahájeno (začít existovat), nevzniká tu už z povahy věci kompetenční spor dle § 97 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud pak musí návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu v takovéto věci odmítnout.

[42] Soud se rovněž zabýval případnou neústavností odmítnutí kompetenční žaloby.

[43] Dle čl. 36 odst. 2 Listiny „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

[44] V projednávané věci nerozhodoval orgán veřejné správy ve funkčním pojetí. Obec jako veřejný opatrovník nevykonává vrchnostenskou správu a nerozhoduje o právech a povinnostech. Jednání obce tedy nelze podřadit pod čl. 36. odst. 2 Listiny.

[45] Ve věci se nejedná ani o odepření spravedlnosti, což je postup, při němž by soud odmítl ochranu subjektivního práva osoby bez zákonných důvodů. Stěžovatel však nemá subjektivní právo, není tu tedy co chránit, a proto nemůže dojít ani k odepření spravedlnosti. Odmítnutí kompetenční žaloby tedy není protiústavní.

[46] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že je mu znám rozsudek Městského soudu v Praze čj. 15 A 15/2018-68, kterým městský soud zrušil rozhodnutí magistrátu a úřadu, která následovala po vydání rozhodnutí,

jež mělo být předmětem přezkumného řízení v projednávané věci. Uvedený rozsudek však není pro Nejvyšší správní soud závazný a s argumentací týkající se aplikace správního řádu se neztotožňuje.

4209

Rozšířený senát: usnesení o neosvobození od soudního poplatku; kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku

k § 36 odst. 3, § 46 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 1 písm. e), § 104 odst. 3 písm. b) a § 120 soudního řádu správního

I. Usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.

II. Nevyhoví-li krajský soud zcela žádosti o osvobození od soudního poplatku (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), musí vyčkat marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti tomuto usnesení a v případě jejího podání i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní, než případně zastaví řízení pro nezaplacení soudního poplatku.

III. Skončí-li řízení před krajským soudem před tím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků v tomto řízení, nesmí Nejvyšší správní soud odmítnout tuto kasační stížnost pro nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s.] dříve, než buď marně uplyne lhůta pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před krajským soudem končí, nebo (v případě podání takové kasační stížnosti) než o ní Nejvyšší správní soud rozhodne.

IV. V kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] lze uplatnit námitku nezákonnosti předchozího usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku za podmínky, že důvodem, pro nějž nedošlo k řádnému přezkumu usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků na základě kasační stížnosti podané proti němu, bylo pochybení v předchozím postupu soudů.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS, č. 3072/2014 Sb. NSS, č. 3271/2015 Sb. NSS, č. 3805/2018 Sb. NSS, č. 4107/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 68/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 613/06), č. 117/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2170/08), č. 10/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1439/09); č. 99/2013 Sb. NS.

Věc: Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka proti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí o neosvobození od soudního poplatku, o kasační stížnosti žalobce.

Spornou otázkou v projednávané věci byla možnost přezkumu rozhodnutí krajského soudu, kterým soud nevyhověl (ať částečně či zcela) žádosti účastníka řízení o osvobození od soudního poplatku, (dále též „rozhodnutí o neosvobození“) v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Předpokladem pro zodpovězení této otázky bylo posouzení přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků.

Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu proti rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 1. 2019. V průběhu řízení požádal o osvobození od soudních poplatků, tuto žádost však soud usnesením ze dne 14. 3. 2019, čj. 62 A 20/2019-17, zamítl a vyzval žalobce ke splnění poplatkové povinnosti. Usnesení bylo žalobci doručeno dne 19. 3. 2019, lhůta pro zaplacení soudního poplatku uplynula dne 29. 3. 2019. Jelikož žalobce k uvedenému dni soudní poplatek nezaplátil, krajský soud řízení usnesením ze dne 3. 4. 2019, čj. 62 A 20/2019-22, zastavil.

Dne 1. 4. 2019 podal žalobce proti usnesení čj. 62 A 20/2019-17, kterým byla zamítnuta jeho žádost o osvobození od soudních poplatků, kasační stížnost. Tu Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 11. 6. 2019, čj. Ars 2/2019-22, s odůvodněním, že v mezidobí krajský soud rozhodl nyní napadeným usnesením o zastavení řízení, a nastal tak neodstranitelný nedostatek podmínek řízení pro rozhodnutí o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození žalobce od soudních poplatků. I pokud by totiž Nejvyšší správní soud kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození žalobce od soudních poplatků vyhověl, nemohlo by se tím „otevřít“ pravomocně ukončené řízení před krajským soudem, protože by věcné projednání kasační stížnosti nemohlo vést k účinné obraně práv žalobce. Soud v usnesení zároveň uvedl, že nápravy případného pochybení krajského soudu se žalobce může domoci podáním kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení, ve které může namítat nezákonnost rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku coby vadu řízení před krajským soudem. Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení, která je předmětem nynějšího řízení, podal žalobce dne 29. 4. 2019. Uplatnil v ní jedinou námitku, a sice že krajský soud zastavil řízení, aniž bylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků.

Senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí (dále jen „volební senát“) při předběžném projednání věci zjistil, že způsob kasačního přezkoumání rozhodnutí krajských soudů o neosvobození žalobce od soudních poplatků a rozhodnutí krajských soudů o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu by v určitých situacích mohl vést až k odepření účinné soudní ochrany. Zároveň v judikatuře existuje rozpor ohledně toho, zda lze v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku přezkoumat i rozhodnutí krajského soudu o neosvobození žalobce od soudních poplatků.

