

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4^{2022 / XX. ROČNÍK / 30. 4. 2022}

OBSAH

4308	Územní plánování: zásady územního rozvoje; územní rezerva	262
4309	Daňové řízení: vázanost správce daně usnesením o zajištění finančních prostředků	264
4310	Věda a výzkum: zápis výzkumné organizace do seznamu; absence prováděcího právního předpisu; požadavky pro uznání zápisu; odůvodnění správního rozhodnutí povinnost správních orgánů odůvodnit rozhodnutí a vypořádat se s námitkami.....	266
4311	Právo na informace: osoba z široké veřejnosti; přímý účinek AML směrnice	275
4312	Pandemický zákon: povinnost kontrolovat splnění podmínek bezinfekčnosti.....	281
4313	Pandemický zákon: diskriminace; povinnosti zákazníků; cíl mimořádného opatření	289
4314	Advokacie: prokázání splnění podmínky vysokoškolského vzdělání v oboru právo	305
4315	Kompetenční spory: orgán příslušný k rozhodnutí o nároku příslušníka bezpečnostního sboru na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím	310
4316	Zemědělství: aktualizace evidence půdy	317
	Správní řízení: obecné zásady; předběžná otázka.....	317
4317	Zdravotnictví: oční optik; činnosti související s poskytováním zdravotní péče	323
4318	Daňové řízení: nařízení daňové exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb; návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce	328
4319	Kompetenční spory: ochrana pořádku ve státní správě jako vnitřní věc	334
4320	Kompetenční spory: odvolání proti rozhodnutí o žádosti o informace; příspěvková organizace zřízená krajem.....	339
4321	Rozšířený senát: vázanost právním názorem při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu.....	342
	k § 78 odst. 5, § 110 odst. 2 písm. a) a odst. 4 soudního řádu správního.....	342

Územní plánování: zásady územního rozvoje; územní rezerva

k § 38 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

Je-li v zásadách územního rozvoje stanovena územní rezerva, která počítá s různými variantami budoucího řešení záměru, pro něž je stanovena, není to v rozporu s podmínkami § 38 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2019, čj. 76 A 2/2019-40)

Prejudikatura: č. 2698/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 76/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1669/11).

Věc: Město Bohumín proti Moravskoslezskému kraji, za účasti České republiky – Ministerstva dopravy, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatel se podáním ze dne 2. 5. 2019 domáhal zrušení opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, které bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce dne 13. 9. 2018 a nabylo účinnosti dne 21. 11. 2018 (dále jen „A1-ZÚR“), a to v čl. 44 v části tabulky „Územní rezervy pro záměry mezinárodního a republikového významu“ textu odrážky ve znění: „Větev D507c - odpojuje se z úvodního společného úseku cca 500 m za jeho křížením s Bohumínskou Stružkou a přes západní okraj Bohumína (místní část Nová Ves) se cca po 3 km tato větev opětovně spojuje se společnou plochou větví D507a a D507b. Jihozápadně od Věřňovic se tato větev odklání k severu a pokračuje západně zastavěného území obce v souběhu s dálnicí D1 přes řeku Olši až na státní hranici s Polskem. V úvodním samo-statném úseku až do prostoru severně od Nové Vsi je koridor vymezen v šířce 200 m. Ve druhém samostatném úseku od místa odklonu od společné plochy větví D507a a D507b, jz. okraje zástavby Věřňovic až po státní hranici má tato větev šířku 500 m.“

Navrhovatel uvedl, že nesouhlasí s jihozápadní větví koridoru pro vysokorychlostní trať (VRT) označenou kódem D507c. V průběhu přijímání napadeného opatření obecné povahy uplatnil dne 25. 7. 2015 připomínku, kde namítal, že navržená větev vede přes nově navrhovaný lesopark a dále přes místní část Bohumín-Nová Ves, kde zakládá jistý druh stavební uzávěry. Je též v rozporu s dohodou, uzavřenou mezi městem a Ministerstvem dopravy v rámci projednávání návrhu nového územního plánu města Bohumín, jenž nabyl účinnosti dne 1. 3. 2014. V průběhu veřejného projednání A1-ZÚR podal navrhovatel jako dotčená obec dne 11. 10. 2017 námítky, kde zopakoval dosavadní argumentaci a doplnil, že navržená rezerva pro VRT byla v rozporu se stavebním zákonem, jelikož nebyla invariantní. Námítce nebylo vyhověno. Dle navrhovatele trpělo vypořádání námítky vadou, neboť bylo vnitřně rozporné. Odpůrce uváděl, že § 38 odst. 2 v souvislosti s § 36 odst. 1 stavebního zákona vylučuje vymezení územních rezerv ve variantách, zároveň však je napadená územní rezerva stanovena tak, aby do její plochy bylo možné umístit všechny dosud sledované varianty VRT. Textově i graficky jsou v A1-ZÚR zachyceny tři možné přechodové body VRT na území Polska. Odpůrce se dle navrhovatele řádně nevypořádal s námítkou blokáce realizace a případného budoucího rozšiřování lesoparku a omezení rozvoje lokality Bohumín-Nová Ves. S odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15 se proto navrhovatel domáhal zrušení části A1-ZÚR, jak výše specifikováno.

