

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2022 / XX. ROČNÍK / 31. 1. 2022

OBSAH

4268	Přestupky: nepřipustnost žaloby proti příkazu vydanému na místě.....	3
4269	Správní řízení: potvrzení nebo změna závazného stanoviska	5
4270	Mezinárodní ochrana: bezpečná země původu	7
	Řízení před soudem: přezkum splnění podmínek bezpečné země původu	7
4271	Řízení před soudem: aktivní legitimace rodičů žáků, škol a obcí k podání návrhu na zrušení mimořádných opatření	14
	Ochrana veřejného zdraví: plošné uzavření či omezení mateřských a základních škol; vymezení konkrétních skupin fyzických osob podezřelých z nákazy	14
4272	Pandemický zákon: provozovny, v nichž jsou poskytovány služby; opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku	24
4273	Spotřební daně: dokumenty prokazující řádné uhrazení daně v elektronické podobě	35
4274	Advokacie: kontrolní hlášení; povinnost mlčenlivosti	38
4275	Řízení před soudem: spor o místí příslušnost; rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany	42
4276	Řízení před soudem: vyjádření k návrhu na předběžné opatření; pořádková pokuta	46
4277	Právo na informace: povinný subjekt	51
4278	Rozšířený senát: vydání mimořádného opatření; ohnisko nálezů; dodržení podmínky směřování nálezů k omezení styku osob podezřelých z nákazy	58
4279	Pobyt cizinců: rozhodnutí správního orgánu na základě obsahu utajované informace; povinnost seznámení s podstatou důvodů.....	68
4280	Řízení před soudem: způsobilost být účastníkem soudního řízení správního u fakulty vysoké školy, jejího akademického senátu a děkana	71
4281	Pobyt cizinců: obcházení zákona účelově prohlášeným souhlasem o otcovství vůči nezletilému dítěti; nejlepší zájem dítěte; nemožnost nucené realizace vycestování; odepření pobytu	77

Přestupky: nepřipustnost žaloby proti příkazu vydanému na místě

k § 91 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (v textu jen „zákon o přestupcích“)

Žaloba proti příkazu vydanému na místě podle § 91 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, není přípustná.

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 1. 2020, čj. 50 A 1/2020-14)

Prejudikatura: č. 505/2005 Sb. NSS, č. 2837/2013 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS.

Věc: P. P. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Pardubického kraje, o žalobě proti příkazu vydanému na místě.

Příkazem vydaným dne 17. 11. 2019 na místě byla žalobci za přešupek proti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), uložena v souladu s § 125c odst. 7 písm. b) zákona o silničním provozu pokuta ve výši 1.000 Kč. Výše uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 17. 11. 2019 kolem 10 hod. 12 min. jako řidič motorového vozidla CITROËN C4 AIRCROSS (s registrační značkou X) při jízdě po silnici I/35 (ve směru na Vysoké Mýto, km 138, 7) překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy mimo obec (tedy rychlost 90 km/hod.) o 28 km/hod.

Proti příkazu vydanému na místě podal žalobce dne 15. 1. 2020 žalobu. Nezpochyboval, že dne 17. 11. 2019 kolem 10 hod. 12 min. řídil motorové vozidlo CITROËN C4 AIRCROSS (s registrační značkou X) a při jízdě po silnici I/35 ve směru na Vysoké Mýto bylo jím řízené vozidlo zastaveno hlídkou Policie České republiky s tím, že žalobce překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy mimo obec o 28 km/hod. a svým jednáním tak naplnil znaky skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu, za což mu může být příkazem na místě uložena pokuta do 1.000 Kč. Žalobce též nesporeval, že souhlasil se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku v souladu s ustanovením § 91 odst. 1 zákona o přestupcích. Žalobce dále nepopíral, že příkazový blok bez výhrad podepsal [přičemž vzal na vědomí poučení, že podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím [§ 92 odst. 2 písm. l) zákona o přestupcích]] a uloženou pokutu na místě uhradil. Žalobce dokonce ani netvrdil, že svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Žalobce pouze uvedl, že „*mu nebylo spáchání údajného přestupku řádně prokázáno*“. Žalobce si byl vědom toho, že dne 17. 11. 2019 souhlasil se zjištěným stavem věci, nicméně tehdy „*vycházel z nedostatečných a nepravdivých údajů, které mu poskytli přítomní policisté*“, resp. „*byl přítomnými policisty uveden v omyl*“ (policisté tvrdili, že „*jel rychlostí 118 km/hod. a že k tomu mají nabrávku*“). Žalobce byl proto přesvědčen, že příkaz vydaný na místě dne 17. 11. 2019, o kterém byl téhož dne vydán příkazový blok na pokutu na místě zaplacenou číslo CX, byl nezákonný a měl by být zrušen.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

[4] Podle § 91 odst. 1 zákona o přestupcích „[s]právní orgán může příkazem na místě uložit pouze pokutu, pokud nestačí domluva a obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právníkem nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Příkazem na místě lze uložit pokutu nejvýše 10 000 Kč. Mladistvému obviněnému lze příkazem na místě uložit pokutu nejvýše 2 500 Kč; to neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou.“

[5] Podle § 91 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích „[p]okutu příkazem na místě může kromě příslušného správního orgánu uložit orgán Policie České republiky za přešupek proti pořádku ve státní správě v působnosti Policie

České republiky, za přestupek proti pořádku v územní samosprávě, za přestupek proti veřejnému pořádku, přestupek proti občanskému soužití a přestupek proti majetku.“

[6] Podle § 92 odst. 1 zákona o přestupcích „[l]e-li příkazem na místě ukládána pokuta nebo peněžitá záruka za splnění povinnosti, obdrží obviněný příkazový blok. Podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Nemůže-li obviněný peněžitou povinnost na místě splnit, vydá se mu příkazový blok na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení.“

[7] Podle § 84 odst. 1, 2 (již zrušeného) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, „[p]řestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu (§ 13 odst. 2) zaplatit [odst. 1]“. „Proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat [odst. 2].“

[8] Podle § 112 odst. 6 zákona o přestupcích „[n]a blokové řízení upravené v dosavadních zákonech se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na příkazní řízení, při němž je příkaz vydáván na místě.“

[9] Z výše citovaných právních norem je zřejmé, že příkazní řízení, při němž je příkaz vydáván na místě, je obdobou blokového řízení upraveného do 30. 6. 2017 zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích (k tomu srov. též usnesení ÚS ze dne 10. 9. 2019, sp. zn. III ÚS 2622/19, bod 13), a proto lze při posuzování přípustnosti žalob proti příkazům vydaným na místě podle § 91 a násl. zákona o přestupcích plně využít závěry Nejvyššího správního soudu týkající se přípustnosti žalob proti rozhodnutím o uložení pokuty v blokovém řízení.

[10] Nejvyšší správní soud (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 26. 8. 2014, čj. 6 As 96/2014-31, a ze dne 27. 10. 2016, čj. 2 As 183/2016-38) dospěl k závěru, že úspěšně se domoci zrušení rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení (či alespoň jeho nevykonatelnosti dle § 102 odst. 9 správního řádu) je v podstatě možné pouze žádostí o obnovu řízení [§ 100 odst. 1 písm. a) správního řádu], pokud dotčená osoba tvrdí, že nesouhlasila s uložením pokuty v blokovém řízení (ať již proto, že došlo k záměně s jinou osobou, podpis byl zfalšován, či podepisující osoba byla donucena k podpisu násilím či pohrůžkou násilí nebo jinou srovnatelnou závažnou újmu). Přímé napadení rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení správní žalobou není možné (z poslední doby srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2016, čj. 10 As 228/2016-38, bod 12, ze dne 15. 5. 2019, čj. 8 As 92/2019-32, bod 10).

[11] Je tomu tak proto, že souhlasem s uložením pokuty v blokovém řízení podezřelý z přestupku akceptuje skutková zjištění, jejich právní kvalifikaci a rovněž to, že přestupek nepostačilo vyřídit domluvou. V důsledku toho nabývají závěry orgánu, jenž pokutu v blokovém řízení uložil, charakteru nesporných zjištění. Dále se vychází z toho, že podezřelý z přestupku se souhlasem s uložením pokuty v blokovém řízení dobrovolně vzdal důkladnějšího zjišťování skutkového stavu v „běžném“ řízení o přestupku (srov. výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 As 21/2010-65, body 30 a 31). Označuje-li soudní řád správní za nepřipustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (*a minori ad maius*) musí být nepřipustná žaloba proti rozhodnutí, které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo úplné skutkové i právní posouzení jeho jednání (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, č. 505/2005 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, body 54 a 55). Jinak řečeno, tam, kde se přestupce svým vědomým souhlasem vzdal projednání přestupku v „běžném“ přestupkovém řízení, nemůže se domáhat jeho přezkumy ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017, čj. 7 As 243/2016-26, bod 16). Tyto závěry Nejvyššího správního soudu pak opakovaně aproboval i Ústavní soud (srov. např. odůvodnění usnesení ÚS ze dne 10. 9. 2019, sp. zn. III. ÚS 2622/19 a judikaturu tam citovanou).

[12] V nyní projednávané věci žalobce netvrdil, že nesouhlasil se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Výslovně v žalobě uvedl, že příkazový blok podepsal [i kdyby však souhlas žalobce v žalobě zpochybňoval, byla by případná žaloba přípustná až proti rozhodnutí, jímž správní orgán nevyhověl odvolání proti rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 5. 2019, čj. 8 As 92/2019-32, bod 10, ze dne 14. 12. 2016, čj. 10 As 228/2016-38, bod 11, ze dne 26. 8. 2014, čj. 6 As 96/2014-31, bod 11, a ze dne 19. 1. 2017, čj. 7 As 243/2016-26, bod 20)].

Podpisem příkazového bloku se ovšem žalobce vzdal práva na projednání věci v „běžném“ přestupkovém řízení i v následném řízení před správními soudy (srov. – *mutatis mutandis* – argumentaci sub 10 a 11 a usnesení ÚS ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. II. ÚS 2803/15, bod 19, či ze dne 10. 9. 2019, sp. zn. III. ÚS 2622/19, bod 18), a proto soud jeho žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. *a limine* odmítl (výrok I). Rozhodl přitom bez jednání, neboť nerozhodoval *in meritum* (srov. § 51 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení soud rozhodl (výrok II) podle § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

4269

Správní řízení: potvrzení nebo změna závazného stanoviska

k § 149 odst. 7 správního řádu

Po dobu, po kterou příslušný nadřízený správní orgán vyřizuje na vyžádání odvolacího správního orgánu věc spočívající v potvrzení nebo změně závazného stanoviska (§ 149 odst. 7 správního řádu), neběží odvolacímu správnímu orgánu lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2021, čj. 15 A 44/2021-49)

Věc: MBM Real s.r.o. proti ministru dopravy o žalobě na ochranu proti nečinnosti.

Žalobou ze dne 26. 4. 2021 podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o rozkladu podanému žalobcem proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 2. 2020. Tento rozklad doručil žalobce Ministerstvu dopravy dne 24. 2. 2020, ministr dopravy však o něm dosud nerozhodl, přestože zákonem stanovená lhůta k vydání rozhodnutí již uplynula. Žalobce se domáhal vydání rozhodnutí o rozkladu též cestou žádosti ze dne 23. 3. 2021 o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu, avšak bezvýsledně. Z těchto důvodů v žalobě navrhl, aby soud žalovanému rozsudkem uložil povinnost vydat rozhodnutí o rozkladu žalobce proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 2. 2020 do 15 dnů od právní moci rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě připustil, že nečinil kontinuální kroky směřující k vydání žalobcem požadovaného rozhodnutí, resp. k předání rozkladu rozkladové komisi ministra dopravy, a to v důsledku vleklé personální krize mezi léty 2017–2020. Žalovaný si je nicméně vědom toho, že tyto okolnosti jej nezbuňují odpovědnosti za dodržování lhůt ve správním řízení. Odbor liniových staveb a silničního správního úřadu Ministerstva dopravy jako správní orgán I. stupně předložil věc rozkladu podaného žalobcem proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 7. 2. 2020 spolu se spisem ministru dopravy jako odvolacímu správnímu orgánu teprve 9. 8. 2021. Ze strany správního orgánu I. stupně tak došlo ke zcela zjevnému několikanásobnému překročení lhůty 30 dnů k předložení rozkladu, která je stanovena v § 88 odst. 1 správního řádu.

Důvodem, pro který byla žádost žalobce prvostupňovým rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 7. 2. 2020 zamítnuta, bylo kromě nesouhlasu Ředitelství silnic a dálnic ČR jako majetkového správce dotčené pozemní komunikace především nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného správního orgánu – Ministerstva vnitra, odboru bezpečnosti politiky, proti jehož obsahu rozklad žalobce především směřuje. Vzhledem k této skutečnosti ministr dopravy bezprostředně poté, co mu byl spis spolu s rozkladem předložen, postupoval dle § 149 odst. 7 správního řádu a požádal správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, tj. ministra vnitra, o potvrzení nebo změnu rozkladem napadeného závazného stanoviska. Řízení o rozkladu je tedy aktuálně ve fázi, kdy závazné stanovisko na základě rozkladu žalobce přezkoumává ministr vnitra, přičemž po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží. Jakmile ministr dopravy obdrží stanovisko ministra vnitra dle § 149 odst. 7 správního řádu, musí být s tímto novým podkladem dle § 36 odst. 3 správního řádu seznámeni účastníci řízení a musí jim být dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Teprve poté bude moci věc rozkladu projednat rozkladová komise a na základě jejího návrhu ministr o rozkladu rozhodne. Žalovaný dodal, že dle

stanoviska vedoucího oddělení rozkladové komise lze garantovat, že řízení o rozkladu bude na rozdíl od předchozího řízení probíhat bez zbytečných prodloužení.

Při ústním jednání před soudem konaném dne 23. 9. 2021 žalobce setrval na podané žalobě. Akcentoval skutečnost, že rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí podal již v únoru roku 2020, a poukázal na to, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je za prodloužení spočítavající v nepředložení spisu s rozkladem procesně odpovídající orgán rozhodující o rozkladu.

Žalovaný při jednání přiznal, že v dané věci došlo ke zcela zjevnému překročení lhůty stanovené v § 88 odst. 1 správního řádu pro předložení spisu s rozkladem nadřízenému orgánu, tj. ministru dopravy. Poté, co byl rozklad se spisem ministru dopravy předložen, obrátil se tento na ministra vnitra se žádostí o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Do dnešního dne nicméně ministr dopravy stanovisko ministra vnitra v této věci neobdržel. Po dobu vyřizování žádosti o potvrzení či změnu závazného stanoviska neběží ministru dopravy lhůta pro rozhodnutí o rozkladu. Ministr dopravy musí nyní vyčkat na to, až obdrží od ministra vnitra potvrzení nebo změnu závazného stanoviska a pak musí umožnit účastníkům řízení, aby se s tímto podkladem rozhodnutí seznámili. Vydat rozhodnutí o rozkladu do 15 dnů od právní moci rozsudku, jak požaduje žalobce, považuje z výše uvedených důvodů žalovaný za nereálné. Pokud by soud žalobě vyhověl, lhůta k rozhodnutí o rozkladu by podle žalovaného měla běžet až ode dne, kdy ministr dopravy bude mít k dispozici podklady pro rozhodnutí.

Soud při jednání přečetl záznam založený na č. 1. 43 soudního spisu, z něhož plyne, že ministr vnitra dosud o potvrzení či změně závazného stanoviska Ministerstva vnitra nerozhodl, a že tak má učinit na počátku října tohoto roku. Usnesením vyhlášeným při jednání soud zamítl návrh žalobce na přerušení řízení v této věci, neboť dospěl k závěru, že nejsou splněny zákonem stanovené podmínky, za kterých soud může podle § 48 s. ř. s. řízení přerušit. Smyslem řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu není toliko podnítit správní orgán k tomu, aby ve věci, ve které je nečinný, začal činit úkony směřující k jejímu skončení. I když se tak stane a správní orgán začne po podání nečinnosti žaloby konečně jednat, není na místě řízení o žalobě přerušit za tím účelem, aby byl žalovanému správnímu orgánu poskytnut dostatečný časový prostor potřebný k vydání meritorního rozhodnutí. Přerušení řízení by bylo též v rozporu s požadavkem na přednostní projednání a rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 56 odst. 3 s. ř. s.).

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[17] Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce v rozkladu, který podal proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 2. 2020, brojil též proti obsahu závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 18. 11. 2019 (dále jen „závazné stanovisko Ministerstva vnitra“). Ministr dopravy tedy postupoval v souladu s ustanovením § 149 odst. 7 správního řádu, jestliže si poté, co mu byl rozklad konečně předložen správním orgánem I. stupně, vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od ministra vnitra jakožto správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. V důsledku tohoto úkonu však došlo ke stavění běhu lhůty pro vydání rozhodnutí o rozkladu, což znamená, že ke dni vydání tohoto rozsudku není žalovaný při rozhodování o rozkladu nečinný v rozporu se zákonem. Nečinný sice je, avšak nikoliv nezákonně, neboť mu nyní nezbyvá než čekat, než ministr vnitra potvrdí nebo změní závazné stanovisko Ministerstva vnitra. Do doby, než obdrží stanovisko ministra vnitra, nemůže ministr dopravy o rozkladu vůbec rozhodovat.

[18] Po dobu vyřizování věci ministrem vnitra neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu ve smyslu § 149 odst. 7 věty poslední správního řádu. Soud si je vědom toho, že tato právní norma sice odkazuje na lhůtu podle § 88 odst. 1 (správního řádu), v textu zákona se však jedná o zřejmou chybu, kterou je nutno překonat logickým a systematickým výkladem. Na základě těchto výkladových metod lze dojít k jedinému závěru, a sice že úmyslem zákonodárce bylo zakotvit stavění běhu k vydání rozhodnutí o odvolání či rozkladu po dobu vyřizování věci (čímž je míněno potvrzení nebo změna závazného stanoviska) nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska. Stavění běhu lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání či rozkladu po tuto dobu je zcela logické a potřebné, protože odvolací orgán (orgán rozhodující o rozkladu)

během této doby o věci samé rozhodnout nemůže a musí vyčkat na potvrzení či změnu odvoláním (rozkladem) napadeného závazného stanoviska k tomu příslušným správním orgánem. Naproti tomu ke stavění lhůty podle § 88 odst. 1 správního řádu, tedy lhůty, ve které má správní orgán I. stupně předat spis spolu se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu, není v případě, že odvolání směřuje též proti obsahu závazného stanoviska, naprosto žádný důvod. Z dikce ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu zcela jednoznačně plyne, že odvolání spolu se spisem a vyjádřením správního orgánu prvního stupně musí být naopak správním orgánem I. stupně předloženo odvolacímu správnímu orgánu, který je následně spolu s vyjádřením účastníků zašle příslušnému správnímu orgánu, od kterého vyžaduje potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Aby v průběhu odvolacího řízení nedocházelo k nežádoucím průtahům, je zapotřebí, aby k předání spisu spolu se stanoviskem správního orgánu I. stupně odvolacímu správnímu orgánu došlo bez zbytečného odkladu.

[19] K závěru, že odkaz na § 88 odst. 1 správního řádu užitý v § 149 odst. 5 (nyní odst. 7) správního řádu je nesprávný, se kloní i odborná literatura, což lze doložit následující citací: „*Domníváme se, že odkaz na § 88 odst. 1 spr. řádu je nesprávný, protože z povahy věci k předání spisu, stanoviska správního orgánu prvního stupně a případného vyjádření účastníků řízení již fakticky došlo. Správným odkazem by dle našeho názoru měl být odkaz na § 90 odst. 6 spr. řádu. S tímto závěrem se ztotožňuje i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, který k tomu dodává, že: „Po dobu vyřizování námitek proti závaznému stanovisku obsažených v odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem (§ 149 odst. 4 správního řádu) neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 90 odst. 6 správního řádu.“* (Fiala Z., Frumarová K., Vetešník P. a kol. *Správní řád. Praktický komentář*, Praha : Wolters Kluwer, 2020).

[20] Lze uzavřít, že ministru dopravy poté, co odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně předložil ministru vnitra k potvrzení či změně závazného stanoviska Ministerstva vnitra, neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu. Žalovaný z tohoto důvodu nyní (míněno ke dni vydání tohoto rozsudku) o rozkladu z objektivních důvodů ani rozhodovat nemůže, a nelze mu tak důvodně vytýkat nezákonnou nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí o rozkladu.

[21] Protože soud neshledal, že by žalovaný byl ke dni vydání tohoto rozsudku nečinný v rozporu se zákonem, žalobu podle § 81 odst. 3 jako nedůvodnou zamítl.

[22] Závěrem soud uvádí, že nehodlá nijak omlouvat zjevné průtahy, k nimž v řízení o rozkladu dosud nepochybně došlo a kterých si je jistě dobře vědom i žalovaný, jak vyplývá z jeho vyjádření k žalobě. Existence těchto průtahů však nemění nic na tom, že soud je povinen o žalobě proti nečinnosti správního orgánu rozhodnout na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Soudu s ohledem na zjištěný skutkový stav, který neumožňuje žalobě vyhovět, nezbyvá než apelovat na žalovaného, aby poté, co obdrží vyžádané stanovisko ministra vnitra, o rozkladu žalobce rozhodl bez jakýchkoliv dalších neodůvodněných průtahů.

Mezinárodní ochrana: bezpečná země původu

Řízení před soudem: přezkum splnění podmínek bezpečné země původu

k § 2 odst. 1 písm. k) a § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

k čl. 46 a Příloze I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (v textu jen „procedurální směrnice“)

k čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie

I. Ministerstvo vnitra může zamítnout žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pouze pokud informace o zemi zařazené na seznam bezpečných zemí původu, které jsou součástí správního spisu, dokládají, že tato země skutečně splňuje

podmínky podle Přílohy I směrnice č. 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a § 2 odst. 1 písm. k) citovaného zákona.

II. Právo na účinný opravný prostředek podle čl. 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie vyžaduje, aby soud při přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, měl možnost přezkoumat, zda příslušná země splňuje podmínky podle Přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU a § 2 odst. 1 písm. k) citovaného zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2021, čj. 41 Az 58/2020-52)

Věc: B. P. S. proti Ministerstvu vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky, o mezinárodní ochranu.

Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky zamítl žádost žalobce (indického státního příslušníka) o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou. Indie totiž figuruje na českém seznamu bezpečných zemí původu. Podle žalobce ovšem žalovaný nezjistil řádné skutkový stav. A nepřihlédl ke všem rozhodným okolnostem. Informace shromážděné žalovaným nepotvrzují, že by indické státní orgány poskytly žalobci ochranu před nebezpečím ze strany soukromých osob. Krajský soud vysvětlil, proč dal žalobci za pravdu.

Žalobce podal dne 16. 6. 2020 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Šlo o jeho druhou žádost [řízení o první žádosti žalovaný zastavil podle § 25 písm. j) zákona o azylu]. Jako důvod uvedl, že si v roce 2017 nebo 2018 půjčil peníze od soukromého věřitele. Půjčku do určité lhůty nesplatil. A věřitel, který má v Indii různé kontakty, mu nyní vyhrožuje zabitím. V České republice věřitel známé neměl. Žalobce zde proto chtěl zůstat a peníze mu postupně vrátit. Na indické státní orgány se neobrátil. Byly podle něj zkorumpované. S jeho situací by nic neudělaly. Žalobce se obával, že by ho po návratu do Indie věřitel zabil.

Žalovaný shromáždil v průběhu správního řízení informace o zemi původu, konkrétně materiály (1) *Hodnocení Indie jako bezpečné země původu* z července 2019 („*Hodnocení Indie*“), (2) zprávu IOM *Údaje o zemi Indie* z 20. 3. 2019 a (3) informaci OAMP *Bezpečnostní a politická situace v zemi Indie* ze dne 30. 8. 2018. Podle žalovaného z daných zpráv vyplývá, že v Indii obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení, trestům či hrozbě z důvodu svévolného násilí v případech mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Indie ratifikovala a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků. Umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv. Její občané nebo osoby bez státního občanství ji neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a zákona o azylu. Indie je funkčním státem, jehož úřady a bezpečnostní aparát mají území státu zcela pod kontrolou. Existují zde odvolací soudy, kam se mohou občané obrátit se svými stížnostmi.

Na základě výpovědi žalobce a informací plynoucích z citovaných materiálů žalovaný shledal, že v případě žalobce lze Indii považovat za bezpečnou zemi původu. Problémy s věřitelem tam může řešit cestou vnitřní ochrany. Z jeho výpovědi vyplývá, že se na příslušné státní orgány vůbec neobrátil. Nelze tedy konstatovat, že by mu ochranu odmítly poskytnout, nebo že by ji poskytnout nemohly. Aby žadatel mohl úspěšně žádat o mezinárodní ochranu, musí nejprve vyčerpat dostupné prostředky ochrany v zemi původu.

Žalovaný proto shledal naplnění podmínek pro použití § 16 odst. 2 zákona o azylu. Rozhodnutím ze dne 7. 9. 2020 („rozhodnutí žalovaného“) zamítl žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou.

Žalobce namítal, že žalovaný řádně nezjistil skutkový stav. Nepřihlédl ke všem skutkovým okolnostem. Podle žalobce chyběly vazby mezi rozhodnutím a jeho podklady.

Žalobce citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které nelze vždy trvat na tom, aby žadatel usiloval o ochranu v zemi původu. Pokud žadatel tvrdil, že by mu jeho vlastní země nemohla nebo nechtěla ochranu poskytnout, je na místě, aby správní orgán toto tvrzení zvážil a případně vyvrátil na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, tj. relevantních informací a zpráv o zemi původu. Žalobce uvedl, že své povinnosti tvrzení dostál. Žalovaný však své povinnosti nesplnil.

Z informací shromážděných žalovaným nešlo potvrdit, že indické státní orgány opravdu fungují tak, aby mu dokázaly pomoc poskytnout. Pokud žalovaný uvedl, že Indie ratifikovala a dodržuje mezinárodní smlouvy, nemá to význam pro posouzení, jestli zde existuje reálná možnost obrátit se na státní orgány. Žalovaný měl zkoumat, jestli se právní normy obsažené v zákonech skutečně dodržují. V celém rozhodnutí není ani jedna informace, jestli v Indii existuje faktická možnost obrátit se na státní orgány.

Žalovaný trval na správnosti vydaného rozhodnutí. Zjistil skutečný stav věci. Opatřil si potřebné podklady a objektivní informace pro rozhodnutí. Žalobce měl možnost se k podkladům vyjádřit a na podporu svých tvrzení doložit i potřebné důkazy. Měl povinnost prokázat, že vůči němu nelze Indii považovat za bezpečnou zemi původu. Nepokusil se však kontaktovat příslušné indické státní orgány se žádostí o pomoc. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že pouhá nedůvěra žadatele ve státní instituce není důvodem pro udělení azylu. Žalobce neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by v zemi původu čelil pronásledování, nebo že by mu po návratu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy. Důvodem žádosti byla jen legalizace pobytu žalobce v České republice.

Krajský soud rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[10] Žaloba je důvodná. Žalovaný neměl vycházet z toho, že je Indie bezpečnou zemí původu. Obsah zprávy *Hodnocení Indie*, kterou žalovaný podpořil zařazení Indie na seznam bezpečných zemí původu použitý v této věci, totiž nestvrzuje, že by Indie opravdu splňovala podmínky, které pro použití konceptu bezpečné země původu předvídá procedurální směrnice a zákon o azylu.

IV. a) Obecná východiska

Koncept bezpečné země původu a předpoklady jeho použití

[11] Procedurální směrnice v bodu 40 preambule uvádí, že pokud lze třetí zemi pokládat za bezpečnou zemi původu, měly by mít členské státy možnost ji tak označit a vycházet z domněnky její bezpečnosti, pokud žadatel neprokáže opak. Článek 36 odst. 1 procedurální směrnice stanoví, že „[t]řetí zemi, která je **v souladu s touto směrnicí** označena za bezpečnou zemi původu, lze po jednotlivém posouzení žádosti považovat ve vztahu k určitému žadateli za bezpečnou zemi původu, pouze pokud [...] žadatel nepředložil žádné závažné důvody pro to, aby tuto zemi nebylo možno v jeho konkrétní situaci považovat za bezpečnou a mohl tak být uznán za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU“ (důraz doplnil krajský soud). Podle odst. 2 členské státy ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití pojmu bezpečné země původu.

[12] Procedurální směrnice dává v čl. 37 odst. 1 členským státům možnost za účelem posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ponechat v platnosti nebo přijmout právní předpisy, které v souladu s Přílohou I k této směrnici umožňují označit na vnitrostátní úrovni bezpečné země původu. Zároveň však vyžaduje, aby členské státy zajistily *pravidelný přezkum* situace ve třetích zemích označených jako bezpečné (čl. 37 odst. 2). Hodnocení, zda je země bezpečnou zemí původu, se má zakládat na řadě zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací (čl. 37 odst. 3).

[13] Materiální podmínky, které musí třetí země splnit, aby ji členský stát mohl označit za bezpečnou zemi původu, upravuje Příloha I procedurální směrnice. Podle této přílohy se země považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle čl. 9 směrnice č. 2011/95/EU (dále jen „kvalifikační směrnice“), k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Stát by při hodnocení země původu jako bezpečné měl vzít v úvahu mimo jiné rozsah, v jakém poskytuje ochranu proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím:

- a) příslušných právních předpisů země a způsobu, jakým se uplatňují;
- b) dodržování práv a svobod stanovených v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“) nebo

Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „Úmluva proti mučení“), a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Úmluvy nelze odchýlit;

- c) *dodržování zásady nenavrácení (non-refoulement) podle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu (dále jen „Ženevská úmluva“);*
- d) systému účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod.

[14] Z bodu 46 preambule procedurální směrnice pak vyplývá, že se členské státy mohou rozhodnout, zda budou posuzovat bezpečnost země původu případ od případu, nebo označí země jako bezpečné přijetím seznamu těchto zemí.

[15] Česká vnitrostátní úprava zvolila variantu seznamu bezpečných zemí původu, který se *nejméně jedenkrát v kalendářním roce* přezkoumává. Podle § 86 odst. 4 zákona o azylu ho stanoví vyhláškou ministerstvo vnitra. Seznam bezpečných zemí původu nyní obsahuje § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „vyhláška“). V souladu s § 2 bodem 8 vyhlášky „Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu Indii“ (s účinností od 23. 3. 2019 na základě novely vyhlášky provedené vyhláškou č. 68/2019 Sb.).

[16] Zákon o azylu zároveň v § 2 odst. 1 písm. k) stanoví, že bezpečnou zemí původu se rozumí stát,

1. ve kterém obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu,
2. který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a,
3. který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků, a
4. který umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.

[17] Zařazením Indie na seznam bezpečných zemí původu ministerstvo deklaruje, že Indie splňuje podmínky, které pro označení země za bezpečnou vyžaduje procedurální směrnice a zákon o azylu v § 2 odst. 1 písm. k). Vytváří se tím domněnka, že žadatelé přicházejícímu z této země nehrozí pronásledování ani vážná újma. Jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany žalovaný podle § 16 odst. 2 zákona o azylu zamítne jako zjevně nedůvodnou, *neprokáže-li žadatel, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze*. Domněnku bezpečnosti tedy může žadatel vyvrátit, ale je to právě on, kdo musí v tomto směru unést povinnost tvrdit a prokazovat.

[18] Institut bezpečné země původu je každopádně procesním institutem, nikoliv hmotněprávním. Vede proto pouze k jistým procesním zjednodušením pro žalovaného (viz kritiku důsledků použití tohoto konceptu, obzvláště při absenci automatického odkladného účinku opravného prostředku, např. v Goodwin-Gill, G. S.; McAdam, J.; Dunlop, E. *The Refugee In International Law*. 4. vyd. Oxford University Press, 2021, s. 449-450). Žalovaný obecně nemusí shromažďovat informace o zemi původu v takovém rozsahu, jako je tomu u plného meritorního přezkumu žádosti. Pokud žadatel nevyvrátí domněnku bezpečnosti, v souladu s § 16 odst. 3 zákona o azylu se neposuzuje, zda uvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl čelit pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. A k otázce, zda dotyčná země splňuje podmínky pro její označení za bezpečnou zemi původu, *obecně postačí, pokud žalovaný jako podklad pro vydání rozhodnutí využije zprávu zabývající se hodnocením této země právě jako bezpečné země původu*.

[19] Aby ovšem rozhodnutí žalovaného o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu mohlo obstát, podklady, které žalovaný využije, musí *jednoznačně dokládat, že daná země* v souladu s procedurální směrnicí a zákonem o azylu *skutečně splňuje podmínky nezbytné pro její zařazení na seznam bezpečných zemí původu*.

[20] Zpráva, která určitou zemi původu hodnotí jako bezpečnou, by proto měla mít odpovídající kvalitu. Mělo by z ní jasně plynout, že v dané zemi obecně a soustavně nedochází k pronásledování či špatnému zacházení.

A měla by také podrobně rozebrat rozsah, v jakém daná země poskytuje ochranu proti tomuto jednání, v kontextu kritérií uvedených v Příloze I procedurální směrnice (právní předpisy země a způsob jejich uplatnění, dodržování práv a svobod stanovených v mezinárodních smlouvách o lidských právech, dodržování zásady nenavracení podle Ženevské úmluvy a systém účinných opravných prostředků). Pokud zpráva obsahuje informace, které vyvolávají otázky ohledně bezpečnosti určité země, měla by uspokojivě zdůvodnit, proč lze zemi i přes tyto informace (nedostatky) stále hodnotit jako bezpečnou. *Zpráva zdůvodňující bezpečnost země původu totiž prakticky nabrazuje povinnost žalovaného shromáždit si ke každé žádosti aktuální informace o zemi původu, které mají relevanci s ohledem na azylový příběh konkrétního žadatele.* Důležité také je, aby tyto podklady byly aktuální a bylo z nich zřejmé, že ministerstvo dostalo své povinnosti přezkoumávat seznam bezpečných zemí původu nejméně jedenkrát v kalendářním roce.

Relevantní požadavky na soudní přezkum správního rozhodnutí založeného na konceptu bezpečné země původu

[21] Ustanovení čl. 47 Listiny základních práv EU zakotvuje právo každého na účinný prostředek nápravy porušení jeho práv a svobod zaručených právem Unie před soudem. Toto základní právo v kontextu společného evropského azylového systému provádí čl. 46 procedurální směrnice, který dává vzniknout závazku členských států zajistit, aby účinný opravný prostředek obsahoval *úplné* a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky věci (čl. 46 odst. 3). Soud proto při soudním přezkumu rozhodnutí žalovaného založeného na konceptu bezpečné země původu musí mít možnost nejen posoudit, zda se žadateli podařilo vyvrátit domněnku bezpečnosti, ale předtím se také zaměřit na otázku, zda vůbec k zařazení země na seznam bezpečných zemí původu došlo v souladu s procedurální směrnicí a zákonem o azylu.

[22] V opačném případě by neexistovala žádná efektivní kontrola procesu zařazování zemí na seznam bezpečných zemí původu. Pouhá formální zmínka určité země na takovém seznamu by se stala procesním bianko šekem k paušálnímu zamítnutí žádostí osob z této země o mezinárodní ochranu. To by již naráželo na čl. 3 Ženevské úmluvy, který zakazuje diskriminaci na základě země původu (srov. obdobně Hathaway, J. C.; Foster, M. *The Law of Refugee Status*. 2. vyd. Cambridge University Press, 2014, s. 128). A soudní prostředek nápravy proti rozhodnutím žalovaného, která se v neprospěch žadatelů opírají o koncept bezpečné země původu, by jen stěží splňoval požadavek své *účinnosti* plynoucí z čl. 46 procedurální směrnice a čl. 47 Listiny základních práv EU (obzvláště nemá-li automatický odkladný účinek, což ještě nebyl tento případ, ale je tomu tak v České republice od srpna 2021). Nasvědčuje tomu i praxe soudů jiných členských států Evropské unie, které zařazení konkrétních zemí na seznamy bezpečných zemí původu přezkoumávají (srov. Costello, C. Safe Country? Says Who? *International Journal of Refugee Law*, č. 4/2016, s. 612-616).

Kritéria dostupnosti vnitřní ochrany a jejich výklad při použití konceptu bezpečné země původu

[23] V případě bezpečných zemí původu platí presumpce dostupnosti vnitřní ochrany (viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 Azs 195/2006-149). Již označením za bezpečnou zemi původu se vytváří domněnka, že možnost využití vnitrostátních prostředků ochrany v dané zemi existuje. *Jedná se totiž o jednu z podmínek nezbytných pro zařazení země na seznam bezpečných zemí původu.* S účinností od 23. 3. 2019 vznikla tato domněnka i ve vztahu k Indii. Žalovaný pak u bezpečných zemí původu nemá povinnost zkoumat dostupnost vnitřní ochrany individuálně v rámci každé žádosti. Nad rámec podkladů, z nichž se dovozuje bezpečnost země jako takové, tedy nemá ani povinnost shromáždit si další relevantní podklady k dostupnosti vnitřní ochrany v konkrétní věci. Presumpce dostupnosti vnitřní ochrany v bezpečné zemi původu se však uplatní *pouze za předpokladu, že k samotnému zařazení této země na seznam došlo v souladu s procedurální směrnicí, resp. zákonem o azylu.* Splnění tohoto předpokladu pak musí přezkoumat soud, který rozhoduje o opravném prostředku podle čl. 46 procedurální směrnice.

[24] V té souvislosti je třeba upozornit, že kritéria, která by země měla splnit, aby mohla být bezpečnou zemí původu podle § 2 písm. k) zákona o azylu, neodpovídají kritériím, které vyžaduje Příloha I procedurální směrnice (srov. body 13 a 16 výše). Zákon o azylu například vůbec neobsahuje podmínku zohlednit při hodnocení rozsahu ochrany poskytované před pronásledováním nebo vážnou újmu příslušné právní předpisy a způsob, jakým se uplatňují [písm. a) Přílohy I procedurální směrnice], či dodržování zásady nenavracení podle Ženevské úmluvy

[písm. c) Přílohy I procedurální směrnice]. Procedurální směrnice naopak nepočítá s tím, že by pro posouzení bezpečnosti země původu bylo relevantní, zda země původu umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 4 zákona o azylu], anebo zda se jedná o stát, který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouští z důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a zákona o azylu [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 2 zákona o azylu]. Kritéria pod písmeny b) a d) Přílohy I procedurální směrnice zákon o azylu směřuje do jednoho. Zákon o azylu navíc odkazuje pouze obecně na ratifikaci a dodržování mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Příloha I procedurální směrnice ovšem vyžaduje dodržování práv stanovených v Úmluvě, MPOPP nebo Úmluvě proti mučení. Zejména pak závazků, od kterých nelze odstoupit v případě ohrožení, podle čl. 15 odst. 2 Úmluvy.

[25] Seznam kritérií v zákoně o azylu je taxativní, zatímco seznam kritérií v procedurální směrnici je demonstrativní. Není proto problém, pokud zákon o azylu stanoví některá kritéria nad rámec procedurální směrnice. Problém naopak nastává, pokud některé z kritérií podle procedurální směrnice v zákoně o azylu chybí, případně ho zákon o azylu upravuje nedůsledně. Všechna kritéria uvedená v § 2 písm. k) zákona o azylu je každopádně nutné vykládat eurokonformně (srov. Kosař, D.; Molek, P.; Honusková, V.; Jurman, M.; Lupačová, H.. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 15-16). Ta, která v zákoně o azylu chybí, je pak nutné zohlednit na základě *přímého účinku* včas netransponované procedurální směrnice.

[26] Jde-li o otázku vnitřní ochrany, je pojem účinných opravných prostředků [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 3 *in fine* zákona o azylu] tedy třeba vykládat v souladu s požadavky uvedenými v čl. 7 kvalifikační směrnice. Podle jeho odst. 2 ochrana spočívá v tom, že stát nebo strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, ovládající stát nebo podstatnou část území státu, učiní přiměřené kroky, aby zabránily pronásledování nebo vzniku vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestní postih pronásledování nebo způsobení vážné újmy. Žadatel musí mít současně k této ochraně přístup. Za mezinárodní smlouvy, jejichž dodržování je třeba posoudit [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 3 *in principio* zákona o azylu], je třeba považovat Úmluvu, MPOPP a Úmluvu proti mučení. A zejména je nutné posoudit dodržování práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Úmluvy nelze odchýlit (např. zákaz mučení) [písm. b) přílohy I procedurální směrnice].

IV. b) Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

[27] Krajský soud se zaměřil na otázku, zda ze zpráv ve spise lze dovodit naplnění jednotlivých kritérií podle Přílohy I procedurální směrnice, resp. zákona o azylu – zejména pokud jde o dostupnost vnitřní ochrany. Zprávy, které žalovaný vzal jako základ pro své východisko, že Indie je bezpečnou zemí původu, však z hlediska výše vymezených kritérií nepostačují. Dvě ze tří zpráv předcházejí zařazení Indie na seznam bezpečných zemí. Nejsou aktuální, ani relevantní. A zpráva *Hodnocení Indie* – která je z července 2019, což samo o sobě vyvolává pochybnosti o splnění požadavku každoročního přezkumu bezpečnosti Indie jako země původu, pokud žalovaný rozhodl v září 2020 – neodůvodňuje závěr, že Indie je bezpečnou zemí původu. Ba naopak.

[28] Žalovaný uvedl, že podle shromážděných zpráv „*Indie ratifikovala a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků*“. Ve zprávě *Hodnocení Indie* se ale krajský soud dočítá, že „*nedostatky v oblasti lidských práv přetrvávají, zejména pak porušování lidských práv včetně případů mučení ze strany policie a bezpečnostních složek, zvláště v severovýchodních státech Indie a v Kašmíru, a dále diskriminace vůči ženám a dívkám a absence vyšetřování a postihu případů sexuálně motivovaných trestných činů*.“ (zdůraznění doplnil krajský soud). Tato zpráva také výslovně připouští, že „[v] *Indii se nedá vyloučit existence případů pronásledování podle definice v článku 9 [kvalifikační směrnice] týkajících se především menšin obecně*.“

[29] Již splnění elementární podmínky pro zařazení Indie na seznam bezpečných zemí, tedy to, že tam obecně a soustavně nedochází k pronásledování či špatnému zacházení, lze považovat za sporné. Ze zprávy *Hodnocení Indie* sice plyne, že tyto lidskoprávní nedostatky dopadají zejména na menšiny. Pronásledování v jakékoliv zemi se však většinou netýká širokých skupin obyvatelstva, ale právě menšin. I pokud pronásledování nebo špatné zacházení míří „jen“ proti určité malé skupině obyvatel země, je-li toto pronásledování obecné a soustavné, diskvalifikuje to danou zemi z jejího označení za bezpečnou. *Hodnocení Indie* konstatuje existenci případů pronásledování, aniž by blíže popisovalo, nakolik jsou rozšířené. Závěry žalovaného, podle nějž v Indii obecně a

soustavně k pronásledování nedochází, tedy neodpovídají zprávě, kterou sám cituje a používá jako hlavní podklad pro rozhodnutí.

[30] Za podstatnější vadu však krajský soud s ohledem na důvody, které žalobce vedly k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, považuje *naprostou absenci* posouzení otázky rozsahu poskytované ochrany proti pronásledování a špatnému zacházení.