Volební senát poukázal na to, že pokud krajský soud poté, co zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků, zastaví řízení pro nezaplacení soudního poplatku dříve, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, jsou kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků odmítány podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. proto, že (po podání kasační stížnosti) nastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. K tomu odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2003, čj. 6 Ads 42/2003-79, ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 As 23/2005-146, a ze dne 11. 4. 2013, čj. 4 As 14/2013-17. Tato rozhodnutí byla vydána v situaci, kdy „hlavní řízení“, z něhož vzešlo napadené procesní usnesení krajského soudu, pravomocně skončilo a buď proti němu nebyla podána kasační stížnost, nebo ji Nejvyšší správní soud odmítl ještě před rozhodováním o kasační stížnosti proti procesnímu usnesení.

Dále volební senát poukázal na usnesení ze dne 24. 8. 2016, čj. 8 As 124/2016-25, kdy Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení, proto, že v mezidobí krajský soud pravomocně rozhodl ve věci samé, a to přesto, že proti rozsudku krajského soudu byla podána kasační stížnost a nebylo o ní dosud rozhodnuto. Toto rozhodnutí by bylo možno chápat jako odlišení od výše uvedených rozhodnutí, neboť se jednalo o nepříznání postavení osoby zúčastněné na řízení a takové osobě soudní řád správní výslovně umožňuje podat kasační stížnost proti konečnému rozhodnutí ve věci (viz § 106 odst. 2 s. ř. s.).

Usnesením ze dne 10. 7. 2018, čj. 1 As 193/2018-17, odmítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení o (ne)ustanovení zástupce žalobci proto, že krajský soud po podání kasační stížnosti pravomocně zastavil řízení. Nejvyšší správní soud v této procesní situaci shledal, že rozhodnutí o kasační stížnosti nemůže stěžovateli přinést žádný užitek, nicméně tento závěr „neznamená, že by žalobce namítající nezákonnost rozhodnutí o ustanovení zástupce zůstal po skončení řízení před krajským soudem bez možnosti dosáhnout nápravy případného pochybení krajského soudu. V takovém případě je oprávněn podat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věci samé, v níž může namítnout vadu řízení před krajským soudem spočívající v tom, že existovaly důvody, které zpochybňují zákonnost rozhodnutí o ustanovení zástupce.“

První senát k tomu poznamenal, že si je vědom toho, že „[v] době podání návrhu byly podmínky řízení o kasační stížnosti splněny. Předmět řízení však v jeho průběhu odpadl, přičemž tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný.“

Ve výše uvedených rozhodnutích odmítl Nejvyšší správní soud kasační stížnosti proti usnesení o nevyhovění žádosti o (úplně) osvobození od soudních poplatků a/nebo usnesení o nevyhovění žádosti o ustanovení (konkrétního) zástupce, které je typově stejné a je s rozhodováním o žádosti o osvobození od soudních poplatků zpravidla úzce svázáno, či proti usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení (zde však s výhradou možného odlišení na základě § 106 odst. 2 s. ř. s.) proto, že řízení před krajským soudem ještě před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu pravomocně skončilo. Zároveň však soud v těchto usneseních připouští přezkum napadených procesních rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu, a to jako možnou vadu řízení.

Tento právní názor byl však dle volebního senátu v rozporu s judikaturou, která se vyvinula v řízeních o přezkumu usnesení krajských soudů o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku a která v této fázi již vylučovala přezkum předcházejících procesních rozhodnutí krajských soudů o neosvobození žalobce od soudních poplatků.

K této linii judikatury odkázal volební senát na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, čj. 1 As 27/2005-87, usnesení ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, ze dne 13. 2. 2019, čj. 1 Asz 411/2018-37, či rozsudek ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 As 65/2010-106. V tomto rozsudku soud konstatoval, že v kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku lze úspěšně namítat pouze to, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení, nikoli že byly splněny podmínky pro přiznání osvobození od soudních poplatků. V rozsudku ze dne 4. 12. 2013, čj. 1 As 138/2013-10, první senát zdůraznil, že předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku „není a nemůže být zákonnost rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků krajským soudem. Proti tomuto rozhodnutí bylo možno podat samostatnou kasační stížnost, což stěžovatel také, ač neúspěšně, učinil.“ Podobné závěry Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudcích ze dne 28. 8. 2014, čj. 3 As 132/2014-11, ze dne 8. 1. 2015, čj. 9 As 262/2014-13, či ze dne 11. 6. 2015, čj. 7 As 118/2015-18. Soud se námitkami týkajícími se procesního usnesení v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí odmítl zabývat s odůvodněním, že o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků bylo věcně rozhodnuto, a projednání námitek týkajících se podmínek pro osvobození od poplatků tak bránila překážka věci rozhodnuté, případně proto, že takové námitky se mívají s důvody, pro něž krajský soud řízení zastavil (nebyla-li proti procesnímu usnesení podána kasační stížnost).

Podle volebního senátu vedle sebe výše popsané judikатурní linie nemohly obstát. Nadto poukázal na skutečnost, že pokud v důsledku zastavení řízení před krajským soudem nastává neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků vedoucí k odmítnutí této kasační stížnosti (bez ohledu na případnou kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení), přičemž však v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení nelze posoudit, zda byly splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků, nemá stěžovatel v situaci, kdy krajský soud zastaví řízení ještě před rozhodnutím o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, žádný prostředek ochrany před nezákonným zamítnutím o žádosti o osvobození od poplatků. Jeho kasační stížnost proti takovému rozhodnutí je totiž odmítnuta a v kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení by takové námitky nebyly přípustné. Má-li být stěžovateli poskytnuta účinná ochrana jeho práva na přístup k soudu, je třeba připustit i v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení přezkum podmínek pro osvobození stěžovatele od soudních poplatků v řízení před krajským soudem.