Odpůrce ve vyjádření ze dne 24. 6. 2019 uvedl, že s návrhem nesouhlasí a navrhl jeho zamítnutí. Co se týče námítky nepřipustnosti variantnosti územní rezervy, odpůrce připomenul, že územní rezerva je dle § 36 stavebního zákona plochou nebo koridorem se stanoveným využitím, jehož potřebu a plošné nároky je třeba prověřit, přičemž v územní rezervě jsou zakázány změny území, které mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Z toho plyne, že územní rezerva se stanovuje tak, aby umožnila prověření více variant, což uvedl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 3/2012-36. Přímo vytvoření vícera územních rezerv pro jeden záměr pak tento soud aproboval v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, čj. 2 As 122/2018-512. Ve sporné věci je územní rezerva předurčena stavem jednání se sousedním státem (Polskem) o přechodu VRT přes hranici. Pojem „varianta“ je tak v rámci územního plánování užíván vícevýznamově. To, že do územní rezervy nebyly pojaty

plochy mezi variantami, čímž vzniklo napadené větvení, je naopak v souladu se zásadou minimalizace zásahu. Co se týče namítaných vad rozhodnutí o námitce, odpůrce odkázal jednak na předchozí vypořádání invariantnosti a na podklady, z nichž při zpracovávání trasování územní rezervy pro VRT v A1-ZÚR vycházel, a text vypořádání námítky navrhovatele v průběhu zpracovávání napadeného opatření obecné povahy. Co se týče námítky zásahu do práv navrhovatele, pak s touto se již vypořádal, když vysvětlil charakter omezení v územní rezervě, akcentoval její dočasnost a zdůraznil, že na stávající územní rozhodnutí nemá vymezení územní rezervy žádný vliv; dopady do právní sféry soukromých osob budou brány v potaz při výběru konečné varianty VRT. Případné budoucí rozšiřování lesoparku je hypotetického charakteru.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 4. 7. 2019 zdůraznila, že výběr trasy závisí zejména na orgánech Polské republiky, jež dosud nerozhodly o definitivním trasování od Katovic ke hranicím s Českou republikou. Osoba zúčastněná na řízení ve spolupráci s oprávněným investorem činí maximum pro urychlení rozhodnutí orgánů Polské republiky. Jakmile dojde k mezistátní dohodě, bude sledována jen jedna varianta a ostatní území nebude nadále blokováno. Sporná VRT je nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě stanovena jako součást globální sítě TEN-T a je rovněž vymezena v Politice územního rozvoje České republiky.

Krajský soud v Ostravě návrh zamítl.

Z odůvodnění:

[9] První návrhová námitka se týkala nepřijatelnosti vymezení územní rezervy.

[10] Dle § 36 odst. 1 věty třetí, čtvrté a páté stavebního zákona zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Dle § 38 odst. 2 stavebního zákona, „[p]okud návrh zásad územního rozvoje obsahuje varianty řešení, navrhne krajský úřad na základě vyhodnocení výsledků projednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zastupitelstvu kraje ke schválení výběr nejvhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě. V rozsahu, v jakém se tyto podmínky odchylují od zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, jsou její změnou. Zastupitelstvo kraje je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů. Na základě výsledků projednání, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a schválení nejvhodnější varianty krajský úřad zajistí upravení návrhu.“

[11] Soud při výkladu uvedených ustanovení pokládá za nutné zdůraznit, že invariantnost dle § 38 odst. 2 se vztahuje na přijaté řešení. Klíčovou otázkou je tedy, co je předmětem řešení při vymezení územní rezervy. V případě územní rezervy je totiž oním řešením jen blokáce území před změnami, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí záměr, u něhož dosud není dostatečně prověřena buď samotná potřebnost nebo územní nároky, nebo obojí. Územní rezerva proto může pokrývat varianty záměru, jenž sám o sobě není samotnými zásadami územního rozvoje dosud řešen. Podoba jediné (invariantní) územní rezervy reflektuje možné varianty záměru, jenž není řešen nyní, ale bude řešen v budoucnu. Jak správně uvádí odpůrce, z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že zvažování více variant konečného řešení je při vymezení územní rezervy pravidlem, neboť naopak, jestliže by byla územní rezerva vymezena tak úzce, že by předem determinovala pouze jedno řešení trasy, bylo by její stanovení zpravidla zbytečné a nepřijatelné by nahrazovala stanovení přímo konečného řešení daného záměru. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. 2 As 122/2018-512, uvedl, že „by bylo vadou, pokud by územní rezervy pro určitý záměr byly vymezeny natolik úzce, že by bylo předem jasné, že existuje pouze jedno řešení trasy či umístění stavby v rámci rezervy. To by totiž znamenalo, že je pouze část jasněho záměru odsunuta, a že je záměr jako celek nepřijatelně parcelován (tzu. salámová metoda). [...] Územní rezervy předpokládají možnosti variant a bez znalosti současně aplikovaných kompenzačních opatření nelze jednoznačně tvrdit, že jakákoliv z možných variant bude znamenat výhradně zvýšení zátěže.“ Soud taktéž plně přitaká odpůrci, že forma vymezení územní rezervy ve větších odpovídá zásadě co nejmenší ingerence do práv dotčených osob, neboť jinak by musela být rezerva vymezena jako široký pás zahrnující nejen větve, ale i prostor mezi nimi (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS).