[31] Žalobce uvedl, že se obává svého věřitele, který mu vyhrožuje zabitím. Pokud je původcem pronásledování nebo vážné újmy soukromá osoba, obecně platí, že se žadatel musí obrátit se žádostí o pomoc nejprve na vnitrostátní orgány v zemi původu, pokud není zjevné, že tyto orgány nechtějí či nemohou poskytnout účinnou ochranu (srov. usnesení NSS ze dne 4. 2. 2021, čj. 6 Azs 168/2020-50). Krajský soud ovšem musí dát za pravdu žalobci, že *shromážděné zprávy*, které by měly odůvodňovat zařazení Indie na seznam bezpečných zemí původu, *nedokazují, že indické vnitrostátní orgány jsou ve smyslu čl. 7 odst. 1 in fine kvalifikační směrnice ochotny a schopny (willing and able) poskytovat účinnou ochranu proti pronásledování nebo vážné újmě*. Žalobce by v prvé řadě potřeboval ochranu ze strany policie. Zpráva *Hodnocení Indie* však o policii uvádí prakticky jedinou informaci: že stejně jako jiné bezpečnostní složky porušuje lidská práva a mučí lidi, obzvláště v severovýchodních státech Indie a v Kašmíru (viz str. 2 zprávy *Hodnocení Indie*). Podklady rozhodnutí žalovaného výslovně uvádí mnoho nedostatků z hlediska ochrany lidských práv. Vůbec přitom nereflktují, proč přesto lze považovat Indii za bezpečnou.

[32] Shromážděné zprávy se nevěnují otázce, zda policie efektivně šetří případy a chrání práva občanů. Ze zpráv není jasné, do jaké míry v Indii funguje účinný právní systém, který by odhaloval, stíhal a trestal jednání, která představují pronásledování nebo špatné zacházení. K opravným prostředkům zpráva *Hodnocení Indie* zmiňuje jen to, že v Indii existují odvolací soudy, na které se mohou občané obrátit se stížnostmi. Samotná existence soudů (nadto odvolacích), ale ještě nemusí znamenat dostatečnou záruku účinnosti opravných prostředků. Soudní soustavu totiž mají obvykle i země, které nelze mezi bezpečné země řadit. Tato zpráva rovněž uvádí, že v Indii funguje Národní komise pro lidská práva. Není ale jasné, zda se Indové na ni mohou obrátit přímo, ani zda se jedná o orgán, který dokáže poskytovat účinnou ochranu před pronásledováním či vážnou újmu hrozící ze strany nestátních původců.

[33] Z písm. c) Přílohy I procedurální směrnice plyne, že při zvažování, zda je určitá země bezpečnou zemí původu, je třeba také posoudit, zda dodržuje zásadu nenavracení podle Ženevské úmluvy. Z *Hodnocení Indie* ovšem vyplývá, že indický právní řád neobsahuje termín „uprchlík“ a k uprchlíkům zaujímá stejné stanovisko jako k ostatním cizincům. *Indie není smluvní stranou Ženevské úmluvy*. Zásadu nenavracení podle této zprávy lze řešit pouze použitím čl. 21 Ústavy Indie. Zpráva *Hodnocení Indie* zároveň uvádí, že *existují případy, ve kterých uprchlíci byli navrženi do svých zemí, i když jim hrozilo vážné nebezpečí*. Pokud orgány činné v trestním řízení rozhodnou o návratu, neexistují žádné legální opravné prostředky. Indie tedy zásadu nenavracení podle Ženevské úmluvy nedodržuje.

[34] Žalovaný nadto uvedl, že občané Indie mají možnost se obrátit nejen na orgány státní moci, ale i na různě zaměřené lidskoprávní organizace. Ochrana ze strany lidskoprávních organizací však při posuzování dostupnosti vnitřní ochrany nehraje roli. Poskytovatelem ochrany vůči újmě hrozící ze strany nestátních původců musí být pouze stát, případně organizace, která kontroluje stát nebo podstatnou část jeho území. Nemůže jím ale být nezisková organizace (viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 Azs 22/2011-108). Působení lidskoprávních organizací není relevantním podkladem pro závěr, že Indie je pro žalobce bezpečná země v případě hrozby újmy ze strany soukromé osoby.

[35] V Indii tedy nelze vyloučit pronásledování. Dochází tam k mučení ze strany bezpečnostních složek a policie, což odporuje jak § 2 odst. 1 písm. k) bodu 1 zákona o azylu, tak Příloze I procedurální směrnice. V Indii také dochází k porušování lidských práv, což neodpovídá § 2 odst. 1 písm. k) bodu 3 zákona o azylu a písm. b) Přílohy I procedurální směrnice. Indický právní řád neobsahuje termín „uprchlík“ či zákaz nenavracení. Dochází k navrácení do zemí, kde uprchlíkům hrozí nebezpečí, což odporuje písm. c) Přílohy I procedurální směrnice. Co se týče požadavku na systém účinných opravných prostředků [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 3 věta druhá zákona o azylu a písm. d) Přílohy I procedurální směrnice], ze shromážděných zpráv nelze posoudit, nakolik tento systém v Indii funguje.

[36] *Zařazení Indie na seznam bezpečných zemí na základě zprávy Hodnocení Indie tak odporuje přímo účinným požadavkům Přílohy I procedurální směrnice a § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu.* Ať už pro přednost daných přímo použitelných ustanovení Přílohy I procedurální směrnice, nebo pro rozpor s § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu ve smyslu čl. 95 odst. 1 *in fine* Ústavy tu proto nelze použít § 2 bod 8 vyhlášky. Indie nemohla nést označení bezpečné země původu ve smyslu čl. 36 odst. 1 procedurální směrnice a § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu vykládaném v jeho světle. Z toho důvodu v této věci nemělo použití konceptu bezpečné země původu potřebnou oporu. A žalovaný nemohl žádost žalobce zamítnout jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu.

[37] Určitou zemí tedy lze považovat ve vztahu ke konkrétnímu žadateli za bezpečnou zemi původu, *pouze pokud k jejímu označení za bezpečnou došlo v souladu s podmínkami stanovenými procedurální směrnici a zákonem o azylu.* Až v případě splnění této podmínky lze použít § 16 odst. 2 o azylu a jím předvídanou vyvratitelnou domněnku bezpečnosti země původu. Předpoklady označení za bezpečnou zemi původu však Indie v této věci nesplnila. Zhruba dvě a půl stránky posouzení bezpečnosti země ve zprávě *Hodnocení Indie*, ze kterých plynou spíše informace o její nebezpečnosti, nedávají k řazení Indie mezi bezpečné země dostatečně kvalitní podklad.

4271

Řízení před soudem: aktivní legitimace rodičů žáků, škol a obcí k podání návrhu na zrušení mimořádných opatření

Ochrana veřejného zdraví: plošné uzavření či omezení mateřských a základních škol; vymezení konkrétních skupin fyzických osob podezřelých z nákazy

k § 101a soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

k čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

k § 2 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

k § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

k § 16 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

k § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 274/2003 Sb., č. 375/2011 Sb. a č. 267/2015 Sb. (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

I. Rodiče žáků mateřských a základních škol nemají samostatnou aktivní legitimaci (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) k napadení mimořádných opatření omezujících provoz mateřských a základních škol, která zasahují do výkonu práva jejich dětí na vzdělání (čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

II. Smyslem existence školy (zde školy mateřské a základní) je poskytovat žákům vzdělání jako veřejnou službu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Pokud státní moc vydá opatření obecné povahy, jímž plošně znemožní školám poskytovat vzdělání nebo jim pro to stanoví zásadně omezující podmínky, mohou se školy proti tomu bránit u soudu návrhem na zrušení takového opatření (§ 101a s. ř. s.). K podání takového návrhu je vedle škol legitimována i obec (zde městská část hlavního města Prahy), neboť omezující opatření přímo zasahuje do jejího práva pečovat o výchovu a vzdělávání na svém území, a podílet se tak na naplňování potřeb svých občanů (§ 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 16 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze).

III. Ministerstvo zdravotnictví nemůže plošně uzavřít mateřské a základní školy či omezit jejich provoz na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Toto ustanovení se totiž týká konkrétních skupin fyzických osob podezřelých z nákazy, nikoli všech žáků bez rozlišení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2887/2013 Sb. NSS, č. 2943/2014 Sb. NSS, č. 2437/2011 Sb. NSS, č. 3422/2016 Sb. NSS, č. 3903/2019 Sb. NSS, č. 4006/2020 Sb. NSS, č. 4168/2021 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 99/2015 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 16/14).

Věc: a) Městská část Praha 9, b) Základní škola Novoborská, c) Mateřská škola Kytlická, d) M. P., e) J. P., f) V. S. g) A. H. a h) E. Š. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrzích na vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření odpůrce.

Dne 21. 4. 2021 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh navrhovatelů a) až g) na zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví (dále též „ministerstvo“ nebo „odpůrce“) ze dne 12. 4. 2021 (dále též „napadené opatření“) v rozsahu čl. I. odst. 4 a čl. I. odst. 5; a dále na zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 4. 2021. O druhém z těchto opatření bylo vedeno řízení pod sp. zn. 10 Ao 3/2021.

Téhož dne byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh navrhovatelky h) na zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. 4. 2021 v rozsahu čl. I. odst. 5 a dále na zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 4. 2021. O návrhu ve vztahu k druhému z uvedených opatření bylo vedeno samostatné řízení pod sp. zn. 10 Ao 2/2021.

Navrhovatelé a) až g) (k nimž patří kromě městské části a dvou škol i děti navštěvující tyto školy a jejich matky) se pokládali za dotčené na právech tím, že napadené opatření

- zcela zakázalo přítomnost žáků 2. stupně základní školy ve školách [až na výjimky – viz čl. I. odst. 4 písm. i)],
- žákům 1. stupně základní školy nařídilo povinné střídání tříd v lichém a sudém týdnu [viz čl. I. odst. 4 písm. d) a e)],
- zcela zakázalo osobní přítomnost dětí v mateřských školách [až na výjimky – viz čl. I. odst. 5 písm. a)].

Ministerstvo předně nebylo podle navrhovatelů a) až g) oprávněno omezovat provoz MŠ a ZŠ na základě zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), který ve svém § 2 odst. 2 písm. f) míří jen na vysoké školy. Pokud ministerstvo mínilo regulovat provoz MŠ a ZŠ na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, vzniká otázka, zda to lze za stavu pandemické pohotovosti vůbec činit, protože zákonodárce takovou regulaci nezahrnul do taxativního výčtu opatření vydávaných „za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku“ podle § 2 odst. 2 pandemického zákona. I kdyby to bylo možné, muselo by tak ministerstvo činit jen v nezbytně nutném rozsahu (viz § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví). Tato podmínka ale nebyla ani zkoumána, což navrhovatelé rozvinuli v další námitce.

Opatření nebylo podle navrhovatelů a) až g) ani nezbytné. Základní a mateřské školy zřízované městskou částí Praha 9 umožňovaly žákům a dětem přístup do školy teprve poté, co u nich laboratorní testování prokáže negativní výsledek spolehlivého RT-PCR testu. Nezbytnost neprokázala ani praxe: za první týden testování byly na zmíněných školách pozitivní jen setiny procent testů (v celé populaci to byl pětinašobek a u zaměstnanců to bylo o třetinu více než ve školách). Prokázalo se tak, že školy nejsou místem masivního šíření viru a rizika spojená s úplným otevřením škol jsou zřetelně nižší než nebezpečí plynoucí z dlouhodobého narušení vzdělávacího procesu. O to více bylo zarážející, že opatření vůbec nezdůvodňovalo, proč v MŠ a ZŠ mají platit podstatně přísnější pravidla než ve zbytku společnosti.

Navrhovatelka h) byla přihlášena k docházce do lesní mateřské školy. Protože jí bylo teprve pět let, neplnila zatím povinnost předškolního vzdělávání a nevztahovala se na ni výjimka z uzavření mateřských škol. Navrhovatelka h) upozornila na to, že ministerstvo může podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví uzavřít školy jen proto, aby zakázalo nebo omezilo styk skupin fyzických osob, které jsou podezřelé z nákazy,

s ostatními fyzickými osobami. Nyní však uzavřelo všechny mateřské školy, aniž zkoumalo konkrétní podezření na nákazu osob. Opatření bylo tedy vydáno mimo pravomoc, kterou zákon ministerstvu přiznává.

Podle navrhovatelky h) nebylo opatření ani řádně odůvodněno. I ty sporé důvody se týkaly spíše základních a středních škol; navíc se tu uvádělo, že počet případů v mateřských školách byl oproti jiným typům škol nízký. Riziko zvýšeného přenosu ve školách byl podle napadeného opatření při kombinaci určitých provozních opatření marginální. Právě taková provozní opatření však patří k běžnému režimu lesních mateřských škol: kolektiv netvoří více než 15 dětí [tento počet považuje opatření za bezpečný, viz jeho čl. I. odst. 5 písm. a)], naprostá většina programu probíhá ve venkovním prostředí (které je podstatně bezpečnější než interiér), a lesní mateřské školy navíc dokážou uzpůsobit svůj provoz tak, aby se doba strávená uvnitř ještě zkrátala na naprosté minimum nebo aby se počet dětí v kolektivu dále snížil. Opatření bylo kromě toho nevhodné, nepotřebné a zakládalo nerovnost mezi dětmi předškolního věku a dětmi s postižením na straně jedné (ty do MŠ docházet mohly) a mladšími dětmi na straně druhé.

Ministerstvo zdůraznilo, že soud by při přezkumu opatření obecné povahy neměl nahrazovat orgány veřejné moci v jejich činnosti a hodnotit, které řešení je lepší. Ministerstvo se snažilo svými opatřeními chránit život a zdraví, ale současně co nejméně omezovat chod společnosti (k tomu ministerstvo popsalo, jak konkrétně dbalo na dodržování principu proporcionality). Zavřít mateřské a základní školy [a tedy omezit právo na vzdělání podle čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)] umožňuje § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (jak uvedl už Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 23. 3. 2021, čj. 9 Ao 1/2021-49, bod [11]); kromě toho bylo vzdělávání v nejvyšší možné míře nahrazeno distanční výukou. Nelze zpětně vyhodnotit, že děti měly být stoprocentně osobně přítomny na výuce jen proto, že počáteční testování odhalilo jen málo pozitivních.

„Epidemické“ opatření obecné povahy se vydává bez řízení (§ 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, § 3 odst. 6 pandemického zákona) a nevede se o něm spis; tím se vysvětluje, že jeho odůvodnění je nutné velice stručné, přesto však v tomto případě splňovalo požadavky § 3 odst. 2 pandemického zákona. To, proč nebylo možné otevřít mateřské školy pro všechny děti, proč bylo nutné využívat rotaci žáků na 1. stupni a proč zatím nebyla možná prezenční výuka pro žáky 2. stupně, vysvětlilo ministerstvo i na svých webových stránkách. Ministerstvo postupovalo při rozvolňování opatrně, ale vzdělávání dětí pro něj bylo přednostní, proto se omezení postupně uvolňovala.

Ministerstvo zpochybnilo také aktivní legitimaci navrhovatelů a), e) a g) k podání návrhu, neboť jim napadené opatření přímo neukládalo žádnou povinnost.

K navrhovatelce h) ministerstvo dodalo, že není možné otevřít všechny mateřské školy najednou. Navíc *„otevření mateřských škol, stejně jako ostatních škol, zvyšuje mobilitu osob v hromadné dopravě apod.“* I otevření lesních školek by vedlo ke zvýšené mobilitě a i v nich dochází ke vzájemné blízké interakci dětí, takže tvrzení, že by jejich otevření vedlo k lepšímu epidemiologickým výsledkům, bylo zcela spekulativní. Napadeným opatřením došlo k ochraně zdraví celé společnosti. Ministerstvu bylo navíc známo, že některé mateřské školy distanční výuku i pro takto malé děti zajišťovaly.

Navrhovatelé a) až g) ve své replice podotkli, že střídání jednotlivých tříd ZŠ (nově i na 2. stupni) v lýchých a sudých týdnech (tzv. rotace) nebylo odůvodněno vůbec nijak. Nebylo podloženo žádným odborným stanoviskem a podporu pro ně nebylo možné najít ani ve veřejných zdrojích. Jediný věcný argument, který ministerstvo ve vyjádření uvedlo, bylo tvrzení, že testování všech žáků narazilo na omezené materiální kapacity, což ovšem opřelo pouze o citaci novinového článku. Přínejmenším pro školy na území městské části Praha 9 nebylo toto tvrzení pravdivé. Nadále tedy neobstálo tvrzení o nezbytnosti omezení školní docházky.

Navrhovatelka h) ve své replice vyzdvihla význam vzdělávání v mateřských školách i pro ty nejmenší děti. Rodina je pro socializaci dítěte mimořádně významná, ovšem důležitou socializační roli plní právě i mateřská škola – a digitální kontakt (zdaleka ne všude využívaný) je jen slabou náhražkou za reálnou interakci mezi dětmi a pedagožkami.

Nejvyšší správní soud návrh navrhovatelek e) a g) odmítl. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že opatření obecné povahy odpůrce bylo v rozsahu čl. I. odst. 4 a odst. 5 v rozporu se zákonem.

Z odůvodnění:

(...)

IV. b) Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

[20] Ministerstvo zpochybnilo aktivní procesní legitimaci některých navrhovatelů, proto Nejvyšší správní soud pokládá za nutné se s ní podrobněji vypořádat. Navrhovatelé jsou jednak žáky základních, respektive mateřských škol, samostatně také jejich rodiče, dále jsou navrhovatelé základní a mateřská škola, a konečně městská část, která je zřizovatelkou těchto škol.

[21] Podle § 101a odst. 1, věty první, s. ř. s. platí, že „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

[22] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že jemu náležející subjektivní práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *Územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34). Aktivní procesní legitimaci jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s aktivní věcnou legitimací, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, ve věci *Úpravy směrné části územního plánu Brna*, bod 42).

[23] Navrhovatel d) je žákem základní školy. Je tedy přímo dotčen čl. I. odst. 4 napadeného opatření, podle něhož se omezuje „*provoz základních škol podle školského zákona, a to tak, že se zakazuje osobní přítomnost žáků na základním vzdělávání v základní škole, s výjimkou:*

- a) základní školy při zdravotnickém zařízení,
 - b) škol zřízených při zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy,
 - c) dětí v přípravné třídě,
 - d) žáků 1. stupně ve škole, ve které je počet žáků 1. stupně nejvýše 75 žáků, pokud je budova tohoto 1. stupně stavebně oddělena od budovy 2. stupně základní školy, a to včetně školní jídelny,
 - e) žáků 1. stupně ve škole, která nesplňuje podmínky podle písmene d), a to způsobem, že se vzdělávání v lichém týdnu neúčastní první polovina tříd a v sudém týdnu neúčastní druhá polovina tříd (při lichém počtu tříd lze počet zaokrouhlit),
 - f) dětí v přípravném stupni základní školy speciální,
 - g) základních škol nebo tříd zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona,
 - h) individuální konzultace (pouze jedno dítě nebo žák, jeden pedagogický pracovník a případně zákonný zástupce),
 - i) skupinové konzultace žáků 2. stupně ohrožených školním neúspěchem anebo žáků 9. tříd podle jejich potřeby vyhodnocené školou v předmětech potřebných pro přijímací zkoušky, a to v nejvyšším počtu 6 žáků v jedné skupině,
- s tím, že prezenční výuka musí probíhat v neměnných třídách dětí nebo žáků, s výjimkou skupinové konzultace podle písm. i).“

[24] Navrhovatelé f) a h) jsou žáky mateřských škol. Jsou tedy přímo dotčeni čl. I. odst. 5 napadeného opatření, podle něhož se omezuje „*provoz mateřských škol podle školského zákona, a to tak, že se zakazuje osobní přítomnost dětí na předškolním vzdělávání v mateřské škole, s výjimkou*

- a) dětí, které plní povinné předškolní vzdělávání s tím, že mohou být vzdělávány pouze v neměnných skupinách nejvýše 15 dětí,

b) *mateřských škol a tříd zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a*

c) *mateřské školy při zdravotnickém zařízení.*“

[25] Citovaná ustanovení nesporně omezují právé uvedené navrhovatele d), f) a h) ve výkonu jejich práva na vzdělání, jež je garantováno čl. 33 odst. 1 Listiny: „Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.“ V případě navrhovatele d) spočívá omezení práva na vzdělání v tom, že výuka na základní škole byla vůči němu změněna z prezenční na distanční formu, tedy na formu méně komplexní. I ve vztahu k méně závažnému zásahu do práva na vzdělání v podobě jeho podmínění testováním žáků na přítomnost onemocnění COVID-19 ostatně nedávno označil aktivní legitimaci žáků za zcela nespornou Nejvyšší správní soud v bodě [16] rozsudku ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65.

[26] Navrhovatelé f) a h) navštěvují mateřské školy a nespadají do žádné z výjimek čl. I. odst. 5 napadeného opatření. Stejně jako u žáků základních škol jde i u žáků mateřských škol o omezení práva na vzdělání, které dopadá i na navštěvování mateřských škol (náleží ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, č. 99/2015 Sb., bod 83). Jak uváděla navrhovatelka h), ve vztahu k žákům mateřských škol je distanční vzdělávání prakticky vyloučeno. V replice doplnila, že podle tematické zprávy České školní inspekce na téma vzdělávání v mateřských školách v období nouzového stavu jen 20 % mateřských škol využívalo nějakou platformu umožňující digitální kontakt mezi dětmi.

[27] Navrhovatelky e) a g) jsou rodiči žáků škol. Ke své aktivní legitimaci v návrhu uvedli, že „podstatné omezení přístupu jejich potomků ke vzdělání je zásahem do jejich práva na zajištění morálního prospěchu dítěte dle ust. § 855 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v platném znění (dále jen „NOZ“), a dalších práv osobní povahy, zejména práva na zajišťování výchovy a vzdělání dítěte dle ust. § 858 NOZ. Otázkou vzdělání dítěte zákon výslovně označuje za významnou záležitost při uplatňování rodičovské odpovědnosti a práv i povinností, které jsou její součástí (srov. např. ust. § 877 odst. 2 NOZ). Je tedy právem rodiče, aby jeho dítě bylo v základní a mateřské škole řádně vzděláváno.“

[28] Nejvyšší správní soud nepochybně, že součástí rodičovské odpovědnosti je i péče o zajištění morálního a hmotného prospěchu dítěte, včetně zajišťování jeho výchovy a vzdělání. To však nemění nic na tom, že právo rodiče zasazovat se o prospěch dítěte zde ve skutečnosti míří k naplňování práva na vzdělání tohoto dítěte. Tím, kdo má právo na vzdělání, je samo dítě a rodič mu pouze pomáhá toto právo naplňovat a uskutečňovat. To ostatně navrhovatelky e) a g) činí i tím, že v zájmu svých dětí jako jejich zákonné zástupkyně podaly nyní posuzovaný návrh vedle toho, že jej podaly i samostatně; naopak zákonní zástupci navrhovatelky h) podali návrh pouze jejím jménem. V roli zákonných zástupců podávajících návrh jménem svých dětí prosazují jejich právo, jako jediných nositelů práva na vzdělání. Nejvyšší správní soud již v bodě [22] rozsudku ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 281/2015-32, konstatoval, že „právo na vzdělávání a školské služby [...] náleží pouze žákům a studentům, nikoli jejich zákonným zástupcům (rodičům)“. Nelze se tedy ztotožnit s tvrzením, že je „právem rodiče, aby jeho dítě bylo v základní a mateřské škole řádně vzděláváno“, neboť takový přístup by činil z dítěte jen jakýsi objekt vzdělávání, zatímco nositelem práva na jejich vzdělávání by byli sami rodiče.

[29] Lze tedy uzavřít, že za situace, kdy právo dětí na vzdělání v mateřských a základních školách mohou vůči napadenému opatření ochránit před správními soudy samy tyto děti, pomocí návrhu podaného svými rodiči jako zákonnými zástupci, není pro ochranu tohoto jejich práva nutné, aby rodiče měli k napadení téhož opatření vedle toho ještě samostatnou aktivní legitimaci.

[30] Zákaz osobní přítomnosti dětí ve školách samozřejmě představuje i pro samotné rodiče určitou zátěž, v souvislosti s nynější pandemií navíc dosti dlouhodobou, neboť museli svůj pracovní i osobní život přizpůsobit zajištění celodenní péče o dítě i v době, kdy by jinak trávily svůj čas v základní nebo mateřské škole či školském zařízení, a museli se významně zapojit do vzdělávání svých dětí, především jim pomoci s distanční výukou v závislosti na potřebách dítěte. Tato zátěž však nepředstavuje sama o sobě zásah do veřejných subjektivních práv rodičů. Na rodiče žáků mateřských i základních škol lze totiž vztáhnout závěr vyslovený Nejvyšším správním soudem ve vztahu k mateřským školám v bodě [39] rozsudku ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, podle něhož „dítěti po přijetí do mateřské školy svědčí veřejně subjektivní právo na předškolní vzdělávání v mateřské škole, resp. právo na to, aby jeho předškolní vzdělávání bylo ukončeno jen ze zákonem stanovených důvodů.“

Toto právo však nemůže z povahy věci náležet rodičům dítěte; ti rovněž nedisponují veřejným subjektivním právem na „hlídání“ svých dětí v mateřské škole. Mateřské školy významným způsobem ulehčují rodičům dětí jejich postavení na pracovním trhu včetně snadnějšího budování kariéry, umožňují jejich dřívější návrat do zaměstnání, udržení a navázání sociálních kontaktů mimo rodinu, ale též pěstování jejich čistě soukromých zájmů, koníčků, upevňování případného partnerského vztahu, jakož i potřebný odpočinek od zátěže, jež je s výchovou dětí nutně spojena. Zajištění těchto výhod však není cílem mateřských škol, jedná se pouze o určité pozitivní externality, které jsou na vzdělávání dětí v mateřských školách navázány.“ Navrhovatelky e) a g) jako rodiče žáků škol tedy samostatnou aktivní procesní legitimaci k podání tohoto návrhu nemají.

[31] Navrhovatelka b) je základní škola a navrhovatelka c) je mateřská škola. Obě jsou zřízeny navrhovatelkou a), tedy městskou částí hlavního města Prahy, jako příspěvkové organizace ve smyslu § 8 odst. 1 školského zákona: „*Kraj, obec a dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství (dále jen „svazek obcí“), zřizuje školy a školská zařízení jako školské právnické osoby nebo příspěvkové organizace podle zvláštního právního předpisu.“*

[32] Svou aktivní procesní legitimaci odůvodňují tím, že jakožto školy mají povinnost žáky a děti řádně vzdělávat a zároveň mají právo na to, aby do realizace vzdělávání stát nevstupoval omezeními a zásahy, které jsou v rozporu se zákonem. Školy jsou napadeným opatřením omezeny na svých právech působit na své žáky formou osobního kontaktu, který je výchozím způsobem vzdělávání na základních a mateřských školách již od prvopočátků školní výuky.

[33] Z výše citovaného čl. I. odst. 4 a 5 plyne, že až na striktně vymezené výjimky specifických druhů základních a mateřských škol či některých tříd v nich byla v období účinnosti napadeného opatření zakázána osobní přítomnost dětí na školním, respektive předškolním vzdělávání. Byly tak odkázány buď na uskutečňování výuky takzvané distančním způsobem, nebo na její úplné přerušení ve vztahu k aktivitám, u nichž je distanční podoba nemožná, či ve vztahu k těm předškolním dětem, u nichž je distanční výuka prakticky nemožná.

[34] Z toho plyne, že obě navrhovatelky splňují podmínku, že napadené opatření přímo zasahuje do jejich právní sféry. Jejich samotným smyslem existence je totiž poskytovat svým žákům vzdělání jako veřejnou službu ve smyslu § 2 odst. 3 školského zákona ve vazbě na § 7 odst. 2 téhož zákona, podle něhož „*[š]kola uskutečňuje vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3“*. Zároveň školský zákon a implicitně i čl. 33 Listiny předpokládají, že ke vzdělávání dochází prezenční formou, tudíž distanční formu lze z povahy věci pokládat za omezení vzdělávání. Napadené opatření výrazně omezilo či zcela znemožnilo navrhovatelkám b) a c) plnohodnotně a vůči všem žákům poskytovat veřejnou službu, pro jejíž poskytování byly zřízeny. V tomto ohledu jim napadené opatření přímo zasahuje do právní sféry, a je tedy nutné jim přiznat aktivní procesní legitimaci k jeho napadení.

[35] Na uvedeném závěru nic nemění to, že navrhovatelky b) a c) jsou v řadě situací zároveň nadány i vrchnostenským postavením a stávají se „správními orgány“ ve smyslu legislativní zkratky vyjádřené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V něm je správním soudům svěřena pravomoc rozhodovat „*o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“*. Skutečnost, že jsou mateřské a základní školy mnohdy „správními orgány“ ve smyslu právě uvedené zkratky (viz například výše zmíněný rozsudek NSS čj. 4 As 281/2015-32, týkající se rozhodování mateřské školy o přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání, či rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, čj. 5 As 65/2015-52, č. 3422/2016 Sb. NSS, rozebírající povinnost základní školy zajistit výuku náboženství), však nemění nic na tom, že jsou zároveň i právníckými osobami, které jsou podřízeným adresátem právních norem, jako je tomu v nynějším případě, kdy na ně pomocí napadeného opatření mocensky přímo působí ministerstvo. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu ostatně připomíná, že skutečnost, že určitý subjekt může být ve správním soudnictví v postavení žalovaného, pokud sám rozhoduje o právech a povinnostech jednotlivců, nebrání tomu, aby byl v jiné situaci žalobcem, pokud ve vrchnostenském postavení není a naopak do jeho právní sféry zasahuje jiný orgán veřejné moci (viz zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud přiznal aktivní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví v některých situacích i přímo státu jako veřejnoprávní korporaci). Navrhovatelky b) a c) jsou tedy legitimovány k podání nyní posuzovaného návrhu.

[36] Navrhovatelka a) je městskou částí hlavního města Prahy. Svou aktivní legitimaci dovozuje z toho, že ve své samostatné působnosti v souladu s § 18 odst. 1 písm. b) zákona o hlavním městě Praze zřizuje základní a mateřské školy jako právnické osoby potřebné pro uspokojování potřeb občanů městské části. Realizace této samostatné působnosti je nejenom povinností, ale i právem samosprávného celku, neboť skrze výkon samosprávy, jenž je obci svěřen, se realizuje výkon ústavně garantovaného práva na samosprávu. Zásadním omezením provozu základních a mateřských škol zřizovaných obcí stát zasahuje nejenom do povinnosti, ale i do práva územního samosprávného celku jakožto územního společenství občanů.

[37] K tomu je třeba uvést, že i zde platí, že škola a její zřizovatel jsou do určité míry spojenými nádobami, podobně jako výše rozebrané děti a jejich rodiče. Samotný zájem na tom, aby měl kdo obhájit práva školy, by tak nepředstavoval dostatečný důvod, který by založil samostatnou aktivní legitimaci navrhovatelky a) jako zřizovatelky škol. Jak bylo totiž vyloženo výše, samotné školy mají aktivní procesní legitimaci k napadení opatření, které je zásadně omezuje v jejich činnosti, a tudíž by nepotřebovaly, aby jejich práva samostatně hájil i jejich zřizovatel.

[38] Navrhovatelce a) nicméně aktivní procesní legitimace svědčí, avšak nikoli zprostředkovaně proto, aby hájila práva škol, které zřizuje, ale přímo proto, aby mohla v rámci výkonu práva na samosprávu pečovat o výchovu a vzdělávání na svém území coby o jednu z potřeb svých občanů.

[39] Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích, který obecně vymezuje samostatnou působnost obcí, totiž platí: *„Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“* (zvýraznil NSS). Ve vztahu ke konkrétní navrhovatelce a), která je městskou částí hlavního města Prahy, je zařazení „výchovy a vzdělávání“ do samostatné působnosti hlavního města Prahy zakotveno ve speciálním § 16 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

[40] Právě citovaný § 35 zákona o obcích představuje základní vymezení tzv. samostatné působnosti obce, tedy těch oblastí, v nichž obec vykonává právo na samosprávu. To je jí zaručeno jednak čl. 8 Ústavy, podrobněji pak zejména čl. 100 odst. 1 Ústavy, jehož první věta zní: *„Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.“* Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Do činnosti územních samosprávných celků může podle čl. 101 odst. 4 Ústavy stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Přiznání aktivní procesní legitimace navrhovatelce a) tedy představuje nástroj, jak v rámci správního soudnictví ochránit její právo na samosprávu před zásahem ze strany ministerstva ve formě napadeného opatření.

[41] Aktivní procesní legitimaci obcí proti opatřením obecné povahy, která se jich přímo dotýkají, ostatně dovodil z práva na samosprávu Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS. Zde konstatoval, že právo na samosprávu a na výkon samostatné působnosti *„patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s.“* V usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, pak dovodil aktivní procesní legitimaci obce z jejího práva hájit veřejný zájem na příznivém životním prostředí pro své občany v situaci, kdy na její území mohly zasahovat imise v důsledku realizace stavebních zájmů předpokládaných územním plánem sousední obce. Tím spíš má mít obec aktivní procesní legitimaci vůči takovému opatření obecné povahy, které se přímo dotýká veřejného zájmu na výchově a vzdělávání jejich občanů, jež je výslovně uvedeno ve výčtu aktivit realizovaných v samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 2 zákona o obcích, respektive podle § 16 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

[42] Lze tedy shrnout, že aktivní procesní legitimaci k napadení nyní napadeného opatření, respektive jeho konkrétních ustanovení uvedených v obou návrzích, mají navrhovatelka a) jako územní samosprávný celek pečující o výchovu a vzdělávání svých občanů; dále navrhovatelky b) a c) jako základní a mateřská škola, jimž opatření zasáhlo do naplňování samotného smyslu jejich existence; a konečně navrhovatelé d), f) a h), tedy žáci těchto škol, jimž zasahuje do práva na vzdělání.

[43] Aktivní procesní legitimaci naopak nemají z výše uvedených důvodů navrhovatelky e) a g), tedy rodiče těchto žáků. Jejich návrh proto Nejvyšší správní soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který „byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou“. (...)

IV. c) Uzavření škol či omezení jejich provozu podle zákona o ochraně veřejného zdraví

[44] Navrhovatelé shodně namítali, že ministerstvo nemohlo plošně uzavřít mateřské školy a 2. stupeň základních škol ani plošně omezit (formou tzv. rotační výuky) provoz 1. stupně základních škol. Jsou přesvědčeni, že k tomu nelze použít ani § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona, ani § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle nichž ministerstvo postupovalo (viz úvodní odstavec napadeného opatření).

[45] Podle § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona je mimořádným opatřením „omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy“. Na základě tohoto ustanovení mohlo tedy ministerstvo omezit jen provoz vysokých škol, což učinilo v čl. I. odst. 1 a 2 napadeného opatření, případně též v jeho čl. I. odst. 13 písm. a) (konání přijímacích zkoušek mj. na vysoké školy). Žádným z návrhů, jimiž se soud nyní zabývá, však regulace vysokých škol nebyla nijak zpochybněna. Proto soud nezkoumal, zda ministerstvo v napadeném opatření správně užilo § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona, a dále se věnoval jen možnostem ministerstva podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Je nicméně jen stěží pochopitelné, proč zákonodárce ve zvláštním pandemickém zákoně, určeném přímo pro likvidaci nynější pandemie, upravil pouze omezení výuky nebo jiného provozu vysokých škol, zatímco omezování ostatních škol a školských zařízení z něj vynechal, a ponechal je tak v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, který k takto plošným opatřením není určen, jak bude vyloženo dále.

[46] Soud dává navrhovatelům za pravdu v tom, že na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohlo ministerstvo plošně uzavřít mateřské a základní školy či omezit jejich provoz.

[47] Podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

„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“.

[48] Většina písmen tohoto ustanovení míří k úzce věcně vymezeným příkazům nebo zákazům (zákaz prodeje podezřelých potravin, zákaz používání vod, vyčlenění lůžek nebo přímo objektů k izolaci osob, provedení dezinfekce), které mají přispět k lepšímu zvládnutí konkrétních ohnisků epidemie. Soud tu nechává stranou „zbytkové“ ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, k němuž se ve své judikatuře vyjádřil již opakovaně, viz rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. 6 As 114/2020-63, body [141] až [146]. Naopak široce je formulováno právě písmeno b), které zasahuje velké množství běžných oblastí života a současně se intenzivně dotýká práv a svobod adresátů (a to i práv a svobod ústavně zaručených, jako jsou právo na vzdělání či svoboda pohybu). I způsob formulace tohoto ustanovení je odlišný: ostatní písmena vážou příkazy a zákazy na věci, přírodní statky či místa – kdežto písmeno b) je zaměřeno přímo na osoby, tedy konkrétně „fyzické osoby podezřelé z nákazy“. Šlo by to vyjádřit i tak, že ostatní písmena mají relativně úzkou věcnou působnost, ale relativně širokou osobní působnost (příkaz či zákaz dopadá na kohokoli, kdo zrovna disponuje oněmi věcmi, přírodními statky atd.), zatímco písmeno b) má širokou věcnou působnost (omezení cestování, kulturních představení, sportovních akcí, shromáždění vůbec; uzavření zdravotnických a sociálních zařízení, škol, hotelů a restaurací), ale úzkou působnost osobní, neboť dopadá právě jen na „fyzické osoby podezřelé z nákazy“.

[49] Právě na tuto úzkou osobní působnost poukazují navrhovatelé – a právě ona je důvodem, pro který nemůže napadené opatření (ve vztahu k mateřským a základním školám) obstát.

[50] Nejvyšší správní soud se této otázky už dříve dotkl. V rozsudku ze dne 22. 4. 2021, č. 6 Ao 11/2021-48, se vyjádřil k omezení práva shromažďovacího (včetně shromažďování za účelem náboženských obřadů), které ministerstvo založilo právě na § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Toto ustanovení nelze podle šestého senátu ani během celosvětové pandemie vykládat tak, že „osobou podezřelou z nákazy“ je automaticky každý. Ustanovení umožňuje zásah do řady ústavně zaručených práv (svobody pohybu a shromažďování, práva na ochranu zdraví či práva na vzdělání), a musí být proto 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. 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 množství osob pravidelně podrobuje povinnému testování, a naopak je tak u nich třeba předpokládat, že podezřelé z nákazy nejsou (viz bod [75] citovaného rozsudku).

[51] V rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. 5 Ao 1/2021-65, který se zabýval testováním dětí, žáků a studentů, připomněl soud argument ministerstva, které vycházelo z toho, že je podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněno nařídit uzavření nebo omezení provozu škol – a tím spíše je podle vlastního přesvědčení oprávněno nařídit též testování zaměstnanců, dětí, žáků a studentů ve školách. Pátý senát našel oporu pro povinné testování ve školách v jiném písmenu § 69 odst. 1, podotkl však, že úvaha ministerstva do jisté míry pomíjí úvod celého § 69 odst. 1 písm. b), které zakazuje nebo omezuje styk jen u „osob podezřelých z nákazy“ (viz body [29] až [31] citovaného rozsudku).

[52] Detailně se pak soud vyslovil k povaze § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. 6 Ao 22/2021-44, v němž mj. zkoumal možnost omezit podle tohoto ustanovení činnost provozoven stravovacích služeb a provoz heren a kasin. Každé z opatření uvedených v demonstračním výčtu následujícím v tomto ustanovení za slovem *zejména* musí podle šestého senátu představovat „zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami“, tedy sledovat účel vymezený v samotném úvodu ustanovení. Šestý senát zopakoval (viz rozsudek č. 6 Ao 11/2021-48 shrnutý v bodu [51] výše), že osobou podezřelou z nákazy nemůže být bez dalšího každý. „Fyzická osoba podezřelá z nákazy“ je legislativně zkratka zavedená v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví pro fyzickou osobu, která „byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy“. Ohniskem nákazy je pak „místo, ve kterém se šíří nákaza“ (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Osobou podezřelou z nákazy je podle judikatury Nejvyššího správního soudu též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. 8 Ao 1/2021-133, bod [81]) či provedeného ve škole (již citovaný rozsudek č. 5 Ao 1/2021-65, bod [34]).

[53] Teoreticky nelze vyloučit, pokračoval dále šestý senát ve věci č. 6 Ao 22/2021-44, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy tedy každý, kdo se vyskytuje na jejím území. Samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, však k takovému závěru sám o sobě automaticky

nestačí. Pokud by ohnisko nákazy pokrývalo celé území státu, byl by to především důvod k vyhlášení nouzového stavu (několik měsíců trvající nouzový stav skončil 11. 4. 2021).

[54] Šestý senát v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44 ovšem zdůraznil, že ministerstvo neuvedlo v odůvodnění mimořádného opatření ani ve svých vyjádřeních k soudu nic, z čeho by plynulo, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, natož aby to prokázalo. Šestý senát konečně odmítl představu, že by ministerstvo mohlo vydávat plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví z preventivních důvodů (viz body [41] až [46] citovaného rozsudku).

[55] Ani v nynější věci, v níž jde o uzavření či omezení provozu škol, ministerstvo přesvědčivě neobjasnilo, proč se domnívá, že může takto plošně zasahovat do provozu škol. Odůvodnění napadeného opatření používá spíše obecné formulace („*ve školách je evidován dlouhodobě významný počet ohnisek nákazy, školy patří mezi nejpočetnější ohniska nemoci*“) a současně připouští, že ani prudký nárůst výskytu onemocnění po začátku školního roku u starších žáků a studentů neumožňuje určit, zda k nálezům došlo ve školách nebo mimo ně. O konkrétním epidemiologickém riziku, které by mohli představovat mladší žáci na 1. stupni základní školy, odůvodnění mlčí (naopak říká, že nemoc se tu šíří významně méně než mezi staršími dětmi) – a u dětí předškolního věku uvádí, že souvislost nákazy s pobytem v mateřské škole není prokázána.

[56] Právě uvedené formulace jsou vybrány z úvodní části odůvodnění coby myšlenky, které by se teoreticky mohly vztahovat k pravomoci ministerstva podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Samo ministerstvo ale této otázce nevěnovalo žádnou konkrétní pasáž odůvodnění. Toto jeho mlčení nasvědčuje tomu, že se ministerstvo buď vůbec nezamýšlelo nad tím, zda má formulace „*fyzická osoba podezřelá z nákazy*“ nějaký smysl (a jaký), nebo automaticky pokládalo za fyzickou osobu podezřelou z nákazy každé dítě navštěvující mateřskou školu či každého žáka 1. stupně základní školy. Takovýto výklad ale nemůže obstát (viz bod [54] výše). Ministerstvo ve skutečnosti používá § 69 odst. 1 písm. b) takovým způsobem, jako by v něm jeho úvodní pasáž (zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami) vůbec nebyla a jako by mezi jeho pravomoci při epidemii patřilo obecně a bez dalších podmínek omezit svobodu pohybu všem obyvatelům země, zakázat veškerá představení, zavírat všechny školy a všechny restaurace apod. Podobné úvahy však nejen že jsou obtížně přijatelné z ústavněprávního hlediska (jak už soud uvedl v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, viz bod [54] výše, k podobně razantním zásahům je určen nouzový stav), ale ani nemají žádný podklad ve znění zákona.