Takový postup by podle názoru volebního senátu nebyl nezákonný, naopak by přispěl k účinnější ochraně procesních práv účastníků řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení podat z důvodu tvrzené nezákonnosti tohoto rozhodnutí, která může spočívat i ve vadě řízení, které mu předcházelo (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 6 As 2/2015-128, a ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Asz 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Vadou řízení může být jakýkoli nezákonný procesní postup krajského soudu, který se promítne do konečného výsledku řízení. Skončí-li řízení zastavením pro nezaplacení soudního poplatku, může spočívat vada právě v tom, že krajský soud žalobce neosvobodil od soudních poplatků, ačkoli pro to byly splněny zákonem stanovené důvody (v případě osvobození by totiž po žalobci nebylo možné požadovat soudní poplatek a v důsledku jeho nezaplacení zastavit řízení).

Připustit přezkum podmínek pro osvobození od soudních poplatků i v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení by vedlo k tomu, že by se Nejvyšší správní soud touto otázkou mohl zabývat dvakrát. To lze považovat za nepraktické (s ohledem na rostoucí zatížení Nejvyššího správního soudu) i za zbytečné. Zabránit by se tomu dalo jednak tak, že by se posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení připustilo pouze v situaci, kdy by proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebyla podána kasační stížnost, popřípadě by o ní Nejvyšší správní soud nerozhodl věcně (jako například v projednávané věci), jinými slovy, pokud by otázka osvobození žalobce od soudních poplatků nebyla věcí rozhodnutou, ostatně podobným způsobem argumentovala rozhodnutí čj. 1 As 138/2013-10, 7 As 118/2015-18, 9 As 262/2014-13 a 3 As 132/2014-11. Tím by se však podmínky přípustnosti určitého typu námitek konstruovaly nad rámec zákona v míře, kterou volební senát nepovažoval za únosnou.

Další variantou, jak umožnit přezkum neosvobození žalobce od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení (a zároveň zabránit všem procesním úskalím, jímž Nejvyšší správní soud čelí v důsledku dvojitého přezkumu rozhodování krajských soudů ve věcech soudních poplatků), je překonání dosavadní judikatury, která připouští kasační stížnosti proti usnesení, kterým krajský soud rozhodl o žádosti o osvobození od soudních poplatků (viz především usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012-43, č. 3072/2014 Sb. NSS). Dle názoru volebního senátu by bylo možné takové usnesení považovat za usnesení, jímž se pouze upravuje vedení řízení, proti němuž není kasační stížnost přípustná s ohledem na § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Současný model přezkumu vede k nejasnostem v procesních právech navrhovatelů v intenzitě zpochybňující jejich přístup k soudní ochraně, garantovaný v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V případě nepřipustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků by se přezkum podmínek pro osvobození od soudních poplatků přesunul do jiného pozdějšího řízení, avšak bez újmy na účinnosti ochrany práv účastníků řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud zrušil usnesení o zastavení řízení pro vadu spočívající v nezákonném rozhodnutí krajského soudu o neosvobození žalobce od soudních poplatků, musel by krajský soud ve znovuotevřeném řízení vytknutou vadu napravit a rozhodnout o žádosti o osvobození od soudních poplatků v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (usnesením o vedení řízení není soud vázán a může být přehodnoceno, tzn. i bez jeho formálního zrušení).

Správní soudnictví je koncipováno jako jednostupňové, a pro úvahy o přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků proto nemůže být rozhodující, že v občanském soudním řízení je v poplatkových věcech přípustné odvolání. Nemůže být proto ani rozhodující, že z tohoto důvodu není v kontextu občanského řízení soudního usnesení o neosvobození považováno za usnesení o vedení řízení. Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek, pročež je třeba postavení Nejvyššího správního soudu srovnávat spíše s postavením Nejvyššího soudu jako soudu dovolacího. K tomu volební senát odkazuje na novelizaci § 238 občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 296/2017 Sb.“). Na jejím základě není přípustné dovolání proti usnesením, kterými bylo rozhodnuto o návrhu na osvobození od soudního poplatku nebo o povinnosti zaplatit soudní poplatek [§ 238 odst. 1 písm. i) o. s. ř., ve znění účinném od 30. 9. 2017; totéž platí pro rozhodnutí týkající se žádosti o ustanovení zástupce – srov. § 238 odst. 1 písm. j) o. s. ř.]. Paralela s přípustností dovolání proti usnesením ve věcech soudních poplatků byla přitom jedním z argumentů, na nichž spočívalo usnesení rozšířeného senátu čj. 3 As 125/2012-43, které dovedlo přípustnost kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků krajským soudem. Cílem přijetí zákona č. 296/2017 Sb. bylo snížit zátěž Nejvyššího soudu skutkově a právně jednoduchou agendou (viz důvodová zpráva), což by mohlo být relevantní především s ohledem na rostoucí zatížení Nejvyššího správního soudu.

Závěrem volební senát rozebral vývoj judikatury formující povinnost krajského soudu vyčkat s rozhodnutím o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku do doby, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků (srov. například výše citované rozsudky NSS čj. 1 As 27/2005-87 a 3 As 132/2014-11 či rozsudky ze dne 12. 9. 2007, čj. 8 As 56/2006-45, ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 132/2004-91, č. 608/2005 Sb. NSS). Tento požadavek nemá žádnou zjevnou oporu v zákoně a podřívá koncepci kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku směřujícího proti pravomocnému

rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), neboť jí fakticky přiznává automatický odkladný účinek. Není ani zřejmé, zda má Nejvyšší správní soud považovat nevyčkání krajského soudu na rozhodnutí o kasační stížnosti proti neosvobození od soudních poplatků za vadu řízení, která má vždy a sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení [v tomto směru se zcela neshodují rozsudky ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 As 34/2011-70, a ze dne 7. 8. 2014, čj. 5 As 109/2017-10 (správně 5 As 109/2014-10 – pozn. rozšířeného senátu)].