[12] Z výše uvedeného plyne implicitně i vypořádání námitky rozpornosti a nesrozumitelnosti rozhodnutí odpůrce o navrhovatelově námitce ze dne 11. 7. 2017. Domnělý rozpor mezi invariantností rezervy a variantami budoucího řešení neexistuje, neboť (in)variantnost se pokaždé týká něčeho jiného. Odpůrce vypořádal námitku navrhovatele vyčerpávajícím způsobem na více než pěti stranách textu; toto vypořádání je nejen rozsahem (k nárokům na detailnost vypořádání námitky srov. náleze ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, č. 76/2013 Sb. ÚS), ale i meritorně zcela postačující.

[13] To platí i pro námitky stran zásahu do práv navrhovatele, jež byly vypořádány odpůrcem a které jsou bez hlubší argumentace, která by reflektovala jejich vypořádání, posouvány před soud. Soud proto odkazuje na vypořádání učiněné odpůrcem a zdůrazňuje nosné důvody tohoto vypořádání: Co se týče záměru výstavby lesoparku a omezení vlastnických práv vlastníků nemovitostí v Nové Vsi je nutno poukázat na hierarchickou výstavbu nástrojů územního plánování; A1-ZÚR tak provádí aktuální Politiku územního rozvoje České republiky a s ní pak musí být následně uvedeny do souladu územní plány obcí. Otázky místního významu nemohou být ZÚR regulovány. Územní rezerva představuje pochopitelně zásah do práv vlastníků nemovitostí s ohledem na zákaz změn v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Záměr případného budoucího rozšíření lesoparku či blíže nespecifikované zájmy vlastníků nemovitostí v Nové Vsi však zjevně nevyvažují zájem na blokaci území – navíc jen dočasné – za účelem VRT, jež – jak poukázala zúčastněná osoba – je součástí globální sítě TEN-T. Disproporce přijatého řešení tak nemohla být shledána.

4309

Daňové řízení: vázanost správce daně usnesením o zajištění finančních prostředků

k § 79a odst. 1 trestního řádu ve znění zákonů č. 152/1995 Sb., č. 265/2001 Sb., č. 253/2006 Sb., č. 55/2017 Sb. a č. 287/2018 Sb.

Usnesením trestního soudu o zajištění finančních prostředků daňového subjektu na účtu správce daně (§ 79a odst. 1 trestního řádu) je správce daně vázán. Správce daně nemá v takovém případě žádný prostor k posouzení, zda okolnosti nasvědčují tomu, že se jedná o prostředky získané trestnou činností.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 18. 5. 2021, čj. 65 Af 54/2020-50)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 25/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 642/07) a č. 46/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1367/17).

Věc: H. T. C., s. r. o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, za účasti P. H., o vrácení přeplatku na dani.

Žalobce se žalobou došlou dne 31. 8. 2020 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Olomoucký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 11. 12. 2019, jímž správce daně zamítl žádost žalobce o vrácení přeplatku ve výši 1 658 910,99 Kč, který žalobci vznikl v důsledku zrušení platebních výměrů a dodatečných platebních výměrů.

Žalobce namítal nesprávné právní posouzení věci. Namítal, že má nárok na vyplacení přeplatku na dani ve výši 1 658 910,99 Kč ve smyslu konkrétních pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správce daně, který správce daně odmítl vyplatit s odkazem na usnesení vydané Krajským soudem v Brně ve věci sp. zn. 69 T 3/2019, který v trestní věci mimo jiné obviněného žalobce rozhodl o zajištění částky ve výši 150 321 576,67 Kč na účtu u České národní banky (dále jen „usnesení o zajištění“). Žalobce měl za to, že takto zajištěná částka není žádným způsobem spojena s jeho nárokem na vyplacení přeplatku ve výši 1 658 910,99 Kč. Zajištěné prostředky musí mít dle názoru žalobce minimálně znak předpokládaný zákonem, tedy se musí jednat o částku, která může být výnosem z trestné činnosti. Částka ve výši 1 658 910,99 Kč představuje přeplatek na dani a nemá a nemůže mít znak původu v trestné činnosti, neboť se jedná o částku přiznanou podle podmínek zákona v souvislosti s daňovým řízením. Žalobce se rovněž domníval, že v odůvodnění usnesení o zajištění je zajištěná částka vztahována k nároku na výplatu nadměrného odpočtu u daně z přidané hodnoty. Žalobce však měl za to, že v případě částky ve

výši 1 658 910,99 Kč se jedná o vrácení peněz z exekuce, která byla založena na soudem zrušených rozhodnutích, a nikoliv o nárok na výplatu nadměrného odpočtu na dani z přidané hodnoty. Závěrem žalobce namítl, že není možné odmítnout vyplatit jeho nárok bez toho, aby o konkrétní výplatě daně rozhodl správce daně v řádném řízení, formou rozhodnutí dle daňového řádu.

Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl ji zamítnout. V prvé řadě upozornil na skutečnost, že ani žalovaný, ani správce daně neměli žádný prostor pro uvážení, zda vyhoví žádosti žalobce o vrácení, resp. vyplacení vratitelného přeplatku specifikovaného v žalobě, neboť byli vázáni usnesením o zajištění. V usnesení o zajištění označený účet představuje účet správce daně vedený u České národní banky pro účely daně z přidané hodnoty. To znamená, že na tento účet správce daně přijímá všechny platby daně z přidané hodnoty a z tohoto účtu též správce daně provádí všechny související platby, tedy i výplatu vratitelných přeplatků vzniklých na dani z přidané hodnoty či jejím příslušenstvím. Žalovaný dále uvedl, že zásadně nesouhlasí s vyjádřením žalobce, že by v daném případě částka ve výši 1 658 910,99 Kč představovala náhradu za pochybení správce daně v důsledku neoprávněně vedené exekuce, která by byla žalobci přiznána samostatným rozhodnutím správce daně. Žalovaný zdůraznil, že se naopak jedná o přeplatek, který vznikl v důsledku zrušení rozhodnutí o stanovení daně, na jejíž úhradu byla tato částka na žalobci vymožena. Dle žalovaného bylo nepochybně zřejmé, že částka 1 658 910,99 Kč sama o sobě představuje potenciální výnos z trestné činnosti, když se jedná o přeplatek vzniklý v důsledku zrušení platebních výměrů a dodatečných platebních výměrů, kterými byla žalobci stanovena daň z přidané hodnoty proto, že se svými plněními účastnil daňového podvodu za situace, kdy byly platební výměry zrušeny pouze z důvodu, že v průběhu daňového řízení marně uplynula lhůta pro stanovení daně. K námitce žalobce, že o zamítnutí výplaty přeplatku ve výši 1 658 910,99 Kč nebylo rozhodnuto rozhodnutím dle daňového řádu, žalovaný uvedl, že tímto rozhodnutím je právě napadené rozhodnutí a rozhodnutí správce daně o zamítnutí žádosti.

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[9] Mezi stranami je nesporné, že dne 23. 9. 2019 došlo na základě usnesení o zajištění v souladu s § 79a odst. 1 trestního řádu k zajištění finančních prostředků žalobce ve výši 150 321 576,67 Kč na účtu správce daně a že toto zajištění stále trvá.

[10] Dle § 79a odst. 1 trestního řádu platí, že „[n]asvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že určitá věc je nástrojem trestné činnosti nebo výnosem z trestné činnosti, může předseda senátu a v přípravném řízení státní zástupce nebo policejní orgán rozhodnout o zajištění takové věci. Policejní orgán k takovému rozhodnutí potřebuje předchozí souhlas státního zástupce. Předchozího souhlasu státního zástupce není třeba v naléhavých případech, které nesnesou odkladu. Policejní orgán je v takovém případě povinen do 48 hodin své rozhodnutí předložit státnímu zástupci, který s ním buď vysloví souhlas, nebo je zruší. Proti rozhodnutí o zajištění je přípustná stížnost.“

[11] V souladu s 79f trestního řádu „[o]soba, již byla věc zajištěna, má právo kdykoliv po právní moci usnesení o zajištění žádat o zrušení nebo omezení zajištění“.

[12] Současně dle § 79e odst. 1 trestního řádu platí, že „[p]rávní jednání učiněné osobou, vůči níž směřují zákazy uvedené v rozhodnutí o zajištění, v rozporu se zákazy v něm uvedenými, je neplatné; o tom je třeba tuto osobu poučit. Soud k neplatnosti přihlédne i bez návrhu.“

[13] Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2021, sp. zn. III. ÚS 2218/20, jsou to v prvé řadě orgány činné v trestním řízení, jejichž úkolem je posoudit ústavnost (zákonnost) použití zajišťovacích nástrojů v trestním řízení. Oprávněnost úkonů v rámci konkrétního trestního řízení je v prvé řadě posuzována v rámci soustavy orgánů činných v trestním řízení, a to tak, aby v případě pochybení mohly zjednat nápravu již na této úrovni. Ty musí při znalosti skutkových okolností v dané fázi trestního řízení posoudit, zda další trvání zajištění je opatřením nezbytným pro dosažení účelu trestního řízení a zda např. tohoto účelu nelze dosáhnout jinak, a to ani při vynaložení veškerého úsilí a prostředků ze strany orgánů činných v trestním řízení (srov. např. nálezy ÚS ze dne 30. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 642/07, č. 25/2008 Sb. ÚS, či ze dne 21. 7. 2020 sp. zn. I. ÚS 818/20).

[14] S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že proti zajištění finančních prostředků je třeba brojit v rámci trestního řízení za použití nástrojů, které žalobci umožňuje použít trestní řád, tedy v prvé řadě stížností ve

smyslu § 79a odst. 1 trestního řádu a dále pak žádostí o omezení či zrušení zajištění ve smyslu § 79f trestního řádu.

[15] Lze tedy přisvědčit závěru žalovaného, že žalovaný i správce daně byli vázáni usnesením o zajištění. Jelikož zajištění finančních prostředků v době doručení výzvy k zaplacení správci daně stále trvalo, bylo povinností správce daně i žalovaného v souladu s § 79e odst. 1 trestního řádu respektovat usnesení o zajištění, a tedy nevyhovět žalobcově výzvě k zaplacení v souladu s usnesením o zajištění.

[16] Pokud jde o námitku žalobce, že zajištěné prostředky nemohly představovat výnos z trestné činnosti, ani tato není důvodná, když se v souladu s výše uvedeným jedná o námitku, kterou měl žalobce uplatnit v rámci řízení o zajištění. Nadto krajský soud poznamenává, že jak nicméně vyplývá z nálezu ze dne 13. 3. 2018, sp. zn. II. ÚS 1367/17, č. 46/2018 Sb. ÚS, závěr, že zajištěné majetkové hodnoty mají uvedené určení (charakter výnosu z trestné činnosti), nemusí být plně hodnověrný a není ani konečný, jelikož může být dalším šetřením vyvrácen. Z preventivní povahy zajišťovacích institutů přirozeně vyplývá, že se pohybuji vždy v rovině pravděpodobnosti, a nikoli jistoty ohledně budoucích následků, jež se snaží předvídat.