[57] V řízení před soudem, tedy v reakci na námitky navrhovatelů, pak ministerstvo podpořilo své přesvědčení, že školy plošně zavírat může, poukazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, čj. 9 Ao 1/2021-49, č. 4168/2021 Sb. NSS, bod [11]. Tento bod ale obsahuje jen citaci některých částí důvodové zprávy k pandemickému zákonu, zejména pak tyto věty: „*Zmocnění ministerstva k vydávání mimořádných opatření podle § 69 a 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví není tímto zákonem dotčeno. Navrhovaný zákon je tak ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví „komplementární“ normou a ministerstvo bude využívat oba zákony současně, podle toho, o jaké opatření (pod definici kterého zákona spadající) půjde. V případě, že by ministerstvo vydávalo podle zákona o ochraně veřejného zdraví opatření s celostátní působností, je přitom třeba [...] zajistit předchozí souhlas vlády [...]*“. Soud nerozumí tomu, jak by citovaná pasáž mohla argumentaci ministerstva podpořit. V nynější věci není spor o to, zda může ministerstvo ve stavu pandemické pohotovosti obecně vydávat mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, ale o to, v jakém rozsahu, za jakých podmínek a ve vztahu ke komu tak může činit.

[58] Soud tedy shrnuje, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je ze své povahy určen spíše k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, která jsou podmíněna konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob. V případě škol jej tedy lze použít k uzavření škol, v nichž se vyskytly „*fyzické osoby podezřelé z nákazy*“. Nejde a nemůže jít o plošný nástroj podobný tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda [srov. § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)], a vzhledem k úvodu samotného ustanovení jej tím spíše nelze použít k plošnému uzavření či omezení provozu všech škol, v nichž se (z pohledu doby účinnosti napadeného opatření) již několik měsíců žáci vyskytují ani nesměli. Plošná omezení může ministerstvo mimo období nouzového stavu uplatnit na základě § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona vůči vysokým školám, avšak nikoli vůči mateřským a základním školám.

Proč zákonodárce nezahrnul do tohoto zákona – určeného právě ke zvládnání nynější pandemie – také jiné školy než vysoké, nepřislouží soudu domýšlet.

[59] Jestliže ministerstvo zavřelo všechny mateřské školy a zavedlo rotační výuku na 1. stupni všech základních škol, překročilo tím meze, které mu pro jeho protiepidemická opatření dává zákon. Tento nesprávný postup lze přirovnat „*k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“ [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., v řízení o zrušení opatření obecné povahy užitý průměrně podle § 101b odst. 4 s. ř. s.], pro nějž soud zruší napadené rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) i bez jednání. Postup ministerstva měl vliv na nezákonnost napadeného opatření, neboť na základě § 69 odst. 1 písm. b) nemohlo být napadené opatření vůbec vydáno.

IV. d) Další namítané vady a rozsah konstatované nezákonnosti

(...)

[61] Někteří navrhovatelé směřovali svůj petit výslovně k čl. I. odst. 4 a odst. 5 opatření (mateřské školy a základní školy), jiní jej formulovali tak, že žádají zrušit opatření jako celek. Soud proto vyslovil nezákonnost opatření právě jen v tom rozsahu, ve kterém bylo zpochybněno vznesenými námitkami, tedy v rozsahu čl. I. odst. 4 a odst. 5.

[62] Obecně lze dodat, že při přezkumu opatření obecné povahy postupuje soud zdrženlivě (stov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, část VI) a je-li možno právně odklidit jen určitou oddělitelnou část napadeného opatření a nezasahovat do celku, měl by soud zpravidla volit tuto šetrnější cestu. V nynější věci je situace neobvyklá: navrhovatelé sice zpochybňovali jen dva z celkem čtrnácti odstavců, a soud proto označil za nezákonné jen tyto dva odstavce, současně je ale z důvodu, pro který byla nezákonnost vyslovena, patrně, že podobnou vadou trpí i další ustanovení napadeného opatření, jež mají být opřena o § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Není věcí soudu, aby na to v tomto řízení nějak procesně reagoval. Tato poznámka by spíše měla sloužit jako upozornění pro ministerstvo a popud k tomu, aby při vydávání protiepidemických opatření postupovalo v souladu se zákonem.

Pandemický zákon: provozovny, v nichž jsou poskytovány služby; opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

k § 2 odst. 2 písm. b) 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 § 2 odst. 7 písm. a) a § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění k 14. 5. 2021 (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

I. Provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, nespádají mezi obchodní nebo výrobní provozovny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.

II. Opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona. Nelze přitom předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je bez dalšího každý.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44)

Prejudikatura: č. 1910/2009 Sb. NSS.

Věc: A. Č. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 17. května 2021 se navrhovatel domáhal zrušení čl. I bodu 1, bodu 4 písm. a) a bodu 15 v části vymezené slovy „nebo soukromé“ mimořádného opatření odpůrce ze dne 14. 5. 2021, které bylo vydáno s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 1 pandemického zákona.

Napadeným mimořádným opatřením odpůrce v částech napadených návrhem omezil činnost provozoven stravovacích služeb tak, že zakázal přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I bod 1), omezil provoz heren a kasin tak, že v nich zakázal přítomnost veřejnosti [čl. I bod 4 písm. a)], a omezil spolkové, sportovní, 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, se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I bod 15).

V obecné části odůvodnění mimořádného opatření odpůrce uvedl, že jeho hlavním cílem je zajištění podmínek pro přerušení plošného komunitního přenosu viru SARS-CoV-2 v České republice a postupné znovuzapojení jednotlivých segmentů lidské činnosti do ekonomiky. Základním předpokladem prevence šíření onemocnění přenášeného kapénkami či aerosolem je zamezení zvýšené koncentrace osob na jednom místě v jeden čas a minimalizace rizikových kontaktů na nezbytně nutnou míru. Vzhledem k tomu, že dosud přijatá restriktivní opatření postupně zpomalují nárůst počtu nových případů a snižují zátěž zdravotnického systému, zmírňuje toto mimořádné opatření původně stanovené restriktive v rozsahu, který je v kontextu předběžné opatrnosti v současné době možný. Pokud by nebyla realizována žádná mimořádná opatření, nelze vyloučit, že by počet nakažených osob mohl explozivně narůstat. Obezřetnost při postupném uvolňování souvisí také s šířením různých mutací viru SARS-CoV-2.

Navrhovatel uvedl, že je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření, které jej v pozici zákazníka výrazně omezuje v možnostech využívání restauračních služeb, zakazuje mu přítomnost v provozovnách, které by byly v provozu, zasahuje do jeho sociálních vazeb a možnosti interakce s dalšími lidmi, která se často odehrává právě v provozovnách či na dalších místech dotčených mimořádným opatřením, zasahuje do jeho práva na soukromí a omezuje jej ve svobodě rozhodování o jinak běžných součástech života, jako je stravování v restauraci či možnosti trávení volného času a účast na hazardních hrách, zasahuje do jeho práva pokojně se shromažďovat a porušuje princip legitimního očekávání, neboť reguluje oblasti života a aktivity, jejichž regulace zákonodárce po skončení nouzového stavu nepředpokládal. Navrhovatel dodal, že stejným způsobem je omezena i široká veřejnost, přecež návrh svým významem a dopadem výrazně přesahuje jeho osobní sféru a zájmy.

Navrhovatel upozornil, že mimořádné opatření je označeno jako opatření o omezení obchodu a služeb, avšak upravuje celou řadu dílčích oblastí, z nichž některé s obchodem a službami nesouvisí. Odpůrce nespécifikoval konkrétní zákonné ustanovení, které by zakládalo jeho působnost pro přijetí konkrétního opatření. Dle názoru navrhovatele jednal odpůrce *ultra vires* a nerespektoval možnosti intenzity zásahu stanovené pandemickým zákonem. Navrhovatel zdůraznil, že pokud zákon u konkrétní regulace umožňuje přijetí opatření v podobě „omezení“, nelze za legitimní považovat přijetí opatření, kterým se „zakazuje“.

Konkrétně v čl. I bodě 1 písm. a) mimořádného opatření odpůrce zakázal přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, tedy neomezil, ale úplně vyloučil fungování provozoven, které nejsou zahrnuty ve stanovených výjimkách. K přijetí takového zákazu však není oprávněn. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona nadto dopadá pouze na obchodní nebo výrobní provozovny, nikoli na provozovny služeb. Pandemický zákon neposkytuje zmocnění pro regulaci stravovacích služeb ani v jiném ustanovení. Důvodová zpráva k pandemickému zákonu nepředpokládá absolutní zamezení přítomnosti veřejnosti v provozovnách, ale toliko přijetí nástrojů, které mají bránit vysoké koncentraci lidí. Navrhovatel dále namítl, že mimořádné opatření nezdůvodňuje, proč je zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb nezbytný a přiměřený. Navrhovatel není zřejmé, proč odpůrce například jen nezakázal konzumaci alkoholických nápojů či nezavedl pro všechny restaurace stejné podmínky, jaké platí pro provoz hotelových restaurací. Dále navrhovatel upozornil, že odpůrce věnoval větší prostor zdůvodnění výjimek ze zákazu než zdůvodnění samotného zákazu, což navrhovatel nepovažuje za vhodný postup.

I omezení provozu heren a kasin dle názoru navrhovatele fakticky představuje zákaz, neboť zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách vede k zákazu provozování živých hazardních her a výraznému omezení dalších hazardních her, tedy k faktickému zákazu specifického druhu podnikatelské činnosti a zároveň k nedůvodnému ovlivňování hráče v rozhodnutí o zapojení do těchto her. Odpůrce nezohledňuje odlišnosti provozoven pro jednotlivé typy her a možná opatření, která by mohla riziko přenosu viru eliminovat. Pandemický zákon ani zákon o ochraně veřejného zdraví neumožňují tyto aktivity zakázat. Navrhovatel dále považuje za nedostatečné zdůvodnění paušální konstatování, že ve všech provezech regulovaných v čl. I bodu 4 mimořádného opatření zpravidla dochází k větší koncentraci návštěvníků nebo účastníků.

Ve vztahu k čl. I bodu 15 mimořádného opatření navrhovatel upozornil, že odpůrce nerefletoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2021, čj. 6 Ao 11/2011-48, a nerozlišil, jaké skupiny lidí se setkávají, jaký charakter ta která akce má, a nadále setrval na zákazu akcí soukromého charakteru. Takový zákaz neoprávněně zasahuje do práva na soukromý a rodinný život. Omezení setkávání na dvě osoby (pokud nejsou dodrženy stanovené podmínky) nerespektuje osobní sféru jednotlivců a nezbytnost sociální interakce. Odpůrce vůbec nezohlednil, že je epidemie na ústupu. Dle názoru navrhovatele z § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona nevyplývá možnost omezit maximální možný počet osob na dvě bez ohledu na to, jestli se setkání uskutečňuje venku nebo uvnitř, popřípadě na velikost prostoru, a bez ohledu na charakter a přístupnost akce. I když lze dovodit, že se stanovený zákaz nevztahuje na setkávání v rámci rodiny, má právo na soukromý život širší dosah a jeho projevy v rámci potřeby mezilidské interakce nelze limitovat pouze rodinnými vazbami. Omezení soukromých, veřejnosti nepřístupných akcí s více než dvěma účastníky považuje navrhovatel za nepřiměřené. Dále upozorňuje, že pojem akce se částečně může překrývat se shromážděním, které zakázat nelze. Z epidemického hlediska je navíc nevýznamné, zda shromáždění slouží k výkonu ústavních práv a svobod, nebo jinému účelu.

Navrhovatel dále namítl, že mimořádné opatření nařizuje nové povinnosti nad rámec zákona. Z čísla jednacího napadeného opatření, které je již desátým opatřením vydaným pod stejnou spisovou značkou, je zřejmé, že správní spis kromě samotných opatření nemůže obsahovat dostatek dalších písemností, které by mohly být podkladem pro rozhodování odpůrce. Navrhovatel uznal, že dle stávající judikatury nezpůsobuje nevedení správního spisu nezákonnost mimořádného opatření, domnívá se však, že tato skutečnost prokazuje, že odpůrce při vydání opatření nezvažoval materiální podstatu a přiměřenost přijatých opatření, což odporuje požadavku legality. Navrhovatel dále zopakoval, že všechna napadená opatření postrádají relevantní odůvodnění, což je v rozporu s § 3 odst. 2 pandemického zákona i s ústavními limity činnosti orgánů veřejné moci. Odpůrce se snaží zabránit koncentraci lidí na určitých místech, avšak nezdůvodnil, proč zamýšleného cíle v podobě eliminace rizika šíření nemoci nelze dosáhnout mírnějšími prostředky. Nadto není zřejmé, proč zrovna ve stanovených případech je nezbytné koncentraci osob bránit a pro jiné epidemiologicky srovnatelné situace (například hromadná doprava) podobná opatření přijímána nejsou. Mimořádné opatření porušuje princip právní jistoty a legitimního očekávání. Odpůrce totiž přijal regulaci činností, kterou mu pandemický zákon neumožňuje. Na závěr navrhovatel uvedl, že po přijetí rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 11/2021-48 odpůrce svá opatření jen mírně modifikoval, neodstranil však materiální vady, které mu soud vytýkal.

Odpůrce se domníval, že navrhovatel nebyl aktivně procesně legitimován, neboť navrhovatel netvrdil, v jakých konkrétních možnostech nákupu zboží byl omezen nebo jak konkrétně bylo zasaženo do jeho sociální oblasti.

Odpůrce dále zdůraznil nutnost komplexního posuzování nové a bezprecedentní epidemie koronaviru SARS-CoV-2. Nejen tato epidemie, ale i poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a potřebné informace a podklady tedy nejsou zcela běžně k dispozici. Odpůrce při přijímání mimořádných opatření preferuje ochranu života a zdraví, při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasností se odpůrce s ohledem na princip náležitě opatrnosti nespolehá na to, že nastane optimističtější varianta.

Odpůrce dále uvedl, že provozovny dotčené napadenou částí mimořádného opatření mohou nadále fungovat formou výdeje nebo například cestou internetového prodeje či dovážky. Formou zákazového omezení je pouze reprobována přítomnost veřejnosti v provozovně. Kromě toho má odpůrce za to, že omezení je širší pojem než zákaz, což plyne i ze stanovených výjimek, které prokazují, že nejde o absolutní zákaz, ale o omezení, byť velmi razantní. Odpůrce dále uvedl, že pod pojem „obchodní provozovna“ spadá i provozovna služeb. Napadené opatření

navíc bylo vydáno i na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, který výslovně umožňuje uzavření provozoven stravovacích služeb, popřípadě zakázat či nařídit další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

Dle názoru odpůrce může být odůvodnění mimořádného opatření velice stručné, neboť bez vedení řízení jednoduše nelze v takto naléhavé situaci shromáždit podklady a informace, které by náležitě zpracování rozsáhlejšího odůvodnění umožňovaly. Odůvodnění napadeného opatření odpovídá požadavkům § 3 odst. 2 pandemického zákona. Také podoba vedení správního spisu je dána tím, že se mimořádné opatření vydává bez předchozího řízení. Požadavek, aby správní spis obsahoval veškeré podklady, ztrácí smysl v situaci, kdy se adresáti mimořádných opatření nemají možnost s těmito podklady před vydáním opatření seznámit. Na závěr odpůrce uvedl, že na základě zhodnocení epidemiologické situace a povahy omezovaných činností zvolil vhodné omezující opatření. Nepřiměřené by bylo paušální náhodné opatření bez jakéhokoli zhodnocení a bez odůvodněných výjimek, což nebyl tento případ.

Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu a zrušil čl. I bodu 1 písm. a) a bodu 4 písm. a) mimořádného opatření, jimiž odpůrce zakázal přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, hernách a kasinech, pro zjevný rozpor se zákonem. Ve zbývajícím rozsahu Nejvyšší správní soud návrh zamítl, neboť jej neshledal důvodným.

Z odůvodnění:

III.1 Aktivní procesní legitimace navrhovatele

[17] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části „*ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*“. Navrhovatel musí „*logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34, citováno též ve vztahu k mimořádným opatřením podle pandemického zákona rozsudkem NSS ze dne 14. března 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, bod 34).

[18] Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele k napadení čl. I bodu 15 mimořádného opatření, které omezuje (zjednodušeně řečeno) společenské akce, a týká se tak všech osob na území České republiky (včetně navrhovatele) v každodenních činnostech, jimiž mimo jiné uplatňují též svá práva a svobody, především právo na soukromí (právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, garantované zejména čl. 10 Listiny základních práv a svobod – viz již citovaný rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48, body 11 a 43 a násl. k typově témuž omezení).

[19] Méně jednoznačná je otázka aktivní procesní legitimace navrhovatele ve vztahu k těm částem mimořádného opatření, které regulují činnost provozoven stravovacích služeb (čl. I bod 1) a provoz heren a kasin [čl. I bod 4 písm. a)]. Navrhovatel tvrdí, že mu těmito částmi opatření odpůrce zakázal přítomnost v provozovnách, které by za normálních okolností byly v provozu, a navrhovatel by tak mohl jejich služeb využít.

[20] Nejvyšší správní soud v prvé řadě odmítá natolik extenzivní pojetí aktivní legitimace k podání návrhu na opatření obecné povahy, které by umožňovalo napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby. To by skutečně mělo povahu *actionis popularis*, v rozporu s konstrukcí řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. I dosavadní judikatura, která vznikala převážně v řízeních týkajících se územních plánů, vyžaduje, aby práva navrhovatele, dotčená opatřením obecné povahy, měla určitou kvalitu – napadnout územní plán tedy může například osoba, která má k nemovitosti nacházející se v dané obci věcné právo, nikoli však nájemce (již citované usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 Ao 1/2009-120) či uživatel dotčené nemovitosti ani osoba, která na území obce podniká (usnesení NSS ze dne 30. listopadu 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, či ze dne 30. prosince 2010, čj. 4 Ao 7/2010-34).

[21] I v případě mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona je tedy nutné, aby měla napadená regulace „přímý a nezprostředkovaný vztah“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 Ao 1/2009-120). Takový přímý a nezprostředkovaný vztah však bez dalšího neexistuje mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků.

[22] V projednávané věci však odpůrce v čl. I bodech 1 a 4 písm. a) mimořádného opatření zjevně nestanovil povinnosti jen provozovatelům stravovacích služeb, heren a kasin (byť regulace těchto činností patrně byla jeho primárním cílem), nýbrž veškeré veřejnosti, tedy každému zákazníkovi, neboť jim zakázal přítomnost v provozovnách (tedy stanovil jim povinnost do provozoven nevstupovat), což potvrdil i odpůrce při jednání. Právě pro to, jak jsou napadená ustanovení ve své dispozici formulována (omezuje se činnost provozovny tak, že se zakazuje přítomnost veřejnosti), je zřejmé, že regulace míří nejen na provozovatele, ale i na třetí osoby, tedy na každého, kdo je součástí nejširší spotřebitelské veřejnosti. V tomto smyslu jde o povinnosti na sobě nezávislé – veřejnosti je zakázán vstup i v případě, že provozovna je otevřena (což mimořádné opatření přísně vzato nezakazuje) nebo že provozovatel sám nesplní svou povinnost zabránit přítomnosti veřejnosti. Provozovatel i veřejnost jsou tedy zjevně nezávislé na sobě podle pandemického zákona postižitelní – provozovatel jako právnická nebo fyzická podnikající osoba za přestupek podle § 10, veřejnost (tedy každý zákazník) jako osoba fyzická za přestupek podle § 11 odst. 2 pandemického zákona.

[23] Mimořádné opatření tedy v čl. I bodech 1 a 4 písm. a) přímo omezuje (v nejobecnějším smyslu) osobní svobodu a autonomii vůle navrhovatele (jeho volnost podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), popřípadě její konkrétní projevy například v podobě svobody pohybu, neboť mu ukládá povinnost zdržet se činnosti, v níž by mu, nebýt mimořádného opatření, nic nebránilo. Za porušení této povinnosti může být navrhovatel sankcionován (srov. bod 36 rozsudku NSS č. 8 Ao 1/2021-133).

[24] Navrhovatel tedy ve smyslu výše citované judikatury „logicky konsekventně a myslitelně“ tvrdí zkrácení na svých právech tím, že mu čl. I body 1 a 4 písm. a) mimořádného opatření odpůrce pod hrozbou sankce zakazují přítomnost ve vymezených provozovnách, které jsou otevřeny, případně by za normálních okolností otevřeny byly a jejichž služeb by využil. Navrhovatel proto musí mít možnost domáhat se ochrany proti tomuto tvrzenému zásahu do svých práv u soudu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod), jinými slovy je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení těchto částí mimořádného opatření.

III.2 Omezení činnosti provozoven stravovacích služeb a provozu heren a kasin podle pandemického zákona

[25] Odpůrce v návěti mimořádného opatření uvedl, že je vydává 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; u jednotlivých ustanovení však právní základ blíže nespecifikoval.

[26] Článkem I bodem 1 mimořádného opatření odpůrce omezil činnost provozovny stravovacích služeb tak, že a) zakázal přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary), s výjimkou provozoven, které neslouží pro veřejnost, školního stravování, provozoven v ubytovacích zařízeních za podmínky poskytování stravování jen pro ubytované osoby a venkovních prostor provozoven určených k sezení („zahradek“) ve vymezeném čase, s tím, že není dotčena možnost prodeje mimo provozovnu (výdejním okénkem) ve vymezeném čase.

[27] Obdobně článkem I bodem 4 písm. a) mimořádného opatření odpůrce omezil provoz heren a kasin tak, že se v nich zakazuje přítomnost veřejnosti.

[28] Z ustanovení pandemického zákona, o něž odpůrce mimořádné opatření opřel, přichází jako základ citovaných opatření v úvahu pouze **§ 2 odst. 2 písm. b)**. Toto ustanovení „*umožňuje omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz*“.

[29] Nejvyšší správní soud v prvé řadě přisvědčuje navrhovateli, že § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá podle doslovného jazykového výkladu pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny, v nichž jsou poskytovány služby.

[30] Pojmy výroba, obchod a služby jsou standardní terminologií používanou při právní regulaci podnikání [viz například přílohu č. 4 k zákonu č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ostatně též přímo živnostenský zákon v § 34 (živnost spočívající v obchodní činnosti) a § 42 (živnost spočívající ve výrobní činnosti), oproti živnostem vyjmenovaným v § 43, jež lze označit za služby]. Tuto terminologii používá i pandemický zákon v § 2 a důvodová zpráva k němu: podle zvláštní části důvodové zprávy k pandemickému

zákonu „mimořádnými opatřeními také bude možné omezit **vybrané činnosti nebo služby**, kdy je toto omezení důležité zejména v případech mezilidsky přenosných infekčních onemocnění, jako je právě COVID-19“.

[31] Nelze tedy dospět k závěru, že obchod a výroba ve smyslu pandemického zákona zahrnuje i služby. Není žádného důvodu, aby zákonodárce tuto standardní terminologii, s níž sám na jiných místech pracuje, necítil. Důvodová zpráva není zákon a lze ji použít jen podpůrně jako interpretační pomůcku zákonných ustanovení. Sama o sobě přitom neskýtá dostatečnou oporu pro závěr, že pod obchodní a výrobní provozovny podle § 2 odst. 2 písm. b) mají spadat i provozovny služeb – ostatně z výše uvedené citace je zřejmé, že důvodová zpráva konstatuje možnost omezení „**vybraných činností nebo služeb**“, relevantních zejména v případě mezilidsky přenosných infekčních onemocnění, čímž nepochybně míří právě na ty „vybrané“ služby, jež jsou vyjmenovány v § 2 odst. 2 písm. c), tj. „*holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry nebo solária, poskytování kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb nebo provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže*“. Mezi nimi však zjevně není **poskytování stravovacích služeb (a ani „služeb“ heren a kasin)**. **Na základě pandemického zákona tedy tyto služby nelze vůbec omezit.**

[32] Uvedenému závěru nebrání, že součástí činnosti obchodní provozovny může být též poskytování služeb. V konkrétních případech musí být rozhodující převažující činnost, ostatně i zmíněný živnostenský zákon umožňuje, aby při výkonu živnosti spočívající v obchodní nebo ve výrobní činnosti byly poskytovány související služby. Tento závěr nevyvrací ani výslovná možnost regulace provozu obchodního centra, v němž se nacházejí jak provozovny obchodní, tak i provozovny služeb, neboť možnost omezit tato centra je zjevně stanovena z důvodu, že jde o společné zázemí nejrůznějších provozoven takříkajíc pod jednou střešou, v nichž se při současných trendech trávení volného času akumuluje značný počet osob.

[33] Zákonodárce se tedy vyjádřil jednoznačně a stanovil, jaké činnosti lze podle pandemického zákona preventivně omezit. I kdyby se zákonodárce dopustil chyby spočívající v tom, že z dosahu pandemického zákona za účelem plošného a preventivního omezení unikají právě restaurace, hospody a bary (či herny a kasina) a jiné služby, **není úkolem a posláním soudní moci, aby podle představ odpůrce dotvářela zákon k tíži a újmě fyzických a právnických osob. Jejich práva a svobody má naopak chránit.**

[34] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že **pandemický zákon rozlišuje zákaz (příkaz), omezení a stanovení podmínek pro určité činnosti**. U některých přitom připouští zákaz, u jiných jen omezení (v obsahu dané činnosti) či stanovení podmínek (regulaci způsobu, jakým se daná činnost uskuteční). Nejvyšší správní soud již zdůraznil, že „*odpůrce nemůže volně zaměňovat pojmy používané pandemickým zákonem, obzvláště je třeba se obradit 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)*“ (rozsudek NSS č. 6 Ao 11/2021-48, bod 59).

[35] Navrhovatel tedy oprávněně namítá, že **§ 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona umožňuje pouze omezení, popřípadě stanovení podmínek pro činnost provozoven obchodních, výrobních a obchodních center**. I kdyby tedy soud našel zákonnou oporu pro to, aby podřadil provozovny stravovacích služeb (a herny a kasina) pod činnosti obchodní, je zřejmé, že by ani tak mimořádné opatření v napadených částech neobstálo, neboť **zákazem přítomnosti veřejnosti odpůrce tyto provozy neomezil, nýbrž je ve svém důsledku zakázal, tedy učinil přesně to, co již Nejvyšší správní soud označil v citovaném rozsudku za nepřipustné a co musí být i právnímu laikovi z textu pandemického zákona zřejmé.**

[36] Pro úplnost lze poznamenat, že mimořádné opatření nemíří na provozovny, které pouze vydávají potraviny a nápoje (jejich činnosti se významněji nedotýká), ale výslovně zmiňuje restaurace, hospody a bary, tedy provozovny, v nichž jsou poskytovány služby zahrnující nejen samotný výdej jídel a nápojů, ale též další dílčí služby neoddělitelné spojené s přítomností zákazníků v provozovně (obsluha, možnost posedět v příjemném prostředí a podobně „přidané hodnoty“, které se pak pochopitelně projeví i v ceně nabízených pokrmů). Provozovat herny

a kasina bez přítomnosti zákazníků je pak bezpochyby vyloučeno zcela. Ostatně právě proto jde o služby (ne o obchod či výrobu), neboť osobní kontakt se zákazníkem je v případě služeb jejich typickým znakem.

[37] Odpůrce se formulací čl. I bodu 1 písm. a) a bodu 4 písm. a) mimořádného opatření snaží vzbudit zdání, že uvedené činnosti „pouze“ omezuje a stanovuje podmínky pro jejich provoz, a pohybuje se tak v prostoru, který mu § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dává, neboť nadále umožňuje poskytování stravovacích služeb (a hraní hazardních her) mimo provozovny. Nejvyšší správní soud k tomu však dodává, že poskytování těchto služeb mimo provozovny odpůrce vůbec regulovat nemůže (pokud by tak učinil, jednalo by se o jednoznačný exces). Otázkou, zda se jedná „pouze“ o zákonem předpokládané omezení či stanovení podmínek, či již o (v tomto případě) nedovolený zákaz, je tedy třeba zodpovědět pouze ve vztahu k tomu, co zákon odpůrci umožňuje. Jestliže pandemický zákon v § 2 odst. 2 písm. b) počítá pouze s regulací činnosti v provozovnách, je referenčním rámcem přezkumu zákonnosti mimořádného opatření výhradně tato „výše“ dané ekonomické činnosti. Je-li v provozovnách zcela zakázána přítomnost veškeré veřejnosti, znamená to faktické znemožnění poskytování služeb realizovaných osobně, s fyzickou přítomností zákazníků v provozovnách a prodejnách. To se bezpochyby rovná úplnému zakazu „osobního“ poskytování služeb v provozovnách stravovacích služeb. Právě poskytování takových služeb totiž z povahy věci není možné bez přítomnosti zákazníků, kteří těchto služeb využívají (tedy veřejnosti). Pokud je zakázána přítomnost veřejnosti v takových provozovnách, vlastně se tím zakazuje jejich činnost, což pandemický zákon neumožňuje.

[38] Nejvyšší správní soud tedy shledal důvodným návrhový bod, že **pro plošné a preventivní omezení činnosti provozoven stravovacích služeb a provozu heren a kasin tak, že se v nich zakazuje přítomnost veřejnosti, neskýtá pandemický zákon žádnou oporu.**

III.3 Omezení činnosti provozoven stravovacích služeb a provozu heren a kasin podle zákona o ochraně veřejného zdraví

[39] Soud se dále zabýval tím, zda by toto opatření nebylo možné vydat na **základě § 69 odst. 1 písm. b) či i) zákona o ochraně veřejného zdraví** (který je vůči pandemickému zákonu obecným, subsidiárním předpisem – srov. rozsudek NSS č. 6 Ao 11/2021-48, bod 35). Tento argument vznesl odpůrce až v tomto řízení. V předchozích řízeních sp. zn. 8 Ao 12/2021, 1 Ao 8/2021 a 4 Ao 3/2021 o obdobných již zrušených opatřeních se odvolává pouze na pandemický zákon. Učinil tak dle svého vyjádření proto, aby měl před soudem širší podporu pro své kompetence, což samo o sobě nepůsobí přesvědčivě, spíše to svědčí o tom, že tento argument vznáší *ex post* a že při přijímání napadeného opatření se o toto ustanovení neopíral.

[40] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví vymezuje mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jako „*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 jednodenních nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu*“. Již z jeho textu je zřejmé, že odpůrci umožňuje uzavřít i provozovny stravovacích služeb.

[41] Nicméně, jak vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. 6 Ao 11/2021-48, **cílem uzavření těchto provozoven by muselo být omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami.** Každé z opatření uvedených v demonstrativním výčtu následujícím za slovem zejména v citovaném ustanovení musí představovat „*zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*“, tedy sledovat účel vymezený v samotném úvodu (shodně rozsudek NSS ze dne 6. května 2021, č. 5 Ao 1/2021-65, bod 30).

[42] Z důvodů systematických Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný výklad, podle něhož by „*zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy*“ specifikovala pouze bezprostředně navazující část § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy slova „*zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi*“, a další jeho části by již byly na úvodním textu nezávislé (netvořily by tedy další prvky demonstrativního výčtu upřesňujícího, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Takový výklad by totiž z § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví

učinil značně nepřehledné ustanovení, neboť by vůbec nebylo zřejmé, kde končí demonstrativní výčet uvedený slovem zejména a začíná vymezení dalších možných mimořádných opatření (odlišných od zákazu nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Navíc nesleduje smysl a účel tohoto ustanovení, jímž je právě omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami.

[43] Tento výklad by ani neodpovídal obvyklé legislativní technice – každé ustanovení by pokud možno mělo upravovat jen jeden typ situací. Pokud by tedy „*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*“, měly představovat samostatný typ mimořádného opatření (nikoli zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami), mělo by to být uvedeno v samostatném ustanovení (v samostatném písmenu). Jelikož tak zákonodárce neučinil, podporuje to závěr, že zamýšlel pojmut ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví jako vymezení toho, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami.

[44] **Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví přitom nelze chápat tak, že osobou podezřelou z nákazy může být bez dalšího každý.** „*Fyzická osoba podezřelá z nákazy*“ je legislativní zkratka zavedená v § 2 odst. 7 písm. a) pro fyzickou osobu, „*která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy*“. Ohniskem nákazy je „*místo, ve kterém se šíří nákaza*“ (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Nejvyšší správní soud dále již dovodil, že osobou podezřelou z nákazy je také osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek NSS čj. 8 Ao 1/2021-133, bod 81) či provedeného ve škole (rozsudek NSS čj. 5 Ao 1/2021-65, bod 34).

[45] Teoreticky nelze vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou nákazy tudíž každý, kdo se vyskytuje na jejím území (což NSS implicitně připustil v již citovaném rozsudku čj. 5 Ao 1/2021-65, bodu 31), ale samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, by k takovému závěru sám o sobě automaticky nemohl stačit (rozsudek NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 75). **Ostatně je zřejmé, že pokud by tomu tak skutečně bylo, byl by to především důvod k vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky;** několik měsíců trvající nouzový stav přitom skončil 11. 4. 2021. Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření ani ve svých vyjádřeních k soudu neuvedl nic, z čeho by plynulo, že je ohniskem nákazy ve smyslu zákona celá Česká republika, natož aby to prokázal. Nadto, tento argument byl odpůrcem „objeven“ až v tomto řízení, což svědčí o tom, že jde o argumentaci účelovou a že odpůrce až dodatečně hledá pro své opatření zákonnou oporu. **Nejvyšší správní soud jednoznačně odmítá stanovisko odpůrce, že by mohl vydávat plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví z preventivních důvodů.** Nadto, v současné situaci (respektive dne 14. 5. 2021, kdy bylo vydáno mimořádné opatření) je epidemie kontinuálně na ústupu (což uznává i odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření), řada osob se pravidelně podrobuje povinnému testování, nezanedbatelná část populace již podstoupila očkování a je stanovena všeobecná povinnost nosit ve vnitřních prostorách nebo při akumulaci více osob respirátory třídy FFP2.

[46] **Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ani na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl preventivně zakázat přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, v hernách a v kasinech.**

[47] Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví může odpůrce zakázat nebo nařídit „*další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, shledal, že podle tohoto ustanovení lze odpůrci s ohledem na výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejného druhu) přisoudit „*pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové ‚další určité‘ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Samozřejmě nepřijde 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“ (rozsudek NSS čj. 6 As 114/2020-63, body 143 a 144). **Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví tedy rozhodně nelze chápat jako zmocnění odpůrce přijmout taková opatření, která leží mimo rámec vymezený 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 vykonávané zasahovat do práv osob by byla jednoznačně v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny“, překročila by i ústavní mantinely pro delegaci normotvorby (rozsudek NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 78).

[48] Z uvedeného lze dovodit, že na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví by sice bylo možné uzavřít jiné provozovny než provozovny uvedené v § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, avšak prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku, že uzavření provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy (rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 78 *in fine*).

x x x

[49] **Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil navrhovateli, že omezení činnosti provozoven stravovacích služeb (a heren a kasin) prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti v těchto provozovnách [čl. I bod 1 písm. a) a bod 4 písm. a)] je zjevně nezákonné, a proto mimořádné opatření v tomto rozsahu zrušil.** Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zabývat se dále tím, zda jsou tyto části mimořádného opatření řádně odůvodněny a zda jsou přiměřené sledovanému cíli.

[50] Další části čl. I bodu 1 mimořádného opatření, tedy povinnost provozovatelů stravovacích služeb ohledně rozsazení zákazníků a dezinfekce a povinnost zákazníků prokázat, že podstoupili test na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem či že se podrobili očkování, navrhovatel sice formálně napadl, neuplatil k nim však vůbec žádnou argumentaci (tedy neunesl své břemeno tvrzení). Nejvyšší správní soud proto návrh v tomto rozsahu zamítl, aniž by se zabýval tím, zda navzdory závěru o nemožnosti zakázat nebo omezit činnost provozoven stravovacích služeb (a heren a kasin) podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, lze pro tyto provozovny alespoň stanovit podmínky [např. podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona či § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví].

III.4 Omezení soukromých akcí

[51] Navrhovatel dále napadl čl. I bod 15 mimořádného opatření, jímž se omezují „*spolkové, sportovní, 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, tak, že je ve stejný čas možná přítomnost nejvýše 2 osob nebo při dodržení následujících podmínek nejvýše 10 osob, koná-li se akce ve vnitřních prostorech, nebo 50 osob, koná-li se tato akce výhradně ve vnějších prostorech; osoby účastné akce s přítomností více než 2 osob musí prokázat, že splňují podmínky stanovené v bodu II/18, a po celou dobu akce, nestanoví-li mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví upravující používání ochranných prostředků dýchacích cest jinak, používají ochranný prostředek dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem, není-li v tomto mimořádném opatření stanoveno jinak*“; mimořádné opatření dále stanoví případy, na něž se tyto podmínky nevztahují. Navrhovatel se domáhá pouze zrušení vyznačených slov „nebo soukromé“ s tím, že zákaz soukromých akcí považuje za nepřiměřený zásah do svého soukromého a rodinného života.

[52] Tato část mimořádného opatření se zjevně opírá o § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, podle něhož lze stanovit „*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; 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*“.

[53] Nejvyšší správní soud v již mnohokrát zmiňovaném rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 dospěl k závěru, že „akcí“ ve smyslu citovaného ustanovení, je pouze organizovaná činnost nebo společenská událost pořádaná za

určítým účelem a zaměřená k určitému cíli, nedopadá naopak například na neorganizovaná setkání několika osob v rámci rodiny. Nejvyšší správní soud však nekonstatoval, že by bylo omezení soukromých (organizovaných) akcí problematické, naopak uznal, že omezení veřejných a soukromých setkávání s cílem zamezit komunitnímu šíření infekce je vhodným opatřením sledujícím potlačení pandemie (bod 46 citovaného rozsudku).

[54] Odpůrci nelze vytýkat, že by závěry rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 v tomto ohledu nereflekoval a způsobil tak nezákonnost mimořádného opatření v napadené části. Naopak v odůvodnění mimořádného opatření s odkazem na citovaný rozsudek uvedl, že „se soukromou nebo veřejnou akcí rozumí organizovaná činnost nebo společenská událost pořádaná za určitým účelem a zaměřená k určitému cíli. Zákaz konání veřejných nebo soukromých akcí nedopadá na situace, jako je návštěva rodičů či sourozenců nežijících v jedné domácnosti, neboť je 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.“ Možnost omezit akce soukromého charakteru Nejvyšší správní soud doposud nijak nevyločil.

[55] Z návrhové argumentace vyplývá, že navrhovatel fakticky brojí spíše proti omezení počtu účastníků soukromých akcí na dva (nejsou-li dodrženy další hygienické podmínky). I kdyby se Nejvyšší správní soud s takovými výhradami v obecné rovině ztotožnil [zvláště za situace, kdy odpůrce v čl. I písm. b) bodu ii) mimořádného opatření umožnil sedět u jednoho stolu až čtyřem zákazníkům v provozovně stravovacích služeb], navrhovatel navrhl zrušit pouze slova „nebo soukromé“, což by problém se stanoveným maximálním počtem účastníků nijak neřešilo.

[56] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že z epidemiologického hlediska není podstatné, zda je akce veřejná nebo soukromá, důležité je spíše to, kde se koná (zda venku či ve vnitřních prostorech, popřípadě na jak velké ploše) či kolik osob a za jakých podmínek se jí účastní. Proto nelze omezení soukromých akcí – za současného omezení veřejných akcí – považovat za nepřiměřený zásah do práv navrhovatele.

[57] Obava navrhovatele, že omezení počtu účastníků stanovené v čl. I bodu 15 může dopadnout i na shromáždění podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, která podle pandemického zákona nelze zakázat, není opodstatněná. Shromáždění lze sice rovněž považovat za typ organizovaného setkání, avšak za typ zvláštní, který podléhá speciální regulaci jak na zákonné (a zejména ústavní) úrovni, tak v posuzovaném mimořádném opatření (odpůrce mu věnoval samostatný bod 16). Pokud tedy bude akce naplňovat znaky shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím (jejím účelem bude využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, výměna informací a názorů či účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek – srov. § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím), nebude možné na ni čl. I bod 15 mimořádného opatření vztáhnout.

[58] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že je čl. I bod 15 mimořádného opatření nedostatečně odůvodněný. Podle § 3 odst. 2 pandemického zákona je v odůvodnění mimořádného opatření třeba zohlednit aktuální analýzu epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Aktuální epidemiologickou situaci se odpůrce zabýval v obecné části odůvodnění mimořádného opatření. K samotnému čl. I bodu 15 pak srozumitelně popsal rizika spojená se setkáváním většího počtu osob a vysvětlil, proč je na místě omezit počet účastníků akcí zrovna na dvě osoby (správnost této úvahy Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumat, neboť je vázán rozsahem návrhu – § 101d odst. 1 s. ř. s.). Dále odkázal na podklady, z nichž v tomto směru vycházel, zdůvodnil i výjimky z obecného pravidla. Takové zdůvodnění odpovídá požadavkům zákona. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, rozlišení akcí na veřejné a soukromé není z epidemiologického hlediska podstatné, omezení soukromých akcí tedy odpůrce nemusel zvláště odůvodňovat. Po odpůrci nelze požadovat, aby v rámci posouzení přiměřenosti vyjmenovával všechna rozumně představitelná alternativní opatření a u každého zdůvodňoval, proč zrovna toto nezvolil a namísto toho omezil společenské akce.

III.5 K dalším námitkám navrhovatele

[59] Navrhovatel dále namítal, že mimořádné opatření je označeno jako opatření o omezení obchodu a služeb, nicméně dopadá i na řadu dílčích oblastí, které s obchodem a službami nesouvisí. Tyto výhrady Nejvyšší

správní soud sdílí (shodně rozsudek NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 97), nejde však o vadu, která by sama o sobě zapříčinila nezákonnost mimořádného opatření.

[60] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že odpůrce vydal jedno mimořádné opatření, které v sobě obsahuje větší množství opatření ve smyslu § 2 pandemického zákona. Za takové situace je s ohledem na právní jistotu adresátů mimořádného opatření nezbytné, aby odpůrce u každého dílčího opatření, nikoli jen souhrnně v návěští, vymezil, o které ustanovení pandemického zákona, popřípadě zákona o ochraně veřejného zdraví je opírá. Tím také bude znemožněno, aby odpůrce teprve dodatečně, jako se stalo v tomto řízení, hledal zákonnou oporu pro to či ono opatření. Taková vada by napříště mohla založit nepřezkoumatelnost mimořádného opatření; v daném případě však bylo zřejmé, že napadené opatření i bez toho nemohlo pro zjevný rozpor se zákonem obstát.

[61] K námitce navrhovatele, že odpůrce nevedl správní spis, odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020-147, z něhož vyplývá, že i v případě vydávání mimořádného opatření, jemuž nepředchází žádné řízení, je odpůrce obecně povinen vést správní spis (i v takové situaci se totiž uplatní § 17 správního řádu). Toto pochybení, i kdyby v něm odpůrce i nadále setrval, však automaticky nezakládá nezákonnost mimořádného opatření. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v posledně citovaném rozsudku, o vydání mimořádného opatření se nevede řízení. *„Adresáti mimořádného opatření tudíž ani nemají možnost se před jeho vydáním s podklady seznámit, a jejich právo vyjádřit se k podkladům tudíž nebylo dotčeno.“* Dále Nejvyšší správní soud zohlednil, že *„z hlediska způsobu vydání i účinků jeho obsahu se toto mimořádné opatření blíží právnímu předpisu. Proto i postup soudu při přezkoumání jeho zákonnosti musí být méně formalistický a více podobný abstraktnímu přezkumu souladu podzákonných předpisů se zákonem prováděnému Ústavním soudem. Správní soudy se proto musí soustředit především na otázky pravomoci k vydání mimořádného opatření a otázky jeho obsahového souladu s ústavním pořádkem a zákony, zatímco námitky případných procesních vad budou z povahy věci méně relevantní vzhledem k tomu, že řízení ve vlastním smyslu před správním orgánem vedeno není.“* Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále zohlednil odborné zázemí odpůrce a skutečnost, že bylo tehdy posuzované mimořádné opatření (nařizující povinnost nosit ochranu nosu a úst) odůvodněno v podstatě obecně známými skutečnostmi, které nebylo třeba dokazovat, přičemž dospěl k závěru, že absence řádně vedeného spisu neovlivnila zákonnost mimořádného opatření.