V projednávané věci se však nejednalo o rozhodnou otázku, neboť i pokud by volební senát pouze k této vadě rozhodnutí o zastavení řízení zrušil, nedomohl by se stěžovatel přezkumu usnesení o neosvobození od soudních poplatků. Kasační stížnost proti tomuto usnesení totiž volební senát v souladu s jednou z výše popsanych judikaturních linií odmítl (viz rekapitulace dosavadního postupu ve věci). Vzhledem k tomu, že pravomocné usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků není dosavadní judikaturou považováno za usnesení o vedení řízení, bez jeho formálního zrušení jím krajský soud zůstává vázán a nemůže je přehodnotit. Jediná možnost, jak stěžovateli zajistit účinnou ochranu jeho práv, je přezkoumat v tomto řízení (o kasační stížnosti proti „hlavnímu“ rozhodnutí) i zákonnost zamítnutí jeho žádosti o osvobození od soudních poplatků, čemuž však brání judikatura popsaná výše.

Z uvedených důvodů volební senát postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá rozšířenému senátu následující otázku:

Lze v řízení o kasační stížnosti proti usnesení, kterým krajský soud zastavil řízení pro nezaplacení soudního poplatku, přezkoumat ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. též vadu řízení spočívající v nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků?

Zároveň volební senát upozornil, že důvody pro kladnou odpověď na tuto otázku by z valné části dopadaly i na usnesení o žádosti o ustanovení právního zástupce, příp. na jiná procesní usnesení (včetně usnesení o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení). Dále by dle volebního senátu bylo praktické, pokud by rozšířený senát odpověděl komplexněji i na otázku, zda je nadále smysluplné a funkční setrvávat na názoru, že procesní usnesení s rozhodnutím o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků (popřípadě jiné procesní usnesení) není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení, resp. že je rozhodnutím, proti kterému je přípustná kasační stížnost. Nejvyšší správní soud by neměl být supervizorem krajského soudu, průběžně monitorujícím jeho postupy (parafraze bodu 21 odůvodnění rozsudku čj. 10 Afs 304/2019-39 ze dne 29. 1. 2020).

Rozšířený senát rozhodl tak, jak je uvedeno v právních větech výše, a věc vrátil senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí.

Z odůvodnění:

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[22] Podle § 17 odst. 1 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“.

[23] Volební senát shrnuje dvě dle jeho názoru rozporné judikaturní linie, z nichž jedna zapovídá přezkum námitek miřících proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zastavení řízení pro jeho nezaplacení, zatímco druhá přezkum těchto námitek připouští. Dle názoru volebního senátu je třeba připustit přezkum námitek proti procesnímu usnesení v řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí ve věci, jako vhodné řešení procesně komplikované situace však vidí revizi judikaturních závěrů v otázce přípustnosti kasační stížnosti proti procesním usnesením krajského soudu.

[24] Pravomoc rozšířeného senátu je tak dána.

[25] Rozšířený senát je v této věci na základě § 16 odst. 3 písm. b) s. ř. s. složen z devíti členů.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

III.2.1 K přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků

[26] Rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012-43, č. 3072/2014 Sb. NSS, dospěl k závěru, že proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), je kasační stížnost přípustná.

[27] Volební senát navrhuje změnu tohoto právního názoru. Proti přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků namítá spíše praktické důvody, zejména ve vztahu k rizikům dvojího přezkumu týchž otázek Nejvyšším správním soudem. Uvádí ovšem také, že rozhodnutí o žádosti o osvobození lze považovat za rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, proti němuž je podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost nepřipustná.

[28] Rozšířený senát se s tímto právním názorem neztotožnil a nenalezl dostatečné důvody pro překonání dosavadní ustálené judikatury.

[29] Soudní řád správní ani jiný právní předpis nevymezují znaky „rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení“ ani nestanoví, byť jen demonstrativní, výčet takových rozhodnutí.

[30] Již z právní úpravy je však zřejmé, že zákonodárce usnesení o osvobození od soudních poplatků za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, nepovažuje.

[31] Podle § 55 odst. 2 s. ř. s. soud není vázán usnesením, jímž se toliko upravuje vedení řízení. Může je tedy kdykoliv v dalším průběhu řízení změnit. Oproti tomu, pro možnost změny usnesení o osvobození od soudních poplatků stanoví soudní řád správní v § 36 odst. 3 zcela konkrétní podmínky. Přiznané osvobození může soud odejmout, a to dokonce i se zpětnou účinností, avšak pouze v případě, že v průběhu řízení vyjde najevo nedůvodnost přiznaného osvobození. Obdobnou úpravu ostatně obsahuje i občanský soudní řád v § 170 odst. 2, resp. § 138 odst. 2. Zákonodárce tedy zjevně nepovažoval otázku možnosti změny usnesení o osvobození od soudních poplatků za „vyřízenou“ právní úpravou možnosti změny usnesení, jímž se upravuje vedení řízení.

[32] Ke stejnému závěru jako rozšířený senát ve výše citovaném usnesení čj. 3 As 125/2012-43, ostatně dospěl i Nejvyšší soud při výkladu § 170 odst. 2 o. s. ř. V usnesení ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 1301/2013, č. 99/2013 Sb. NS, uvedl, že „[u]snesením, jímž zamítne žádost účastníka o přiznání osvobození od soudních poplatků, je soud vázán (§ 170 odst. 1 o. s. ř.); nejde (totiž) o usnesení, kterým se upravuje vedení řízení (§ 170 odst. 2 o. s. ř.)“.