[17] Nemůže také obstát argumentace žalobce, že zajištěné prostředky nejsou tytéž prostředky, co mají být žalobci vyplaceny, neboť v odůvodnění usnesení o zajištění jsou označeny jako nárok na výplatu nadměrného odpočtu u daně z přidané hodnoty a dle názoru žalobce se jedná o vrácení peněz z exekuce. Z výroku usnesení o zajištění jednoznačně vyplývá, že byly zajištěny finanční prostředky ve výši 150 321 576,67 Kč na konkrétním účtu správce daně. Je tedy zřejmé, že zajištěny mají být veškeré finanční prostředky žalobce až do výše 150 321 576,67 Kč na určeném bankovním účtu správce daně, který slouží pro příjem a odesílání veškerých plateb souvisejících s daní z přidané hodnoty. Nadto krajský soud podotýká, že finanční prostředky jsou věcí genericky určenou.

[18] Nelze souhlasit ani s žalobní námitkou, že rozhodnutí ve věci výzvy k zaplacení nebylo vydáno dle daňového řádu, když z rozhodnutí správce daně vyplývá, že bylo vydáno dle § 155 odst. 4 tohoto zákona a napadené rozhodnutí pak bylo vydáno v souladu s § 116 odst. 1 písm. c) téhož zákona.

4310

Věda a výzkum: zápis výzkumné organizace do seznamu; absence prováděcího právního předpisu; požadavky pro uznání zápisu; odůvodnění správního rozhodnutí povinnost správních orgánů odůvodnit rozhodnutí a vypořádat se s námitkami

k § 33a zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 367/2017 Sb. (v textu jen „zákon o podpoře výzkumu“)

I. Rozhoduje-li Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (v rozhodnutí o rozkladu ministr) ve věci žádosti o zápis výzkumné organizace do seznamu výzkumných organizací (§ 33a zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků) a není-li podle citovaného zákona vydán prováděcí právní předpis stanovící, jaké podklady lze uznat pro účely takového zápisu, přičemž je k dispozici jen určitá metodika stanovená vládou, pak je nezbytné, aby správní orgány ve svých rozhodnutích vyložily, jak byla tato metodika aplikována, zejména jaké standardy vědeckého bádání v daném oboru jsou aktuální a jaké zvyklosti (v definici druhů výsledků, relevantních publikací apod.) jsou požadovány pro uznání zápisu. Stejně tak v případě kooperativního výzkumu je na rozhodujícím správním orgánu, aby se k podkladům a námitkám žadatele zabýval posouzením druhu takového výzkumu z hlediska jeho (ne)závislosti i ve smyslu práva Společenství (Sdělení Komise – Rámc pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací 2014/C 198/01).

II. Postrádá-li rozhodnutí správních orgánů v řízení o zápis výzkumné organizace dle § 33a zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků, náležitě

odůvodnění hledisek pro zápis výzkumné organizace, vyplývajících z vnitrostátních i evropských předpisů, je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2021, čj. 9 A 128/2019-157)

Věc: TERTIARY EDUCATION & RESEARCH INSTITUTE, z.ú., proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy České republiky o žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministr“) ze dne 30. 7. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně ze dne 24. 12. 2018 o zápis žalobkyně do seznamu výzkumných organizací.

Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobkyně v řízení o zápis do seznamu výzkumných organizací neprokázala listinnými dokumenty naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí podle čl. 2 bod 83 Nařízení Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování EU prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (dále jen „Nařízení“), tedy neprokázala naplnění podmínek pro zápis do seznamu výzkumných organizací dle § 33a zákona o podpoře výzkumu. Dle správního orgánu prvního stupně žalobkyně ani na výzvu ministerstva k doplnění žádosti o zápis do seznamu výzkumných organizací k prokázání, že jejím hlavním cílem je nezávisle provádět základní výzkum, průmyslový výzkum a experimentální vývoj a veřejně šířit výsledky jí prováděného nezávislého výzkumu, žádost nedoplnila dle instrukcí žalovaného tak, aby šíření výsledků výzkumu a vývoje prováděného formou publikování bylo prokázáno listinnými doklady, např. seznamem publikací, které splňují definici některého druhu publikačního výsledku dle Rady pro výzkum, vývoj a inovace.