[62] Naopak ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2021-133, který se týkal mimořádného opatření, jež stanovilo určité povinnosti zaměstnancům, kteří podstoupili test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 poskytnutý zaměstnavatelem, Nejvyšší správní soud shledal, že se ve spise nenachází podklady týkající se spolehlivosti antigenních testů, což byla otázka, kterou bylo třeba zhodnotit. Dlužno však dodat, že ve vztahu k posouzení spolehlivosti antigenních testů shledal Nejvyšší správní soud mimořádné opatření zároveň nepřezkoumatelným.

[63] V projednávané věci absence podrobnějšího spisového materiálu podporuje závěr Nejvyššího správního soudu o nezákonnosti té části mimořádného opatření, která se týká provozoven stravovacích služeb, heren a kasin. Nicméně ani sebeobsáhlejší spisová dokumentace by nemohla zvrátit závěr o nezákonnosti rušených částí mimořádného opatření.

[64] Ve vztahu k omezení soukromých akcí – vzhledem k argumentaci navrhovatele – také nepředstavuje nevedení spisu vadu, která by měla vliv na zákonnost této části mimořádného opatření. Odpůrce sice ani v tomto směru žádné podklady v rámci spisového materiálu nepředložil, odůvodnění mimořádného opatření však odkazuje na několik veřejně dostupných analýz. Vzhledem k tomu, že vydání mimořádného opatření nepředcházelo žádné řízení, v jehož rámci by se účastníci mohli seznámat s podklady pro vydání mimořádného opatření, to Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné.

Spotřební daně: dokumenty prokazující řádné uhrazení daně v elektronické podobě

k § 5 odst. 6 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

Smyslem požadavku vybavit dopravované vybrané výrobky příslušnými doklady (§ 5 odst. 6 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních) je umožnit při kontrole identifikaci výrobků a posouzení, zda byla spotřební daň za jejich dopravované množství řádně uhrazena. Toho lze obecně dosáhnout i dokumenty v elektronické podobě, nestanoví-li zákon výslovně požadavek na listinnou podobu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, čj. 1 AfS 369/2020-54)

Prejudikatura: č. 1626/2008 Sb. NSS.

Věc: JungBerg s. r. o. proti Generálnímu ředitelství cel o průběh místního šetření, o kasační stížnosti žalovaného.

Příslušníci Celního úřadu pro hlavní město Prahu (dále „celní úřad“) zahájili dne 9. 5. 2019 v 14.35 hodin na pozemní komunikaci D1 místní šetření, jehož předmětem byla kontrola dopravy vybraných výrobků a dopravního prostředku. Místní šetření probíhalo od 14.35 do 19 hodin. Celní úřad zjistil vybrané výrobky – pivo v celkovém množství 640,26 litrů včetně jeho obalů ve vlastnictví žalobkyně. Celní úřad zjistil, že vybrané výrobky byly ve specifikovanou dobu dopravovány vozidlem bez dokladu uvedeného v § 5 zákona o spotřebních daních v množství přesahujícím osobní spotřebu podle § 4 odst. 5 písm. d) tohoto zákona. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 7. 2109 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 9. 2020, čj. 6 Af 42/2019-58, vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalobkyně tvrdila, že jednatel, který pivo přepravoval, při místním šetření předložil doklady o převodu piva z daňového skladu do volného oběhu (tzv. převodky) prostřednictvím mobilního telefonu. Zákon přitom neukládá povinnost předložit příslušný doklad v listinné podobě. Před skončením místního šetření jednatel žalobkyně zaslal celnímu úřadu převodky e-mailem. Ke zrušení rozhodnutí žalovaného vedly městský soud zejména pochybnosti o obsahu protokolu o místním šetření. Tvrzení žalovaného o neprokázání dokladu v mobilním telefonu neodpovídá průběhu místního šetření a posiluje pochybnosti o obsahu protokolu.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel souhlasí s městským soudem, že doklady k dopravovaným vybraným výrobkům, které prokazují jejich zdanění spotřební daní, lze předkládat správci daně v průběhu celého místního šetření. Právní úprava nevyklučuje, aby kontrolovaná osoba doklady předložila i v jiné než listinné podobě. Vždy se však musí jednat o doklady, které provází vybrané výrobky v každém okamžiku jejich dopravy.

Žalobkyně podle stěžovatele neprokázala, že by kopie převodek v elektronické podobě, které celnímu úřadu v průběhu místního šetření ukázala v mobilním telefonu a poté předložila prostřednictvím e-mailu, provázely zajištěné vybrané výrobky v každém okamžiku jejich dopravy. S vybranými výrobky byl v každém okamžiku dopravován pouze dodací a závozní list, který ale neobsahoval zákonné náležitosti dokladu o dopravě (výši spotřební daně celkem a číslo dokladu o dopravě). Neúplný doklad neprokazoval zdanění zajištěných vybraných výrobků spotřební daní a splnění zákonné evidenční povinnosti. Napadený rozsudek proto stěžovatel považuje za nezákonný a nepřízkoumatelný.

Podle stěžovatele nestačí doklady o převodu piva jen ukázat správci daně prostřednictvím obrazovky mobilního telefonu, nýbrž je třeba je předložit v listinné podobě, aby je celní úřad mohl od kontrolované osoby převzít a zkontrolovat jejich obsah, případně pořídit jejich kopie nebo přistoupit k jejich zajištění. Kontrolovaná osoba faktickým předložením dokladu (listiny) na místě kontroly tak prokáže, že doklady byly dopravovány spolu s vybranými výrobky v každém okamžiku jejich dopravy. Ukáže-li kontrolovaná osoba na místě kontroly správci daně doklady prostřednictvím obrazovky mobilního telefonu, nelze mít (bez dalšího, tj. bez ohledání mobilního

telefonu, resp. dokumentu v elektronické podobě) za prokázání, že tyto doklady fakticky provázely příslušnou dopravu v každém jejím okamžiku.

Dodatečné předložení podkladů (byť stále v rámci místního šetření) je podle stěžovatele bez významu. Kopie převodek prokazují zdanění sudového piva, nikoliv lahvového. Celní úřad zajistil pivo sudové i lahvové, přičemž k lahvovému pivu žalobkyně v době místního šetření žádné převodky nepředložila. Městský soud proto nemohl dospět k závěru, že kopie převodek v elektronické podobě prokazují (ve spojení s dodacím a závozním listem) zdanění veškerých zajištěných vybraných výrobků (tj. i zajištěného lahvového piva).

Stěžovatel se nedomníval, že by existovaly pochybnosti o obsahu protokolu o místním šetření. V napadeném rozhodnutí nezpochybil, že jednatel žalobkyně v průběhu místního šetření ukázal správci daně v mobilním telefonu kopie převodek. Tím, že jednatel žalobkyně „doklady o převodu piva“ ukázal prostřednictvím mobilního telefonu správci daně na místě kontroly, však neprokázal, že by tyto doklady dopravoval společně se zajištěnými vybranými výrobky v každém okamžiku jejich dopravy. Pouze osvědčil jejich faktickou existenci.

Stěžovatel dále poukázal na povahu rozhodnutí o zajištění a jeho účel. V řízení o zajištění vybraných výrobků podle § 42 zákona o spotřebních daních není třeba postavit najisto skutkový stav. Zajištění vybraných výrobků je institutem předběžné povahy. K jeho použití postačuje přiměřená míra pravděpodobnosti, že byla naplněna hypotéza obsažená v § 42 odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních, což se podle stěžovatele stalo. Výklad městského soudu odporuje soudní judikatuře. Z napadeného rozsudku navíc neplyne, jakým právním názorem je stěžovatel v dalším řízení vázán.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel odkázal na navazující řízení o zajištěných vybraných výrobcích, v němž správce daně rozhodl o jejich propadnutí. Bylo prokázáno, kdy jednatel žalobkyně odeslal přílohy emailu a kdy byly doručeny příslušníku celního úřadu. Nebylo však prokázáno, kdy skutečně byly tyto přílohy vytvořeny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Podle § 5 odst. 1 věty první zákona o spotřebních daních „*na daňovém území České republiky se prokazuje zdanění vybraných výrobků uvedených do volného daňového oběhu daňovým dokladem nebo dokladem o prodeji či dokladem o dopravě vybraných výrobků do volného daňového oběhu již uvedených, pokud tento zákon nestanoví jinak*“.

[14] Podle § 42 odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních „*správce daně zajistí vybrané výrobky, popřípadě i dopravní prostředek, který je dopravuje, jestliže zjistí, že vybrané výrobky jsou dopravovány bez dokladu uvedeného v § 5 [tétoho zákona]*“.

[15] Městský soud se v rozsudku nejprve zabýval otázkou předložení tzv. převodek v elektronické podobě. Rozhodnutí stěžovatele zrušil z důvodu pochybností, zda protokol o místním šetření věrně zachytil jeho průběh. Navzdory provedenímu dokazování výsledkem svědka podle soudu přetrvávaly pochybnosti o obsahu protokolu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že protokol je vnitřně rozporný. Podle popisu průběhu místního šetření nebyl při kontrole předložen žádný daňový doklad, pouze dodací a závozní list. Jednatel žalobkyně do protokolu uvedl, že prostřednictvím mobilního telefonu příslušníkům celního úřadu na místě kontroly ukázal doklady o převodu piva z daňového skladu do volného oběhu. Před skončením místního šetření pak zaslal celnímu úřadu tytéž kopie (fotografie) převodek e-mailem.

[16] V napadeném rozhodnutí stěžovatel opakovaně zmiňuje, že jednatel žalobkyně tvrdil předložení převodek při kontrole prostřednictvím mobilního telefonu, avšak tuto skutečnost konkrétně nedoložil. V kasační stížnosti stěžovatel dodal, že v navazujícím řízení o propadnutí zajištěných vybraných výrobků byly provedeny v žalobě navržené důkazy (výslech jednatele žalobkyně, výslech řidiče kontrolovaného vozidla, kopie elektronické komunikace jednatele žalobkyně z doby kontroly a protokol o místním šetření) a výsledky zasahujících příslušníků celního úřadu. Dokazování vedlo k závěru, že jednatel žalobkyně na místě kontroly předložil k prvotní výzvě příslušníkům celního úřadu dodací a závozní list. Následně, k další výzvě, ukázal příslušníkům v mobilním telefonu

na místě kontroly kopie převodek v elektronické podobě. Totožné kopie zaslal přibližně v 19 hodin celnímu úřadu e-mailem.

[17] Skutkový stav byl dodatečně (díky navazujícímu řízení o propadnutí zajištěných vybraných výrobků) řádně zjištěn, což však nic nemění na opodstatněnosti závěru městského soudu o pochybnostech o protokolu. Rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků vydané v navazujícím řízení stěžovatel doložil až do kasačního spisu; městský soud tedy neměl možnost se s ním seznámit.

[18] Stěžovatel považuje za zásadní, že žalobkyně neprokázala, že kopie převodek v elektronické podobě byly dopravovány spolu s vybranými výrobky v každém okamžiku jejich přepravy. Při místním šetření sice byla osvědčena faktická existence listinných převodek, ale jednatel žalobkyně listinné převodky nepředložil. Podle stěžovatele nepostačuje doložit listinné převodky v době místního šetření, nýbrž je nutné prokázat existenci jejich kopií v každém okamžiku přepravy zajištěného zboží a to, že tyto kopie provázely přepravu zajištěného zboží v každém jeho okamžiku. Jinak řečeno, žalobkyně měla doložit, „*kdy, kde, kým a jakým způsobem byly kopie převodek I, II a III ve formě fotografií vyhotoveny a zda provázely přepravu zajištěného piva v každém okamžiku jeho přepravy*“. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel si v kasační stížnosti místy protičečí. Například tvrdí, že zákon nevylučuje možnost předložit dokumenty v jiné než listinné podobě, současně však „*nestačí „doklady o převodu piva“ pouze ukázat správci daně prostřednictvím obrazovky mobilního telefonu, nýbrž je třeba „doklady o převodu piva“ správci daně předložit v materiální – listinné podobě*“.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením městského soudu, podle něhož zákon o spotřebních daních ani daňový řád, nestanoví, že doklad podle § 5 zákona o spotřebních daních musí mít (např. pro účely kontroly) listinnou podobu.

[20] Podle § 5 odst. 6 zákona o spotřebních daních ve spojení s § 42 odst. 1 písm. b) téhož zákona lze vybrané výrobky uvedené do volného daňového oběhu dopravovat pouze s daňovým dokladem, s dokladem o prodeji, s dokladem o dopravě nebo s jiným rozhodnutím správce daně. Požadavek na přesnou evidenci vybraných výrobků zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2009, čj. 1 AfS 81/2009-68. V něm uvedl, že jelikož „*předmětem spotřební daně jsou věci určené druhově, tak jedním z důvodů, proč zákon o spotřebních daních klade zvláštní požadavky na vedení přesné dokumentace je právě to, aby bylo možné jednoznačně posoudit, zda byla spotřební daň za konkrétní množství vybraných výrobků řádně uhrazena*“. V rozsudku ze dne 8. 7. 2015, čj. 1 AfS 131/2015-38, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*rozhodná právní úprava předvídá určitou kontrolu vybraných výrobků, které jsou ze své povahy určeny druhově, jsou tedy běžně zaměnitelné a lze je identifikovat pouze prostřednictvím příslušných dokladů. Právní úprava zde reguluje nejen způsob prokazování zdanění vybraných výrobků, ale stanoví i režim jejich dopravy. Kontrola vybraných výrobků, které je možné identifikovat právě ve spojení s příslušným dokladem, by v případě nedodržování této povinnosti byla de facto znemožněna*“.

[21] Je pravda, že v řízení o zajištění vybraných výrobků nelze připustit dodatečné předložení dokumentů prokazujících jejich zdanění v situaci, kdy kontrolovaná osoba nemá v průběhu kontroly takový doklad k dispozici. Takto nelze zhojit porušení povinnosti dopravovat vybrané výrobky s příslušnými doklady v jakémkoliv okamžiku přepravy (rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2016, čj. 1 AfS 133/2016-32, a ze dne 27. 11. 2014, čj. 10 AfS 148/2014-70). Doložení příslušných dokladů až po provedení místního šetření by ohrozilo smysl a účel zákona o spotřebních daních. Výrobky podléhající spotřební dani by nebyly při kontrolách identifikovatelné či ověřitelné, neboť by nemusely být dopravovány s příslušnými doklady. Jejich dodatečné doložení poté, co nebyly předloženy při kontrole správcem daně, je proto ve vztahu k porušení povinnosti dopravovat vybrané výrobky s náležitými doklady podle § 42 odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních bez významu. Může přitom nastat situace, kdy celní orgán zajistí zboží, které není dopravováno v rozporu se zákonem, a které následně na základě dodaných dokumentů v řízení o zajištění opět uvolní. Takový výsledek sám o sobě nevyvrací zákonnost prvotního zajištění zboží (rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2017, čj. 7 AfS 239/2017-36). Nyní posuzovaná věc se však od výše popísaného odlišuje v tom, že žalobkyně požadované doklady nepředložila pouze dodatečně, nýbrž již v průběhu místního šetření.

[22] Účelem zákonné úpravy je umožnit identifikaci vybraných výrobků při kontrole a posoudit, zda byla spotřební daň za konkrétní množství vybraných výrobků řádně uhrazena. Tento účel lze podle Nejvyššího

správního soudu bezesporu splnit i s pomocí dokumentů v elektronické podobě. Předložil-li jednatel žalobkyně v průběhu místního šetření k výzvě příslušníka celního úřadu fotografie převodek v mobilním telefonu, mohli zasahující příslušníci přepravované zboží identifikovat stejně dobře, jako by měli k dispozici listinnou verzi dokumentu. Požadavek, aby žalobkyně doložila, kdy, kde, kým a jakým způsobem byly kopie převodek pořízeny, je iracionální a nemá oporu v zákonné úpravě. Důležité je, že tyto údaje lze seznat z převodek samotných. Celní orgány přitom během místního šetření nezpochybňovaly pravost dokumentů ani nevyslovily důvodné podezření, že převodky neprovázely vybrané výrobky po celou dobu přepravy. V době místního šetření žalobkyně prokázala nejen existenci listinných převodek, ale umožnila příslušníkům celního úřadu zjistit také jejich obsah.

[23] Z povahy elektronické podoby dokumentu plyne, že je přepravován společně se zbožím tehdy, může-li jej kontrolovaná osoba v okamžiku kontroly prostřednictvím zobrazovacího zařízení předložit. To se v nyní posuzované věci stalo. Shodně jako v případě, kdy kontrolovaná osoba během místního šetření předloží listiny, lze předpokládat, že elektronická verze dokumentů zboží doprovázela v každém okamžiku přepravy. Na druhou stranu platí, že ani listinná podoba dokumentů automaticky nezaručuje, že zboží bylo dopravováno po celou dobu společně s nimi.

[24] Rozhodne-li se zákonodárce, že z rozumných důvodů je potřeba trvat na listinné podobě dokladů předkládaných při kontrole, může zpřísnit požadavky na formu dokumentů. V opačném případě je žádoucí zohlednit technologický i společenský pokrok. Právo je zapotřebí vykládat tak, aby reflektovalo potřeby ekonomické a společenské reality; nesmí tomu být naopak. Ekonomická a společenská realita nemá sloužit potřebám práva, jeho formalit a podřizovat se „*přirozeným tendencím orgánů veřejné moci o maximální usnadnění rozhodovacího procesu*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS). Lpění na listinné podobě dokumentů v situaci, kdy to není pro naplnění účelu právní úpravy nezbytné, je přepjatě formalistické.

[25] Ke kasační námitce stěžovatele, že předložený dodací a závozní list nenaplnňoval podmínky dokladu o dopravě, a proto neprokazoval zdanění zajištěného piva spotřební daní, Nejvyšší správní soud uvádí, že touto otázkou se městský soud nezabýval. Městský soud věcně nezkoumal správnost nebo úplnost dokladů. Rozhodnutí stěžovatele zrušil čistě z důvodů pochybností o průběhu místního šetření. Současně vyslovil názor, že § 5 zákona o spotřebních daních neukládá daňovému subjektu povinnost, aby dokumenty předkládal výlučně v listinné podobě. Jelikož se Nejvyšší správní soud s jeho posouzením ztotožnil, bude žalovaný v dalším řízení posuzovat zajištění v souladu s výše vysloveným právním názorem. Nic mu tedy nebrání, aby posoudil věcnou správnost a úplnost veškerých dokladů, které jednatel žalobkyně předložil v průběhu místního šetření.

Advokacie: kontrolní hlášení; povinnost mlčenlivosti

k § 101c zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (v textu jen „zákon o DPH“)

k § 21 odst. 1 a 5 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

Povinnost podat kontrolní hlášení podle § 101c zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 30. 6. 2017, není v rozporu s povinností advokáta zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s poskytováním právních služeb (§ 21 odst. 1 a 5 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, čj. 1 AfS 423/2020-35)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 40/2017 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 12. 2015, *Brito Ferrinbo Bexiga Villa Nova proti Portugalsku* (stížnost č. 69436/10).

Věc: PRK Partners s.r.o. advokátní kancelář proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o pokutu za nepodání kontrolního hlášení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, následně postoupenou Městskému soudu v Praze, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Odvolacího finančního ředitelství ze dne 7. 9. 2017. Tím žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 6. 4. 2017, jímž byla žalobci podle § 101h odst. 1 písm. d) ve spojení s § 101h odst. 4 zákona o DPH, ve znění do 31. 12. 2017, uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za nepodání kontrolního hlášení za období leden 2016. Toto rozhodnutí žalovaný potvrdil.

Žalobkyně namítla, že žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkou aplikace 255 odst. 2 daňového řádu. Podle jejího názoru se správce daně může s obsahem kontrolního hlášení seznámit teprve poté, co zástupce České advokátní komory udělí správci daně souhlas. Dále uvedla, že předkládání kontrolního hlášení je v rozporu s advokátní mlčenlivostí podle § 21 zákona o advokacii. Identifikační údaje klientů a hodnota poskytnutého plnění jsou informace spadající pod rozsah advokátní mlčenlivosti. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15, není povinnost podat kontrolní hlášení povinností stanovenou právními předpisy, a proto se neuplatní výjimka uvedená v § 21 odst. 5 zákona o advokacii. Zmiňovaný nálezh současně neřešil otázku ukládání sankcí. S ohledem na to, že samotná povinnost podat kontrolní hlášení nebyla ani po zrušujícím nálezu upravena právními předpisy, je uložení pokuty v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Jestliže žalovaný tvrdil, že žalobkyně mohla podat „nulové kontrolní hlášení“, nelze s takovým tvrzením souhlasit. Žalobkyně by se tak vystavila riziku sankce podle § 101h odst. 2 zákona o DPH. Současně namítla, že tvrzení, že uložena sankce je sankcí ze zákona a rozhodnutí správce daně mělo pouze deklaratorní charakter, je v rozporu se zásadami právního státu. Žalobkyně navrhla, aby městský soud, pokud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, upustil od uložení pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

Městský soud úvodem napadeného rozsudku konstatoval, že odlišný pohled žalobkyně na výklad § 255 odst. 2 daňového řádu automaticky neznamená, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. Naopak, žalovaný reagoval na námitky žalobkyně adekvátně. Podle městského soudu § 255 odst. 2 daňového řádu mívá na *ad hoc* situace, kdy správce daně požaduje konkrétní písemnosti obsahující informace, na něž se vztahuje povinnost advokátní mlčenlivosti. Informace vypovídající o povaze věci se však ve formuláři kontrolního hlášení nenachází. Na druhé straně identifikační údaje klienta a hodnota plnění mohou představovat informace spadající pod advokátní tajemství. To je však prolomeno § 21 odst. 5 zákona o advokacii. Z tohoto důvodu městský soud této námitce nepřítakal. Městský soud poukázal na nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, podle něž kontrolní hlášení jako celek není protiústavní. Tento závěr podle městského soudu dopadá také na námitku porušení zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Městský soud poukázal na to, že Ústavní soud ve výše citovaném nálezu doporučil uvedení náležitostí kontrolního hlášení přímo v zákoně o DPH z důvodu možného budoucího zneužití. Údaje vyžadované v kontrolním hlášení však byly nezbytně nutné pro dosažení cíle správy daní. Ukládání sankcí podle zrušené právní úpravy současně Ústavní soud aproboval i po vydání předmětného nálezu, a to odložením vykonatelnosti nálezu. Pokud jde o námitku stran „nulového kontrolního hlášení“, nemá tato námitka bližší vztah k nyní projednávané věci. Městský soud se jí proto nezabýval. Co se týče námitky výše sankce, coby sankce plynoucí ze zákona, městský soud poukázal na to, že tento mechanismus není protiústavní a citoval z judikatury Ústavního soudu. Rozhodnutí správce daně tak má skutečně deklaratorní charakter a prostor pro správní uvážení zde není. Tím je také vyloučena moderační pravomoc soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. S ohledem na výše uvedené městský soud žalobu zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které trvala na tom, že pokuta za nepodání kontrolního hlášení je v rozporu s povinností advokátní mlčenlivosti. Městský soud pominul, že stěžovatelka nezřídka zastupuje klienty ve sporech se státem, kterému je povinna v kontrolním hlášení sdělovat údaje o tom, koho zastupuje a kolik za její služby klient zaplatil. Mlčenlivost pracovníků finanční správy je pak slabou garancí. Stěžovatelka také trvala na tom, že nemohla podat „nulové kontrolní hlášení“, neboť by se tak vystavila sankci podle § 101h odst. 2 zákona o DPH. Dále stěžovatelka tvrdila, že i v případě kontrolního hlášení je třeba užít ve vztahu k advokátům § 255 odst. 2 daňového řádu. Výklad městského soudu vede k tomu, že všichni advokáti jsou povinni státu sdělovat, kdo je jejich klientem a jaké jsou peněžní toky mezi ním a advokátem. Takový zásah do advokátní mlčenlivosti je přitom nepřiměřený. Stěžovatelka argumentovala rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Brito Ferrinho Bexiga Villa Nova proti Portugalsku*. Městský soud však

tuto námitku nijak nezohlednil. Z rozsudku plyne, že předložení výpisů z bankovních účtů advokáta bez souhlasu advokátní komory, je v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Dále stěžovatelka namítla, že na danou věc se neuplatní výjimka podle § 21 odst. 5 zákona o advokacii. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 Ústavní soud tuto otázku výslovně neřešil. Stěžovatelka také trvala na porušení zásady *nullum crimen sine lege, nulla poea sine lege*. Podle stěžovatelky sice žalovaný vydal napadené rozhodnutí ještě před účinností nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, kterým Ústavní soud zrušil část zákona o DPH, avšak to samo o sobě neznamenalo, že právní úprava v zákoně o DPH byla ústavně konformní. Povinnost podat kontrolní hlášení tak nebyla stanovena zákonem, a proto neměla být za její nesplnění uložena pokuta. Městský soud tuto právní otázku posoudil nesprávně. Konečně stěžovatelka namítla, že stanovení výše pokuty *ex lege* bylo v rozporu s Ústavou, Listinou i Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Takový mechanismus uložení pokuty popírá nutnost vedení řízení, dokazování a potažmo i soudní kontroly takového rozhodnutí. Současně nelze tvrdit, jak činí městský soud, že by pokuta nemohla být moderována soudem.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že advokát má povinnost mlčenlivosti pouze ve vztahu k povaze právních služeb, které poskytuje. Takové informace však advokát v kontrolním hlášení neposkytuje. Ostatně na informace o povaze věci ani výjimka podle § 21 odst. 5 zákona o advokacii nedopadá. Pokud jde o použitelnost § 255 odst. 2 daňového řádu, souhlasil žalovaný s městským soudem. Toto ustanovení pamatuje na *ad hoc* situace, kdy správce daně požaduje konkrétní písemnost, jež podléhá povinnosti mlčenlivosti. Ohledně zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, se žalovaný také ztotožnil s městským soudem. Podle judikatury kasačního soudu se ani pravomoc moderace uložené pokuty neuplatní, neboť soud může pokutu moderovat pouze tak, jak by mohl učinit správní orgán. Jestliže moderaci právní úprava nepřipouští, nemůže tak učinit ani správní soud. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[10] Stěžovatelka uvádí, že podání kontrolního hlášení je v rozporu s povinností advokáta zachovávat mlčenlivost. Podle § 21 odst. 1 zákona o advokacii je advokát povinen „zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s poskytovanými právními službami“. Advokátní mlčenlivost je základním prvkem tvořícím vazbu mezi advokátem a jeho klientem. Představuje tak základní předpoklad pro poskytování právní pomoci v demokratickém právním státě (srov. nálezy ÚS ze dne 5. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 2007/20). To však neznamená, že jde o povinnost absolutní. Advokát tak není povinen zachovávat mlčenlivost ve vztahu ke svým zaměstnancům, soudům v rozsahu nezbytném pro účely vedení soudního řízení a samozřejmě může být klientem mlčenlivosti zproštěn. Ustanovení § 21 odst. 5 zákona o advokacii však také výslovně prolomuje mlčenlivost ve vztahu k daňové správě. Podle něj platí, že „[p]ovinnosti mlčenlivosti advokáta nejsou dotčeny jeho povinnosti jako daňového subjektu stanovené zvláštními předpisy o správě daní a poplatků; i v tomto případě je však advokát povinen zachovávat mlčenlivost o povaze věci, ve které právní služby poskytl nebo poskytuje“. Advokát se tak nemůže odvolávat na advokátní mlčenlivost, pokud má plnit povinnosti jako daňový subjekt. Tato konstrukce vychází ze skutečnosti, že advokacie je především podnikáním. Advokát je povinen podávat daňová přiznání, poskytovat daňové správy součinnost, prokazovat svá tvrzení listinami apod. Stále však platí, že advokát nesmí poskytnout informace o povaze věci, ve které služby poskytl nebo poskytuje.

[11] Podle § 101c zákona o DPH ve znění do 30. 6. 2017 byl plátcе povinen podat kontrolní hlášení, jestliže „a) uskutečnil zdanitelné plnění s místem plnění v tuzemsku, nebo přijal úplatu přede dnem uskutečnění tohoto plnění nebo b) přijal zdanitelné plnění s místem plnění v tuzemsku, nebo poskytl úplatu přede dnem uskutečnění tohoto plnění“. Pokud do účinnosti nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15, č. 40/2017 Sb., zákon o DPH v § 101d odst. 1 uváděl, že plátcе je povinen uvést předepsané údaje potřebné pro správu daně, pak lze ve spojení s § 101c zákona o DPH dovodit, že těmito údaji se má na mysli především odběratel či dodavatel plnění a hodnota plnění. Je sice pravdou, že obsah kontrolního hlášení nebyl v rozhodné době stanoven právními předpisy, samotná povinnost však ano. Ustanovení § 101c zákona o DPH lze považovat za zvláštní předpis o správě daní o poplatcích uvedený v § 21 odst. 5 zákona o advokacii. Samotnou hodnotu poskytovaných služeb přitom nelze považovat za informaci vypovídající o povaze věci, ve které právní služby advokát poskytl nebo poskytuje.

Skutečnost, že stěžovatelka zastupuje klienty také ve sporech se státem, není rozhodná. Pouhá výše plnění za poskytnuté služby může stěžít státu poskytnout komparativní výhodu ve sporu s některým z klientů stěžovatelky.

[12] Městský soud správně odkázal na mlčenlivost pracovníků finanční správy upravenou v § 52 a násl. daňového řádu. Stěžovatelka poukázala na výjimky z této povinnosti, které podle ní garanci značně oslabují. Je sice pravdou, že výjimky uvedené v § 53 daňového řádu jsou skutečně rozsáhlé. To však neznamená, že se určité organizační složce či ústřednímu orgánu státu mohou dostat do dispozice důvěrné informace o finančních poměrech klientů stěžovatelky a že je tento orgán bude schopen využít v soudních sporech proti nim. Tato námitka tedy není důvodná.

[13] Pokud jde o použitelnost § 255 odst. 2 daňového řádu, městský soud správně uvedl, že mívá na *ad hoc* situace, kdy správce daně požaduje písemnosti, které mohou být dotčeny povinností mlčenlivosti. Stěžovatelka upozornila na to, že jde o společné ustanovení. Ustanovení § 255 odst. 2 daňového řádu je skutečně zařazeno do části páté věnované společným, zmocňovacím, přechodným a závěrečným ustanovením. Jeho systematika je však jiná. Skutečnost, že se toto ustanovení aplikuje pouze *ad hoc* plyne z odst. 1. Podle něj „[s]právce daně může vstupovat do prostor, v nichž se mohou nacházet písemnosti, které obsahují skutečnosti, na něž se podle jiného právního předpisu vztahuje povinnost mlčenlivosti poradce, pouze za přítomnosti poradce, který je povinností mlčenlivosti vázán.“ Vstup do prostor advokáta nebude pravidelnou činností správce daně, spíše naopak. Z tohoto důvodu ani požadavek k nahlížení do listin, na něž se může vztahovat povinnost mlčenlivosti, bude spíše nahodilou než běžnou činností správce daně. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, upravoval obdobný postup v § 16 odst. 9, avšak pouze ve vztahu k advokátům a výkonu daňové kontroly. Cílem § 255 odst. 2 daňového řádu bylo rozšířit oprávnění správce daně též na jiné postupy, jako je například místní šetření (viz důvodovou zprávu k daňovému řádu). Podle Nejvyššího správního soudu je tedy zřejmé, že zákonodárce tak zamýšlel toto ustanovení vztáhnout na tu činnost správce daně, která není činností pravidelnou, prováděnou u všech daňových subjektů. Nadto je třeba opět zopakovat, že kontrolní hlášení v jeho tehdejší ani současné podobě neobsahuje informace spadající do rozsahu advokátní mlčenlivosti.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně poukázala na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 12. 2015, *Brito Ferrinho Bexiga Villa Nova proti Portugalsku*, stížnost č. 69436/10. Ve zmíněné věci však portugalská prokuratura a soudy neposkytly procesní záruky k ochraně advokátního tajemství. Stěžovatelka Sílvia Maria De Brito Ferrinho Bexiga Villa Nova neodvedla daň z přidané hodnoty, načež prokuratura přistoupila k vyšetření věci pro podezření ze spáchání daňového podvodu. Soudy povolily prolomení advokátního tajemství. V řízení nebyla konzultována portugalská advokátní komora. Podle Nejvyššího správního soudu je tak zřejmé, že již skutkový základ je jiný. Nejednalo se o správní trestání, ale o trestní řízení a stěžovatelce nebyly poskytnuty procesní záruky. Primárním účelem kontrolních hlášení není trestání daňového subjektu, ale ověření plnění jeho daňových povinností. Jedná se tedy o odlišný účel, než tomu bylo v odkazaném případě. V nyní projednávané věci také stěžovatelka nebyla nucena vydat výpisy z bankovních účtů, které totiž podle názoru kasačního soudu mohou podle situace obsahovat i další údaje, nikoliv pouze údaje o plátcích a výši plnění. Informace vypovídající o povaze věci se mohou nacházet například v poznámce pro příjemce platby. Z tohoto důvodu není odkaz na tento rozsudek příležitý. Ani tato námitka proto není důvodná.

[15] Dále stěžovatelka namítá, že správní orgány porušily zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, neboť pokutu uložily na základě ustanovení, které Ústavní soud shledal ústavně nekonformním. Podle stěžovatelky není rozhodné, že ke zrušení došlo až po 31. 12. 2017. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, čj. 6 Afs 205/2020-32, sama povinnost podat kontrolní hlášení vyplývala z § 101c odst. 1 zákona o DPH, přičemž Ústavní soud vytkl zákonodárci pouze absenci podrobnější úpravy náležitostí kontrolního hlášení. Kasační soud nemá důvod se od těchto závěrů nyní odchýlit.

[16] Zákon o DPH v § 2 odst. 1 písm. b) uvádí, že předmětem daně je mimo jiné „poskytnutí služby za úplatu osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti s místem plnění v tuzemsku“. Na něj navazuje § 101c odst. 1 písm. a) zákona o DPH, který stanovuje povinnost podat kontrolní hlášení plátcem, jenž „uskutečnil zdanitelné plnění s místem plnění v tuzemsku, nebo přijal úplatu přede dnem uskutečnění tohoto plnění.“ Podle kasačního soudu tak zákon o DPH do novely § 101d odst. 1 provedené zákonem č. 371/2017 Sb. skutečně upravoval povinnost podat kontrolní hlášení v elementárním rozsahu. Stěžovatelce mohlo být zřejmé, že jako

osoba povinná k dani bude muset uvést, jakým osobám a v jaké hodnotě poskytla zdanitelné plnění. Současně je nutné poznamenat, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 shledal institut kontrolního hlášení jako celek ústavně konformním. Na tyto závěry odkázal Nejvyšší správní soud již také v rozsudku ze dne 29. 7. 2021, čj. 3 Afs 409/2019-34, a ani Ústavní soud své závěry z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 ve své navazující judikatuře nepřehodnotil (viz například usnesení ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1770/20).

[17] Konečně, stěžovatelka nesouhlasila také s konstrukcí sankčního mechanismu za nepodání kontrolního hlášení. Velmi stručně konstatovala, že takový mechanismus je v rozporu s Ústavou, Listinou a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 nedospěl k závěru, že by taková konstrukce porušovala některé z ústavně garantovaných práv daňových subjektů. Městský soud tak nepochybil, pokud konstatoval, že správce daně nemůže zohlednit další okolnosti a pokutu bez dalšího vyměřit. Z tohoto důvodu je vyloučeno také moderační právo správního soudu (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58 a ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 Afs 206/2018-27). Ani tato námitka proto není důvodná.

4275

Řízení před soudem: spor o místí příslušnost; rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany

k čl. 26 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (v textu jen „nařízení Dublin III“)

k § 10a odst. 1 písm. b), 11 odst. 2, § 25 písm. i) a § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Rozhodnutí žalovaného, vydané dle čl. 26 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 a § 11 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve spojení s § 25 písm. i) a § 10a odst. 1 písm. b) téhož zákona, je rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany. Soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí žaloby směřující proti tomuto rozhodnutí žalovaného je soud, v jehož obvodu byl žalobce v den podání žaloby hlášen k pobytu (§ 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, čj. Nad 179/2021-38)

Prejudikatura: č. 1459/2008 Sb. NSS, č. 3181/2015 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal* (C-106/77).

Věc: S. N. proti Ministerstvu vnitra o rozhodnutí o státu příslušném k přijetí žalobce zpět, o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením věci Krajským soudem v Ostravě.

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 29. 3. 2021, kterým žalovaný rozhodl, že státem příslušným k přijetí žalobce zpět podle čl. 18 odst. 1 písm. c) nařízení Dublin III je Rumunsko. Zároveň žalovaný ve výroku rozhodnutí uvedl, že „*toto rozhodnutí je v souladu s § 11 odst. 2 větou druhou zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, rozhodnutím podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu (tedy rozhodnutím o zastavení řízení z důvodu nepřipustnosti žádosti, je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie)*“.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 24. 5. 2021, čj. 18 Az 20/2021-21, rozhodl o postoupení věci Krajskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému podle § 32 odst. 3 zákona o azylu s odůvodněním, že žalobce byl v době podání žaloby hlášen k pobytu v obvodu působnosti Krajského soudu v Praze.

Krajský soud v Praze vyslovil s postoupením věci nesouhlas a v souladu s § 7 odst. 6 s. ř. s. předložil věc k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu. Dle Krajského soudu v Praze nešlo v daném případě při stanovení místní příslušnosti vycházet ze speciálního ustanovení § 32 odst. 3 zákona o azylu, neboť se nejednalo o věc mezinárodní ochrany. Místní příslušnost je třeba stanovit podle obecného ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s., tedy podle sídla žalovaného správního orgánu. Krajský soud v Praze proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud určil, že soudem příslušným k projednání a rozhodnutí věci je Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že k projednání a rozhodnutí věci vedené u Krajského soudu v Praze je příslušný Krajský soud v Praze.

Z odůvodnění:

[4] Ustanovení § 7 odst. 6 s. ř. s. upravuje, že „[n]ení-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Nesouhlasí-li tento soud s postoupením věci, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o této otázce jsou soudy vázány“.

[5] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, **nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak**. Odchylná pravidla při určování místní příslušnosti jsou obsažena v § 32 odst. 3 zákona o azylu. Podle tohoto ustanovení je k řízení o žalobě místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu (pozn.: zvýraznění zde i dále v textu doplnil NSS).

[6] Ustanovení § 32 zákona o azylu je obsaženo v jeho části první, hlavě IV, která upravuje soudní přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany se pro účely zákona o azylu rozumí rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo § 15a zákona o azylu a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení, prodloužení nebo neprodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení včetně usnesení o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí nebo neodnětí azylu nebo doplňkové ochrany (§ 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu). Jedná se o taxativní výčet rozhodnutí vydávaných ve věci mezinárodní ochrany. Za rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany nelze považovat jiná rozhodnutí, která výsledkem řízení o udělení mezinárodní ochrany nejsou, byť s takovým řízením bezprostředně souvisí. Tento závěr Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil ve své judikatuře, na což v podaném nesouhlasu poukázal také Krajský soud v Praze (viz např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63, č. 1459/2008 Sb. NSS, ze dne 22. 11. 2007, čj. 9 Aps 6/2007-71, ze dne 11. 12. 2007, čj. 2 Aps 4/2007-111, usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS, či usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Nad 42/2010-37).

[7] Nejvyšší správní soud posoudil obsah předloženého nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením věci a dospěl k závěru, že není důvodný.

[8] Je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného se věcně týká problematiky určení státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie (nařízením Dublin III), který je povinen přijmout zpět cizince vzhledem ke své příslušnosti, k posouzení cizincem podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[9] Nařízení Evropské unie jsou přímo použitelnými právními předpisy, které vyvolávají právní účinky a mají aplikační přednost před vnitrostátními normami (čl. 10a Ústavy). Podle čl. 288 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU má nařízení obecnou působnost, je závazné a přímo použitelné ve všech členských státech, a tedy mu musejí ustoupit taková ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která jsou s ním v rozporu. Jak v této souvislosti vyslovil Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal*, C-106/77, bodu 14: „[...] *přímá použitelnost znamená, že pravidla práva Společenství musí působit plně a jednotným způsobem účinky ve všech členských státech od svého vstupu v platnost a po celou dobu své platnosti*.“

[10] Dublinský systém, jehož jádrem je nařízení Dublin III, představuje právní mechanismus sloužící k určení státu odpovědného za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetího státu. Vychází ze zásady, že k posouzení žádosti je příslušný právě jeden členský stát, a to ten členský stát, který sehrál největší úlohu při vstupu a pobytu žadatele na území členských států (s určitými výjimkami; viz důvodová zpráva k nařízení Dublin III). Vytváření společného evropského azylového systému má z dlouhodobého hlediska vést ke společnému azylovému řízení a jednotnému právnímu postavení platnému v celé Evropské unii pro osoby, které jsou žadateli nebo jimž byla mezinárodní ochrana poskytnuta (viz odst. 6 preambule nařízení Dublin III).

[11] Dle čl. 1 nařízení Dublin III „[t]oto nařízení stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států“.

Žadatelem je dle čl. 2 písm. c) nařízení Dublin III „státní příslušník třetí země, který učinil žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto“.

[12] V projednávané věci žalovaný postupoval a rozhodl podle čl. 26 odst. 1 nařízení Dublin III, který stanoví, že „[p]okud dožadovaný členský stát vyhoví žádosti o převzetí nebo přijetí žadatele nebo jiné osoby uvedené v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d) zpět, oznámí dožadující členský stát dotyčné osobě rozhodnutí přemístit ji do příslušného členského státu a **případně i rozhodnutí neposuzovat její žádost o mezinárodní ochranu**“.

[13] V případě rozhodnutí žalovaného [vydaného dle čl. 26 odst. 1 nařízení Dublin III a § 11 odst. 2 zákona o azylu ve spojení s § 25 písm. i) a § 10a odst. 1 písm. b) téhož zákona] se dle Nejvyššího správního soudu jedná o rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, a to bez ohledu na skutečnost, zda žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu v České republice, nebo tak učinil v jiném členském státě (zde v Rumunsku). Byl-li v rámci Evropské unie vytvořen společný evropský azylový systém (dále též „SEAS“) fungující na principu, dle kterého je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný vždy právě jeden členský stát, je z pohledu přímo použitelného dublinského nařízení, které má přednost před vnitrostátní právní úpravou, řízení o žádosti o mezinárodní ochranu zahájeno první žádostí podanou v některém z členských států, a to bez ohledu na skutečnost, zda tuto žádost cizinec podal rovněž na území České republiky. Cizinec je tedy od okamžiku podání žádosti v jiném členském státě Evropské unie žadatelem o mezinárodní ochranu z pohledu SEAS, a v České republice z tohoto důvodu nelze řízení vést (žádost je nepřijatelná), neboť je příslušný o ní rozhodnout jiný členský stát. Tomu odpovídá jak znění výše zvyrazněné citované části čl. 26 odst. 1 nařízení Dublin III, dle kterého může dožadující členský stát společně s rozhodnutím o přemístění osoby rozhodnout též o tom, že nebude posuzovat žádost o mezinárodní ochranu; tak znění § 11 odst. 2 zákona o azylu ve spojení s § 25 písm. i) a § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, dle kterých se řízení zastaví pro nepřijatelnost žádosti s tím, že žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřijatelná, je-li k jejímu posuzování příslušný jiný stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie.