[33] Komentářová literatura poukazuje na restriktivní přístup judikatury k pojmu „rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení“ a na příkladech dokládá, že jsou za ně považována pouze taková rozhodnutí, kterými se nezasahuje do procesních práv a povinností účastníků řízení a třetích osob, tedy, s nimiž není spojen žádný nepříznivý následek (Kocourek, T. In: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 460 a násl.). Další z autorů tohoto komentáře sice z praktických důvodů možnost chápání usnesení o neosvobození od soudních poplatků jako rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, připouští, s ohledem na ustálenou judikaturu rozšířeného senátu však pouze hypoteticky (s. 264).

[34] Také v občanském soudním řízení je k pojmu „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení“ za rozhodující považováno, „že jde o rozhodnutí, která nemají vliv na rozhodnutí ve věci samé, že se týkají otázek, které v zájmu hospodárného vedení řízení vyžadují rychlého řešení, aniž by odepření možnosti opravného prostředku mohlo být na újmu práv účastníků řízení nebo třetích osob, a že soud jimi není vázán a může je změnit, aniž by bylo potřebné podat odvolání“ (Drápal, L. In: Drápal, L.; Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád II. § 201 až 376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1600). Potřebu restriktivního výkladu připomíná rovněž N. Javůrková, která jako na vodítko pro výklad poukazuje právě na skutečnost, že takovým rozhodnutím není soud vázán a může je během dalšího řízení měnit bez formálního zrušení (Javůrková, N. In: David, L.; Ištvanek, F.; Javůrková, N.; Kasíková, M.; Lavický P. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 1076). Také podle dalších autorů, „charakteristickým znakem těchto usnesení je jejich malá důležitost z hlediska konečného rozhodnutí ve věci samé. Dá se dokonce říci, že na rozhodnutí ve věci samé nemají vliv žádné, a pokud ano, pak pouze zprostředkovaný v tom smyslu, že napomáhají, jsou-li správně využívána, efektivnímu směřování procesu k meritornímu rozhodnutí.“ (Petr, B.; Jirsa, J. In: Jirsa, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha IV*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 24). V následném výčtu sice cito autoři (obdobně jako L. Drápal, cit. dílo, s. 1600) výslovně uvádějí mimo jiné i usnesení o osvobození od soudních poplatků podle § 138 o. s. ř., z dalšího

textu komentáře je však v obou případech zřejmé, že zohledňují také obsah rozhodnutí a přípustnost odvolání proti některým usnesením posuzují různě podle toho, zda jde o rozhodnutí pozitivní nebo negativní.

[35] Není-li pojem „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení“ v každém procesním předpise autonomně definován a neexistují-li objektivní důvody dané odlišností jednotlivých soudních řízení pro to, aby byl totožný pojem chápán různě, je třeba při jeho výkladu vyjít ze zásady jednoty a bezrozpornosti právního řádu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS) a tomuto pojmu přiznat v soudním řízení správním, resp. soudním řádu správním, stejný obsah, jako má v jiných právních předpisech, v nynějším případě tedy zejména v občanském soudním řádu.

[36] Rozšířený senát se neztotožnil s názorem volebního senátu, že v nyní posuzovaném případě existují důvody pro odlišné chápání pojmu „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení“ v civilním soudním řízení a v soudním řízení správním. Volební senát správně uvádí, že tento pojem je v občanském soudním řádu výslovně použit (mimo jiné) v souvislosti s řešením otázky přípustnosti odvolání coby řádného opravného prostředku, zatímco kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným. Nelze ovšem přehlížet širší souvislost: přípustnost odvolání proti rozhodnutí o osvobození od soudního poplatku znamenala až do roku 2017 současně možnost, aby se otázkou zákonnosti osvobození od soudního poplatku zabýval Nejvyšší soud v řízení o dovolání. Podle § 237 o. s. ř. totiž, není-li stanoveno jinak, je dovolání, za splnění dalších podmínek, přípustné „proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí“. Tedy i proti rozhodnutí odvolacího soudu o odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně o osvobození od soudního poplatku. Bylo to právě až výslovně zařazení rozhodnutí o osvobození od soudního poplatku do výjimke z citovaného pravidla [§ 238 odst. 1 písm. i) o. s. ř.], provedené novelou občanského soudního řádu zákonem č. 296/2017 Sb., které přineslo změnu v této otázce.

[37] Stejně jako v případě civilního řízení soudního nelze tedy ani v soudním řízení správním do kategorie „rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení“ zařadit usnesení o neosvobození od soudních poplatků, neboť toto rozhodnutí se přímo promítá do právní sféry účastníka řízení (povinnosti zaplatit soudní poplatek) a plynou z něj důsledky mající přímý vliv na samotné řízení (zejména v případě nesplnění poplatkové povinnosti).

[38] Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že volební senát požaduje přehodnocení ustáleného právního názoru, který byl opakovaně potvrzen rozšířeným senátem, a to i v nedávné době. V citovaném usnesení čj. 3 As 125/2012-43 se rozšířený senát zabýval přímo otázkou, zda je přípustná kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku. Z učiněného závěru, že tomu tak je, pak rozšířený senát vyšel též v usnesení ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, ve kterém se zabýval otázkou poplatkové povinnosti za kasační stížnosti proti takovým usnesením, a v usnesení ze dne 10. 11. 2020, čj. 8 As 120/2020-41, č. 4107/2021 Sb. NSS, v němž se zabýval oprávněním vyšších soudních úředníků provádět úkony ve správním soudnictví, včetně otázky opravných prostředků proti těmto úkonům.