Dle žalovaného tak žalobkyně nenaplnila *první definiční znak* organizace pro výzkum a šíření znalostí, neboť žalobkyně předložené články ve sbornících z konferencí, v odborné knize a v informačním systému výzkumu neprokázala nezávisle prováděný výzkum, průmyslový výzkum a experimentální vývoj a veřejné šíření výsledků těchto činností publikováním. Žalovaný uvedl, že k zápisu do seznamu výzkumných organizací nestačilo prokázat záměr vykonávat činnosti definující organizaci pro výzkum a šíření znalostí, ale i jejich reálné provádění, tj. to, co je předmětem činnosti. Zapsat do seznamu subjekt, který žádnou relevantní činnost organizace pro výzkum a šíření znalostí nevykonává, nebo zapsat u subjektu činnost, která není vykonávána, by se míjelo s účelem seznamu, kterým je poskytnutí relevantních informací o zapsaném subjektu pro rozhodování poskytovatelů podpory na výzkum a vývoj z veřejných prostředků o tom, zda zamýšlená podpora je, či není státní podporou. Žalobkyně předložené články ve sbornících z konferencí (uvedené žalobkyní jako přílohy č. 1, 3 a 5) podle žalované nesplňovaly definici výsledku výzkumu a vývoje „stať ve sborníku“, neboť tyto sborníky nebyly evidovány v databázích Web of Science nebo Scopus. Článek uvedený žalobkyní jako příloha č. 4 nesplňoval definici výsledku výzkumu a vývoje „kapitola v odborné knize“ (kniha, v níž je článek uveden, nebyla recenzovaná), ani „stať ve sborníku“ (nejednalo se o sborník evidovaný v databázích Web of Science nebo Scopus). Článek uvedený žalobkyní jako příloha č. 2 byl v informačním systému výzkumu, vývoje a inovací vykázan Českou zemědělskou univerzitou v Praze jako výsledek specifického vysokoškolského výzkumu, který podle žalovaného z principu nemůže být vykazován jiným subjektem než vysokou školou, neboť specifickým vysokoškolským výzkumem se podle zákona o podpoře výzkumu rozumí výzkum prováděný studenty při uskutečňování akreditovaných magisterských nebo doktorských studijních programů. V informačním systému výzkumu, vývoje a inovací nebyl evidován žádný projekt výzkumu a vývoje, jehož účastníkem by byla žalobkyně.

K nesplnění *druhého definičního znaku* výzkumné organizace (odděleného vykazování hospodářské a nehospodářské činnosti) žalovaný uvedl, že žalobkyně předložením výkazu zisku a ztráty k 31. 12. 2017 v členění na hlavní a hospodářskou činnost dle vyhlášky č. 504/2002 Sb. neprokázala provádění primárních (nehospodářských) činností organizace pro výzkum a šíření znalostí, když členění činností na hlavní a hospodářské ve smyslu citované vyhlášky nemusí být totožné se členěním na nehospodářské a hospodářské činnosti ve smyslu Nařízení.

Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala rozklad, ve kterém sumarizovala, že k první podmínce zápisu ministerstvo neposoudilo věc podle zákona o podpoře výzkumu a podle Nařízení. Vycházelo z

nepodložených závěrů, překročilo svou diskreční a výkladovou pravomoc, nelyžovalo se s publikačními zvyklostmi v oboru a vůbec neposuzovalo některé publikační výsledky i přes jejich zjevnou relevanci. Zcela nesprávně pak vyhodnotilo skutkový stav. K závěru o nesplnění druhé podmínky žalobkyně namítala také nepřezkoumatelnost rozhodnutí, když ministerstvo neposoudilo činnost žalobkyně jako hlavní činnost (nehospodářskou) a její hospodářskou činnost ve smyslu pravidel veřejné podpory. Dále namítala porušení principu rovného zacházení a odlišné hodnocení tohoto výkazu u žalobkyně.

Napadeným rozhodnutím žalovaný ministr rozklad žalobkyně jako nedůvodný zamítl. Vycházel z výročních zpráv žalobkyně za roky 2015-2017 s tím, že je zde pouze obecně popsán nezávislý výzkum žalobkyně v určitých oblastech výzkumu, přičemž nepostačuje prokázání pouhého záměru vykonávat činnosti, které si žalobkyně vymezila jako hlavní cíl. Žalovaný dále poukázal na „Metodiku hodnocení výzkumných organizací a programů účelové podpory výzkumu, vývoje a inovací posuzování znaků“ (dále jen „Metodika“), která byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 8. 2. 2017, č. 107, a tudíž zavazuje mimo jiné ústřední správní úřady, mezi něž patří žalovaný, v důsledku čehož žalovaný tuto Metodiku musel na rubrikovanou věc aplikovat. Dle žalovaného standardy vědeckého bádání prodělávají vývoj v čase a zvyklosti v daném vědním oboru se mohou měnit v závislosti na rozvoji vědeckého bádání, proto publikace jsou posuzovány podle standardů účinných v době posouzení. Každý výsledek, který má být předmětem veřejného šíření, je třeba formalizovat vložím do databáze. Žalovaný v této souvislosti přezkoumal hodnocení tří publikačních výstupů z rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a přisvědčil tomu, že u těchto publikací nebyl na internetu zaznamenán recenzent, přičemž nezávislé recenzní řízení a struktura vědeckého článku představují celosvětové uznávané standardy. Jeden článek vytvořily dva subjekty, tudíž se jedná o výsledek kooperativního a nikoliv nezávislého průzkumu. Spolupřádání odborné konference pak není formou publikování. Publikace článků a přednášení na odborných konferencích, které se věcně týkají oblasti veřejné vědní politiky a politiky výzkumu, vývoje a inovací samy o sobě nedokládají naplnění definice výsledku výzkumu, neboť klíčové jsou prvek novosti a podstoupení recenzního řízení. Žalobkyně tak dle žalovaného neprokázala provádění nezávislého průzkumu a šíření výsledků výzkumu publikační činností.

Dle napadeného rozhodnutí žalobkyně neprokázala ani vedení odděleného účetnictví pro své hospodářské činnosti, neboť výkaz zisků a ztrát by mohl být průkazným dokumentem pouze tehdy, pokud by jako hlavní činnost žalobkyně prováděla výhradně nehospodářské činnosti ve smyslu Sdělení Komise – Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01; dále jen „Sdělení Komise“), avšak žalobkyně při hlavní činnosti prováděla i vedle nehospodářské činnosti i činnost hospodářskou.