[14] Vnitrostátní právní úprava obsažená v zákoně o azylu v této souvislosti stanoví, že žalovaný v takových případech „rozhodne o předání do příslušného státu podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu“ (viz § 11 odst. 2 věta druhá zákona o azylu). Přestože formulace citovaného ustanovení zákona není zcela srozumitelná, je možno dovodit, že žalovaný tímto způsobem v souladu s čl. 26 odst. 1 nařízení Dublin III deklaruje, že k posouzení žádosti není Česká republika příslušná (neboť žádost je, případně by byla, v České republice nepřijatelná); a dále rozhoduje o tom, který konkrétní členský stát je k řízení o žádosti příslušný. Lze taktéž doplnit, že rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nepřijatelnosti žádosti o mezinárodní ochranu (z jiných důvodů dle § 10a zákona o azylu) je rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany [§ 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu]; a být v tomto konkrétním případě žalobce v České republice žádost formálně nepodal, výrokem dle § 11 odst. 2 věty druhé zákona o azylu žalovaný deklaruje, že v České republice nelze řízení o žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu nepřijatelnosti vést.

[15] Přijetí závěru, že se v daném případě jedná o rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, pak nebrání ani znění § 8 zákona o azylu, jehož písm. b) a c) jsou odrazem či promítnutím postupu dle nařízení Dublin III (především čl. 26 odst. 1). Působnost žalovaného v těchto řízeních je důsledkem změny zákona o azylu provedené zákonem č. 314/2015 Sb., jejímž účelem bylo právě zpřesnění zákonného vymezení působnosti žalovaného (viz zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., část první, k bodu 26, sněmovní tisk č. 463/0, 2015).

[16] Podle § 8 písm. b) zákona o azylu žalovaný „určuje stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie příslušný k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané na území“. Podle § 8 písm. c) téhož zákona žalovaný „rozhoduje v řízení o předání do příslušného státu“. Řízení o předání do příslušného státu vymezuje § 2 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, dle kterého se jím rozumí „řízení, jehož výsledkem je určení státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, který je povinen přijmout zpět cizince vzhledem ke své příslušnosti k posouzení cizincem podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany“. Jak již bylo uvedeno výše, podle § 11 odst. 2 zákona o azylu platí, že „ministerstvo rozhodne o předání do příslušného státu podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. b)“.

[17] Z již výše odkazované zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb. (k bodu 26 – k § 8 zákona o azylu) vyplývá, že „písmena b) a c) nyní přesněji odražejí působnost ministerstva v postupu podle dublinského

nařízení: písmeno b) upravuje situaci, kdy ministerstvo na základě kritérií a postupem daným dublinským nařízením určí příslušný stát k posouzení žádosti; právním důsledkem určení příslušného státu podle písm. b) je tedy zastavení řízení z důvodu nepřijatelnosti žádosti v rámci řízení ve věci mezinárodní ochrany podle písmene a), jde-li o žadatele o udělení mezinárodní ochrany a byla-li žádost podána na území České republiky. Písmeno c) upravuje působnost ministerstva k řízení o předání do příslušného státu, jde-li o osobu v postavení cizince, který podal žádost o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, a tento stát je povinen osobu vzít zpět z důvodu své příslušnosti k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a souvisejících kroků“. V rozsudku ze dne 17. 1. 2019, čj. 9 Azs 442/2018-58, pak Nejvyšší správní soud ve vztahu k řízení podle § 8 písm. b) nebo c) zákona o azylu vyslovil, že rozhodnutí, jimiž se končí řízení podle § 8 písm. b) nebo c) zákona o azylu, jsou rozhodnutími o přemístění ve smyslu nařízení Dublin III a navazuje na ně „pouze“ faktické provedení přemístění spojené s nezbytnými administrativními úkony (např. vzájemná komunikace mezi dožadujícími a příslušným členským státem). Žádné další rozhodnutí o vlastním předání již žalovaný nevydává.

[18] Závěry, k nimž Nejvyšší správní soud v souzené věci dospěl, potvrzuje také jeho dosavadní judikatura. Nejvyšší správní soud v typově shodných věcech posuzoval (ne)přijatelnost kasační stížnosti již v době, kdy se vztahovala „toliko“ na věci mezinárodní ochrany. V rozsudku ze dne 8. 7. 2021, čj. 7 Azs 34/2021-57, Nejvyšší správní soud hodnotil institut (ne)přijatelnosti kasační stížnosti upravený v § 104a s. ř. s. (ve znění do 31. 3. 2021) tak, že „*tento dopadá na kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, kterými se končí řízení o žalobách proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany (srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014-69)*“⁴. V tehdy projednávané věci přitom žalovaný ve výroku rozhodnutí shodně jako v nyní posuzovaném případě určil stát příslušný k přijetí žalobce (konkrétně Spolkovou republiku Německo) a zároveň vyslovil, že toto rozhodnutí je v souladu s § 11 odst. 2 věty druhé zákona o azylu rozhodnutím podle § 25 písm. i) tohoto zákona z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 7 Azs 34/2021 dospěl k závěru, že „*žalované rozhodnutí představuje konečné rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu podléhající aplikaci § 104a s. ř. s.*“⁵. Shodně Nejvyšší správní soud postupoval rovněž ve věci vedené pod sp. zn. 2 Azs 328/2020 a pro nepřijatelnost odmítl kasační stížnost také v dalších obdobných věcech, a to např. usnesením ze dne 3. 10. 2019, čj. 9 Azs 236/2019-28, nebo usnesením ze dne 30. 6. 2020, čj. 2 Azs 356/2019-43. Od citované judikatury, která k dublinským rozhodnutím přistupuje jako k rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany, Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit.

[19] Nad rámec výše uvedeného současně doplňuje, že pro přijetí varianty předestřené Krajským soudem v Praze, dle které by výrok o určení příslušného státu nebyl rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany, nenachází ani rozumné důvody. Nahlížení na „dublinské rozhodnutí“ rozštěpené na (materiálně) dvě různá rozhodnutí, a to 1) výrok o nepřijatelnosti žádosti o mezinárodní ochranu a 2) výrok o určení příslušného státu, které by rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany nebylo, by vedlo k nežádoucím důsledkům – tato „díličí“ rozhodnutí by podléhala jinému režimu z hlediska soudního přezkumu (nejen co do obsazení soudu: specializovaný samosoudec vs. senát, ale též co do nutnosti věc vyřídit a rozhodnout ve zrychleném, přednostním režimu mj. s ohledem na znění čl. 29 nařízení Dublin III). Také z těchto důvodů proto není uvedené rozlišování racionální.

[20] Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud určil, že soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného je v daném případě Krajský soud v Praze, v jehož obvodu byl žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu (§ 32 odst. 3 zákona o azylu). Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o otázce místní příslušnosti jsou soudy vázány (§ 7 odst. 6 *in fine* s. ř. s.).

Řízení před soudem: vyjádření k návrhu na předběžné opatření; pořádková pokuta

k § 38 odst. 2 a § 44 odst. 1 soudního řádu správního

Soud zváží vyžádání vyjádření k návrhu na předběžné opatření od ostatních účastníků nebo třetí osoby v souladu s § 38 odst. 2 s. ř. s. vždy „podle potřeby“, přičemž zohlední individuální okolnosti věci a její povahu, včetně rizika zmaření účinků sledovaných nařízením předběžného opatření. Pokud předběžné opatření nařídit nelze, neboť zadavatel veřejné zakázky poté, co si soud vyžádal jeho vyjádření, již smlouvu na danou zakázku uzavřel, nemůže mu za to soud uložit pořádkovou pokutu podle § 44 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2021, čj. 5 As 184/2021-28)

Prejudikatura: č. 910/2006 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 48/2010 Sb.

Věc: S&T CZ s.r.o. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti České republiky – Ministerstva práce a sociálních věcí, o uložení pořádkové pokuty, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Česká republika – Ministerstvo práce a sociálních věcí, se jako osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) domáhala zrušení výroku III. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2021, čj. 30 Af 30/2021-109. Tímto výrokem krajský soud dle § 44 odst. 1 s. ř. s. uložil stěžovateli pořádkovou pokutu ve výši 30 000 Kč – a to za neuposlechnutí výzvy ze dne 24. 5. 2021, čj. 30 Af 30/2021-94, v níž krajský soud stěžovatelku vyzval, aby sdělila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a zároveň jí zaslal stejnopis žaloby s tím, že se může ve lhůtě tří dnů vyjádřit k návrhu na předběžné opatření, který je obsažen v žalobě.

Žalobou podanou u krajského soudu dne 19. 5. 2021 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 12. 5. 2021, kterým předseda žalovaného zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí, jímž žalovaný v souladu s § 265 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek zamítl návrh žalobce na přezkoumání úkonů zadavatele – stěžovatelky ve věci zadávání veřejné zakázky „Podpora a rozvoj systému IPPD rezortu MPSV“. Součástí žaloby byl návrh na předběžné opatření, kterým se žalobce domáhal, aby krajský soud stěžovatelce zakázal uzavřít smlouvu s vybraným uchazečem na uvedenou veřejnou zakázku. V opačném případě by totiž žalobce nemohl ani v případě úspěchu v soudním sporu podat nabídku a získat veřejnou zakázku.

V návaznosti na to se krajský soud obrátil na stěžovatelku shora uvedenou výzvou ze dne 24. 5. 2021, na kterou reagovala vyjádřením ze dne 27. 5. 2021. V něm stěžovatelka sdělila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a že pro předběžné opatření není důvod, neboť dne 26. 5. 2021 došlo k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. Následně krajský soud usnesením ze dne 9. 6. 2021, čj. 30 Af 30/2021-109, návrh na předběžné opatření zamítl (výrok I.), protože za daných okolností nešlo požadované předběžné opatření nařídit, a uložil žalobci povinnost zaplatit soudní poplatek (výrok II.). Současně krajský soud stěžovatelce uložil pořádkovou pokutu ve výši 30 000 Kč (výrok III.), protože podle jeho názoru nešlo její vyjádření považovat za nic jiného než pouhé formální vyhovění výzvě.

Namísto toho, aby stěžovatelka sdělila krajskému soudu důvody, pro něž by předběžné opatření neměl nařizovat, a vyčkala na jeho rozhodnutí, učinila okamžitě nevratný krok, jímž nařízení předběžného opatření zamezila. Fakticky tak krajskému soudu znemožnila posouzení návrhu na předběžné opatření, proti čemuž se krajský soud důrazně ohradil. Upozornil, že postupoval standardním způsobem, když vyzval stěžovatelku k vyjádření ve smyslu § 38 odst. 2 s. ř. s. Nařízení předběžného opatření mohlo zasáhnout do práv stěžovatelky, navíc jedině od ní jako od zadavatele veřejné zakázky se krajský soud mohl s jistotou dozvědět, zda smlouva na realizaci zakázky nebyla již uzavřena. Naproti tomu stěžovatelka zareagovala způsobem, který za standardní označit nelze; uzavřením smlouvy dva dny po obdržení výzvy stěžovatelka jednak zneužila snahy krajského soudu umožnit jí, aby se k návrhu na předběžné opatření předem vyjádřila, jednak zásadním způsobem ohrozila právo žalobce na účinnou soudní ochranu. Je-li jednou smlouva na veřejnou zakázku uzavřena, nelze neúspěšnému uchazeči – zde: žalobci – poskytnout ve správním soudnictví efektivní ochranu, neboť i kdyby mu dal soud za pravdu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, tomu by nezbylo, než řízení zastavit (§ 257 písm. j) zákona o zadávání veřejných zakázek).

Krajský soud připustil, že § 44 odst. 1 s. ř. s. vyložil rozšiřujícím způsobem a jednání stěžovatelky kvalifikoval jako neuposlechnutí výzvy na základě jeho materiálního obsahu a faktických důsledků. Dle svého přesvědčení nevybočil z hranic nejširšího možného jazykového významu zákonného textu a výsledek nemůže být pro stěžovatelku překvapivý. Poukázal přitom na trestný čin pohrdání soudem s tím, že podle § 336 písm. c) trestního zákoníku se ho dopustí ten, kdo opakovaně bez dostatečné omluvy neuposlechne příkaz nebo výzvu soudu anebo jednání

soudu zmaří. Nedávalo by smysl, pokud by zmaření jednání soudu bylo při opakovaném spáchání trestáno jako trestný čin, avšak jako jednotlivý skutek by jej nebylo možno postihnout ani pořádkovou pokutou – ta totiž může vůči adresátovi plnit důležitou varovnou funkci. Výši pořádkové pokuty krajský soud stanovil s ohledem na závažnost jednání stěžovatelky, která svojí reakcí na výzvu soudu zmařila možnost nařízení předběžného opatření a významně oslabila naplnění smyslu a účelu soudního řízení.

V kasační stížnosti stěžovatelka úvodem poukázala na výjimečnost použití institutu předběžného opatření v řízení podle s. ř. s. Jedná se o soudní přezkum, který nepředpokládá automatické pozastavení úkonů a postupu zadavatele; není-li předběžným opatřením výjimečně zakázáno uzavření smlouvy, nelze *a priori* hovořit o zmaření soudního přezkumu. I tzv. akademický výrok soudu je výrokem platným a účinným a může být pro strany sporu velmi zásadní, neboť představuje nastolení právní jistoty z pohledu případné škody a aplikace konkrétního zákonného ustanovení. Současně stěžovatelka zdůraznila, že nejednala s úmyslem ohrozit právo žalobce na účinnou soudní ochranu, a stejně tak nezneužila snahy krajského soudu, který jí umožnil vyjádřit se k návrhu na předběžné opatření. Stěžovatelka pouze dokončila dlouhodobou soustavnou snahu o uzavření smlouvy na veřejnou zakázku a je toho názoru, že se jedná výhradně o spekulaci krajského soudu, že tak učinila v reakci na jeho výzvu.

Samotným uzavřením smlouvy stěžovatelka neporušila žádnou zákonnou ani jinou (soudem uloženou) povinnost. Naopak tím naplnila své zákonné povinnosti – a sice § 124 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož po uplynutí lhůty zakazu uzavřít smlouvu podle § 246 téhož zákona jsou zadavatel a vybraný dodavatel povinni uzavřít smlouvy bez zbytečného odkladu. To platí tím spíše, že se jednalo o veřejnou zakázku zajišťující provoz významného informačního systému, jehož podpora musí být zajištěna pro řádný výkon stěžejních agend stěžovatelky; ta tedy neměla žádný zájem otálet s podpisem smlouvy a vyčkávat podání žaloby. A byla-li jí už podaná žaloba předložena k vyjádření, nelze přehlížet, že se ze strany stěžovatelky nejednalo o povinnost, nýbrž právo předložit písemné vyjádření ve smyslu § 34 odst. 3 s. ř. s., čemuž odpovídá i text samotné výzvy. Těžko tedy může být následně potrestána pořádkovou pokutou za neuposlechnutí výzvy soudu, neboť se tohoto (omisivního) jednání vůbec nedopustila.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že zmařením možnosti vydání předběžného opatření uzavřením smlouvy ze strany stěžovatelky došlo k podstatnému zásahu do smyslu soudního řízení správních. Soudní řízení již bude víceméně akademické a ve sféře žalobce se prakticky neprojeví jinak, než v rovině vyjádření spravedlnosti. Možnost vyjádřit se k návrhu na předběžné opatření by neměla být pro zadavatele indikací pro okamžitě uzavření smlouvy na veřejnou zakázku; odklad uzavření smlouvy do rozhodnutí krajského soudu o návrhu na předběžné opatření nelze považovat za zbytečný. Závěrem žalobce uvedl, že uložení pořádkové pokuty má podklad v § 44 odst. 1 s. ř. s., nicméně je třeba zvážit, zda vůbec tato pokuta může odradit stěžovatelku a jiné zadavatele od toho, že zmaří možnost vydání předběžného opatření. Ke změně tohoto nežádoucího přístupu by podle žalobce přispělo, pokud by nebyla zadavatelům poskytována možnost se k návrhu na předběžné opatření vyjádřit.

Nejvyšší správní soud zrušil výrok III. usnesení Krajského soudu v Brně a řízení o uložení pořádkové pokuty zastavil.

Z odůvodnění:

[10] Proti uložení pořádkové pokuty krajským soudem zákon výslovně připouští kasační stížnost v § 103 odst. 2 s. ř. s. a nic na tom nemění ani skutečnost, že krajský soud pořádkovou pokutou neuložil žádnému z účastníků řízení (§ 33 s. ř. s.), nýbrž stěžovatelce jako osobě zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.). Okruh osob, jimž je možné pořádkovou pokutu uložit, není v tomto směru nijak omezen, jak vyplývá z § 44 odst. 1 věty první s. ř. s.: „*Tomu, kdo neuposlechne výzvy soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes, může být usnesením uložena jako pořádkové opatření pořádková pokuta do výše 50 000 Kč, která je příjmem státního rozpočtu.*“

(...)

[12] Krajský soud stěžovatelce uložil pořádkovou pokutu za to, že neuposlechla jeho výzvu ze dne 24. 5. 2021, kterou se na ni obrátil předseda senátu s tím, aby sdělila, zda v dané věci bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. K tomu stěžovatelce stanovil lhůtu jednoho měsíce od doručení výzvy a zároveň ji poučil,

že neučiní-li tak, nelze se později práv osoby zúčastněné na řízení domáhat. V závěru výzvy pak předseda senátu výslovně uvedl: „*Budete-li uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, můžete se ve lhůtě tří dnů od doručení této výzvy vyjádřit i k návrhu na předběžné opatření*“ (tento návrh byl součástí žaloby, jejíž stejnopis krajský soud stěžovatelce zaslal).

[13] Z formulace výzvy krajského soudu, jakož i ze zákonem daného postavení osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.), je zcela zřejmé, že se nejednalo ani nemohlo jednat o povinnost stěžovatelky podat vyjádření, ale o pouhou možnost; stěžovatelka této možnosti využila a vyjádřením ze dne 27. 5. 2021 krajskému soudu (v určené lhůtě) sdělila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. A vyjádřila se dále i k návrhu na předběžné opatření s tím, že „*dne 26. 5. 2021 došlo k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, a tedy pro nařízení předběžného opatření již není právní důvod*“.

[14] Nejvyšší správní soud je – ve shodě se stěžovatelkou – přesvědčen, že popsany skutkový stav věci nelze subsumovat pod okruh jednání, za nějž může být pořádková pokuta uložena. Ustanovení § 44 odst. 1 věta první s. ř. s. zní naprosto jasně a jednáni, za které lze uložit pořádkovou pokutu, vymezuje jako (i) „*neuposlechnutí výzvy soudu*“ a (ii) „*učinění urážlivého podání nebo přednesu*“. Stěžovatelka se ovšem žádného takového jednání nedopustila a Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu nevidí žádný relevantní důvod pro uložení pořádkové pokuty. Ze strany krajského soudu se nejednalo o rozšiřující výklad zákonného textu, jak tvrdí v napadeném usnesení, nýbrž o subsumpci skutkového stavu věci pod první okruh jednání, jež je postižitelný pořádkovou pokutou. Smyslem postihnout pořádkovou pokutou toho, kdo „*neuposlechně výzvy soudu*“, je potřeba soudu vynutit si splnění určité procesní povinnosti v průběhu řízení a ve výsledku tak chránit zájem na řádném a efektivním vyřešení sporu. Právě tento zájem krajský soud významně akcentoval a poukázal na omezenou možnost soudní ochrany žalobce – uchazeče o veřejnou zakázku v případě, je-li smlouva na tuto zakázku už uzavřena.

[15] Jistě, smyslem rozhodování soudů ve správním soudnictví je poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Současně je však nutno poznamenat, že soudní řízení správní je primárně řízením přezkumným, nikoli nalézacím. Soud se v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. zabývá přezkumem zákonnosti napadeného rozhodnutí – zde: rozhodnutí předsedy žalovaného ve věci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Toto řízení je ve své podstatě výkonem dozoru nad zadávacím řízením a jeho výsledkem je vydání správního rozhodnutí, které může mít povahu procesního anebo meritorního rozhodnutí – v řízení zahájeném na návrh žalovaný buď shledá kvalifikované porušení zákona ze strany zadavatele a uloží mu nápravné opatření, nebo návrh zamítne podle § 265 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek tak, jako tomu bylo v nyní souzené věci.

[16] Žalobce se svým návrhem na přezkoumání úkonů zadavatele u žalovaného, resp. předsedy žalovaného neuspěl a jeho rozhodnutí následně napadl žalobou u krajského soudu. Jeho podání však neprolamuje právní moc napadeného rozhodnutí, u něhož se obecně vychází z presumpce správnosti a platnosti (to znamená, že je na něho nutno hledět jako na akt bezvadný, správný a způsobilý založit zamýšlené právní účinky – a to až do okamžiku, než bude nahrazen či zrušen jiným aktem anebo rozhodnutím soudu). Za účelem eliminace nepříznivých právních účinků, které plynou z napadeného rozhodnutí, proto žalobce podal návrh na předběžné opatření; v něm vyjádřil přesvědčení, že nastavením zadávacích podmínek zadavatel značně omezil okruh potenciálních dodavatelů, vč. žalobce, jenž ani v případě úspěchu v soudním řízení nebude moci zakázku získat, nebude-li nařízeno předběžné opatření a zadavatel v mezidobí uzavře s vybraným uchazečem smlouvu na veřejnou zakázku.

[17] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že snaha žalobce, aby byly na základě vydání předběžného opatření podle § 38 s. ř. s. zatímč upraveny poměry tak, že zadavatel nebude moci uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku s vítězným uchazečem, je plně pochopitelná. Na druhou stranu jakákoli paušalizace ve smyslu této úpravy poměrů by byla velmi zjednodušující a ve výsledku vlastně popírající to, že zadávací řízení není správním řízením, nýbrž jakýmsi kontraktačním postupem směřujícím k uzavření smlouvy s vítězným dodavatelem. Odklad uzavření smlouvy a s tím též odklad realizace předmětu veřejné zakázky na základě předběžného opatření nelze vyloučit, nicméně nemůže být nařízen bez dalšího jen s obecným poukazem na to, že jinak bude ohroženo právo žalobce na účinnou soudní ochranu, resp. hlavní smysl a účel soudního řízení bude zmařen. Jak již bylo naznačeno shora, řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. je řízením přezkumným, jehož podstatou je právě přezkum napadeného aktu, u něhož se vychází z presumpce správnosti a platnosti; tu

je možné prolomit, avšak vždy je třeba důsledně zvažovat okolnosti každé jednotlivé věci. Vylíčení rozhodných okolností je určující pro to, aby si soud učinil základní náhled na celou věc. V tomto směru stíhá břemeno tvrzení žalobce (navrhovatele), který by měl svá tvrzení též doložit tak, aby je soud mohl osvědčit a případně nařídít předběžné opatření, pokud shledá „hrozící vážnou újmu“. Dlužno dodat, že pro hrozící vážnou újmu může soud uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet – a to nejen účastníkům řízení, ale také třetí osobě (tedy i osobě zúčastněné na řízení), lze-li to po ní spravedlivě požadovat [§ 38 odst. 1 s. ř. s.].

[18] Z podstaty věci je jasné, že vážnou újmu nemůže být bez dalšího stav, který je – s ohledem na popsáný způsob přezkumu ve správním soudnictví – vlastně pravidlem; pak by byl popřen úmysl zákonodárce, který zjevně vycházel z určité výjimečnosti institutu předběžného opatření, již potvrdil Ústavní soud např. v usnesení ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. II. ÚS 808/08: „*Institut předběžného opatření má mimořádný a dočasný charakter [...] Vydání předběžného opatření je proto vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce popsal slovy o (hrozící) vážné újme (nikoli tak každé újme).*“ Podobně i Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. 5. 2006, čj. Na 112/2006-37, č. 910/2006 Sb. NSS, konstatoval: „*Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených [...].*“

[19] Jednoduše řečeno, již do návrhu na předběžné opatření je třeba vnést jistou individuální výjimečnost či mimořádnost dané věci, na základě níž soud o návrhu rozhodne a předběžné opatření nařídí, či nikoli. Skutečnost, zda si předtím vyžádá vyjádření ostatních účastníků nebo třetí osoby, je přitom na úvaze samotného soudu, která se zpravidla bude odvíjet od konkrétních okolností věci a její povahy. Prostý fakt, že předběžné opatření má přímou vazbu na poměry některého z účastníků řízení nebo třetí osoby, do jejichž práv může zasáhnout, je základním předpokladem pro nařízení předběžného opatření, nikoli však důvodem pro to, aby od těchto osob soud vždy vyžadoval vyjádření. Ostatně i zákon zde výslovně připouští diferencovaný přístup soudu, pokud v § 38 odst. 2 s. ř. s. stanoví: „*K návrhu na předběžné opatření si soud **podle potřeby** vyžádá vyjádření ostatních účastníků*“ (důraz přidán).

[20] Potřeba zatímni úpravy poměrů může být velmi naléhavá a může vyžadovat rychlé rozhodnutí ze strany soudu. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě, kdy žalobce v návrhu na předběžné opatření krajský soud upozornil, že „*nebezpečí prodlení se zákazem uzavřít smlouvu v zadávacím řízení na veřejnou zakázku je v daném případě extrémní, neboť k uzavření smlouvy zadavatelem může dojít každým dnem*“. I přes toto žalobcovu důrazné upozornění, z něhož je jasně patrné, že účinky sledované nařízením předběžného opatření mohou být zmařeny, se krajský soud rozhodl obrátit se na stěžovatelku a vyžádat si od ní vyjádření. Právě tento postup, kterým krajský soud signalizoval stěžovatelce procesní aktivitu (návrh) žalobce, je alfou a omegou celé věci; nikoli to, jakým způsobem stěžovatelka reagovala.

[21] Skutečnost, že se ze strany stěžovatelky jednalo o spěšnou a účelovou reakci na výzvu krajského soudu, resp. o její zneužití, jak tvrdí krajský soud, navíc není ničím podložena; naopak podle stěžovatelky šlo o vyústění její dlouhodobé snahy o uzavření smlouvy. Závěr krajského soudu o zneužití jeho výzvy a o účelovém jednání stěžovatelky tedy těžko obстоjí, stejně jako jeho závěr o zásahu do práva na účinnou soudní ochranu. Již bylo opakovaně uvedeno, že soudní ochrana je v tomto případě koncipována jako retrospektivní a respektující právní moc (vykonatelnost i jiné právní účinky) napadeného rozhodnutí. Tudíž stěžovatelce nic nebránilo v uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. A jestli k uzavření této smlouvy došlo v návaznosti na výzvu krajského soudu, nelze na základě zjištěného stavu věci vyloučit, ale ani potvrdit. V každém případě je však nutno s naznačeným (signalizačním) efektem výzvy soudu v praxi počítat, vyhodnotit riziko a vždy racionálně zvážit, zda je opravdu nezbytné zjistit, lze-li po třetí osobě (potenciální osobě zúčastněné na řízení) spravedlivě požadovat, aby strpěla povinnost, která jí má být předběžným opatřením nařízena. Vyjádření této osoby může být bezpochyby důležité, neméně důležité je však také to, aby nedošlo ke zmaření možnosti nařídít předběžné opatření. Nejvyšší správní soud si je vědom obecné právní zásady *audiatur et altera pars*, podle níž má být slyšena i druhá strana, avšak v případě rozhodování o návrhu na vydání předběžného opatření platí tato zásada „*podle potřeby*“ – viz výše citovaný § 38 odst. 2 s. ř. s.

[22] Naznačené souvislosti krajský soud dostatečně nerefletoval a jeho představa, že standardně je třeba si vždy vyžádat vyjádření dotčené osoby k návrhu na předběžné opatření, nejenže neodpovídá právní úpravě, ale

paušálně favorizuje tuto osobu, u níž nelze předvídat její reakci; právě ta přitom může v praxi vést až ke zmaření účinků sledovaných návrhem na předběžné opatření. Vůdčí zásadou při aplikaci institutu předběžného opatření je zásada efektivní ochrany práv, jež svědčí na počátku primárně tomu, kdo nařízení předběžného opatření navrhuje – zde: žalobci; ten podal žalobu i s návrhem na předběžné opatření, jenž musel být zamítnut. Na druhou stranu, předběžné opatření podle § 38 s. ř. s. je výjimečným institutem, což poněkud pomíjí jak žalobce, tak především krajský soud. To potvrzuje i jeho vyjádření v předkládací zprávě ke kasační stížnosti, v níž obecně popisuje současný přístup krajského soudu, kdy žalobce zpravidla s návrhem na předběžné opatření uspěje, pokud naopak žalovaný nebo zadavatel nenabídnou nějaké mimořádné důvody, pro něž realizace veřejné zakázky nebo uzavření smlouvy nesnesou odkladu.

[23] Je pravdou, že je-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena, účinky soudního přezkumu rozhodnutí ve věci přezkoumání úkonů zadavatele jsou omezené; žalobce ani v případě úspěchu už zakázku získat nemůže, a rozhodnutí soudu tak lze vnímat zejména jako deklaraci nezákonného postupu zadavatele. Nicméně nejde jen o oblast veřejných zakázek, podobné důsledky lze vysledovat *mutatis mutandis* např. i v případě deklaratorního určení nezákonnosti zásahu, který již netrvá. Navíc, jak správně poukázala stěžovatelka v kasační stížnosti, soudní přezkum rozhodnutí vydaných v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele má svůj význam do budoucna z hlediska interpretace a aplikace problematických ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek, jakož i z hlediska možné náhrady škody. Pominout nelze ani hledisko náhrady nákladů řízení, včetně vrácení či propadnutí kauce, jejíž výše není zanedbatelná (náklady na ni podle žaloby činily 100 000 Kč).

[24] Stručně shrnuto – i když v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ve věci přezkoumání úkonů zadavatele není nařízeno předběžné opatření, jímž by bylo zadavateli zakázáno uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku, nelze říci, že by soudní řízení bylo pouze akademické a jeho smysl a účel byl víceméně vyprázdněn či zmařen, jak tvrdí žalobce a jak vyplývá i z odůvodnění napadeného usnesení.

[25] Krajský soud v odůvodnění vedl mj. i paralelu projednávané věci s trestným činem pohrdání soudem, kterou Nejvyšší správní soud rovněž nepovažuje za případnou. Není pochyb, že je nutno chránit zájem na nezávislosti, nestrannosti a vážnosti soudu. Vážnost soudu, jeho autorita a důstojnost řízení před soudem jsou pro řádný výkon soudnictví velmi podstatné a v krajním případě je lze vynutit i pořádkovou pokutou – viz § 44 odst. 1 s. ř. s., který umožňuje soudu uložit pokutu tomu, kdo učiní urážlivé podání či přednes. K tomu ovšem ze strany stěžovatelky nedošlo a nedošlo ani k neuposlechnutí výzvy, jak bylo vysvětleno výše. Stěžovatelka na výzvu krajského soudu reagovala a její sdělení, že (v mezidobí) již došlo k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, stejně jako samotné uzavření této smlouvy nezakládá zákonný důvod pro uložení pořádkové pokuty. Nehledě na to, že její výše 30 000 Kč a výchovný či varovný význam, na který krajský soud poukázal, je zcela zanedbatelný ve vztahu k předpokládané hodnotě veřejné zakázky, která podle zadávací dokumentace činila 171 000 000 Kč (bez DPH).

[26] Kasační stížností napadený výrok III. usnesení krajského soudu, kterým stěžovatelce uložil pořádkovou pokutu, nemůže obstát. V daném případě k zákonem předpokládanému neuposlechnutí výzvy soudu vůbec nedošlo, a to nejen formálně, ale ani materiálně. Krajský soud tímto způsobem nemůže napravit to, že na počátku celou situaci možná poněkud podcenil a bez dalšího zadavatele vyzval k vyjádření k návrhu na předběžné opatření. Oslovit za dané situace zadavatele a vyžádat si od něj vyjádření je nutno učinit vždy s rozvahou, zda je tohoto kroku opravdu potřeba a zda není na místě – s ohledem na naléhavost situace a zmíněnou zásadu efektivní ochrany práv – rovnou nařídit předběžné opatření. A pokud se změní poměry např. proto, že zadavatel již mezitím smlouvu na veřejnou zakázku uzavřel (anebo z jiného důvodu), lze reagovat tak, jak to předvídá § 38 odst. 4 věta první s. ř. s.: „*Soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu.*“

[27] Citované ustanovení nemá sloužit k nápravě nesprávných rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, ale vytváří procesní prostor soudu, aby adekvátně reagoval na to, vyvstala-li nová (jiná) potřeba zatímní úpravy poměrů anebo původně zjištěná potřeba plynoucí z návrhu odpadla, stala se bezpředmětnou; to může být dáno např. právě důvody na straně zadavatele, jemuž musí být zachována (alespoň *ex post*) možnost ochrany práv ve vztahu k nařízení předběžného opatření, u něhož absolutní rovnost stran a kontradiktornost rozhodování zkrátka někdy zachovat nelze – viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 1. 201, sp. zn. Pl. ÚS 16/09, č. 48/2010 Sb., který se sice vztahuje k jiné právní úpravě (občanskému soudnímu řádu), avšak jeho závěry jsou nosné i pro tuto věc: „*Ze*

zásady rovnosti účastníků řízení totiž nelze vyvozovat abstraktní postulát, že všichni účastníci řízení musí v každém okamžiku řízení současně disponovat určitým procesním prostředkem. V případě některých procesních prostředků plyne naopak z jejich povahy a účelu, že jejich uplatnění může být v dispozici pouze jedné strany. Tak tomu bude i v případě návrhu na předběžné opatření, neboť toto opatření slouží k zaručení projednatelnosti nároku a účinnosti případného poskytnutí soudní ochrany [...]“.

[28] Nejvyšší správní soud chápe snahu krajského soudu zajistit maximální ochranu práv osob, jež mohou být nařízením předběžného opatření dotčeny, avšak je třeba mít na paměti též smysl a účel předběžného opatření, jakož i to, že vyžádáním vyjádření těchto osob jim soud obecně poskytuje časový prostor k úkonům, které mohou zmařit možnost nařízení předběžného opatření. A pokud se tak stane, nelze za to uložit pořádkovou pokutu, jako to krajský soud učinil v případě stěžovatelky (ta zahájila zadávací řízení proto, že potřebovala určité plnění, přičemž v uzavření smlouvy na toto plnění nebyla v rozhodné době – během soudního řízení – nijak omezena).

Právo na informace: povinný subjekt

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném od 2. 1. 2020 (v textu jen „informační zákon“)

k § 82 soudního řádu správního

Rozporuje-li právnická či fyzická osoba, po které jsou požadovány informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném od 2. 1. 2020, své postavení coby povinného subjektu ve smyslu § 2 tohoto zákona, může se proti postupu Úřadu pro ochranu osobních údajů bránit podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Správní soud je v daném řízení povinen přednostně vyhodnotit povahu této právnické či fyzické osoby, tj. zda se jedná o povinný subjekt. Pokud dojde k závěru, že daná osoba je povinným subjektem, žalobu odmítne, neboť se nelze domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, čj. 7 As 239/2021-24)

Prejudikatura: č. 32/2003 Sb. NSS, č. 2979/2014 Sb. NSS, č. 3566/2017 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS, č. 4006/2020 Sb. NSS, č. 4112/2021 Sb. NSS, č. 4197/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 143/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 512/02), č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06), č. 94/2011 Sb., č. 43/2012 Sb., č. 101/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1146/16), č. 49/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 618/18), č. 147/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2398/18).

Věc: CHAPS spol. s r. o. proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o žádosti o informace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný vydal dne 24. 3. 2021 opatření proti nečinnosti, jímž žalobkyni s odkazem na § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal, aby do 7 dnů ode dne doručení tohoto opatření vyřídila stížnost žadatele o informace D. K. na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace v části originálních ID zastávek a rozlišení označníků. V opatření proti nečinnosti poukázal žalovaný na to, že D. K. požádal žalobkyni dne 21. 12. 2020 o poskytnutí informace podle informačního zákona, avšak tato žádost nebyla vyřízena, přestože žadatel podal proti postupu žalobkyně při vyřizování žádosti rovněž stížnost, která jí byla doručena dne 21. 1. 2021.

Žalobkyně podala proti popsanému opatření proti nečinnosti žalobu u Městského soudu v Praze. Domáhala se toho, aby městský soud opatření proti nečinnosti zrušil pro jeho nezákonnost, resp. nicotnost, neboť žalovaný nemá pravomoc přijímat vůči ní jakékoliv opatření. Žalobkyně totiž není povinným subjektem podle informačního zákona. Pokud by městský soud shledal, že opatření není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., je podle žalobkyně namíste projednat její žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

Městský soud žalobu usnesením ze dne 15. 7. 2021, čj. 11 A 112/2021-25, odmítl. Konstatoval, že podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Otázkou, zda je opatření proti nečinnosti rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., se již zabýval Nejvyšší správní soud. Opakovaně přitom dospěl k závěru, že se nejedná o rozhodnutí, jež by bylo možné napadnout žalobou v řízení před správním soudem. Městský soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit, a proto žalobu jako nepřipustnou odmítl.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítla, že městský soud přistoupil ke zhodnocení žaloby neúměrně formalisticky a rezignoval na specifika daného případu. Vůbec se nezabýval argumenty, kterými stěžovatelka zdůvodňovala přípustnost žaloby a odlišila se od judikatury, podle níž není opatření proti nečinnosti přezkoumatelné ve správním soudnictví. V důsledku toho bylo usnesení městského soudu nepřezkoumatelné. Městský soud dále aplikoval nepřiléhavou judikaturu, neboť tato se vztahovala na opatření proti nečinnosti vydaná v režimu klasické hierarchie veřejné správy. V případě stěžovatelky se však nejedná o opatření proti nečinnosti, které bylo vydáno v linii standardní podřízenosti a nadřízenosti. Existují zde specifika, která posouvají charakter opatření proti nečinnosti do roviny rozhodnutí *sui generis*, případně do roviny jiného aktu (např. zásahu) způsobilého přezkumu. Specifičnost vyplývá z § 20 odst. 5 informačního zákona účinného od 2. 1. 2020. Podle něj platí, že nelze-li určit nadřízený správní orgán, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů (žalovaný). Typicky toto ustanovení dopadá na osoby soukromého práva, jako je stěžovatelka. Konstrukce informačního zákona však nečiní ze stěžovatelky správní orgán v pravém slova smyslu. Stěžovatelka se nachází v dvojediné pozici, neboť na straně jedné je adresátem ukládané povinnosti, čímž prakticky získává postavení účastníka řízení, a na straně druhé má (může mít) postavení (podřízeného) správního orgánu. Jelikož je opatření proti nečinnosti aktem, kterým žalovaný v pozici správního orgánu ukládá v konkrétní věci povinnost jmenovitě určené osobě (stěžovatelce), je třeba na něj nahlížet jako na rozhodnutí *sui generis*, eventuálně jako na zásah. I podle komentářové literatury má zásahová žaloba chránit proti jakýmkoliv aktům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Stěžovatelce tedy nemůže být odpíráno účastenství, neboť by to v konečném důsledku vedlo k omezení, resp. absolutnímu popření její možnosti domáhat se kvalifikovaného soudního přezkumu jejího právního postavení z pohledu informačního zákona. Není přitom rozumný důvod, proč by stěžovatelka neměla mít možnost obrany již v této fázi, když je jí přisouzeno právní postavení, které ve skutečnosti nemá.

Následně stěžovatelka doplnila důvody, pro které jí podle jejího názoru nesvědčí postavení povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Dle stěžovatelky městský soud pochybil i tím, že neuvážil, zda žalobu nebylo možné projednat jako zásahovou. Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2004, čj. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochází tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci vedené ve správním řízení.

[9] Městský soud při odmítnutí žaloby vycházel mimo jiné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 Ans 2/2010-127, v němž zdejší soud vyslovil, že „[o]patření proti nečinnosti, resp. usnesení vydané podle ust. § 80 odst. 6 správního řádu však není rozhodnutím ve věci samé, takovým rozhodnutím je v dané věci pouze rozhodnutí o žádosti o provedení či neprovedení opravy [...]. Žalobou na nečinnost se proto nelze domáhat toho, aby nadřízený orgán vydal usnesení ve smyslu ust. § 80 odst. 6 správního řádu.“ V právní větě pak zdejší soud uvedl: „Usnesení vydané správním orgánem podle § 80 odst. 6 správního řádu z roku 2004 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.“ Na citovaný rozsudek navázal Nejvyšší správní soud v

rozsudku ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 Ans 5/2009-113, v němž se k charakteru opatření proti nečinnosti vyjádřil podrobněji. Uvedl, že „[r]ozhodnutí podle § 80 odst. 6 s. ř. je pouze dozorčím prostředkem procesní povahy, který nenaplňuje podmínky stanovené v § 65 s. ř. s.; usnesením se totiž nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují práva stěžovatele (v dané věci se jednalo o účastníka stavebního řízení, pozn. soudu). [...] Městský soud proto nepochybil, když žalobu odmítl s tím, že rozhodnutí žalovaného neurčuje závazně práva a povinnosti žalobce, pouze se procesně vypořádává s jeho návrhem. Taktéž je nutné soubližit s tím, že usnesení podle § 80 odst. 6 s. ř. nemá přímý dopad do žalobcových práv.“ Na závěru, že opatření nadřízeného orgánu, vydané v rámci postupu dle § 80 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé, ale procesním prostředkem nápravy, který nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, setrval Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 18. 12. 2012, čj. 9 Ans 16/2012-84, ze dne 11. 5. 2011, čj. 8 As 74/2010-71, či ze dne 15. 7. 2015, čj. 2 As 127/2015-24.

[10] Nutno nicméně zdůraznit, že závěr o nepřipustnosti žaloby proti usnesení vydanému dle § 80 odst. 6 správního řádu (resp. žaloby na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání takového usnesení), byl vysloven za situace, kdy nadřízený správní orgán jednal (resp. měl jednat) vůči hierarchicky podřízenému správnímu orgánu, a tento postup napadal správní žalobou účastník správního řízení. V nyní posuzované věci však nepodal žalobu proti opatření podle § 80 správního řádu účastník řízení (zde: žadatel o informace), ale osoba, jíž žalovaný přikázal, aby ve stanovené lhůtě učinila potřebná opatření ke zjednání nápravy. Namítala přitom, že žalovaný vůči ní není nadřízeným správním orgánem.