[39] Stálost judikatury je přitom sama o sobě významnou hodnotou s ohledem na princip právní jistoty. V nálezu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, č. 68/2007 Sb. ÚS, či ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08, č. 117/2009 Sb. ÚS, vyslovil Ústavní soud prioritu hodnoty stálosti judikatury, již lze prolomit pouze za podmínky splnění určitých podmínek: „*Judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezmeněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Každá změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolane i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovou změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Dokonce i kdyby takovéto procedury nebyly pro uvedené případy pozitivním právem zakotveny, nic by to neměnilo na povinnosti soudů přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí nezbytně by mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak.*“

[40] Rozšířený senát neshledal, že by v nyní projednávané situaci byly naplněny podmínky pro změnu ustálené judikatury. Taková změna by byla odůvodněna v případě, kdy by stávající koncepcí přípustnosti kasační

stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků a na ni navazující rozdělení přezkumu zákonnosti neosvobození od soudních poplatků a zákonnosti zastavení řízení v případě následného nezaplacení soudního poplatku, vedla ve svém důsledku k odepření spravedlnosti a přístupu k soudu (čl. 36 odst. 1, 2 Listiny), jak naznačuje volební senát.

[41] Taková situace však dle rozšířeného senátu nenastala, neboť volebním senátem namítané možné odepření přezkumu rozhodnutí lze vyřešit i v souladu s dosud přijímaným závěrem o přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku.

[42] Rozšířený senát tak uzavírá, že pod pojmem rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., nelze rozumět usnesení o neosvobození od soudního poplatku, a že proti takovému usnesení je kasační stížnost přípustná podle § 102 s. ř. s.

III.2.2 Nezákonné rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků není vadou řízení

[43] Volební senát v návaznosti na citovanou judikaturu klade otázku, zda se Nejvyšší správní soud může v řízení o kasační stížnosti proti usnesení, kterým krajský soud zastavil řízení pro nezaplacení soudního poplatku, zabývat předcházejícím rozhodnutím krajského soudu o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků **jako vadou řízení**.

[44] Vzhledem k tomu, že rozšířený senát setrval na právním závěru o přípustnosti samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků (viz předchozí oddíl odůvodnění), nelze na vadnost takového rozhodnutí nahlížet jako na vadu řízení. To by bylo možné, kromě jiných úkonů soudu, i u procesních rozhodnutí, avšak jen takových, která nejsou samostatně přezkoumatelná v řízení o kasační stížnosti. Typicky právě rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., tedy například usnesení o neprovedení navrženého důkazu, přerušení řízení nebo zamítnutí návrhu na ně, spojení nebo rozdělení věcí, rozhodnutí o prominutí pořádkové pokuty, výzva k odstranění vad podání apod. Oproti tomu, procesní rozhodnutí krajského soudu, proti němuž je kasační stížnost přípustná, nelze přezkoumat ke kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž řízení před krajským soudem končí, jako případnou vadu řízení. Mimo jiné i proto, že k takové vadě musí Nejvyšší správní soud přihlídnout i bez návrhu, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. To by vedlo k opakovanému přezkumu týchž otázek se všemi negativními důsledky a riziky s tím spojenými, případně k obcházení zákona v případě, kdy účastník řízení nevyužil možnosti podání kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu, ačkoliv tuto možnost měl.

III.2.3 K možnosti přezkumu námitek proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku

[45] První linie judikatury, na níž poukazuje volební senát, reprezentovaná například rozhodnutími ze dne 20. 10. 2003, čj. 6 Ads 42/2003-79, ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 As 23/2005-146, ze dne 11. 4. 2013, čj. 4 As 14/2013-17, ze dne 24. 8. 2016, čj. 8 As 124/2016-25, ze dne 10. 7. 2018, čj. 1 As 193/2018-17, dovodila nutnost odmítnutí kasačních stížností proti procesním usnesením krajského soudu (o neosvobození od soudního poplatku, ustanovení zástupce či o tom, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení), v situaci, kdy bylo krajským soudem pravomocně rozhodnuto ve věci samé.

[46] Rozšířený senát si je vědom určitých procesních odlišností jednotlivých případů řešených v citovaných a dalších obdobných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Ty spočívaly zejména v tom, zda rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo řízení skončeno, bylo vydáno ještě před podáním kasační stížnosti proti předcházejícímu procesnímu rozhodnutí krajského soudu, či až v průběhu řízení o ní, zda proti „konečnému“ rozhodnutí krajského soudu byla podána kasační stížnost či nikoliv, případně, zda o ní již bylo rozhodnuto, apod. Tyto dílčí rozdíly by mohly mít vliv na posouzení správnosti postupu krajského soudu a Nejvyššího správního soudu v těchto jednotlivých případech, pro nyní posuzovanou otázku však nejsou rozhodné, a rozšířený senát se jim proto jednotlivě nevěnuje.

[47] Druhá judikатурní linie pak v rozhodnutích o kasační stížnosti proti zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku dovodila nepřipustnost námitek proti předcházejícímu rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků s ohledem na skutečnost, že proti tomuto rozhodnutí je možné brojit samostatnou kasační

stížností. Tato linie je reprezentována např. rozsudkem ze dne 26. 1. 2006, čj. 1 As 27/2005-87, usneseními ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, ze dne 13. 2. 2019, čj. 1 Azs 411/2018-37, rozsudkem ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 As 65/2010-106, rozsudkem ze dne 4. 12. 2013, čj. 1 As 138/2013-10, rozsudkem ze dne 28. 8. 2014, čj. 3 As 132/2014-11, ze dne 8. 1. 2015, čj. 9 As 262/2014-13, či ze dne 11. 6. 2015, čj. 7 As 118/2015-18.