[11] Obecně přitom platí, že správní orgán není oprávněn brojit proti postupu, který vůči němu uplatňuje nadřízený správní orgán. Již v usnesení ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002-23, č. 32/2003 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[n]esouhlasí-li správní orgán nižšího stupně s právním názorem správního orgánu vyššího stupně, nemůže se podáním správní žaloby snažit o zvrácení rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této otázce v usnesení ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS, doplnil: „Pokud stát nebo jiná veřejnoprávní korporace vystupuje v roli veřejné moci, jistě nemá žádná subjektivní práva. Právě proto např. nepochybně platí, že správní orgán nižšího stupně nemůže v případě nesouhlasu s rozhodováním odvolacího orgánu podat správní žalobu (viz takto již usnesení ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002-23, č. 32/2003 Sb. NSS). Eventuální rozpor v právních názorech mezi instancně vyšším a instancně nižším orgánem uvnitř veřejné moci je vyřešen subordinací, tedy vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Nižší postavený správní orgán nemá žádné subjektivní právo na uplatnění pravomoci, ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné. Pokud pak jde o kompetenční spor mezi úřady, které nejsou navzájem v postavení subordinace, ani zde nejde o žádná subjektivní práva, ale o spor o výkon pravomoci (spor o právo objektivní) ve smyslu § 97 násl. s. ř. s. Ve všech těchto případech vystupují státní orgány jako vykonavatelé veřejné moci. O nějakých subjektivních právech a povinnostech tu vůbec nelze mluvit.“

[12] Na základě obdobných úvah zdejší soud odmítl rovněž účastenství správního orgánu I. stupně v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 27. 9. 2013, čj. 5 As 57/2013-16, soudní řád správní „[v]ychází totiž z předpokladu, že řízení před správními orgány tvoří jeden celek a postačí, pokud žalobou napadené správní rozhodnutí v soudním řízení obhajuje toliko odvolací správní orgán. Správní orgán, který rozhodl v prvním stupni, tedy není žalovaným, ačkoli soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. může zrušit také jeho rozhodnutí a ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. je i správní orgán I. stupně vázán právním názorem soudu. Postavení účastníka řízení nesvědčí správnímu orgánu I. stupně ani z jiného titulu, nemůže být ani osobou zúčastněnou na řízení (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 As 77/2013-25). Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky řízení a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“ Dále srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 19. 9. 2017, čj. 7 As 274/2017-36, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 6. 2016, čj. 4 As 67/2016-53. V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, čj. 10 As 244/2020-40, č. 4112/2021 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[d] efinitivním znakem osoby zúčastněné na řízení je totiž to, že byla nějak přímo dotčena na svých právech a povinnostech (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán I. stupně však nemá žádné subjektivní právo na uplatnění pravomoci, ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné.“

[13] V posledně citovaném rozsudku však zdejší soud současně zdůraznil, že uvedené závěry nelze aplikovat mechanicky. To platí především pro oblast informačního zákona. Obecně platí, že rozhodují-li povinné subjekty o žádosti o poskytnutí informace, jedná se o rozhodnutí o právech žadatele, které povinný subjekt vydává jako nositel veřejné moci. V případě, že je toto rozhodnutí nebo postup povinného subjektu podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, nemůže se povinný subjekt domáhat ochrany svých základních práv a svobod, neboť žádná základní práva nemá. Okruh povinných subjektů dle informačního zákona nicméně nezahrnuje pouze orgány veřejné správy, ale též různé – od státu odlišné – veřejnoprávní korporace či osoby soukromého práva, které naplňují znaky veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Závěr o absenci základních práv a svobod a nemožnosti jejich ochrany soudní cestou podle nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, č. 101/2017 Sb. ÚS, věci *ČEZ, a. s.*, neplatí, „*jestliže je v postavení subjektu, který rozhoduje o poskytnutí o informace, fyzická nebo právnická osoba. Rozhodnutí soudu, kterým jí byla uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, se totiž – pokud jde o samotnou existenci této povinnosti – dotýká jejich základních práv a svobod.*“ Vedle procesních práv připadá v úvahu především základní právo takové právnické či fyzické osoby na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“), jak dovodil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 10 As 244/2020-40. To vymezil Ústavní soud například v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS, následovně: „*Jen osoba sama je oprávněna rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne včetně údajů o své pracovní či ekonomické aktivitě, pokud zákon neukládá v tomto směru osobě povinnost tak, jak to předvidá čl. 4 odst. 1 Listiny. Přesněji řečeno čl. 4 odst. 1 Listiny působí komplementárně ve vztahu k čl. 2 odst. 2 Listiny v tom smyslu, že zpřesňuje dopad ustanovení čl. 2 odst. 2 na individuální osoby.*“ Dále srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, č. 94/2011 Sb. či ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, č. 43/2012 Sb.

[14] Povinné osoby odlišné od státu (právnické či fyzické osoby) tak mohou v řízení před správním soudem vystupovat v dvojediné pozici – jednak jako nositel kompetence, tedy jako správní orgán, a jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní právo (a povinnost) poskytovat informace jen způsobem a v rozsahu vyžadovaném informačním zákonem. Nelze na ně tedy mechanicky nahlížet jako na správní orgány, které žádná základní práva nemají. Poskytnutí informace právnickými nebo fyzickými osobami coby povinnými subjekty dle § 2 informačního zákona se totiž přímo dotýká jejich základních práv a svobod. Jak shrnul Nejvyšší správní soud v právní věě k rozsudku čj. 10 As 217/2020-74: „*Povinné osoby odlišné od státu – právnické či fyzické osoby – mají ve vztahu k poskytování informací vlastní subjektivní práva a nevystupují jen jako svazek kompetencí určitého typu (což je základní definiční znak správního orgánu). Právnické a fyzické osoby, které rozhodují ve věcech zákona o svobodném přístupu k informacím, tak rozhodují o vlastních veřejných subjektivních právech* (důraz přidán).“

[15] S ohledem na uvedené závěry dospěl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 10 As 244/2020-40, k závěru, že „*si nelze představit situaci, kdy by správní soud takovému subjektu – právnické či fyzické osobě – uložil povinnost poskytnout informace, aniž by byl tento subjekt účasten na řízení a mohl se k věci vyjádřit.*“ Následně uzavřel, že takový subjekt může podat žalobu proti rozhodnutí, kterým Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodl o odvolání či stížnosti proti rozhodnutí takového subjektu, a kterým byl takový subjekt zkrácen na právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[16] Z výše uvedeného vyplývá, že na fyzickou či právnickou osobu, již jsou ukládány povinnosti podle informačního zákona, nelze nahlížet jako na klasický správní orgán ve smyslu svazku kompetencí, ale je třeba brát v potaz, že tyto osoby v řízení disponují vlastními veřejnými subjektivními právy, jejichž ochrany se mohou domáhat v řízení před správními soudy. Nelze na ně tedy bez dalšího mechanicky aplikovat judikaturu, která vychází z premisy, že správní orgán nemá veřejná subjektivní práva, resp. že postupem nadřízeného orgánu vůči podřízenému orgánu nemohou být zasažena žádná veřejná subjektivní práva.

[17] V tomto ohledu je pak poměrně zásadní změna § 20 odst. 5 informačního zákona, která je účinná od 2. 1. 2020. Dle uvedeného ustanovení platí, že „*[n]elze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.*“ Změna oproti dřívějšímu stavu spočívá v tom, že nadřízeným správním orgánem povinných subjektů, u nichž tento orgán nelze určit, se namísto

osoby stojící v jejich čele stal Úřad pro ochranu osobních údajů. Zatímco tedy do 2. 1. 2020 rozhodovaly fyzické či právnické osoby v postavení povinných subjektů v režimu informačního zákona o svých veřejných subjektivních právech samy, od uvedeného data do tohoto rozhodování vstoupil nový subjekt. Pravomocí rozhodovat v odvolacím řízení podle § 16 informačního zákona a v řízení o stížnosti podle § 16a téhož zákona byl v těchto specifických případech nově nadán subjekt, který je odlišný od osoby, od níž je žádáno poskytnutí informace. Tímto subjektem je přitom správní orgán.

[18] Je proto namístě zabývat se tím, zda (případně jakým způsobem) se může povinný subjekt, který disponuje vlastními veřejnými subjektivními právy, účinně bránit tomu, jak vůči němu nadřízený správní orgán (žalovaný) uplatňuje svou pravomoc. Obdobně je nezbytné posoudit, jakými možnostmi obrany disponuje osoba, která má za to, že není povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o informacích. Právě takové ochrany se totiž stěžovatelka v řízení před městským soudem domáhala.

[19] V tomto ohledu je třeba předně posoudit, zda osobě, vůči níž žalovaný vykonává svou pravomoc, skutečně svědčí postavení povinného subjektu ve smyslu § 2 informačního zákona. Pokud je postaveno najisto, že takovým povinným subjektem skutečně je, musí být rozlišeno, zda je „běžným“ správním orgánem (který nemá vlastní veřejná subjektivní práva, a vystupuje pouze jako svazek kompetencí určitého typu), či zda jde o fyzickou nebo právnickou osobou, která se nachází v dvojediné pozici a rozhoduje o vlastních veřejných subjektivních právech. V prvním případě lze aplikovat výše uvedenou judikaturu, podle níž se správní orgán nemůže domáhat ochrany proti postupu, jenž vůči němu uplatňuje hierarchicky nadřízený správní orgán (srov. výše uvedené usnesení NSS čj. 7 A 32/2002-23, či rozsudek rozšířeného senátu NSS čj. 8 Afs 128/2018-46). V takovém případě nelze povinnému subjektu poskytnout žádnou soudní ochranu vůči postupu žalovaného.

[20] Ve druhém z těchto případů, tedy pokud jsou informace požadovány po osobě, která sice je povinným subjektem dle informačního zákona, ale rovněž může aktivně uplatňovat svá práva, je nezbytné vyjít z výše uvedené judikatury, dle níž taková osoba může uplatňovat procesní obranu vůči rozhodnutí, kterým jí byla uložena povinnost požadovanou informaci poskytnout, případně jinému konečnému rozhodnutí, které bude zasahovat do jejích práv a povinností (srov. již citovaný nálezn Ústavního soudu ve věci *ČEZ, a. s.*, nebo opakovaně zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 244/2020-40). Jelikož se však jedná též o povinný subjekt, jsou možnosti jeho obrany omezené. Nemůže se tedy domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu v rozsahu, v němž je povinným subjektem. V tomto rozsahu je totiž na danou osobu pro účely informačního zákona nahlíženo jako na správní orgán (přiměřeně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2014, čj. 9 As 56/2014-28). Ačkoliv tedy daná osoba disponuje veřejnými subjektivními právy, při posuzování možností její obrany je nutné brát v potaz, že je povinným subjektem dle § 2 informačního zákona. Její možnosti ochrany se tak aktivují až s vydáním konečného rozhodnutí ve věci.

[21] Může však nastat rovněž situace, že jsou požadovány informace po osobě, která není povinným subjektem podle informačního zákona, resp. která takové postavení popírá. Pokud se žadatel o informace bude v takovém případě domáhat zjednaní nápravy u žalovaného, jako se tomu stalo v posuzované věci, je pro další postup žalovaného ve věci klíčová právě úvaha, zda se nachází osoba, po které jsou požadovány informace, v postavení povinného subjektu dle § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona. Jakožto nadřízený správní orgán je sice žalovaný nadán dle informačního zákona pravomocí požadovat po povinném subjektu určité jednání, touto pravomocí je však nadán jen a pouze vůči povinným subjektům dle informačního zákona. Není-li osoba, po které jsou požadovány informace, v postavení povinného subjektu, nemá žalovaný pravomoc od ní jakékoliv jednání vyžadovat, a pokud by tak činil, zasahoval by v rozporu se zákonem do jejich veřejných subjektivních práv.

[22] Podle § 82 s. ř. s. se „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, [...] může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Obecně přitom platí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je s ohledem na svou povahu subsidiární k jiným typům žalob. Navíc není možné jejím prostřednictvím „atomizovat“ řízení do mnoha dílčích zásahů. Jak výstižně shrnul Nejvyšší správní soud v právní větě k rozsudku ze dne 31. 6. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95: „Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.) nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě

nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.“ Tento závěr vzal přitom za svůj i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS. Z toho vyplývá, že pokud je možné osobě dotčené postupem správního orgánu poskytnout ochranu proti jednotlivým procesním úkonům (jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí) v eventuelní žalobě proti rozhodnutí tohoto orgánu, a tyto procesní úkony samy o sobě nepředstavují zásah do jejích práv, pak má takový postup přednost před přímým podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[23] O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná. Žalovaný stěžovatelce v opatření proti nečinnosti v návaznosti na vyřizování stížnosti ve smyslu § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona vytkl, že nepostupovala podle § 16a odst. 5 téhož zákona, neboť nevyfídila stížnost D. K. tak, že by zcela poskytla požadovanou informaci, respektive vydala rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ani ji v zákonné lhůtě nepostoupila příslušnému nadřízenému orgánu. Žalovaný vydaným opatřením požadoval, aby stěžovatelka postupovala podle § 16a odst. 5 informačního zákona. Vydaním opatření proti nečinnosti tak žalovaný provedl procesní úkon (jak již bylo výše uvedeno, opatření proti nečinnosti není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.), jímž stěžovatelce závazně uložil postupovat stanoveným způsobem. V případě, že by stěžovatelka nebyla povinným subjektem ve smyslu informačního zákona, byl by tento postup v rozporu se zákonem. Současně není udržitelný závěr, že by se stěžovatelka mohla efektivně bránit vůči postupu žalovaného až v žalobě směřující proti konečnému rozhodnutí žalovaného ve věci. Nejenže nemusí postup zahájený vůči stěžovatelce žalovaným vyústit ve vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí, ale i v takovém případě by byla stěžovatelka, pakliže by se potvrdilo, že jí skutečně nesvědčilo postavení povinného subjektu, ponechána ve vztahu k procesním úkonům žalovaného, k nimž neměl pravomoc, bez efektivní soudní ochrany. Není totiž předem možné uzavřít, jakým způsobem by bylo řízení ve věci žádosti o poskytnutí informací ukončeno. V úvahu přichází celá řada variant: dotčená osoba může na základě opatření žalovaného vyhovět stížnosti a poskytnout požadovanou informaci nebo může vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Může však současně zůstat zcela pasivní a vystavit se riziku ukládání donucovacích pokut. V úvahu připadá i postup, kdy žalovaný vydá rozhodnutí, jímž příkáže poskytnout požadovanou informaci žadateli nebo věc převezme a sám informaci poskytne. Žádost o informace rovněž může obsahovat relevantní vady, které povedou k jinému způsobu jejího vyřízení. V momentě, kdy „nadřízený“ správní orgán požaduje po (ne) povinném subjektu, aby postupoval podle § 16a odst. 5 informačního zákona, tedy není zřejmý výsledek, který takový postup bude mít. Tím méně je jasné, jak se může (ne)povinný subjekt bránit proti postupu „nadřízeného“ správního orgánu a nakořím může být ochrana proti případně vydanému rozhodnutí ve věci účinná. Některé z výše uvedených variant postupu navíc předpokládají, že „nadřízenému“ správnímu orgánu bude v souladu s § 16a odst. 5 informačního zákona předložen spisový materiál. Takový úkon by bezpochyby mohl představovat zásah do práv (ne)povinného subjektu. Jedná se přitom o úkon nevratný, jehož nezákonnost by mohla být maximálně následně deklarována.

[24] S ohledem na uvedené představuje jedinou možnou účinnou formu obrany proti postupu žalovaného spočívající v provádění procesních úkonů předcházejících meritornímu vyřešení věci žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Úspěch takové žaloby pak bude zcela záviset na vyřešení hmotněprávní otázky, zda je osoba, vůči níž žalovaný v návaznosti na žádost o poskytnutí informací jedná, povinným subjektem ve smyslu § 2 informačního zákona. Pokud se o povinnou osobu nejedná, nemá žalovaný pravomoc postupovat vůči ní jako její nadřízený správní orgán, a nezbyvá než mu zakázat, aby v porušování práv dané osoby pokračoval. V opačném případě by soud musel žalobu odmítnout, byť by tak mohl učinit poněkud nezvykle až poté, kdy by postavení žalobce z pohledu informačního zákona vyhodnotil hmotněprávně. Jak již totiž bylo uvedeno výše, povinný subjekt se nemůže domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu v rozsahu, v němž je na něj pro účely informačního zákona nahlíženo jako na správní orgán.

[25] V nyní souzené věci postrádá usnesení městského soudu posouzení povahy stěžovatelky jakožto povinného subjektu dle informačního zákona. Městský soud totiž odmítl její žalobu pro povahu napadeného opatření (procesní prostředek nápravy, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.), aniž by zohlednil, že stěžovatelka je osobou, jíž též mohou svédčit veřejná subjektivní práva, do nichž mohl žalovaný svým postupem v rozporu se zákonem zasáhnout, přestože napadený úkon nepředstavuje rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Stěžovatelka přitom v žalobě výslovně poukázala na to, že postup žalovaného by bylo možné kvalifikovat i jako zásah ve smyslu § 82 s. ř.

s. Na tuto argumentaci městský soud skutečně nijak nereagoval. Aby však mohl městský soud vyloučit možnost, že žalovaný zasáhl do veřejných subjektivních práv stěžovatelky nezákonným pokynem, je nezbytné zodpovědět otázku, zda je možno stěžovatelku považovat za povinný subjekt podle informačního zákona. Postavení stěžovatelky, jako povinného subjektu ve smyslu informačního zákona, není na první pohled zjevné a mezi účastníky o tomto panovaly rozdílné názory. Stěžovatelka popírá postavení povinného subjektu již od první reakce na žádost o poskytnutí informací a v žalobě proti takovému náhledu přednesla obsáhlou argumentaci. Jednalo se tedy o spornou otázku, na jejímž výsledku závisel další postup soudu a jako taková měla být zodpovězena v odůvodnění usnesení. Jelikož městský soud na tuto otázku odpověď dosud neposkytl, nelze než považovat napadené usnesení o odmítnutí žaloby za v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pro tuto vadu, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti, je napadené usnesení o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné.

[26] V dalším řízení tedy městský soud jako předběžnou otázku posoudí, zda je stěžovatelka povinným subjektem ve smyslu § 2 informačního zákona. Teprve dospěje-li k závěru, že stěžovatelka skutečně je povinným subjektem ve smyslu § 2 informačního zákona, je možné její žalobu odmítnout. V opačném případě je třeba přistoupit k posouzení, zda postup žalovaného představoval nezákonný zásah. S ohledem na to, že žaloba stěžovatelky byla formulována jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (především co se týče petitu), bude v tomto případě namístež ji stanoveným procesním postupem poučit a vyzvat k úpravě žaloby (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, č. 147/2019 Sb. ÚS, rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, či rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2018, čj. 6 As 357/2017-26, a ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18).

[27] Vzhledem k tomu, že městský soud žalobu odmítl, aniž by poskytl odpověď k povaze stěžovatelky, nemohl se Nejvyšší správní soud zabývat námitkami vznesenými v kasační stížnosti; mimo jiné proto neposuzoval povahu stěžovatelky, když k této otázce se zatím nevyjádřil městský soud (srov. již zmiňovaný rozsudek NSS čj. 9 As 56/2014-28). Avšak na okraj podotýká, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje vodítka, jak vykládat pojem veřejná instituce ve vztahu k různým subjektům, včetně obchodních korporací, a to s přihlédnutím k judikaturnímu vývoji od náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS, věc *Letiště Praha*, přes náleží Ústavního soudu ve věci *ČEZ, a. s.*, až po náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, č. 49/2019 Sb. ÚS, věc *OTE, a. s.* K těmto otázkám se vyjadřoval například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2019, čj. 3 As 254/2017-43, na něj pak mimo jiné navázal například nedávný rozsudek ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 As 72/2020-46, č. 4197/2021 Sb. NSS. Zmínit lze rovněž rozsudky ze dne 27. 2. 2020, čj. 8 As 145/2018-61, ze dne 8. 4. 2020, čj. 10 As 227/2018-41, či ze dne 16. 9. 2021, čj. 3 As 197/2021-57. Závěry vyslovené v těchto rozhodnutích mohou být v mnohém pro posouzení nynější věci významné. Z hlediska posouzení povahy stěžovatelky mohou být inspirativními rovněž starší rozhodnutí vydaná přímo v jejích věcech, konkrétně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, čj. 4 As 67/2016-53, ze dne 19. 9. 2017, čj. 7 As 274/2017-36, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013, čj. 62 A 26/2012-129, č. 2979/2014 Sb. NSS, ale i usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 3669/13.

[28] Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 uvedeného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

(...)

Rozšířený senát: vydání mimořádného opatření; ohnisko náказы; dodržení podmínky směřování zákazů k omezení styku osob podezřelých z náказы

k § 2 odst. 7 písm. a), § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

I. Mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami [§ 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona]. Není-li ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý.

II. Správní orgán může podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku stanovenou v § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona, dle níž tam uvedené zákazy, omezení či uzavření musí směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy s osobami ostatními.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117)

Prejudikatura: Boh. A 2571/23, č. 4184/2021 Sb. NSS, č. 4187/2021 Sb. NSS, č. 4203/2021 Sb. NSS, č. 4204/2021 Sb. NSS, 4232/2021 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 121/1996 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 279/95).

Věc: A. Č. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Rozšířený senát se již podruhé⁷ v krátké době setkal s právními otázkami souvisejícími s probíhající pandemií onemocnění COVID-19. V této věci byl rozšířený senát povolán k zodpovězení otázky, zda lze COVID-19 považovat bez dalšího za epidemii, ve vztahu k níž je možné nařizovat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví, aniž by muselo Ministerstvo zdravotnictví tvrdit a doložit, že cílem takového opatření je zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami (např. proto, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, a podezřelým z nákazy je tak každý jednotlivec, který se v ní nachází).

Návrhem doručeným soudem dne 10. 5. 2021 se navrhovatel domáhal zrušení čl. I. bodu 1, bodu 4 písm. a) a bodu 16 mimořádného opatření ze dne 7. 5. 2021. Toto opatření vydalo Ministerstvo zdravotnictví (odpůrce) postupem podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.

Mimořádné opatření v částech napadených návrhem omezilo činnost provozoven stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary) tak, že v nich zakázalo přítomnost veřejnosti, a to se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I. bod 1), omezilo provoz heren a kasin tak, že v nich zakázalo přítomnost veřejnosti [čl. I. bod 4 písm. a)], a zakázalo spolkové, sportovní, 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, a to se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I. bod 16).

Navrhovatel uplatnil řadu návrhových bodů, z nichž většina s řízením před rozšířeným senátem nesouvisela. Současně upozornil, že ministerstvo opatření vydalo mimo zákonem vymezenou působnost a jednalo *ultra vires*. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá jen na obchodní nebo výrobní provozovny, nikoli na provozovny služeb. Pandemický zákon nezmocňuje k regulaci stravovacích služeb ani v jiném ustanovení. Pandemický zákon ani zákon o ochraně veřejného zdraví neumožňují zakázat ani aktivity v hernách a kasinech.

V dalším podání ze dne 17. 5. 2021 navrhovatel oznámil, že ministerstvo novým mimořádným opatřením od 17. 5. 2021 napadené opatření zrušilo. Proto podle § 13 odst. 4 pandemického zákona navrhl, aby soud rozhodl, že ministerstvo vydáním napadeného mimořádného opatření ve vymezených částech překročilo meze své působnosti, respektive je vydalo v rozporu se zákonem.

Ministerstvo ve vyjádření k návrhu mimo jiné zdůraznilo nutnost komplexního posuzování nové a bezprecedentní epidemie. Nejen tato pandemie, ale i poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a potřebné informace a podklady

⁷ Poprvé se tak stalo ve věci řešené rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51.

nejdou k dispozici. Ministerstvo při přijímání mimořádných opatření preferuje ochranu života a zdraví. V případě nejasností se s ohledem na princip náležité opatrnosti nespolehá na to, že nastane optimističtější varianta.

Čtvrtý senát se rozhodl předložit věc rozšířenému senátu, neboť nesouhlasil se závěry judikatury navazující na rozsudek šestého senátu ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44. V tomto rozsudku šestý senát zrušil obsahově podobná ustanovení, která regulovala činnost provozoven stravovacích služeb a provoz heren a kasin. Šestý senát dospěl k závěru, že provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, nespádají mezi obchodní nebo výrobní provozovny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Jako základ zmíněných opatření učiněných ve vztahu k provozovně stravovacích služeb, heren a kasin nepřichází v úvahu ani jiné ustanovení téhož zákona. Mimořádné opatření nebylo možné vydat ani na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento právní závěr následovaly též další senáty Nejvyššího správního soudu.

Čtvrtý senát souhlasil s citovaným rozsudkem šestého senátu a s judikaturou na něj navazující, že Ministerstvo zdravotnictví nemůže mimořádným opatřením nařídít zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, hernách a kasinech na základě § 2 odst. 2 písm. b) ani jiné normy pandemického zákona. Rovněž nepochyboval, že podle výslovného znění § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví představují v něm vyjmenované činnosti pouze demonstrativní výčet toho, co lze považovat za zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Dále uznával nutnost vykládat uvedené ustanovení restriktivně s ohledem na jeho intenzivní zásah do ústavně zaručených práv a svobod jednotlivců.

Čtvrtý senát však nesouhlasil s výkladem § 69 odst. 1 písm. b), i) zákona o ochraně veřejného zdraví v rozsudku šestého senátu. Byl přesvědčen, že ministerstvo v době vydání mimořádných opatření posuzovaných šestým senátem mělo a v současné době stále má pravomoc za účelem zabránění šíření onemocnění COVID-19 zakázat přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, hernách, kasinech a nařídít také zákaz či omezení dalších činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

Čtvrtý senát vysvětlil, že za fyzickou osobu podezřelou z nákazy se podle legální definice obsažené v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví považuje fyzická osoba, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy. Ohniskem nákazy je pak místo, ve kterém se šíří nákaza, jehož součástí je nebo byl zdroj nákazy, fyzické osoby podezřelé z nákazy a složky jejich prostředí, jak vyplývá z § 65 věty druhé a třetí zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle jeho § 67 je možné při lokálním výskytu nakažlivé choroby v ohnisku nákazy učinit vůči dotčeným fyzickým osobám potřebná protiepidemická opatření. Naproti tomu mimořádná opatření se nařizují postupem podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví za situace, která se již netýká ojedinělého onemocnění, nýbrž představuje větší nahromadění výskytů onemocnění v časových a místních souvislostech.

Proto nelze § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví vykládat tak, že umožňuje učinit jen lokální opatření při epidemii. Naopak podle něj lze nařídít plošná opatření na takovém území, v němž se již epidemie vyskytuje, a které tak představuje ve smyslu § 65 věty druhé zákona o ochraně veřejného zdraví ohnisko nákazy, v němž pobývají fyzické osoby podezřelé z nákazy takto definované v § 2 odst. 7 písm. a) téhož zákona. Jestliže se doposud nakažlivá choroba vyskytuje jen na části českého území a nakonec se podaří zabránit jejímu rozšíření do dalších oblastí, pak podle znění § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nebylo možné po celou dobu jejího výskytu nařídít zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními jednotlivci v celém Česku, nýbrž jen v zasažených teritoriích. V této souvislosti zmínil čtvrtý senát kupříkladu koronavir MERS (odborně MERS-Cov), jehož dalšímu šíření z částí území několika asijských zemí se podařilo zabránit. Oproti tomu se z nemoci COVID-19 stalo onemocnění pandemické povahy, které se velmi rychle rozšířilo do celého světa. Masový výskyt této nemoci byl zaznamenán ve všech oblastech České republiky.

Za této situace bylo možné považovat bez dalšího za ohnisko nákazy celé české území, neboť ve všech jeho částech se rozšířilo a stále šíří onemocnění COVID-19. Proto byl a je podezřelým z nákazy každý, kdo se na něm nacházel či nachází. Není rozhodné, zda v určitém období je tato epidemie kontinuálně na ústupu, jako tomu bylo donedávna po dobu několika měsíců. Je totiž všeobecně známo, že ke zvyšování počtu onemocnění COVID-19 a z toho vyplývající vyšší hodnoty reprodukčního čísla, incidence, hospitalizací a úmrtí dochází v několika vlnách, přičemž snižování nákazy touto chorobou nastává zejména v letních měsících a za teplého počasí

v dalších ročních obdobích. Ke zlepšení epidemické situace jistě přispívá již vysoký počet očkovanych osob a dosud platná další mimořádná opatření ministerstva. Nicméně v rozhodné době bylo, a i v současné době je stále nutné tuto nakažlivou chorobu považovat za epidemii, která se šíří na celém českém území. Proto je možné bez dalšího nařizovat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví při splnění dalších v něm stanovených podmínek, **aniž by v nich nebo v navazujících soudních řízeních muselo ministerstvo tvrdit a prokázat, že ohniskem nákazy je celá Česká republika a podezřelým z nákazy je tak každý jednotlivec, který se v ní nachází.**

Proto ministerstvo mělo v rozhodné době pravomoc rozhodovat o plošných zákazech a omezeních činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento názor se opírá o uvedený jazykový výklad znění legální definice pojmu „ohnisko nákazy“ obsažené v § 65 větě druhé zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 2 odst. 7 písm. a) a § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Rovněž odpovídá smyslu a účelu zákona o ochraně veřejného zdraví, který spočívá mj. v přijímání opatření k zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění. Prostřednictvím těchto opatření stát uskutečňuje své pozitivní ústavní závazky vyplývající ze základních práv na ochranu života a lidského zdraví. Proto je zapotřebí hledat rovnováhu mezi těmito primárními základními právy a dalšími právy v rámci testu proporcionality, ne ministerstvu rovnou odepřít pravomoc nařizovat zákaz či omezení činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tím soud připraví ministerstvo o jeden z neúčinnějších nástrojů k boji s šířením závažné nakažlivé choroby.

Čtvrtý senát poukázal na komplementárnost pandemického zákona, v jehož § 2 odst. 2 zákonodárce zjevně zamýšlel po dobu pandemické pohotovosti propůjčit ministerstvu další kompetence nad rámec zákona o ochraně veřejného zdraví. Oproti tomuto zjevnému záměru zákonodárce však judikatura nastolila situaci, kdy nadstandardní kompetence stanovené v pandemickém zákoně mohou být aplikovány, avšak standardní nástroje obsažené v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví nikoli. Dosavadní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu tak státu bez vyhlášení nouzového stavu znemožnila epidemii onemocnění COVID-19 účinně čelit a chránit životy a zdraví jeho obyvatel. Proto v případě další pandemické vlny bude muset být opět vyhlášen nouzový stav, v jehož rámci přijatá krizová opatření nepodléhají přezkumu správních soudů a přístup k soudní ochraně je omezen jen na řízení o návrhu na zrušení podzákoného právního předpisu u Ústavního soudu, jež však může podat jen úzce vymezený okruh navrhovatelů.

Navrhovatel podal rozšířenému senátu obsáhlé vyjádření. S výkladem čtvrtého senátu nesouhlasil. Zákonná zmocnění pro přijímání mimořádných opatření nelze vykládat extenzivně s poukazem na míru ohrožení veřejného zdraví, kterou epidemie COVID-19 představuje. Případný vznik situace, kdy se epidemická situace vyvine ve vážné riziko ohrožení veřejného zdraví, nelze řešit extenzivním výkladem zákona o ochraně veřejného zdraví. Jednotlivcům nelze ukládat povinnosti či jinak zasahovat do jejich práv způsobem, který zákon nepředpokládá. To by bylo nepředvídatelné. Bylo by proto třeba aktivovat další mechanismy, které pro mimořádné situace právní řád stanovuje. Vznik krizové situace bylo nezbytné řešit podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve spojení se zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizovým zákonem).

Stručné vyjádření poslalo též ministerstvo, které se ztotožnilo s názorem čtvrtého senátu. Dle něj stávající judikatura znemožňuje ministerstvu účinně bojovat s epidemií.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání čtvrtému senátu.

Z odůvodnění:

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[18] V nynější věci čtvrtý senát dospěl k názoru odlišnému od názoru zaujatého původně šestým senátem v již zmíněném rozsudku ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44. Podle šestého senátu opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví lze vydat pouze

tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona. Nelze přitom předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je bez dalšího každý (6 Ao 22/2021, bod 44). Šestý senát současně připustil, že „*teoreticky nelze vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy tudíž každý, kdo se vyskytuje na jejím území [...] , ale samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, by k takovému závěru sám o sobě automaticky nemohl stačit [...] . Ostatně je zřejmé, že pokud by tomu tak skutečně bylo, byl by to především důvod k vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky*“ (6 Ao 22/2021, bod 45).

[19] Z uvedených závěrů vychází jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu k plošným omezením či zákazům určitých činností (viz již časově předcházející rozsudek ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS, bod 75; shodně či podobně např. rozsudky ze dne 1. 6. 2021, čj. 8 Ao 11/2021-24, body 40 až 45 – *stravovací služby*; ze dne 2. 6. 2021, čj. 10 Ao 2/2021-107, bod 54 – *základní a mateřské školy*; ze dne 9. 6. 2021, čj. 8 Ao 15/2021-65, body 40 až 45 – *sportoviště*; ze dne 17. 6. 2021, čj. 4 Ao 1/2021-83, body 37 až 45 – *mateřské školy*; ze dne 22. 6. 2021, čj. 8 Ao 6/2021-91, body 58 až 67 – *obchod a služby*; ze dne 23. 6. 2021, čj. 8 Ao 16/2021-124, bod 34 – *střední školy*; rozsudek ze dne 1. 7. 2021, čj. 1 Ao 5/2021-73, bod 48 – *stravovací a ubytovací služby*; rozsudek ze dne 18. 8. 2021, čj. 1 Ao 3/2021-52, body 37 násl. – *domácí školy*).

[20] Čtvrtý senát však nyní s uvedenými závěry nesouhlasí. Dospívá k závěru, že v případě tak závažné nemoci, jakou je COVID-19, má Ministerstvo zdravotnictví pravomoc vydávat sporná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví; nemusí přitom tvrdit, tím méně prokazovat, že jde o extrémní situaci, že ohniskem nákazy je celé Česko a osobou podezřelou z nákazy tudíž v podstatě každý, kdo se vyskytuje na českém území (což je v rozporu s cit. právním názorem šestého senátu v rozsudku 6 Ao 22/2021, bod 45). Rozšířený senát pro pořádek zdůrazňuje, že nejde o skutkovou otázku, ale o výklad zákona o ochraně veřejného zdraví pro celý průběh pandemie COVID-19. Dle čtvrtého senátu totiž mělo a má tuto pravomoc ministerstvo za uvedených podmínek po celou dobu trvání pandemie.

[21] Čtvrtý senát tak dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vysloveného v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Současně není sporné, že nyní předložená otázka je významná pro řešení posuzované kauzy. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[22] Pandemie onemocnění COVID-19 probíhá v Evropě již více než půldruhého roku. Vyžádala si jen v Evropě stovky tisíc obětí a bezprecedentní zásahy do práv a svobod. Protože právní regulace nebyla na podobnou situaci připravena, přijaly evropské státy speciální „pandemické“ zákony, které regulují probíhající pandemii (např. rakouský spolkový zákon o předběžných opatřeních k zabránění šíření COVID-19)² eventuálně novelizovaly stávající zdravotnickou legislativu tak, aby posílily pravomoci státních orgánů v boji s pandemií (např. Německo a jeho novelizace tamního zákona o ochraně před infekcemi).*

[23] Český přístup je jednak založen na dílčích úpravách zákona o ochraně veřejného zdraví, jednak na přijetí zcela nového, speciálního a časově omezeného pandemického zákona (zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů). Na rozdíl od zákona o ochraně veřejného zdraví se pandemický zákon týká jen opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 (viz § 1 odst. 1 pandemického zákona). Ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví je pandemický zákon zákonem zvláštním; tedy zákon o ochraně veřejného zdraví se uplatní jen tehdy, nestanoví-li pandemický zákon jinak (§ 1 odst. 2 pandemického zákona).

[24] Čtvrtý senát se dovolává záměru zákonodárce. Tento záměr lze dovozovat především z důvodové zprávy, parlamentních rozprav a historického kontextu přijetí zákona. Z hlediska tohoto historického výkladu je zřejmé významný jak záměr zákonodárce při přijímání původního textu zákona o ochraně veřejného zdraví v roce

² Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz), BGBl. I Nr. 12/2020, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011073> Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 8 des Gesetzes vom 27. September 2021 (BGBl. I S. 4530) geändert worden ist, dostupný na <http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/BJNR104510000.html>

2000, tak zejména ve vztahu k pandemii COVID-19 též historie přijímání pandemického zákona na počátku roku 2021 (tento zákon měl totiž ambici jednak jen pro pandemii COVID-19 vytvořit některé nové pravomoci orgánů ochrany veřejného zdraví, jednak v části páte přímo novelizoval několik ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví).

[25] Smyslem přijetí zákona o ochraně veřejného zdraví v roce 2000 bylo dle důvodové zprávy^{*} především reagovat na zjevně protiústavní úpravu předchozí (v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu), která v rozporu s ústavními požadavky stanovila pravomoc a působnost hygieniků jen na obecné úrovni, takže jejich meze byly „stanovovány pouze výkladem“. Působnost a pravomoc orgánů hygienického dozoru byla před rokem 2000 řešena směrnicemi a výnosy, které prováděly zákon o péči o zdraví lidu. To sice odpovídalo praxi režimu panujícího před rokem 1990, ovšem nejspíše od roku 1993 to bylo v rozporu s ústavními požadavky, dle nichž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a povinnosti osob lze uložit pouze na základě zákona a v jeho mezích (čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2, 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Rozšířený senát se s takto vymezeným záměrem historického zákonodávce plně ztotožňuje. Tento záměr je samozřejmě aktuální i dnes, neboť v souladu s uvedenými ústavními požadavky klade přísný důraz na zákonné vymezení působnosti a pravomoci orgánů ochrany veřejného zdraví.

[26] Jak uvedeno výše, ve vztahu k současné pandemii COVID-19 lze na záměr zákonodávce usuzovat též z průběhu projednávání pandemického zákona v únoru 2021. Návrh pandemického zákona byl do Poslanecké sněmovny předložen 15. 2. 2021. Návrh předkládala vláda s cílem řešit situaci, kdy po řadě měsíců opakovaného prodlužování nouzového stavu ztratila většinu nutnou pro jeho další prodlužování (ve smyslu čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky). Návrh následně schváleného pandemického zákona obsahově navazoval na několik měsíců starší vládní návrh (sněmovní tisk 859, Poslanecká sněmovna PČR 2017-2021), jehož projednávání v Poslanecké sněmovně bylo po dobu nouzového stavu v podstatě zastaveno a jenž byl po schválení pandemického zákona vzat vládou zpět. V Poslanecké sněmovně byl pandemický zákon projednán ve stavu legislativní nouze během tří dnů a sněmovnou přijat v široké shodě koaličních i většiny opozičních stran dne 18. 2. 2021 (hlasy 132 ze 167 přítomných poslanců). Pětidenní projednávání návrhu zákona v Senátu vyústilo k jeho vrácení sněmovně s pozměňovacími návrhy, které sněmovna přijala dne 26. 2. 2021 hlasy 124 ze 156 přítomných poslanců.

[27] Atmosféru přijímání pandemického zákona dokresluje, že jen několik minut po jeho finálním přijetí ministr zdravotnictví v Poslanecké sněmovně upozornil, že zdravotní systém se „blíží hranici své kapacity a jsou nutné intenzivní převozy pacientů mezi jednotlivými kraji, bez kterých by tento systém nemohl fungovat vůbec.“^{***} Tuto dramatickou atmosféru odráží též důvodová zpráva k vládnímu návrhu pandemického zákona, neboť zmiňuje potřebu „promptně reagovat na dosavadní zkušenosti s vývojem epidemie COVID-19 a dostupné vědecké poznatky o onemocnění jako takovém a v čase co nejkratším zajistit adekvátní prostředky pro řešení této epidemiologické situace.“^{****} Je třeba zdůraznit, že sama vláda si byla vědoma toho, že právní úprava mimořádných opatření obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví „vyžaduje systémovou revizi, a to jak z hlediska obsahu mimořádných opatření, tak procesu jejich vydávání“, takovou „konceptní změnu, která vyžaduje řádné posouzení všech souvislostí, však není možné provést v daném čase“ (obecná část důvodové zprávy, I./A).

[28] Stávající úprava vychází z toho, že při zvládnání epidemie COVID-19 příslušné správní orgány využívají jednak pravomocí dle (obecně použitelného) zákona o ochraně veřejného zdraví, jednak pravomocí dle (jen na boj s epidemií nemocí COVID-19 použitelného) pandemického zákona. Z textu důvodové zprávy stejně jako z projevů příslušných politiků lze soudit, že záměrem tvůrců pandemického zákona bylo doplnit mezery v již zastaralém zákoně o ochraně veřejného zdraví. Překladatelé věřili, že navrhovaný § 2 pandemického zákona umožňuje plošná opatření v podstatě za stejných podmínek jako § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví (srov. např. projev tehdejšího ministra zdravotnictví Blatného v Poslanecké sněmovně při

^{*} Poslanecká sněmovna, 1998-2002, sněmovní tisk 538 (všechny důvodové zprávy jsou dostupné v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny na <https://www.psp.cz/>)

^{**} Informace vlády o pandemické situaci a dalším postupu ze dne 26. 2. 2021, vystoupení ministra zdravotnictví Blatného, dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/088schuz/s088021.htm>

^{***} Poslanecká sněmovna, 2017-2021, sněmovní tisk 1158.

projednávání návrhu pandemického zákona po vrácení Senátem dne 26. 2. 2021, v němž ministr zjevně vycházel z toho, že projednávaná norma zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje plošné uzavření škol nebo provozu stravovacích služeb).

[29] Rozšířený senát musí posoudit, nakolik se tento záměr zákonodárci povedl provést ve finálním znění vykládaných zákonů, konkrétně jak může Ministerstvo zdravotnictví uskutečňovat své pravomoci podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví v souvislosti s probíhající pandemií. Záměr zákonodárce má totiž jistě v interpretaci práva význam (i s vědomím všech problémů, které tento koncept vyvolává – srov. např. Malaník, Michal. Důvodové zprávy a úmysl zákonodárce: teoreticko-empirický pohled. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2021, s. 325–343), zejména u textů víceznačných, způsobilých více možných výkladů. Má však i své limity. Jistě nelze jen s odkazem na záměr zákonodárce překonávat jasný text zákona. Při výkladu a použití zákona je „*třeba vycházet z toho, co zákonodárci v zákoně uvedli, nikoli z toho, co snad uvést chtěli a do zákona nevtělili*“ (náleží ÚS ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 279/95, č. 121/1996 Sb. ÚS).

[30] Již prvorepublikový předchůdce dnešního Nejvyššího správního soudu vycházel ze stejných výkladových pravidel: „*Slovům a větám, jimiž zákon mluví, dlužno tedy rozuměti tak, jak se jim obecně a obyčejně rozumí, leda že by zákon sám dal zřejmý nájevo úmysl, že má jim rozuměti ve smyslu odchylném a zvláštním. Aby takový úmysl zákonodárcův byl zřejmý, musí býti ne sice výslovně, avšak poznatelně zákonodárcem projeven. [...] Co nelze ze zákona samého ani přímo vyčísti ani logickými pochody soustavného výkladu vyvoditi, není projeveným úmyslem zákonodárce, to jest zákonodárčích sborů. Nejsou jim zejména projevy jednotlivých činitelů v průběhu parlamentního projednávání osnovy zákona, neboť nikoli tyto projevy, nýbrž jedině a výlučně text zákona jest předmětem usnášení zákonodárčích sborů a vykladač zákona nemá žádné možnosti spolehlivě zjistiti, zdali a jaké stanovisko k takovému projevu zaujala potřebná většina zákonodárčích sborů a prezident republiky, kterýž v jistém smyslu (§ 47 ústavní listiny) na činnosti zákonodárčích rovněž jest zúčastněn, neboť tito činitelé ústavní projevují se jedině a výlučně o textu zákonném. Projevy jinaké mohou snad někdy býti cennou pomůckou výkladovou, nikdy však do té míry, aby doplňovaly nebo nabražovaly text zákona něčím, co v něm samém pověděno není.*“ (náleží NSS ze dne 28. 6. 1923, Boh. A 2571/23, zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[31] Zákon o ochraně veřejného zdraví rozlišuje mj. *protiepidemická opatření v ohnisku nákazy* (§ 67 tohoto zákona) a *mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku* (§ 69 tohoto zákona).

[32] **Protiepidemická opatření** se týkají ohniska nákazy, kterým třeba rozumět *místo, ve kterém se šíří nákaza. Jeho součástí je nebo byl zdroj nákazy, fyzické osoby podezřelé z nákazy a složky jejich prostředí* (§ 65 zákona o ochraně veřejného zdraví). Tato opatření se uplatňují vůči jednotlivci – fyzické osobě, která onemocněla infekčním onemocněním nebo je podezřelá z nákazy (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví). Opatření zahrnují např. povinnost dotčeného jednotlivce podrobit se izolaci, podání specifických imunologických preparátů nebo anti-infektiv, potřebnému laboratornímu vyšetření, lékařské prohlídce a karanténním opatřením, dodržovat omezení, popřípadě zákaz užívání zdroje pitné vody, potravin a dalších výrobků podezřelých z toho, že obsahují původce nákazy, zajistit provedení nařízené ohniskové ochranné dezinfekce, dezinsekcce a deratizace, zdržet se činnosti, která by mohla vést k dalšímu šíření infekčního onemocnění, a je-li běžnou součástí života, vykonávat ji tak, aby se riziko šíření snížilo (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví).

[33] Protiepidemická opatření v ohnisku nákazy však mohou zahrnovat též povinnosti podnikajících fyzických osob a právnických osob, typicky zákaz provozu zařízení, provozovny nebo jiné činnosti, zákaz přepravy určitými dopravními prostředky anebo omezení výroby, pozastavení prodeje a zákaz užívání vody, potravin a dalších výrobků podezřelých z kontaminace (§ 66 zákona o ochraně veřejného zdraví).

[34] Protiepidemická opatření v ohnisku nákazy se stanovují vždy vůči adresně určeným osobám, ať již jde o jednotlivce, který onemocněl infekčním onemocněním nebo je podezřelý z nákazy (§ 64 zákona o ochraně veřejného zdraví), nebo podnikající fyzickou osobu či právnickou osobu (§ 66 téhož zákona).

[35] Naproti tomu **mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku** jsou již samou svou povahou *obecnější*. Nejsou adresována jen určitým individuálním osobám jako protiepidemická opatření v ohnisku nákazy. Nemusí být nutně omezena jen na šíření nákazy v jednom místě (ohnisku nákazy), ale jsou odpovědí na probíhající epidemii, případně prevencí před hrozící epidemii (slovy zákona „nebezpečí jejího vzniku“).

Důvodová zpráva k původnímu textu § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví k tomu v roce 2000 zdůrazňovala výjimečnost takových opatření: tato úprava totiž „řeší rozsah přímého zásahu orgánu ochrany veřejného zdraví v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Na rozdíl od opatření v ohnisku nákazy v tomto ustanovení jsou řešena opatření používaná výjimečně v případě epidemických výskytů, tj. v případě rozsáhlejších výskytů.“

[36] Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zahrnuje poměrně širokou škálu opatření, vymezených v různé míře konkrétnosti. Počínaje 1. 5. 2020 zní toto ustanovení takto (písmena, o která se opírá předkládající čtvrtý senát, a která jsou tudíž předmětem výkladu v tomto rozhodnutí, rozšířený senát zvýraznil):

§ 69

Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku

(1) Mimořádnými 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.

[37] Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nedoznalo žádných změn v souvislosti s přijetím pandemického zákona, zjevně z důvodů shora naznačených, tedy přesvědčení tvůrců pandemického zákona, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje celostátní uzavření či omezení škol a školských zařízení (krom škol vysokých) či omezení provozu nebo uzavření provozoven stravovacích služeb apod. K jediné změně § 69 odst. 1 v průběhu pandemie došlo novelou č. 205/2020 Sb. [výslovné stanovení povinností osob v písmenu e)], tato změna se však nynější pandemie netýká a má svůj původ ve vládním návrhu zákona z června 2019.

[38] Při čtení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba souhlasit s důvodovou zprávou k pandemickému zákonu (II. Zvláštní část), dle níž je toto ustanovení „poněkud nepřehledné a nevyvážené a především ve vztahu k současné epidemii COVID-19 již zastaralé, když neumožňuje adekvátně reagovat na specifika této epidemie“. Rozšířený senát však připomíná, že přes toto hodnocení neusiloval předkladatel pandemického zákona alespoň o dílčí upřesnění sporného § 69 odst. 1, ale změnil toliko proceduru přijímání mimořádných opatření v průběhu pandemického stavu.

[39] Mimořádná opatření mohou mít též *celostátní působnost, případně působnost na území několika krajů*. Ve vztahu k epidemii COVID-19 to ostatně výslovně potvrzuje pandemický zákon, dle něhož 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 nařízeno pouze v době stavu pandemické pohotovosti. Skončením stavu pandemické pohotovosti taková mimořádná opatření pozbývají platnosti (§ 2 odst. 4 pandemického zákona, které se do výsledného textu zákona dostalo na základě pozměňovacího návrhu Senátu). Obecně to pak říká § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož Ministerstvo zdravotnictví nařizuje mj. mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, *pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů*. Jen u mimořádných opatření nepřesahujících hranici jednoho kraje se uplatní kompetence krajských hygienických stanic (§ 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví].

[40] Již šestý senát přesvědčivě vysvětlil, že výklad možného rozsahu mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví zásadním způsobem předurčuje uvozující část: *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*. Všechna další jmenovitě určená omezení v tomto ustanovení plní stejný cíl, totiž zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. (srov. 6 Ao 22/2021, bod 41, respektive předtím již rozsudek ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65, č. 4204/2021 Sb. NSS, bod 30).

[41] Návěť § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (*zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*) nelze vztáhnout jen na bezprostředně navazující část tohoto ustanovení (*zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi*), s tím, že by další části tohoto ustanovení již byly na uvozujícím textu nezávislé (netvořily by tedy další prvky demonstrativního výčtu, který upřesňuje, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Rozšířený senát souhlasí se šestým senátem, že takto zužující výklad návěti § 69 odst. 1 písm. b) by z této normy učinil značně nepřehledné ustanovení. Vůbec by totiž nebylo zřejmé, kde končí demonstrativní výčet uvedený slovem „zejména“ a kde začíná vymezení dalších možných mimořádných opatření, odlišných od zákazu nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy (shodně 6 Ao 22/2021, bod 42).

[42] Tento výklad, snižující význam uvozující části, by ani neodpovídal obvyklé legislativní technice, dle níž každé ustanovení by pokud možno mělo upravovat jen jeden typ situací. Pokud by tedy zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, škol, školských zařízení apod. měly představovat samostatný typ mimořádného opatření (nikoli zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami), mělo by to být uvedeno v samostatném ustanovení, tedy v tomto případě v samostatném písmenu. Jelikož tak zákonodárce neučinil, podporuje to závěr, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví upravuje příklady toho, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami (shodně 6 Ao 22/2021, bod 43).

[43] Konečně tento výklad lze podpořit též srovnáním s kompetencemi správních orgánů, jak je vymezil pandemický zákon v § 2. Zde je podmínkou nařízení mimořádného opatření to, že směřuje k účelu *likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku* (blíže § 2 odst. 1 pandemického zákona). V § 2 odst. 2 pak pandemický zákon podává výčet mimořádných opatření, např. omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování, omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz, omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy apod. Žádné z těchto ustanovení však nemá omezující podmínku toho typu, že by provádělo *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*. Takovou podmínku zná jen § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví (stručně řečeno, oba zákony stanoví rozdílné podmínky např. pro uzavření vysokých škol, na straně jedné, a škol základních a středních, na straně druhé). A právě proto nemůže soud podmínku v § 69 odst. 1 písm. b) pomíjet.

[44] Rozšířený senát dále zvážil, co vlastně znamená cíl, k němuž musí směřovat § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, totiž *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*. Fyzickou osobou podezřelou z nákazy ve smyslu § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví jistě nemůže být bez dalšího každý. Tento termín je vymezen v § 2 odst. 7 písm. a) tohoto

zákona: takovou osobou se rozumí *zdravá fyzická osoba, která (i) byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo (ii) pobývala v ohnisku nákazy*. Ohniskem nákazy je místo, ve kterém se šíří nákaza (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Judikatura dále vysvětlila, že osobou podezřelou z nákazy je též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, bod 81) či provedeného ve škole (5 Ao 1/2021, bod 34).

[45] Obecnější charakter § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je podpořen tím, že v písmenu b) tohoto ustanovení zákon mluví nikoli o osobách podezřelých z nákazy, ale o „skupinách“ takovýchto osob. Toto ustanovení tedy zjevně nevyžaduje identifikaci každé jedné takovéto osoby (jako je tomu u protiepidemických opatření v ohnisku nákazy). Umožňuje tedy vymezit na základě dostatečně silných důvodných domněnek skupiny osob podezřelých z nákazy (takových, jež se tam, kde se nákaza ve zvýšené míře vyskytovala, v rozhodné době nacházely způsobem, že se na ně mohla nákaza přenést), na něž budou uplatněna opatření uvedená v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[46] Rozšířený senát nepochybuje, že vykládaná norma v prvé řadě mívá na mimořádná opatření přijímaná v určité lokalitě (část obce nebo jinak vymezené místo, obec, okres, kraj apod.). Především tam je totiž představitelné, že mimořádné opatření plní funkci vymezenou v návěti § 69 odst. 1 písm. b), tedy zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami (ať již proto, že větší skupina osob přijela do oné lokality z ohniska nákazy nebo tato lokalita sama je ohniskem nákazy).

[47] Je pravda, že zákon o ochraně veřejného zdraví i pandemický zákon výslovně předpokládají, že mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví mohou mít i záběr přesahující jeden kraj či dokonce pokrývající celý stát (pak je orgánem kompetentním takové opatření vydat Ministerstvo zdravotnictví, srov. k tomu bod [39] shora). Výklad správních soudů však takovéto případy nevylučuje. Nelze přece vyloučit, že v určité situaci může být ohniskem nákazy celá Česká republika, a osobou podezřelou nákazy tudíž přinejmenším teoreticky každý, kdo se vyskytuje na českém území. Mohlo by tomu být například v (hypotetické) situaci, kdy nelze jednoduchým způsobem (např. testem) určit nositele viru, který se razantně šíří (např. v důsledku nové mutace viru), anebo v situaci masivního a nekontrolovatelného šíření nebezpečného viru napříč republikou. Podobné příklady ostatně již judikatura uvedla: „*podezření na nákazu vůči všem by tedy muselo být otevřeno o další konkrétní skutečnosti (například vysoký podíl nakažených v populaci či velmi vysoké denní přírůstky nakažených, vyšší riziko přenosu viru s ohledem na počasí a podobně)*“ (8 Ao 15/2021, bod 42, podobně 8 Ao 6/2021, bod 61).

[48] Přijetí mimořádných opatření na celostátní úrovni může být na místě i v případě, že ohniskem nákazy sice není celé území státu, avšak s ohledem na pohyb osob přes hranice krajů, počet, velikost a rozmístění ohnisek na území státu, případně další relevantní skutečnosti, nemusí být regionální opatření dostatečně účinná. I v takovém případě však mohou mimořádná opatření směřovat pouze k zakazu nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Typickým příkladem mohou být určitá omezení skupin osob, které se v rozhodnou dobu pohybovaly ve vymezeném ohnisku nákazy, v době účinnosti opatření se však již mohou nacházet kdekoli na území České republiky a je nezbytné, aby je přijatá opatření „dostihla“ i zde.

[49] Vyloučit jistě nelze ani situace, kdy ohnisko nebezpečné nákazy vůbec není na českém území (v tuzemsku tedy epidemie doposud nepropukla), ale do Česka mezitím dorazily ze zahraničního ohniska větší skupiny osob, jejichž pohyb a kontakty nelze jednoduše dohledat (to potvrzuje též návěť § 69 odst. 1 zákona, dle něhož jde o mimořádná opatření nejen „při epidemii“, ale i při „nebezpečí jejího vzniku“).

[50] Takové skutečnosti by však muselo Ministerstvo zdravotnictví (neboť jen toto ministerstvo může přijmout mimořádné opatření přesahující hranici jednoho kraje) tvrdit a podložit též relevantními fakty. Samotná notorieta, že probíhá celosvětová pandemie nemoci COVID-19, k takovému závěru sama o sobě stačit nemůže. I pandemie, tedy epidemie velkého rozsahu zasahující do více kontinentů, má zpravidla na různých místech různou intenzitu. Již s ohledem na definici ohniska nákazy v § 65 zákona o ochraně veřejného zdraví (*místo, ve kterém se šíří nákaza*), ve spojení se závažnými zásahy do základních práv v důsledku mimořádných opatření, musí být šíření nákazy masivnější a nemoc musí být vskutku nebezpečná. Úvahy ministerstva by se v každém případě

musely promítnout v odůvodnění mimořádného opatření. Zatím v žádném ze soudně přezkoumávaných opatření však ministerstvo v tomto směru pohříchu nic takového netvrdilo a ani se o to nepokusilo.

[51] Nadto je třeba zdůraznit, že § 69 odst. 2 věta první zákona o ochraně veřejného zdraví zdůrazňuje též požadavek přiměřenosti takovýchto mimořádných opatření (zákon říká, že mimořádná opatření podle odstavce 1 lze nařídit jen *v nezbytně nutném rozsahu*).

[52] Rozšířený senát dodává, že nesouhlasí s tím, že podobné situace nekontrolovaného šíření viru je třeba především řešit vyhlášením nouzového stavu (jak uvádí rozsudek 6 Ao 22/2021 v bodě 45, srov. k tomu bod [18] *in fine* shora). Je nepochybné, že záměrem zákonodárce při přijímání pandemického zákona bylo vyhnout se pokud možno dalšímu vyhlášení nouzového stavu (podobně např. řeč ministra zdravotnictví Blatného⁷ uvozuující projednávání návrhu pandemického zákona dne 18. 2. 2021). Jakkoli všechny záměry zákonodárce nebyly důsledně promítnuty do textu platného práva, výklad § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nepochybně umožňuje dovodit, že s nebezpečím masivního šíření epidemie lze bojovat mimořádnými opatřeními s celostátní působností (viz výše). Závěr, že pravomoc plynoucí z § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k vydávání mimořádných opatření podle § 69 tohoto zákona obecně svědčí ministerstvu jak za vyhlášeného nouzového stavu, tak mimo něj, ostatně plyne již z rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS, body 129 až 140 (shodně 8 Ao 6/2021, bod 60). Jednoznačná preference nouzového stavu je problematická též proto, že po vyhlášení nouzového stavu je soudní kontrola činnosti exekutivy a vydaných krizových opatření problematická, na což správně upozornil předkládající čtvrtý senát (srov. obecně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, č. 4232/2021 Sb. NSS, část III.2.C.).

[53] Ke stručné úvaze čtvrtého senátu o možné použitelnosti § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví (*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*) rozšířený senát konstatuje, že se plně shoduje se stávající judikaturou. Podle jednotné judikatury nelze § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví chápat jako zmocnění přijmout taková opatření, která leží mimo rámec vymezený v § 69 odst. 1 písmenech a) až h) tohoto zákona. V opačném případě by totiž byl konkrétní výčet v písmenech předcházejících písmenu i) zcela zbytečný. Postačovalo by zakotvit obecnou pravomoc zakázat nebo nařídit určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Takto obecně vymezená pravomoc zasahovat do práv osob by však byla v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Správní orgán tak má podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku, že uzavření provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy [pro podrobnější argumentaci 6 Ao 22/2021, body 47 a 48; pro výklad § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví viz též 6 As 114/2020, body 142 a 143; dále rozsudky ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, body 76 až 87; ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-95, č. 4204/2021 Sb. NSS, body 25 až 28; ze dne 20. 5. 2021, čj. 10 Ao 1/2021-148, body 49 až 51; ze dne 27. 5. 2021, čj. 7 Ao 6/2021-112, body 31 až 39; 8 Ao 6/2021, body 63 a 64; 1 Ao 5/2021, bod 53].

IV. Shrnutí a závěr

[54] Ze shora uvedených důvodů proto rozšířený senát dospěl k závěru, že mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami (§ 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona). Není-li ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý.

[55] Současně rozšířený senát potvrdil judikaturu, dle níž správní orgán má podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví však nelze obcházet podmínku

⁷ <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/086schuz/s086011.htm#r6>

stanovenou v § 69 odst. 1 písm. b), dle níž zákazy, omezení či uzavření dle písmena b) musí směřovat k omezení styku osob podezřelých z nálezů s osobami ostatními.

[56] Rozšířený senát nijak nebagatelizuje nebezpečí spojená s nemocí COVID-19. Ani to však nedovoluje rozšířenému senátu zavírat oči před tím, jak stávající zákonná úprava vypadá. Soudy musí chránit základní pravidla dělby moci a právního státu a nesmí přepisovat jasné zákonné normy ve prospěch nějakého „vyššího dobra“.

[57] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku, která je jen jednou z řady otázek, které navrhovatel v návrhu přináší. Proto rozšířený senát rozhodl toliko o předložené otázce a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací čtvrtému senátu, který rozhodne o celém návrhu, a to v souladu se zde vysloveným právním názorem.

4279

Pobyt cizinců: rozhodnutí správního orgánu na základě obsahu utajované informace; povinnost seznámení s podstatou důvodů

k § 75 odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Rozhoduje-li správní orgán v pobytových věcech cizince pobývajících na území České republiky na základě obsahu utajované informace [zde zamítnutí žádosti cizince o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky], má v každém případě povinnost seznámit cizince alespoň s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, čj. 10 Azs 270/2021-54)

Prejudikatura: č. 3667/2018 Sb. NSS, č. 4031/2020 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 6. 2013, ZZ (C 300/11); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (stížnost č. 80982/12), ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice* (stížnost č. 35289/11), a ze dne 9. 3. 2021, *Hassine proti Rumunsku* (stížnost č. 36328/13).

Věc: A. T. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

V projednávané věci šlo o odpověď na otázku, zda utajované informace zásadní pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu jsou věrohodné, přesvědčivé a relevantní.

Žalobce (stěžovatel) žil na území České republiky od prosince roku 2006. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 24. 11. 2020 zamítlo žádost stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců (tedy proto, že existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu). Klíčovým argumentem ve prospěch závěru o existenci důvodného nebezpečí, které má představovat stěžovatel, byl obsah utajované informace. Odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla, žalobu proti jejímu rozhodnutí pak zamítl i krajský soud.

Krajský soud se s obsahem utajované informace seznámil. V rozsudku k tomu uvedl, že v nyní projednávaném případě nebylo smyslem a účelem dokazování řešit konkrétní jednotlivé aspekty života stěžovatele v rozhodném období, nýbrž spíše obecně a dlouhodobě charakteristiky jeho způsobu života. O nich poskytly správním orgánům dodané utajované informace dostatečný obraz; informace pocházely z důvěryhodných zdrojů, nebyly vzájemně rozporné a opodstatňovaly závěr správního orgánu. O důvodném nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem ohrozit bezpečnost státu, nebylo možné pochybovat. Uváděné informace proto krajský soud považoval za dostatečně přesné, přesvědčivé a věrohodné k závěru, že existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem ohrozit bezpečnost státu ve smyslu § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

Proti rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, ve které zpochybnil postup krajského soudu, který rozhodl ve věci bez jednání. Stěžovatel prý nedostal od soudu výzvu, aby se vyjádřil, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání (v tomto ohledu vysvětluje údajné nesrovnalosti v soudním spise, z něhož na první pohled plyne, že stěžovateli byla výzva doručena). Stěžovatel kritizoval obecnost rozsudku, z něhož plynulo v podstatě jen to, že rozhodnutí žalované bylo správné. Bylo pochybné, zda se krajský soud vskutku postavil k obsahu utajované informace v souladu se závěry konstantní judikatury. Stěžovatel k okamžiku podání žádosti o povolení k trvalému pobytu pobýval na českém území 11 let, dnes dokonce již 15 let. Po celou tu dobu se nedopustil žádné trestné činnosti ani přestupku proti občanskému soužití, tím méně jiné aktivity, kterou by bylo možno hodnotit jako ohrožení veřejného pořádku, zájmů nebo bezpečnosti České republiky. Pokud by snad stěžovatel představoval pro Česko nebezpečí, muselo by se to přece za čtrnáct let jeho pobytu zde projevit. Stěžovatel tu měl veškeré zázemí, práci, přátele apod.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[6] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud nedávno rozhodoval o související kasační stížnosti téhož stěžovatele ve věci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (rozsudek ze dne 22. 9. 2021, čj. 1 Azs 153/2021-78). Závěry rozsudku 1 Azs 153/2021 jsou plně použitelné i na věc nynější, proto z nich Nejvyšší správní soud dále vychází též v tomto rozsudku.

[7] Nejvyšší správní soud v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, že zprávy zpravodajských služeb nemohou být „pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). Tyto informace by tak měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné, ne vyfabelované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, bod 22).

[8] Již výše Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatel požádal o povolení k trvalému pobytu v září 2017. V Česku žije již od prosince roku 2006, původně byl nositelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanec karta). Řízení o povolení k trvalému pobytu trvalo velmi dlouho, více než tři roky. Předchozí rozhodnutí ministerstva byla opakovaně rušena žalovanou. Odkaz na utajovanou informaci se v řízení poprvé „objevil“ až v roce 2020 a byl v podstatě jediným důvodem pro další zamítnutí žádosti rozhodnutím ze dne 24. 11. 2020.

[9] Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je založeno na existenci utajované informace (rozsudek krajského soudu toliko osvědčuje v souladu se zákonnými požadavky dostatečnou kvalitu utajované informace), nelze proto klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v kasační stížnosti. Stěžovatel pochopitelně nemůže namítat konkrétní nezákonnost určitých zjištění, ani jejich nevěrohodnost. Jeho roli přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.

[10] Nejvyšší správní soud se seznámil s utajovanou součástí správního spisu. Je zjevné, že informace, na kterých správní orgány založily svůj závěr o bezpečnostním riziku stěžovatele pro Českou republiku, výše uvedené požadavky v žádném případě nespĺňují. Utajované informace obsahují jen stručné tvrzení, z nichž původce informací dovozuje závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky. Toto tvrzení je sice opřené o (velmi vágní) popis skutečností, z nichž vychází, ovšem bez jakýchkoli důležitých údajů časových, místních a zdrojových. Tyto informace nedávají soudu, který „supluje obhajobu“ a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění, záruku, že jde o informace věrohodné

a dostatečně přesvědčivé pro závěr o stěžovateli coby nositeli bezpečnostního rizika pro Česko. Nejvyšší správní soud nerozumí závěrům krajského soudu, jak mohl na základě takto stručné informace dospět k závěru, že jde o informace dostatečně přesné, přesvědčivé a věrohodné.

[11] Nejvyšší správní soud tak na jedné straně shledal z obsahu správního spisu dosti čitelnou a přehlednou „cizineckou historii“ stěžovatele, který legálně pobývá na českém území mnoho let, nemá problémy se zákonem, se závazky vůči České republice (daňové, celní povinnosti atd.), je značně pracovně i podnikatelsky integrován. V mezidobí uzavřel sňatek s občankou Libanonu, s níž chce v případě další legalizace pobytu založit rodinu v České republice.

[12] Na druhé straně je zde utajovaná informace jako v podstatě jediný důvod pro neudělení trvalého pobytu. Nejvyšší správní soud v kontextu řízení probíhajícího několik let a navazujícího na předchozí rovněž letitou historii legálního pobytu stěžovatele v Česku nedokáže posoudit, zda informace jsou nové, jednorázově zjištěné, nebo zda jsou výsledkem dlouhodobého monitoringu aktivit stěžovatele, pro něž se dovozuje nebezpečí, že by v případě dalšího pobytu mohl ohrozit bezpečnost státu. Je tomu tak proto, že obsah utajované informace na tyto otázky nedává vůbec žádnou odpověď. Informace tam obsažená je stručná, zcela obecná, a to v podobě, která znemožňuje soudu si o ní učinit jakýkoli úsudek. Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob, a ty odlišit od názoru zpracovatele na to, co z nich vyplývá či co se dá dovodit. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že s osobou stěžovatele v případě jeho dalšího pobytu na území je spojeno riziko ohrožení bezpečnosti České republiky.

[13] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech. Jde o vadu řízení, pro niž napadené rozhodnutí žalované nelze považovat za zákonné. Pro tuto vadu měl krajský soud toto rozhodnutí zrušit. Neučinil-li tak, je i jeho rozsudek stížen vadou, pro kterou nemůže obstát. Zjištěnou vadu bude třeba napravit v řízení před správními orgány, proto Nejvyšší správní soud spolu se zrušením napadeného rozsudku zrušil i rozhodnutí žalované. Skutková nedostatečnost opírající se o zcela nekonkrétní fakta musí být v tomto řízení odstraněna nejspíše vyžádáním informace nové, která bude prosta vytýkaných nedostatků a umožní správním orgánům znovu komplexně zhodnotit, zda stěžovatel při svém pobytu na území může ohrozit bezpečnost státu.

[14] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje na posun v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která nastala v důsledku rozsudku velkého senátu ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (stížnost č. 80982/12). I z této judikatury musí správní orgány v této věci v dalším řízení vycházet. Evropský soud vysvětlil a dále rozvedl principy ochrany cizinců ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropský soud uznal, že právo na přístup k podkladům ve spise není absolutní. Ve správním řízení i v navazujícím řízení soudním mohou existovat protichůdné zájmy (např. ochrana národní bezpečnosti či svědka před možnou odvetou či zájem uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů), které je třeba vyvažovat oproti právům cizince. Státy při volbě vhodných omezení práv mají určitý prostor pro uvážení (podobně v kontextu výkladu čl. 6 Úmluvy již rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice*, stížnost č. 35289/11, § 147–148). Jakákoliv omezení v možnosti procesní obrany cizince však nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v článku 1 Protokolu č. 7. Dojde-li tedy k omezením, cizinci musí být dána účinná možnost předložit důvody proti správnímu rozhodnutí, resp. být chráněn před svévolí. Pouze omezení, která budou řádně odůvodněná a dostatečně kompenzovaná, mohou obstát (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, §§ 130–133; srov. též navazující judikaturu, např. rozsudek ESLP ze dne 9. 3. 2021, *Hasšine proti Rumunsku*, stížnost č. 36328/13).

[15] Pokud má cizinec k dispozici jen kusé či obecné informace, může na svou obranu uvádět toliko domněnky, aniž by mohl konkrétně zpochybnit to či ono jednání, kterým měl ohrožovat bezpečnost státu. To je ostatně vidět i na nyní projednávané kauze, kde stěžovatel pouze obecně uvedl, že nikdy nespáchal žádný trestný čin ani se nedopustil přestupku proti občanskému soužití. Za dané situace proto musí být rozsah soudního přezkumu o to více důsledný (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, § 194, podobně *Hasšine proti Rumunsku*, § 65). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, krajský soud ovšem těmto požadavkům v žádném případě nedostál.

[16] Evropský soud pro lidská práva připouští, že omezení práva cizince na přístup k utajeným dokumentům záleží též na právním řádu toho či onoho členského státu a na zákonné možnosti tato omezení procesních práv kompenzovat jiným způsobem (*Mubammad a Mubammad proti Rumunsku*, § 148). Z toho ovšem plyne, že o to více v českém kontextu vyvstává povinnost správních soudů poctivě vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu. Nedostí na tom. Jakkoli dle okolností může být cizinci odepřeno právo na přístup k utajeným materiálům, neznamená to, že mu správní orgán nesdělí vůbec nic. Vhodné množství informací, které správní orgán musí cizinci sdělit, se přirozeně liší dle okolností každého případu. Správní orgány musí informovat cizince alespoň o podstatě vznesených obvinění („*substance of the accusations*“, „*la substance des reproches*“, viz *Mubammad a Mubammad proti Rumunsku*, § 151, srov. § 153 tamtéž).

[17] Rovněž judikatura Soudního dvora Evropské unie (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11) vyžaduje, aby cizinec byl seznámen alespoň s podstatou důvodů (angl. „*the essence of the grounds*“, franc. „*la substance des motifs*“), na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv a svobod EU, a to včetně zásady kontraktornosti. Soudní dvůr uznává, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů „*přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. ohrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit*“ (C-300/11, bod 66). Vnitrostátní soud pak musí zvážit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva cizince na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází sporné rozhodnutí, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů (tamtéž, bod 67). Vnitrostátní soud však musí v každém případě zajistit, aby dotčená osoba byla informována o podstatě důvodů, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, „*způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů*“ (tamtéž, bod 68).

4280

Řízení před soudem: způsobilost být účastníkem soudního řízení správního u fakulty vysoké školy, jejího akademického senátu a děkana

k § 33 odst. 2 soudního řádu správního

Fakulta vysoké školy, její akademický senát ani děkan nemají způsobilost být účastníkem soudního řízení správního coby žalobci (§ 33 odst. 2 s. ř. s.), neboť nemají způsobilost mít práva a povinnosti (právní osobnost), a ani zákon jim způsobilost být účastníkem soudního řízení nepřiznává.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2021, čj. 6 As 307/2020-47)

Prejudikatura: č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 2597/2012 Sb. NSS, č. 2887/2013 Sb. NSS, č. 3415/2016 Sb. NSS, č. 3668/2018 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08).

Věc: a) Přírodovědecká fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, b) Akademický senát Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, c) děkan Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a d) M. B. proti 1) Univerzitě Palackého v Olomouci a 2) Akademickému senátu Univerzity Palackého v Olomouci o statut Českého institutu výzkumu a pokročilých technologií Univerzity Palackého v Olomouci, o kasační stížnosti žalobců.

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci výroky I a III usnesení ze dne 22. 9. 2020, čj. 65 A 81/2020-54, odmítl žalobu žalobců a), b), c) a zčásti rovněž žalobu žalobce d). Všichni žalobci se podanou žalobou domáhali zrušení usnesení ze dne 17. 6. 2020, kterým byl schválen statut Českého institutu výzkumu a pokročilých technologií Univerzity Palackého v Olomouci (dále jen „CATRIN“ jako zkratka z angl. Czech Advanced Technology and Research Institute); a pro případ, že by krajský soud dospěl k závěru, že se v případě napadeného usnesení nejedná o správní rozhodnutí, požadovali deklarování nezákonného zásahu s požadavkem na uložení zákazu v něm pokračovat, včetně obnovení stavu před zásahem (zrušením tohoto usnesení). Žalobce d) se

podanou žalobou domáhal rovněž ochrany před nezákonným zásahem do mandátu senátora Akademického senátu Univerzity Palackého v Olomouci, spočívajícím ve znemožnění výkonu tohoto mandátu na zasedání konaném dne 17. 6. 2020. V této části krajský soud v řízení o žalobě pokračoval, a proto se na ni podaná kasační stížnost nevztahovala.

Důvodem odmítnutí žaloby krajským soudem byl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], spočívající v nedostatku pravomoci soudu. Tento závěr krajský soud odůvodnil tak, že činnost žalované 1) [ani žalované 2)] nenaplněovala zákonem požadované prvky činnosti podléhající pravomoci správních soudů, jak jsou vymezeny v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přestože u žalované 1) byla naplněna podmínka, že se typově jedná o jeden ze „správních orgánů“ vymezených zákonem (právnícká osoba), krajský soud uvedl, že v souzeném případě nebyly naplněny další dva prvky nutné k tomu, aby se mohlo jednat o činnost podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Zaprvé krajský soud neshledal, že by žalovaná 1) jako veřejná vysoká škola v případě, kdy její akademický senát přijímal usnesení schvalující vnitřní předpis vysoké školy (statut vysokéhoškolského ústavu CATRIN), „rozhodovala o právech a povinnostech konkrétně určených fyzických a právníckých osob“, neboť se jednalo o schvalování dokumentu organizační povahy upravujícího vnitřní záležitosti. Zadruhé se dle krajského soudu v případě přijímání žalobou napadeného usnesení nejednalo o vrchnostenské rozhodování, nýbrž o rozhodování v rámci akademické samosprávy spočívající v právu vysoké školy samostatně rozhodovat o svých vnitřních záležitostech. Toto rozhodování proto krajský soud nepovažoval za realizaci pravomoci „v oblasti veřejné správy“. Nepřisvědčil ani argumentaci žalobců o nutnosti ochrany autonomního postavení fakult a jejich nezávislého rozhodování o vlastním vnitřním uspořádání. V případě zásahové žaloby krajský soud doplnil, že schválením dokumentu organizační povahy nemohlo být ani jinak (než rozhodnutím) zasaženo do práv a povinností či právní sféry konkrétních fyzických a právníckých osob. Povahu případného zásahu by mohlo mít až následně jiné jednání zaměřené navenek přímo proti konkrétní osobě.

Ve vztahu k žalobcům a), b), c) krajský soud shledal také naplnění důvodu pro odmítnutí žaloby v jiném neodstranitelném nedostatku podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a to v nedostatku způsobilosti žalobců být účastníkem soudního řízení, neboť nejsou entitami s vlastní právní osobností (způsobilostí mít práva a povinnosti), správním orgánem ani entitou, které by zákon způsobilost být účastníkem řízení přiznával.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítali, že usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné a nezákonné. Dle názoru stěžovatelů krajský soud pomínil významnou část jejich argumentace (obsaženou konkrétně v čl. III a IV žaloby) a rovněž nereagoval na argumentaci týkající se procesních pochybení při přijímání a vydávání žalobou napadeného usnesení.

Ve vztahu k závěru krajského soudu o neexistenci správního aktu, kterým by bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických či právníckých osob, stěžovatelé připustili, že s nimi nebylo vedeno správní řízení a že podstatou předchozího postupu nebylo rozhodování o jejich právech či povinnostech, jehož výsledek by formálně měl podobu správního rozhodnutí. Přesto se domnívali, že došlo k přímému zásahu do jejich právní sféry, jak blíže rozvedli v čl. IV žaloby.

Stran argumentace krajského soudu týkající se (ne)existence nezákonného zásahu stěžovatelé uvedli, že došlo k zásahu do práva stěžovatele a) rozhodovat o vnitřní organizaci, do práva stěžovatele b) rozhodovat o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení nebo zrušení fakultních pracovišť a schvalovat návrhy vnitřních předpisů fakulty a do práva stěžovatele c) výlučně iniciovat rozhodnutí o fakultních pracovištích a vnitřních předpisech fakulty. Dle stěžovatelů nebude následovat žádný další prováděcí akt, jejich právní sféra již byla narušena. Tato právní sféra má podobu autonomie fakulty a jejích orgánů uvnitř právního prostředí vysoké školy. V jiných otázkách (rozhodování o nakládání s finančními prostředky a pracovněprávních vztazích) sice budou následovat prováděcí akty, avšak i v těchto otázkách bylo dle stěžovatelů fakticky rozhodnuto již schválením statutu CATRIN.

Pokud se jedná o soudem shledanou nezpůsobilost stěžovatelů a), b), c) být účastníky řízení, poukázali na možnost považovat za účastníky řízení také entity nemající právní osobnost. Přestože způsobilost stěžovatelů a), b), c) nezakládá přímo zákon, existují případy, kdy tuto způsobilost dovodila judikatura správních soudů. Konkrétně stěžovatelé poukázali na zástupce veřejnosti v procesech územního plánování, zejména na postavení městských částí hlavního města Prahy.

K závěru soudu o nevrchnostenské povaze činnosti při přijímání žalobou napadeného usnesení stěžovatelé namítli, že postavení fakulty vysoké školy (a jejích orgánů) je součástí systému brzd a protivah dělby moci mezi orgány vysoké školy, která musí být pod soudní ochranou. Fakulta představuje relativně samostatnou součást vysoké školy, která má přímo ze zákona rozsáhlá oprávnění. Je významnou jednotkou akademické samosprávy a je nadána vysokou mírou autonomie vůči vysoké škole jako celku. Pokud zákon fakultám vytvořil autonomní sféru k samostatnému naplňování veřejnoprávních úkolů, zásah do této sféry není nevrchnostenskou formou činnosti, nýbrž činností vrchnostenskou.

Žalovaná 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na skutečnost, že pro řízení před správním soudem nebyla naplněna základní podmínka spočívající v pravomoci soudu. Dle žalované 1) rozhodovala v souzené věci v rámci výkonu akademické samosprávy (ve vnitřních organizačních věcech), nikoli autoritativně o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Obsahem statutu CATRIN, který byl schválen žalobou napadeným usnesením, pak není ani nepřímé určení práv či povinností jiných subjektů, než je samotná veřejná vysoká škola, která jej přijala. Stěžovatelka a) (fakulta vysoké školy) je součástí vysoké školy bez vlastní právní osobnosti, a tedy není osobou, o jejichž právech či povinnostech by mohlo být rozhodováno. Veřejná vysoká škola je správním orgánem pouze v situacích, kdy jí byla svěřena pravomoc autoritativně rozhodovat v oblasti veřejné správy o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob (např. rozhodování o přijetí ke studiu, o výměření poplatku za studium, apod.). Statut CATRIN (jako vnitřní organizační norma) nadto nemohl zasáhnout do práv stěžovatelů, neboť nijak nemění vnitřní organizační strukturu stěžovatelky a), neustanovuje změny v nakládání s finančními prostředky přidělenými fakultě a nereguluje pracovněprávní vztahy fakulty. Ze statutu neplyne, že by jím mělo dojít ke zrušení pracoviště stěžovatelky a). Je svobodným rozhodnutím akademických pracovníků, zda míní vedle fakultního zařazení působit rovněž na novém vysokoškolském ústavu. Žalovaná se dále vyjádřila také k postavení městských částí hlavního města Prahy, jehož se dovolávali stěžovatelé, přičemž s odkazem na relevantní právní úpravu a soudní judikaturu podobnost neshledala.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobců a), b) a c) odmítl, kasační stížnost žalobce d) zamítl.

Z odůvodnění:

[10] Vzhledem k tomu, že v souzené věci byla v řízení o kasační stížnosti primárně řešena právní otázka týkající se způsobilosti stěžovatelů být účastníkem soudního řízení, nebylo nutné se podrobněji zabývat vymezením žalovaných, jak je provedl krajský soud. Pro účely daného řízení proto Nejvyšší správní soud vycházel z okruhu žalovaných tak, jak je v napadeném usnesení vymezil krajský soud.

[11] Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat (stejně jako v předchozím řízení krajský soud) naplněním podmínek řízení o kasační stížnosti. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) „[s]oud usnesením odmítne návrh, jestliže o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo **nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný** nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.“ (pozn.: zvýraznění doplnil – zde i dále v textu – NSS). Jednou ze základních procesních podmínek soudního řízení správního, která je nezbytnou podmínkou i pro řízení o kasační stížnosti, je způsobilost navrhovatele (zde stěžovatelů) být účastníkem soudního řízení. Podle § 33 odst. 2 s. ř. s. má způsobilost být účastníkem řízení „*ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává*“. Starší terminologie s. ř. s. neodpovídá znění současné občanskoprávní úpravy, v níž termín „způsobilost mít práva a povinnosti“ nahrazen beze změny obsahu pojmem „právní osobnost“ (§ 15 odst. 1 občanského zákoníku). Právní osobnost má z podstaty věci člověk, a to od narození do smrti (§ 19 a § 23 občanského zákoníku), a dále organizované útvary, o kterých to zákon stanoví – právnické osoby (§ 20 občanského zákoníku). Stěžovatelé a), b), c) bezesporu nejsou lidmi. Stěžovatelka a) jako fakulta vysoké školy je součástí vysoké školy [§ 22 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“)], nikoli samostatnou právnickou osobou, kterou je pouze vysoká škola (§ 2 odst. 2 zákona o vysokých školách). Tím spíše nemohou být právnickou osobou ani stěžovatel b) – akademický senát fakulty a stěžovatel c) – děkan fakulty, kteří jsou „pouhými“ orgány fakulty (§ 25 odst. 1 zákona o vysokých školách). Stěžovatelé a), b), c) tedy nemohou být nositeli práv a povinností, neboť nejsou nadáni právní osobností.

[12] Stěžovatelé a), b), c) pak v souzené věci nevystupují ani v pozici správního orgánu (který nemusí mít právní osobnost), a jejich způsobilost být účastníkem řízení o kasační stížnosti tedy nelze odvodit ani z tohoto postavení.

[13] Sami stěžovatelé a), b), c) dovozuji způsobilost být účastníkem řízení z § 33 odst. 2 věty za středníkem s. ř. s., dle kterého má způsobilost být účastníkem řízení „jinak i ten, komu ji zákon přiznává“, což otevírá možnost v zákonem stanovených případech přiznat způsobilost být účastníkem řízení i jiným entitám, které nemají právní osobnost. V současném právním řádu však žádný zákon fakultám vysokých škol, jejich akademickým senátům a děkanům nepřiznává způsobilost být účastníkem soudního řízení správního. Poukaz stěžovatelů na postavení zástupce veřejnosti v procesech územního plánování je v tomto ohledu nepřipadný. Pokud rozšířený senát Nejvyššího správního soudu řešil postavení této osoby v soudním řízení správním (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS), zabýval se pouze otázkou možné aktivní procesní legitimace při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nikoli její obecnou způsobilostí být účastníkem soudního řízení, která vyplývá již ze samotné skutečnosti, že zástupce veřejnosti je vždy fyzickou nebo právnickou osobou [§ 23 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Postavení zástupce veřejnosti (fyzické nebo právnické osoby) a jeho právní status tedy nejsou srovnatelné se statutem stěžovatelů a), b), c), kteří vůbec nemají právní osobnost. Stejně tak není případné ani srovnání postavení těchto stěžovatelů s postavením městských částí hlavního města Prahy. Jak správně poukázala žalovaná 1) ve vyjádření, podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, mají městské části hlavního města Prahy částečnou právní subjektivitu (v rozsahu stanoveném zákonem a statutem), neboť vystupují v právních vztazích svým jménem a samy nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Z této premisy vycházel i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS, body [46] a [47]), když jim přiznal způsobilost podávat návrhy na zrušení územního plánu hlavního města Prahy. Je tedy zřejmé, že situace městských částí hlavního města Prahy je ze zákona odlišná od situace fakulty vysoké školy a jejích orgánů, které podle § 24 zákona o vysokých školách mohou toliko „rozhodovat nebo jednat **za veřejnou vysokou školu**“ ve vymezených věcech týkajících se fakulty. Citované (ani jiné) ustanovení zákona o vysokých školách tak fakultám ani jejich orgánům nepřiznává být i jen dílčí právní subjektivitu. Není tedy pravda, že by v minulosti Nejvyšší správní soud ve své judikatuře akceptoval způsobilost určité entity být účastníkem soudního řízení, aniž by tato způsobilost vyplývala výslovně ze zákona.