[48] Rozšířený senát setrvává na dříve vysloveném názoru, že vzhledem k tomu, že proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku je přípustný opravný prostředek ve formě kasační stížnosti (jak bylo potvrzeno výše), těžištěm přezkumu námitek mířících proti takovému usnesení musí být zásadně řízení o kasační stížnosti napadající toto usnesení.

[49] Volební senát proti tomu namítá nad rámec zákona konstruovanou povinnost krajských soudů vyčkat s případným zastavením řízení pro nezaplacení soudního poplatku do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci neosvobození účastníka řízení a faktické přiznání odkladného účinku těmto typům kasační stížnosti.

[50] K této otázce se vyjádřil rozšířený senát již v usnesení čj. 3 As 125/2012-43, bod 45: „*Východiskem pro postup krajského soudu přitom musí být zachování procesních práv účastníků řízení nabližených perspektivou jejich ústavního základu. Souvisí-li tedy právo napadnout rozhodnutí (zde o neosvobození od soudních poplatků) opravným prostředkem (zde kasační stížností), musí soud postupovat tak, aby účastníku řízení fakticky neznemožnil výkon tohoto práva. V opačném případě by totiž mohl být postup krajského soudu shledán rozporným s právem na soudní ochranu ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V zásadě by tedy krajský soud měl přistoupit k zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku až poté, kdy uplynula lhůta pro podání kasační stížnosti proti neosvobození od soudního poplatku (pokud krajský soud rozhodoval o odpovídajícím návrhu) a krajský soud ověřil u Nejvyššího správního soudu, že usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebylo napadeno kasační stížností.*“

[51] Vzhledem k těsnému, ve většině případů přímo závislému vztahu obou rozhodnutí krajského soudu (o návrhu na osvobození od soudního poplatku a o zastavení řízení pro jeho následné nezaplacení) se jedná o specifickou situaci, která vyžaduje výše uvedený přístup, nemá-li být podání opravného prostředku pouze teoretickou možností bez praktického dopadu a faktické možnosti přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí. V případě, že k podání kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků dojde, musí krajský soud vyčkat rozhodnutí o ní, neboť to může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé [srov. § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Citované ustanovení zakotvuje jeden z fakultativních důvodů pro přerušení řízení, je tedy věcí úvahy předsedy senátu, zda řízení přeruší (určitě spíše v případech, kdy je soud povinen rozhodnout v konkrétně stanovené lhůtě), nebo jestli marného uplynutí lhůty podání kasační stížnosti, případně rozhodnutí o ní vyčká bez dalšího. Vyčkat však musí, neboť jde o zajištění práva na soudní ochranu, jak rozšířený senát konstatoval již v usnesení čj. 3 As 125/2012-43.

[52] To platí obdobně i v případě, že v řízení u krajského soudu rozhodoval o žádosti o osvobození od soudních poplatků vyšší soudní úředník podle § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změnách souvisejících zákonů. Pokud jde o souslednost opravných prostředků, odkazuje rozšířený senát na závěry svého usnesení čj. 8 As 120/2020-41 (body 24 až 26).

[53] Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani volebním senátem připomínaná skutečnost, že se tím kasační stížností proti rozhodnutí krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku automaticky dostává účinku fakticky obdobného odkladnému účinku kasační stížnosti, aniž by jej Nejvyšší správní soud přiznal podle § 107 s. ř. s.

[54] Postup, při němž krajský soud vyčká s rozhodnutím o zastavení řízení na marné uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku, případně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní, tak musí být základním pravidlem a krajské soudy by měly na jeho dodržování dbát.

[55] Rovněž Nejvyšší správní soud však musí předcházet vzniku kolizních situací tím, že v případě rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před tímto soudem končí (typicky, ale nikoliv nutně jen, zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku), neodmítne kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků v řízení před krajským soudem dříve, než buď marně uplyne lhůta pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před krajským soudem končí, nebo (v případě podání takové kasační stížnosti) než

o ní Nejvyšší správní soud rozhodne. Má-li totiž být důvodem odmítnutí kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu skutečnost, že řízení, v němž bylo vydáno, již skončilo, musí být nejprve postaveno najisto, že tato překážka je neodstranitelná. A to navzdory skutečnosti, že rozhodnutí krajského soudu je v tu chvíli již pravomocné. I zde je případně dán důvod pro postup podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[56] Jde o obdobu případů, kdy je v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zrušeno či prohlášeno za nicotné napadené správní rozhodnutí. I v těchto případech judikatura Nejvyššího správního soudu nabádá k tomu, aby soud, má-li poznatky o tom, že rozhodnutí, jímž byl předmět soudního řízení odklizen, bylo samo napadeno u soudu, řízení přerušil a vyčkal výsledku tohoto druhého řízení. Závísí totiž na něm vyřešení otázky, zda existuje předmět řízení nebo nikoliv (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2016, čj. 3 As 253/2015-199). Jak správně upozorňuje T. Kocourek, „*v případě, že by byla žaloba proti těmto rozhodnutím úspěšná, ovšem v mezidobí byla odmítnuta první žaloba pro odpadnutí předmětu řízení, nastal by stav, že rozhodnutí považované za zaniklé, obživilo, ovšem řízení, v němž bylo toto rozhodnutí napadeno, bylo již pravomocně ukončeno bez věcného posouzení. Jelikož obnova soudního řízení není přípustná, nebylo by možné následky vzniklé unáhleným odmítnutím první žaloby odstranit.*“ (In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2019. s. 367).

[57] Pokud výše uvedeným způsobem pochybil pouze krajský soud, má Nejvyšší správní soud stále možnost tuto chybu napravit. V takovém případě musí nejprve zrušit rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení. Skutečnost, že krajský soud nevyčkal rozhodnutí o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození, mohla mít zásadní vliv na zákonnost zastavení řízení, a to bez ohledu na úspěšnost kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků. Buď totiž byly dány důvody pro osvobození a k zastavení řízení nemělo vůbec dojít, nebo je po zamítnutí kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků krajský soud povinen žalobce znovu vyzvat k jejich zaplacení a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu – v tom případě bylo zastavení řízení přinejmenším předčasné (např. rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2018, čj. 8 As 198/2018-17, č. 3805/2018 Sb. NSS). Až poté, kdy zrušením usnesení o zastavení řízení odpadne překážka řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku, může Nejvyšší správní soud přistoupit k přezkumu tohoto rozhodnutí krajského soudu.

[58] V případě, že jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud nedodrží výše popsany postup a v důsledku toho by mohlo být dotčeno žalobcovo právo na přístup k soudní ochraně, nezbyvá než zajistit jinou možnost ochrany žalobcových práv.

[59] Jestliže tedy krajský soud ve věci rozhodne před rozhodnutím o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku a současně ani Nejvyšší správní soud v takovém případě nevyčká marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení před krajským soudem končí, resp. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o takové kasační stížnosti, je nutné připustit možnost namítat nezákonnost rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku v kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení končí.

[60] I v těchto případech se plně uplatní dispoziční zásada, ovládající řízení před správními soudy, včetně řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je proto i zde vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Je tedy na stěžovateli, aby ve své kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení namítl jeho nezákonnost [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] spočívající v tom, že byly dříve chybně posouzeny podmínky pro jeho osvobození od soudního poplatku v tomto řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že taková nestandardní situace nastala v důsledku nesprávného předchozího postupu soudů, je však na místě, aby senát Nejvyššího správního soudu, který posuzuje kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení, na nezbytnost takového kasačního tvrzení stěžovatele v případě potřeby upozornil a dal mu přiměřený čas k jeho doplnění. Neuvede-li stěžovatel ani na výzvu soudu takovou kasační námítku, posoudí Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí o zastavení řízení v mezích důvodů tvrzených stěžovatelem, otázkou správnosti předchozího rozhodnutí krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků se nad rámec těchto důvodů zabývat nebude.

[61] Podmínkou pro takový postup je (vedle obecných podmínek řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu) ovšem také předchodí včasné podání kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození

od soudního poplatku. I zde totiž platí, že *vigilantibus iura scripta sunt*, tedy že práva svědčí bdělým. Od této podmínky lze upustit pouze v případě, že krajský soud zastavil řízení ještě před uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, protože v takovém případě se může i z pohledu „bdělého“ žalobce jevit jako jediné racionální řešení podat kasační stížnost již pouze proti usnesení o zastavení. V každém případě musí být splněna podmínka, že důvodem, pro nějž nedošlo k řádnému přezkumu usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků na základě kasační stížnosti podané proti němu, musí být pochybení v předchozím postupu soudu. Možnost přezkumu zákonnosti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti zastavení řízení pro jeho nezaplacení není prostředkem, jímž by bylo možno napravit procesní pasivitu spočívající v nepodání včasné kasační stížnosti proti procesnímu usnesení krajského soudu, pokud pro to měl žalobce prostor.

[62] Rozšířený senát si je vědom, že i v případě, kdy v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zastavení řízení shledá nezákonnost předchozího usnesení o neosvobození od soudních poplatků, má možnost výrokem svého rozsudku zrušit pouze napadené konečné rozhodnutí, nikoliv též usnesení o neosvobození od soudních poplatků. Tímto usnesením je krajský soud i nadále vázán [neboť se nejedná o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení (§ 55 odst. 2 s. ř. s.)] a nemůže jej sám od sebe zrušit. Proto nezbyde, než aby vyzval žalobce k podání nové žádosti o osvobození od soudních poplatků. Při jejím posuzování vyjde ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu. V takovém případě se neuplatní jinak i nadále platné závěry judikatury, že soud je o nové žádosti povinen rozhodnout pouze v případě, že obsahuje nové, dříve neuplatněné skutečnosti, zejména došlo-li ke změně poměrů účastníka řízení (např. rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2008, čj. 4 Ans 5/2008-65, ze dne 12. 10. 2016, čj. 5 As 120/2016-32, ze dne 16. 12. 2015, čj. 8 As 145/2015-12, obdobně náleží ÚS ze dne 20. 1. 2010, sp. zn. I. ÚS 1439/09, č. 10/2010 Sb. ÚS, bod 17).

III.2.4 Shrnutí

[63] Usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Kasační stížnost proti němu je přípustná.

[64] Nevyhoví-li krajský soud zcela žádosti o osvobození od soudního poplatku, musí vyčkat marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti tomuto usnesení a v případě jejího podání i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní, než případně zastaví řízení pro nezaplacení soudního poplatku. V opačném případě by porušil právo na přístup k soudu.

[65] Skončí-li řízení před krajským soudem před tím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků v tomto řízení, nesmí Nejvyšší správní soud odmítnout tuto kasační stížnost pro nedostatek podmínek řízení dříve, než buď marně uplyne lhůta pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před krajským soudem končí, nebo (v případě podání takové kasační stížnosti) než o ní Nejvyšší správní soud rozhodne.

[66] V kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž krajský soud zastavil řízení pro nezaplacení soudního poplatku, lze uplatnit námitku nezákonnosti předchozího usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku za podmínky, že důvodem, pro nějž nedošlo k řádnému přezkumu usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků na základě kasační stížnosti podané proti němu, bylo pochybení v předchozím postupu soudů.