[14] Nedostatek způsobilosti být účastníkem řízení nemůže zhojit ani argumentace stěžovatelů popisující roli fakult v systému vysokoškolského vzdělávání, včetně akcentu na systém brzd a protivah mezi jednotlivými součástmi a orgány vysoké školy. Přenášet do poměrů vysokých škol a jejich vztahů s fakultami terminologii ústavního práva o systému dělby moci a brzdách a protiváhách je dle Nejvyššího správního soudu velmi násilné. Aniž by soud jakkoli zpochybňoval významnost fakult jako klíčových součástí vysoké školy, stejně jako určitou autonomii rozhodování a jednání jejich orgánů ve vymezených záležitostech, nemůže zákonem vytvořený prostor, v němž se fakulty podílejí na veřejnoprávních úkolech vysoké školy, znamenat, že by zákonodárce přiznal (či zamýšlel přiznat) fakultám být i jen částečnou právní subjektivitu. Podle platné a účinné právní úpravy platí, že pokud orgány fakulty rozhodují a jednají, činí tak vždy „za vysokou školu“, nikoli samostatně svým jménem a na svoji odpovědnost. Tedy i veřejnoprávní úkoly, o nichž stěžovatelé v kasační stížnosti hovoří, jsou veřejnoprávními úkoly vysoké školy jako celku, která jediné má jako právnická osoba právní osobnost, a tedy i odpovědnost navenek.

[15] Z výše popsanych důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že stěžovatelé a), b), c) nemají způsobilost být účastníkem řízení, neboť nemají způsobilost mít práva a povinnosti (právní osobnost), v řízení nevystupují jako správní orgán a žádný zákon jim způsobilost být účastníkem soudního řízení nepřiznává. Proto Nejvyšší správní soud postupoval shodně jako krajský soud v předchozím řízení o žalobě a odmítl kasační stížnosti stěžovatelů a), b) a c) dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

[16] K vlastnímu přezkumu napadeného usnesení tak Nejvyšší správní soud mohl přistoupit pouze na podkladě kasační stížnosti stěžovatele d), přičemž dospěl k závěru, že není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené usnesení krajského soudu způsobilé soudního přezkumu, neboť případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu (ať už pro jeho nesrozumitelnost

či pro nedostatek důvodů) je vadou natolik závažnou, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tedy nejen k námitkám, které stěžovatel d) uplatnil. Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, omezené na případy, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zshledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky [...]*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). „*Přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě*“ (tamtéž, bod 30).

[18] Stěžovatel d) v této souvislosti krajskému soudu vytýká, že pomínil argumentaci obsaženou v bodech III a IV a zčásti v bodě VII žaloby. Bod III žaloby se věnuje tomu, proč má předložená věc spadat do pravomoci správních soudů. Obsahuje obsáhlou citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS, ve věci rozhodování rektora vysoké školy o jmenování děkana fakulty, z jehož pasáží stěžovatelé dovozovali nezbytnost soudní ochrany autonomní sféry fakult. Krajský soud stručně vysvětlil, z jakých důvodů není odkazovaný rozsudek pro souzenou věc rozhodný, neboť se v něm řešila odlišná otázka, a to jmenování děkana (a tedy ochrana veřejných subjektivních práv kandidáta). Především však krajský soud ve vztahu k argumentaci obsažené pod bodem III žaloby předložil vlastní obsáhlý výklad otázky pravomoci správních soudů a podrobně vysvětlil absenci této pravomoci v projednávané věci (viz body 17 až 35 napadeného usnesení). Toto vypořádání žalobní argumentace považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné a nečiní napadené usnesení krajského soudu nepřezkoumatelným. Z odkazovaných pasáží je zřejmé, v čem krajský soud spatřuje nedostatek pravomoci k meritornímu projednání věci. Povinností soudu není vyvracet dílčí vznesené argumenty, je-li rozhodnutí logicky odůvodněno tak, že dostatečně podporuje závěry, k nimž soud v souzeném případě dospěl. „*Soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (nález ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS).

[19] Bod IV žaloby obsahuje argumentaci týkající se toho, že žalobou napadené usnesení je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí, včetně návrhu na případné posouzení žaloby jako zásahové, pokud by se dle názoru krajského soudu o rozhodnutí správního orgánu nejednalo. Rovněž tuto žalobní argumentaci krajský soud přesvědčivě vypořádal. Povaze usnesení akademického senátu jako rozhodnutí správního orgánu se krajský soud věnoval zejména v bodě 23 napadeného usnesení soudu; k povaze tohoto usnesení jako možného zásahu se krajský soud vyjádřil v bodě 25 odůvodnění. Bylo přitom nadbytečné se podrobněji zabývat otázkou, zda je spor účastníků řízení nutno řešit na podkladě žaloby zásahové nebo žaloby proti správnímu rozhodnutí, neboť krajský soud správně věc posoudil tak, že nespadá do pravomoci správních soudů (viz dále).

[20] Nedůvodná je také námitka nepřezkoumatelnosti spočívající v tom, že krajský soud nereagoval na argumentaci směřující proti procesním pochybením při vydávání žalobou napadeného usnesení (část bodu VII žaloby). Jestliže krajský soud žalobu odmítl pro shledané neodstranitelné nedostatky podmínek řízení, nezabýval se případem věcně, a tedy ani neposuzoval možná porušení práv, k nimž mělo dojít v „řízení“ předcházejícím přijetí žalobou napadeného usnesení.

[21] Nejvyšší správní soud tak mohl přistoupit k věcnému přezkumu otázky, která je mezi účastníky řízení předmětem sporu, a to pravomoci správních soudů v projednávané věci. Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. „*[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen*

), správní orgán'), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.“ Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (viz již rozsudek ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS) vychází při zkoumání pravomoci správních soudů z tříprvkové definice přezkoumávané činnosti plynoucí z citovaného § 4 odst. 1 s. ř. s.:

- vůči adresátovi vystupuje orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, fyzická nebo právnická osoba, nebo jiný orgán;

- tato entita má pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (rozhodnutí), či jinak do jejich práv a povinností zasahovat (zásah);

- tuto pravomoc vykonává v oblasti veřejné správy.

[22] Ve správním soudnictví může být přezkumu podrobena pouze taková činnost, která naplňuje všechny tři uvedené definiční prvky současně. Krajský soud správně vyhodnotil, že přijetím žalobou napadeného usnesení, kterým byl schválen vnitřní předpis vysokoškolského ústavu CATRIN, nebylo rozhodováno o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, či jinak do jejich práv zasahováno, a tedy nebyla naplněna druhá podmínka, aby se mohlo jednat o činnost spadající do pravomoci správních soudů. Nejvyšší správní soud pouze koriguje dílčí nesprávnost odůvodnění usnesení krajského soudu, kde se uvádí, že žalobou napadené usnesení nebylo přijato v oblasti veřejné správy. Schvalování vnitřního předpisu školy – vysokoškolského ústavu – se odehrává v rámci výkonu veřejné správy, konkrétně jde o výkon akademické samosprávy. V tomto hodnocení se tedy krajský soud dopustil dílčí nepřesnosti. Ve zbytku jsou však již jeho závěry správné v tom ohledu, že se jedná o nevrchnostenskou (byť veřejnosprávní) činnost směřující výhradně dovnitř vysoké školy, již realizovala právo rozhodovat o svých vnitřních záležitostech. Přijetí usnesení o schválení statutu CATRIN proto nemohlo mít dopad do práv a povinností či právní sféry jiných osob, které by byly vůči škole v subordinálním postavení a vůči kterým by vysoká škola vykonávala veřejnou moc. Ve vztahu k stěžovateli d) tak přijetí žalobou napadeného usnesení nepředstavovalo vydání správního rozhodnutí, které by mu přiznávalo, měnilo, rušilo, anebo závazně určovalo jeho veřejná subjektivní práva nebo povinnosti; a nepředstavovalo ani jiný zásah vysoké školy do jeho práv či jeho právní sféry.

[23] Je tedy nadbytečné zabývat se tím, jakou konkrétní formou by případně měla být ochrana právům poskytnuta, a stejně tak není podstatné, zda přijetí žalobou napadeného usnesení představovalo rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., anebo zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., jak se kasační stížnost pokouší rozlišovat v bodech 5a a 5b. Rozhodující je skutečnost, že nebylo rozhodováno nejen o právech a povinnostech stěžovatele d) (a ani jinak zasahováno do jeho právní sféry), ale nebylo rozhodováno ani o právech a povinnostech (či zasahováno do práv) kohokoli jiného – konkrétních fyzických či právnických osob. Kasační stížnost ostatně žádné tvrzení ani argumentaci stran otázky, v čem by konkrétní zásah do práv (právní sféry) stěžovatele d) měl spočívat, neobsahuje. Argumentace v bodech 5a a 5b (případně 5d) kasační stížnosti se dotýká výhradně tvrzených zásahů vůči stěžovatelům a), b), c).

[24] Z týchž důvodů je nadbytečné zabývat se otázkou, zda žalobou bylo napadeno usnesení, jímž byl statut CATRIN schválen, nebo také přímo tento vnitřní předpis. Ani jeden z uvedených aktů totiž není s to zasáhnout do práv a povinností či do právní sféry stěžovatele d) nebo kohokoli jiného.

[25] Krajský soud tak správně vyhodnotil, že činnost spočívající v přijetí žalobou napadeného usnesení nespadá do pravomoci správních soudů, jak je vymezena v § 4 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s., a žalobu z těchto důvodů správně odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Na základě uvedených skutečností tak kasační stížnost stěžovatele d) není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

Pobyt cizinců: obcházení zákona účelově prohlášeným souhlasem o otcovství vůči nezletilému dítěti; nejlepší zájem dítěte; nemožnost nucené realizace vycestování; odeprání pobytu

k § 33 odst. 1, § 50 a § 87f odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 14 odst. 4 a čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

k čl. 20 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie

I. Z rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (zde matky občana České republiky) z důvodu obcházení zákona účelově prohlášeným souhlasem o otcovství vůči nezletilému dítěti [§ 87f odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] přímo neplyne definitivní povinnost cizince území České republiky opustit, a to ani s ohledem na stanovenou lhůtu k vycestování anebo následně udělený výjezdní příkaz (§ 50 citovaného zákona). Nepřiměřenost zásahu takového rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince, resp. jeho nezletilého dítěte (občana České republiky), tak nelze bez dalšího shledat pouze v tom, že cizinec na území České republiky o toto nezletilé dítě výhradně pečuje.

II. Pokud je nezletilé dítě (občan České republiky) pobývající s cizincem na území České republiky na cizinci závislé, nemůže být cizinec k povinnosti vycestovat z území nucen. Jestliže by společně s ním muselo z území vycestovat i nezletilé dítě, bylo by jako občan České republiky nuceno k opuštění vlasti (čl. 14 odst. 4 věta druhá Listiny základních práv a svobod), resp. jako občan Evropské unie k opuštění území Evropské unie [čl. 20 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování EU]. Pokud by naopak na území České republiky zůstalo a cizinec byl nucen vycestovat bez něj, byl by takový postup v rozporu s nejlepším zájmem dítěte a s právem rodiče na péči o dítě, resp. právem dítěte na péči rodiče (čl. 32 odst. 4 věta před středníkem Listiny základních práv a svobod).

III. Není-li nucená realizace vycestování cizince možná z důvodu, že na území České republiky pečuje o nezletilé dítě, které je občanem České republiky, je cizinec po udělení výjezdního příkazu, který je též dočasným oprávněním k pobytu na území České republiky, oprávněn požádat o vízum za účelem strpení pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, tedy z důvodu, že mu ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá. Tato překážka vycestování je časově omezená a trvá po dobu, kdy je nezletilé dítě odkázáno na výchovu a péči ze strany cizince. Zákaz „odepření pobytu“ ve smyslu rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, přitom nelze vykládat tak, že cizinec, který je rodičem občana Evropské unie, má právo na jakékoliv pobytové oprávnění, musí však mít reálnou možnost získat alespoň nějaký (legální) pobytový status, byť ne nutně ten pro něj nejvýhodnější.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2021, čj. 8 Azs 303/2019-49)

Prejudikatura: č. 2987/2014 Sb. NSS, č. 3009/2014 Sb. NSS, č. 3988/2020 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 234/2012 Sb.; rozsudek velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 3. 2011, *Ruiz Zambrano* (C-34/09).

Věc: B. T. S. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o přechodný pobyt, o kasační stížnosti žalobkyně.

Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 20. 9. 2018 ukončilo přechodný pobyt žalobkyně na území České republiky podle § 87f odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců a současně jí dle § 87f odst. 4 téhož zákona uložilo lhůtu 60 dnů k vycestování z území. Žalobkyně se podle ministerstva dopustila obcházení tohoto zákona s cílem získat oprávnění k pobytu na území, a to účelovým souhlasným prohlášením o otcovství J. P. k nezletilému B. K. S. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 12. 2018 zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Žalovaná zdůraznila, že účelové prohlášení o otcovství správní orgány již dostatečně zjistily v řízeních o žádostech žalobkyně o udělení trvalého pobytu, které zamítly. Ani správní soudy následným žalobám a kasačním stížnostem nevyhověly. Žalobkyně v řízení o ukončení přechodného pobytu nespolupracovala a odmítla odpovídat na otázky týkající se případného dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 20. 9. 2019, čj. 59 A 3/2019-36, zamítl. Odkázal zejména na dřívější rozsudky ve věci rozhodnutí o udělení trvalého pobytu, v nichž se již okolnostmi účelovosti souhlasného prohlášení o otcovství vůči nezletilému synovi žalobkyně dostatečně zabýval. Připomněl, že principy plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se účelovosti jsou pouze demonstrativní a nenaplnění některého z nich automaticky neznamená, že se o účelové určení otcovství nejedná. Krajský soud posoudil skutkový stav jako dostatečně zjištěný, neboť ve správním spisu žalované jsou založena jak výše zmíněná pravomocná rozhodnutí, tak protokoly o výsledku žalobkyně a J. P. (tvrzeného otce nezletilého), přičemž závěr o obcházení zákona o pobytu cizinců vedoucí k vydání rozhodnutí ministerstva byl opřen o jejich rozdílné výpovědi. Co se námitky nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života týče, bylo zejména na žalobkyni, aby tvrdila, jaké má na území ČR vazby a případně navrhla důkazy. Žalobkyně však ve správním řízení odmítla k těmto otázkám vypovídat, ani v žalobě neuvedla, že by měla na území ČR rodinný či jiný blízký vztah k dalším osobám. Správní orgány zrekapitulovaly osobní situaci žalobkyně a dostatečně se otázkou zásahu do jejího soukromého a rodinného života zabývaly, stejně jako tím, jaký dopad bude mít rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu a povinnost vycestovat z ČR na životy jejich nezletilých dětí (vč. syna, který je občanem ČR). Navíc žalobkyně si v době účelového prohlášení o otcovství měla být vědoma možného důsledku ztráty pobytového oprávnění včetně důsledků pro rodinný život její a jejich dětí. Veřejný zájem na ukončení pobytu cizince obcházejícího zákony je zde proto velmi silný.

Proti tomuto rozsudku žalobkyně (stěžovatelka) brojila kasační stížností. Uvedla, že se krajský soud relevantně nevypořádal s žalobními námitkami a pouze aproboval závěry žalované. Nesprávně krajský soud posoudil otázku nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Správní orgány výslech stěžovatelky a J. P. vykládaly pouze v její neprospěch a ignorovaly skutečnosti svědčící v její prospěch. Faktory účelovosti určení otcovství nebyly v projednávané věci prokázány, nadto bylo třeba řádně označit, v čem správní orgány a krajský soud shledávají jednání vedoucí k závěru o naplnění podmínek pro ukončení přechodného pobytu. V tom krajský soud pouze odkázal na jiné pobytové řízení, v němž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o udělení trvalého pobytu. To však správní orgány nezabavuje povinnosti skutková zjištění dostatečně odůvodnit a přihlídnout k ustálené judikatuře, zejména jedná-li se v tomto řízení o „nižší“ pobytové oprávnění. Bylo povinností správních orgánů prokázat obcházení zákona ze strany stěžovatelky. Ani správní orgány, ani krajský soud se nevypořádaly s „intenčním“ výkladem obou výslechů, přičemž není přípustné, aby byl závěr žalobou napadeného rozhodnutí vystaven pouze na protokolech o výslechu, a zároveň aby krajský soud pouze odkázal na rozhodnutí v jiných pobytových řízeních bez ohledu na podrobnost odůvodnění ze strany žalované, resp. ministerstva v nyní projednávané věci. Řízení o ukončení pobytového oprávnění je zahajováno z moci úřední (na rozdíl od řízení o povolení k trvalému pobytu), břemeno tvrzení a důkazní tedy leží na správních orgánech. Výsledky stěžovatelky a J. P. se navíc uskutečnily až sedm let po narození jejich syna, proto bylo pochopitelné, že se v některých aspektech jejich výpovědi lišily. Oba hovořili jiným jazykem, proto je možné, že s ohledem na komunikaci vnímali realitu zkresleně. Z provedených výslechů nebylo nadto zřejmé, že by J. P. získal za zapsání do rodného listu jakýkoliv majetkový anebo jiný prospěch.

Stěžovatelka dále namítala, že závěry krajského soudu a žalované byly nepřezkoumatelné a nesprávné co do posouzení otázky přiměřenosti zásahu žalobou napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, jakož i soukromého a rodinného života jejího nezletilého dítěte. Krajský soud uvedl, že stěžovatelce nebylo bráněno v soukromém a rodinném životě, neboť rodina hovořila vietnamsky a syn (občan ČR) ve Vietnamu dokonce pobýval, proto by pro ně neměl být problém realizovat společný život v zemi původu stěžovatelky. Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, že překážkou nebyla dle krajského soudu skutečnost, že syn stěžovatelky je občanem ČR, a byl by *de facto* nucen k opuštění vlasti. Skutečnosti uvedené krajským soudem ohledně fungování rodiny by nemohly v tomto obstát, a to i kvůli nutnosti změny školy v případě syna stěžovatelky. Jako občan ČR má právo na území zdejšího státu setrvat a má právo na to, aby zde byl se svou rodinou. V tomto směru krajský soud neovzal na zřetel čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami týkajícími se závěrů krajského soudu ohledně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení a použitelnosti výsledků stěžovatelky a J. P. pořízených v jiném správním řízení. Krajský soud uvedl, že skutkový stav správní orgány zjistily dostatečně s ohledem na uvedené protokoly o výslechu a dřívější pravomocná rozhodnutí o tom, že se stěžovatelka dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců. Ve zbytku odkázal na své dřívější rozsudky, jimiž zamítl přechozí stěžovatelčiny žaloby proti rozhodnutí o neudělení trvalého pobytu, v nichž se podrobně zabýval požadavky plynoucími z judikatury správních soudů na zjištění účelového souhlasného prohlášení o otcovství. Pokud stěžovatelka zpochybňuje použitelnost protokolů o zmíněných výsleších pořízených v dřívějším správním řízení, je třeba odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, čj. 6 Azs 331/2017-19. V něm zdejší soud (s odkazem na svůj rozsudek ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 23/2011-88) ve vztahu k obdobné otázce posouzení účelovosti uzavření manželství konstatoval, že „protokoly o výsleších z jednoho řízení mohou být použity v jiném řízení, neboť § 50 odst. 1 správního řádu počítá s tím, že podkladem rozhodnutí mohou být i skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, a toto opakovaně potvrdila i judikatura. Lze jen dodat, že první výpověď k okolnostem uzavření manželství v případech, kdy má správní orgán podezření o účelovosti sňatku, může být klíčovým důkazem, neboť u opakovaného výslechu se mohou manželé na odpovědích předem domluvit. I z tohoto důvodu je logické, když správní orgán vychází z protokolů o výsleších ohledně uzavření manželství cizince pořízených v rámci jiného řízení.“ Uvedené závěry platí i v nyní projednávané věci a krajskému soudu nelze vytýkat, pokud aproboval postup žalované, která rozhodnutí opřela zejména o uvedené protokoly a z nich patrné neshody ve výpovědích mezi stěžovatelkou a tvrzeným otcem nezletilého. Nejvyšší správní soud dodává, že uvedené neshody o podstatných skutečnostech z jejich vzájemného vztahu nejsou pouze dílčí a založené odlišným kulturním (či jazykovým) vnímáním, jak nyní stěžovatelka uvádí. Jedná se o zcela zásadní rozpory v mnoha aspektech týkajících se časového sledu podstatných událostí, ostatních osob v jejich okolí či místech společného setkávání, zmiňovány jsou konkrétně například i rozpory ohledně okolností jejich seznámení, místa jejich tehdejšího bydliště, posléze péče o syna apod. (k tomu obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2014, čj. 1 Azs 195/2014-36, anebo *a contrario* rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2018, čj. 10 Azs 68/2018-39).

[11] Je sice třeba souhlasit se stěžovatelkou, že oproti řízení o žádosti o udělení trvalého pobytu bylo řízení o ukončení přechodného pobytu (jehož výsledné rozhodnutí bylo předmětem přezkumu před krajským soudem) zahajováno *ex officio*, což s sebou nese odlišný režim vztahující se k břemenu tvrzení a důkaznímu břemenu. V nyní projednávaném případě tedy byly správní orgány zatíženy vyšším požadavkem na prokázání skutkového stavu než v předchozích pobytových řízeních, na jejichž zjištění ministerstvo i žalovaná dále odkazují. Výše uvedené však bez dalšího neznamena, že skutkový stav v řízení o ukončení přechodného pobytu stěžovatelky nebyl zjištěn dostatečně. Pokud z obsahu správního spisu – byť částečně vycházejícím z jiného (návrhového) řízení – plynou dostatečná skutková zjištění ohledně účelovosti prohlášení o otcovství, skutkový stav i v řízení zahajovaném *ex officio* může obstát. Je na stěžovatelce, aby se v případě nesouhlasu s tímto závěrem pokusila (ať již ve správním řízení či před správními soudy) vyvrátit jeho úplnost anebo přesvědčivost. Stěžovatelce nelze přisvědčit, že by správní orgány anebo krajský soud braly v potaz pouze okolnosti svědčící v její neprospěch a nezhledňovaly skutečnosti plynoucí z výslešků, které svědčí v její prospěch. S jejími konkrétními výtkami týkajícími se nenaplnění kritérií plynoucích z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 6. 8. 2013, čj. 8 As 68/2012-39) ohledně účelovosti prohlášení o otcovství se již krajský soud plně vypořádal v napadeném rozsudku. Uvedl, že tato kritéria jsou pouze demonstrativní, tudíž nemusí být vždy naplněna všechna, jedná se pouze o výčet možných „podezřelých okolností“ svědčících o obcházení zákona o pobytu cizinců uvedeným způsobem. Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje popsáný závěr krajského soudu a zdůrazňuje, že i v případě demonstrativního charakteru těchto kritérií je na správních orgánech, aby přesně označily, v jakých skutečnostech naplnění obcházení zákona pro účelovost prohlášení o otcovství shledávají. V tomto ohledu však plně postačuje, pokud krajský soud v podrobnostech odkázal na dřívější rozsudek ve věci žaloby stěžovatelky proti rozhodnutí o neudělení trvalého pobytu, v němž se touto otázkou blíže zabýval. Tento postup je v dané situaci zcela pochopitelný a není v rozporu se zákonem, byť to stěžovatelka nyní (navíc spíše obecně) namítá. Jak je popsáno výše, v projednávané věci vyplynul závěr správních orgánů aprobovaný krajským soudem (s přihlédnutím k uvedeným judikaturním

kritériím) o účelovosti společného prohlášení stěžovatelky a J. P. přímo z jejich výsledků. Stěžovatelce se jej ani nyní nepodařilo přesvědčivým způsobem zvrátit, proto je kasační námitka vztahující se k posouzení skutkového stavu nedůvodná. K tomu Nejvyšší správní soud nad rámec již uvedeného dodává, že v obdobné situaci, jako je stěžovatelka, přichází v úvahu doložení tvrzení o skutečném otcovství například i genetickým testem (v dané věci není z ničeho patrné, že by to nebylo možné), který by mohl účelovost společného prohlášení stěžovatelky a J. P. o jeho otcovství k B. K. S. vyvrátit. Nutno dodat, že případná absence biologického otcovství sama o sobě účelovost prohlášení o otcovství nezakládá, jedná se pouze o jeden z faktorů, ke kterým lze přihlížet (viz výše citovaný rozsudek NSS čj. 8 As 68/2012-39).

[12] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud i žalovaná nesprávně posoudily přiměřenost dopadu rozhodnutí o ukončení jejího přechodného pobytu na území ČR do soukromého a rodinného života jí i jejích nezletilých dětí. Zejména v tomto kontextu uvádí, že v důsledku daného rozhodnutí bude muset vycestovat z ČR, kde má po mnoho let určité vazby, a s ní budou muset vycestovat i její děti včetně nezletilého syna, který je občanem ČR a navštěvuje zde školu. Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval, stejně tak lze odkázat na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudky citované v bodě 25 výše uvedeného rozsudku NSS čj. 8 As 68/2012-39). Je sice pravdou, že v nyní projednávané věci se jedná o rozhodnutí mající závažnější dopad do života stěžovatelky (a potažmo i jejích nezletilých dětí), než tomu bylo v případech předchozích rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení trvalého pobytu (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 7 As 112/2011-65, a výše citovaný čj. 8 As 68/2012-39, či náleze Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, č. 234/2012 Sb.). To však samo o sobě neznamená, že je takový zásah do soukromého a rodinného života vyloučen. Vyloučen je pouze takový zásah, který by byl nepřiměřený, přičemž povinnost zkoumat přiměřenost plyne přímo z § 87f odst. 3 *in fine* ve spojení s § 174a odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Za zcela nepřiměřený [a to i v intencích Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)] by podle Nejvyššího správního soudu byla např. situace, kdy by rozhodnutí vedlo k oddělení rodičů od svých nezletilých dětí a naopak (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 9 Azs 352/2019-33).

[13] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 301/2019-40, č. 3988/2020 Sb. NSS, jsou správní orgány mj. povinny se přiměřeností dopadů do soukromého a rodinného života zabývat tehdy, pokud je rodiči nezletilého občana ČR, o něž výlučně pečuje, uložena povinnost opustit území. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že takové rozhodnutí je v rozporu s čl. 14 odst. 4 větou druhou Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle níž občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti. Tímto směrem vede nyní část své kasační argumentace i stěžovatelka, neboť uvádí, že její syn má jakožto občan ČR právo zde zůstat se svou rodinou. Nejvyšší správní soud se tedy v projednávané věci musel zabývat otázkou, zdali by žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí ministerstva vedlo k porušení výše uvedeného ústavně zaručeného práva nezletilého syna stěžovatelky.

[14] Nejvyšší správní soud považuje v prvé řadě za důležité podotknout, že krajský soud vydal nyní napadené rozhodnutí před vydáním výše označeného rozsudku zdejšího soudu, který přinesl v tomto ohledu nové právní závěry. Proto krajskému soudu nelze vytýkat, že je nezohlednil a blíže se s nimi nevypořádal. Přesto se však v návaznosti na shora citované závěry judikatury nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit s tím, že zásah do práv nezletilých dětí stěžovatelky (včetně občana ČR) by nemohl být nepřijatelný, pokud mohou svůj život realizovat v případě nuceného vycestování stěžovatelky ve Vietnamu. Je totiž třeba přihlídnout k tomu, že stěžovatelka je výlučnou pečující osobou o nezletilého B. K. S. (kterému je v době vydání tohoto rozsudku 11 let). Pokud by tedy stěžovatelka byla nucena území ČR opustit, nastala by buď situace, kdy zde její nezletilý syn (občan ČR) zůstane, avšak bude od matky odloučen (přičemž nelze s jistotou odhadovat, na jak dlouhou dobu by k takovému odloučení došlo s ohledem na složitost vízového procesu), anebo situace, kdy bude za účelem společného rodinného života fakticky společně se stěžovatelkou nucen k opuštění své vlasti. První scénář je zcela zjevně v rozporu s nejlepším zájmem dítěte (čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte) zdůrazňovaným v judikatuře zdejšího soudu, Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Druhý scénář je pak ve smyslu výše citované judikatury rozporný s čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny (k tomu blíže srov. body 13 až 14 citovaného rozsudku NSS čj. 10 Azs 301/2019-40). Pouze pro úplnost je k tomu nutno dodat, že ačkoliv na území ČR pobývá J. P., který je zapsán jako otec nezletilého syna stěžovatelky, nelze spoléhat na jeho případnou péči o B. K. S., a to zejména s ohledem

na skutečnosti, které vyšly najevo v tomto i předchozích správních řízeních a které vedly k rozhodnutí o ukončení stěžovatelčina přechodného pobytu (a to i přesto, že stěžovatelka sama ve snaze uspět ve své věci uváděla, že pan P. o nezletilého jeví opravdový zájem). Jelikož je především nezbytné chránit zájmy nezletilého (občan ČR), vychází Nejvyšší správní soud z toho, že jedinou pečující osobou je v jeho případě pouze stěžovatelka. Proto je potřeba zdůraznit, že důsledkem ukončení stěžovatelčina pobytu nemůže být její nucené vycestování z území ČR, neboť by takový důsledek byl nutně v rozporu s ústavně zaručenými základními právy jí anebo jejího syna. Dále tedy Nejvyšší správní soud posuzoval to, zdali by taková situace byla bezprostředním důsledkem žalobou napadeného rozhodnutí.

[15] Žalovaná potvrdila rozhodnutí, kterým ministerstvo pro obcházení zákona o pobytu cizinců ukončilo přechodný pobyt stěžovatelky jakožto rodinné příslušnice občana Evropské unie podle § 87f odst. 3 písm. c) téhož zákona. Stejným rozhodnutím ministerstvo ve smyslu § 87f odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanovilo stěžovateli lhůtu k vycestování v délce 60 dnů, v níž je povinná se dostavit na pracoviště ministerstva za účelem udělení výjezdního příkazu. Samotné rozhodnutí ministerstva však výjezdním příkazem (§ 50 zákona o pobytu cizinců) není. Výjezdní příkaz je doklad, který z moci úřední mj. uděluje ministerstvo po zrušení nebo uplynutí platnosti dlouhodobého víza po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení nebo zániku platnosti povolení k dlouhodobému nebo povolení k trvalému pobytu, po zrušení přechodného pobytu občanu EU, po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU nebo po ukončení poskytování ochrany na území podle zvláštního právního předpisu [§ 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území; v době jeho platnosti není cizinec za pobytu na území oprávněn podat žádost o udělení dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, s výjimkou žádosti podané podle § 33 odst. 1 a § 42e zákona o pobytu cizinců (§ 50 odst. 3 téhož zákona). Při ukončení pobytu občanu EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi se stanoví doba pobytu na výjezdní příkaz minimálně na 1 měsíc (§ 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Výjezdní příkaz má tvar štítku, který policie, ministerstvo nebo Ministerstvo zahraničních věcí vyznačí do cestovního dokladu, v odůvodněných případech může být výjezdní příkaz vyznačen mimo cestovní doklad (§ 50 odst. 7 téhož zákona). Výjezdní příkaz není rozhodnutím, podle judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o administrativní úkon.

[16] Rozhodné pro nyní projednávanou věc je, že ze samotného rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu definitivně nevyplývá nucené vycestování stěžovatelky. V tomto ohledu je nutno poukázat na odlišnou povahu rozhodnutí o ukončení (přechodného) pobytu oproti jiným typům rozhodnutí, zejména správnímu vyhoštění (§ 118 zákona o pobytu cizinců; k účinkům správního vyhoštění srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 As 101/2012-68, č. 2987/2014 Sb. NSS) anebo povinnosti opustit území (§ 50a téhož zákona). Podstatou těchto rozhodnutí je totiž přímé a bezprostřední stanovení povinnosti cizince k opuštění území (v případě správního vyhoštění též zákazu pobytu na území ČR či států EU po stanovenou dobu), zatímco z rozhodnutí o ukončení (přechodného) pobytu plyne pozbytí pobytového titulu a stanovení určité doby (lhůty k vycestování), po níž bude pobyt cizince bez dosavadního pobytového oprávnění na území ČR tolerován. Přestože byl stěžovatelce ukončen přechodný pobyt, udělení výjezdního příkazu (které jí v návaznosti na napadené rozhodnutí ministerstvo vydá) je – i přes označení tohoto administrativního úkonu – oprávněním cizince přechodně pobývat na území ČR po stanovenou dobu, přičemž tento pobyt má směřovat zejména k provedení neodkladných záležitostí a případnému následnému vycestování. Jakkoliv má tedy vydání výjezdního příkazu vést primárně k přípravě na vycestování cizince z území ČR, nemůže-li cizinec vycestovat, má právo v době platnosti výjezdního příkazu požádat o povolení k přechodnému pobytu, mj. o vízum za účelem strpení pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců [vyjma důvodu podle § 33 odst. 1 písm. c) téhož zákona, k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 8 As 119/2012-32, č. 3009/2014 Sb. NSS]. Z výše uvedeného tedy plyne, že ani samotné rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu, ani následné udělení výjezdního příkazu (které není samo o sobě předmětem tohoto řízení) není přímým zásahem do práv stěžovatelky a jejích nezletilých dětí spočívajícím v jejím (jejich) nuceném vycestování z území ČR. Rozhodnutí ministerstva potvrzené žalovanou „pouze“ ukončuje dosavadní pobytové oprávnění stěžovatelky. Lze z něj zároveň dovodit, že pokud stěžovatelka ve stanovené době nevycestuje a zároveň si svůj pobytový režim neupraví (např. nepodá žádost o udělení víza za účelem strpení pobytu), bude na území ČR pobývat bez pobytového oprávnění, a tedy nelegálně.

[17] K výše uvedenému je třeba dále dodat, že postup ministerstva je upraven přímo v zákoně o pobytu cizinců. Z § 87f odst. 4 plyne, že „[m]inisterstvo v rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie výjezdní příkaz; rodinný příslušník občana Evropské unie je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat.“ Ministerstvo tedy nemá prostor pro správní uvážení, zdali v konkrétním případě stanovit lhůtu k vycestování (anebo následně udělit výjezdní příkaz, k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 81/2013-19) či nikoliv, neboť ji stanovuje v souvislosti s rozhodnutím o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU. Ministerstvo je sice podle § 87f odst. 3 *in fine* zákona o pobytu cizinců povinno zohlednit zásah do rodinného a soukromého života. Takové posouzení se však vztahuje primárně k samotnému rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana ČR, nikoliv ke stanovení lhůty k vycestování (přičemž platnost následně vydaného výjezdního příkazu musí být v případě rodinných příslušníků občanů EU stanovena v minimální délce 1 měsíc, viz výše odkazovaný § 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka získala status rodinné příslušnice občana EU tím, že se dopustila obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území ČR, a to účelovým souhlasným prohlášením o otcovství (viz výše). Zákon o pobytu cizinců s takovým porušením zákona spojuje právě rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu získaného z tohoto titulu. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 9. 5. 2018, čj. 9 Azs 30/2018-45, „je-li prokázáno obcházení zákona ze strany rodičů, lze jim odeprít získání pobytového titulu odvozeného od účelově získaného státního občanství ČR jejich dítěte [...], s takto získaným státním občanstvím nezletilého již nic učinit nelze. [...] Účelem zjednodušených podmínek pro získání pobytového oprávnění rodinnými příslušníky je především ochrana zájmů českého občana, respekt k jeho rodinnému a soukromému životu, na což má ústavně garantované základní právo, nikoli následná legalizace pobytu jeho rodinných příslušníků.“ V kontextu uvedeného by tedy bylo absurdní, pokud by stěžovatelce nemohl být pro zásah do rodinného a soukromého života jí a jejího nezletilého syna ukončen přechodný pobyt získaný z titulu, že je matkou občana ČR, pokud syn toto občanství nabyl v důsledku obcházení zákona o pobytu cizinců právě ze strany stěžovatelky.

[18] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že nemožnost vycestování stěžovatelky z výše popsaných důvodů (resp. protiústavnost takového donucení) sama o sobě nezakládá nepřiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života (jejího i jejích dětí). Jak už konstatovaly správní orgány i krajský soud, k určitému zásahu do soukromého a rodinného života rodiny stěžovatelky dojde. Je však třeba zohlednit, že stěžovatelka odmítla v průběhu správního řízení k těmto otázkám vypovídat a správnímu orgánu I. stupně nesdělila žádné okolnosti nad rámec těch, které mu byly známy z úřední činnosti, v čem zásah do svého rodinného a soukromého života shledává. Přestože platí, že správní orgány jsou povinny dostatečně zjistit skutkový stav i co do otázky přiměřenosti daného rozhodnutí, nelze přehlédnout, že je to právě cizinec, kdo disponuje informacemi o svém soukromém a rodinném životě, které může (ve vlastním zájmu) správními orgánům sdělit. Po správních orgánech tedy nelze vyžadovat, aby samy zjišťovaly a pátraly po podrobnostech a specifikách soukromí cizince (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2020, čj. 1 Azs 260/2020-27). Naopak při zjišťování skutkového stavu vycházejí z toho, co jim uvede v průběhu řízení sám cizinec anebo co je jim známo z úřední činnosti (např. dřívějších rozhodnutí) či co plyne z obsahu správního spisu (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, čj. 8 Azs 36/2019-42). Stěžovatelka v průběhu správního řízení žádné podrobné skutečnosti nesdělila a konkrétní námitky v tomto směru vznesla až před správními soudy. Na skutečnosti, které byly ve správním řízení známé (zejména pobyt nezletilých dětí na území ČR), správní orgány reagovaly. Žalovaná navíc v žalobou napadeném rozhodnutí zdůraznila, že stěžovatelce není rozhodnutím ministerstva a zamítnutím odvolání proti danému rozhodnutí znemožněno realizovat svůj soukromý a rodinný život na území ČR, jakož i to, že z těchto rozhodnutí neplyne ani žádný zákaz pobytu. Z toho důvodu tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí a rozsudek krajského soudu ve vztahu k otázce přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života hlediska uplatněných kasačních námitek obstojí.

[19] S ohledem na výše citovanou judikaturu zdejšího soudu je však třeba se dále zabývat tím, zdali není žalobou napadené rozhodnutí protiústavní ve smyslu státoobčanských práv nezletilého syna stěžovatelky. Jak je uvedeno výše, z rozhodnutí správních orgánů pro stěžovatelku neplyne zákaz pobytu na území ČR. S tím se ztotožnil i krajský soud a dále doplnil, že stěžovatelka může požádat o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování z území brání překážka na její vůli

nezávislá. Nejvyšší správní soud se s touto úvahou z velké míry ztotožňuje. Jak je již uvedeno výše v tomto rozsudku, o vízum za účelem strpění může cizinec požádat i poté, kdy mu byl vydán výjezdní příkaz v návaznosti na rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu a stanovení lhůty k vycestování. Byť ustanovení uvedené krajským soudem na stěžovatelčinu situaci na první pohled nedopadá (v jejím případě se nejedná o objektivní nemožnost vycestování, ale o nemožnost ji k vycestování nutit vzhledem ke státoobčanským právům jejího nezletilého syna), výlučná rodičovská péče o nezletilého syna, který má právo na území ČR zůstat, jí bezpochyby ve vycestování brání, k čemuž je třeba přihlídnout. Možnost získat oprávnění k pobytu na území ČR z tohoto titulu (vízum za účelem strpění) je postačující i z hlediska práv plynoucích z občanství EU [které má podle čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) každý občan členského státu EU]. K tomu je třeba dodat, že velký senát Soudního dvora Evropské unie v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, dospěl k závěru, že čl. 20 SFEU v zásadě brání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníkovi třetího státu, na kterého jsou výživou odkázány jeho děti nízkého věku, jež jsou občany Unie, právo na pobyt v členském státě, v němž mají tyto děti bydliště a jehož mají státní příslušnost, neboť taková rozhodnutí by uvedené děti připravila o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených se statusem občana EU (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, čj. 1 Azs 302/2020-45). Pojem „odepření pobytu“ však není možno vykládat tak, že rodič občana EU má právo na jakékoliv pobytové oprávnění, o které požádá, ale je třeba jej chápat jako nemožnost odepření všech pobytových titulů. Zjednodušeně řečeno, cizinec musí mít reálnou možnost získat alespoň nějaký (legální) pobytový status, avšak nemusí se jednat o status pro něj nejvýhodnější.

[20] Tak je tomu i v případě stěžovatelky. Obcházením zákona o pobytu cizinců (účelovým souhlasným prohlášením o otcovství) získala oprávnění k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území ČR. Jelikož jí však bylo takové obcházení zákona prokázáno (s čímž se i NSS plně ztotožnil, jak plyne z výše uvedeného), rozhodlo ministerstvo podle § 87f odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců o ukončení přechodného pobytu stěžovatelky. Bude-li stěžovatelce v návaznosti na dané rozhodnutí udělen výjezdní příkaz, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ve smyslu výše citovaného rozsudku zdejšího soudu čj. 10 Azs 301/2019-40 stěžovatelka nemůže být k vycestování nucena. Společně s ní by totiž buď byl nucen k vycestování i její syn, který je na péči a výživu stěžovatelky odkázán, což by představovalo zásah do jeho práv ve smyslu čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny a čl. 20 SFEU, anebo by stěžovatelka musela opustit území ČR a o nezletilého by neměl kdo z blízkých rodinných příslušníků pečovat, což je zcela v rozporu s jeho nejlépeším zájmem. Vycestování stěžovatelky tak nemůže být nuceně realizováno. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže založit nezákonnost (anebo dokonce protiústavnost) rozhodnutí o ukončení jejího přechodného pobytu. Rovněž právo EU upravuje možnost členských států přijmout opatření k ochraně před zneužíváním práv nebo podvody v souvislosti s volným pohybem občanů EU a jejich rodinných příslušníků, konkrétně před „*účelovými manželstvími nebo jakoukoliv jinou formou vztahů uzavíraných výlučně za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt*“ (viz bod 28 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států).

[21] Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka tak může podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění jejího pobytu na území ČR, přičemž udělení takového pobytového oprávnění (být časově omezeného) odpovídá požadavkům plynoucím z primárního práva EU a jeho výkladu Soudním dvorem EU. Tato překážka vycestování je časově omezená a trvá po dobu, kdy je její syn odkázán na stěžovatelčinu výchovu a péči. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud do určité míry koriguje právní závěry krajského soudu ohledně možnosti realizace soukromého a rodinného života stěžovatelky a její rodiny ve Vietnamu (čemuž však ani odůvodnění tohoto rozsudku nijak nebrání). Nezletilý syn stěžovatelky má totiž podle judikatury zdejšího soudu jakožto státní občan právo na území ČR pobývat anebo jej opustit, správní orgány však nejsou oprávněny jej k opuštění území jakkoliv nutit, a to ani zprostředkovaně. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že stěžovatelka nemůže v návaznosti na tento rozsudek (jemuž předcházelo přiznání odkladného účinku kasační stížnosti mající dopad na vykonatelnost rozsudku krajského soudu i rozhodnutí ministerstva a žalované) zůstat zcela pasivní, neboť by jí hrozilo, že na území ČR zůstane bez jakéhokoliv pobytového oprávnění, což s sebou může nést další právní důsledky. Naopak, bude-li mít zájem o setrvání na území ČR a úpravu svého pobytového režimu, je třeba, aby v tomto směru podnikla náležité kroky (viz např. již výše zmíněná žádost o udělení víza za účelem strpění). Je tedy na stěžovatelce, zda využije možnosti požádat o vízum za účelem strpění na území ČR (anebo případně

o jiný pobytový titul) i přes méně výhodný status, který s takovým pobytovým oprávněním souvisí, anebo se (i s ohledem na svou nepřílišnou integraci do české společnosti zjištěnou správními orgány) rozhodne k vycestování společně se svými dětmi do země původu a řešení nastalé situace jinou cestou. K takovému vycestování však nemůže být ze shora popsaných důvodů nucena, byť jeho nemožnost sama o sobě nevede v projednávané věci k důvodnosti kasační stížnosti.