V žalobě žalobkyně předně namítala, že žalovaný prověřoval, zda žalobkyně skutečně provádí aktivity výzkumu a vývoje, byť dle žalobkyně součástí znaků dle zákona a Nařízení je pouze, že výkon výzkumu a vývoje je hlavním cílem výzkumné organizace. Napadené rozhodnutí považovala za nepřezkoumatelné, když z něj není patrné, na základě jakého právního předpisu žalovaný učinil závěr o nutnosti zkoumat reálné provádění aktivit nezávislého výzkumu a vývoje. Vzápětí však uvedla, že není organizací, která by patřila mezi subjekty nerealizující činnosti nezávislého výzkumu a vývoje a poukázala na to, že tuto svou činnost ve výročních zprávách, recenzních projektech, článcích, příspěvcích na konferencích, sbornících či publikacích doložila v rámci doplnění žádosti.

Žalobkyně však v podané žalobě oponovala závěrům žalovaného ohledně nenaplnění první podmínky zápisu do seznamu výzkumných organizací námitkou nesprávného výkladu § 33a zákona o podpoře výzkumu, účelový postup a překročení mezi správního uvážení. Poukázala na to, že § 33a odst. 10 zákona o podpoře výzkumu předvídá prováděcí právní předpis, který by stanovil kritéria splnění podmínek pro zápis výzkumné organizace do seznamu a způsob jejich posuzování, podmínky pro změny v zápisu a výmaz ze zápisu, obsah sbírek listin a způsob vykazování příjmů z transferu znalostí výzkumných organizací zapsaných v seznamu, prováděného pro účely tohoto zákona. Předvídáný prováděcí právní předpis s tímto obsahem však dosud nebyl vydán. Žalovaný tedy nahradil neexistující prováděcí předpis vlastním výkladem definičních znaků výzkumné organizace, který však jde dle žalobkyně daleko nad rámec zákona a Nařízení. Konkrétně oponovala podkladu, jímž je „Definice druhu výsledků“ obsažená v „Metodice“ s tím, že jejím smyslem bylo diferencovat mezi různými druhy výsledků pro účely financování podpory, nikoliv dospět k implikaci závěru, že výzkumná a vývojová činnost musí být zakončena formalizovanými výstupy splňujícími definice, zejména publikačními výsledky splňující definice První kategorie – Publikační výsledky v souladu s přílohou 4 Metodiky. Namítala nesprávný výklad nezávislého

výzkumu a vývoje dle definice schválené vládou, nadto platných až od 1. 1. 2018, bez přihlídnutí např. k výsledkům vědeckých pracovišť provádějících nezávislý výzkum, bez přihlídnutí k obecně uznávaným výsledkům výzkumu a vývoje, jako jsou autorská díla, vynálezy, metodiky, know-how apod.

Žalobkyně oponovala tomu, že by výsledky nezávislého výzkumu a vývoje mělo být možné šířit pouze prostřednictvím sborníků z konferencí, které jsou evidovány v databázích Web of Science nebo Scopus, což je v rozporu s Nařízením a Sdělením Komise, neboť tyto evropské definice hovoří jen o veřejně přístupných publikacích. Žalobkyně konkrétně uplatňovala své námitky proti výkladu žalovaného na jí předložených člancích a pracích s tím, že se žalovaný nevypořádal s otázkou existence publikačních zvyklostí daného vědního oboru, včetně odborných posudků. Vytýkala, že žalovaný v rozporu s čl. 2.1.1. odst. 19 písm. a) Sdělení Komise nepovažuje výzkum ve spolupráci za nezávislý výzkum. Jako další významné interpretační pochybení žalovaného namítala, že prověřoval standard publikací v rámci naplnění podmínky šíření výsledků formou publikací s ohledem na specifická periodika, ve kterých jsou výsledky výzkumu a vývoje šířeny, což je v rozporu s principem přímého účinku evropských nařízení.

K nenaplnění druhého definičního znaku žalobkyně v podané žalobě namítala dotčení na svých právech porušením principu předvídatelnosti postupu veřejné správy, přičemž v této souvislosti poukázala na nálezy Ústavního soudu věnující se dobré víře jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Žalobkyně uvedla, že při podání žádosti vycházela z informací uvedených na webové stránce žalovaného, kde žalovaný v části „*ukázky účetních dokumentů prokazujících vedení odděleného účetnictví pro hospodářské činnosti*“ prezentuje tři ukázky, v rámci nichž je i výkaz zisku a ztráty v členění podle vyhlášky č. 504/2002 Sb., na činnost hlavní a činnost hospodářskou. Žalobkyně proto jako žadatelka o zápis do seznamu výzkumných organizací v dobré víře předpokládala, že tento účetní výkaz postačí k tomu, aby jej předložila v rámci podání žádosti. Přestože žalovaný tento doklad uváděl jako možný důkaz na svých webových stránkách a tento důkaz akceptoval u desítek jiných uchazečů, ve svém rozhodnutí tento doklad paušálně odmítl jako neprůkazný s tím, že by byl přijatelný pouze v případě výzkumných organizací, které vůbec nevykonávají hospodářskou činnost. Žalobkyně poukázala na nekonzistentnost a nepředvídatelnost rozhodovací praxe žalovaného, když u většiny z desítek výzkumných organizací tento výkaz akceptoval, třebaže tyto výzkumné organizace hospodářskou činnost (provoz stravovacích, ubytovacích zařízení, pronájem prostor, výzkum na zakázku a jiné odborné služby) prokazatelně vykazují.

Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, procesní pochybení žalovaného při posuzování důkazů, nevhodnocení žalobkyní předložených článků, publikací a výzkumných záměrů jako důkazů existence nezávislého výzkumu, porušení principu rovného zacházení. Pokud některé výsledky uplatnila také jiná výzkumná organizace (tj. Česká zemědělská univerzita v Praze), neznamená to, že se nejedná o výsledky, které vznikly nezávislou výzkumnou činností žalobkyně.

Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně v žalobě oproti správnímu řízení nepředložila žádná nová tvrzení a že pokud by se do seznamu výzkumných organizací zapisovaly všechny subjekty, které jen deklarují záměr provádět činnost naplňující definiční znaky výzkumné organizace, aniž by tyto činnosti reálně prováděly, postrádal by seznam výzkumných organizací smysl. Podle žalovaného by pouhé ověření shody cílů žadatelů s definicí bylo zcela v rozporu s účelem a smyslem zápisu do seznamu výzkumných organizací a postrádalo by jakoukoli vypovídací hodnotu. Povinnost reálně se věnovat výzkumné činnosti lze podle žalovaného také vyvodit z § 33a odst. 2 ve spojení s § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře výzkumu. Žalovaný posuzoval činnost žalobkyně z hlediska § 2 odst. 2 písm. i) zákona o podpoře výzkumu a přistoupl k odbornému výkladu pojmu „zvyklosti v daném vědním oboru“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. i) citovaného zákona. Žalovaný odkázal na str. 5-6 rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, v němž se tento správní orgán vyjádřil k článkům, výzkumným záměrům a publikacím předloženým žalobkyní. Poukázal na stručnost výročních zpráv za roky 2015-2017. K vytýkanému nevypořádaní všech rozkladových námitek žalovaný uvedl, že žalobkyně předložila velmi obsáhlé podání, a tak žalovaný v řízení vycházel mj. také z rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 6 As 153/2014-108, rozvádějícího § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého se správní orgán může vypořádat s námitkami účastníka tak, že se vypořádá s těmi hlavními, přičemž odůvodnění bude implicitně obsahovat odpověď i na další námitky. K námitce kooperativního

výzkumu uvedl, že žalobkyně realizované projekty v oblastech studijní úspěšnosti a sociální dimenze vysokého školství byly prováděny na podkladě zakázek zadaných jinými subjekty. Žalobkyně byly předem určeny cíle a metodologie výzkumu, výsledky potom náležely zadavatelům.

Žalovaný dále uvedl, že výkaz zisků a ztrát v členění na hlavní a hospodářské podle vyhlášky č. 504/2002 Sb. se na webu žalovaného uvádí jako příklad dokumentu, jímž lze prokázat vedení odděleného účetnictví pro hospodářskou a nehopodářskou činnost. Tento dokument by však byl průkazným pouze v situaci, pokud by předmět hlavní činnosti tvořily výhradně nehopodářské činnosti. Jestliže hlavní činnost žalobkyně vedle nehopodářské zahrnuje i činnost hospodářskou, jeví se výkaz zisků a ztrát nedostačujícím a žadatel o zápis do seznamu výzkumných organizací musí předložit další dokument, jímž doloží oddělené účtování o hospodářských a nehopodářských činnostech v rámci hlavní činnosti. Žalobkyně tedy podle žalovaného ve správním řízení neosvědčila naplnění druhého definičního znaku výzkumné organizace.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl.

Žalobkyně ve své replice uvedla, že žalovaný nepřipustně a fakticky nesprávně vykládal definiční znaky „výzkumné organizace“ tak, jak jsou vymezeny přímo aplikovatelnou legislativou EU v oblasti hospodářské soutěže a veřejné podpory.

Pro výklad termínů spadajících do oblasti pravidel veřejné podpory, v níž má EU tzv. výlučnou pravomoc, lze s ohledem na zásadu autonomie práva EU odkazovat jen na autentické prameny práva a na rozhodovací praxi Evropské komise a Evropského soudního dvora. Národní předpisy a dokumenty nižší právní síly musí být v rámci zásady eurokonformního výkladu interpretovány v souladu s předpisy EU; výklad žalovaného je tak jednoznačně v rozporu s právem EU.

V případě odborné publikační činnosti nelze požadovat její soulad s dokumentem „*Definice druhů výsledků*“ či zanesení výsledků do databáze RIV Informačního systému VaVal. Takovýto požadavek dodatečných prvků k naplnění definice nezávislého výzkumu jde zcela nad rámec platného práva i uznávané výkladové praxe a je výsledkem nezákonné interpretace žalovaného, kterou svévolně zasahuje do práv žalobkyně při posuzování jeho výzkumné činnosti.

Ze seznamu dodaných výsledků výzkumné činnosti si žalovaný vybírá pouze některé, které dle svého zcela subjektivního názoru nepovažuje za výsledky, a další bez jakéhokoliv vysvětlení přehlíží.

Projekty žalobkyně plní veškeré znaky účinné spolupráce: žalobkyně se účastnila na přípravě projektu; definovala spolu s partnerem cíle výzkumné spolupráce; realizovala kooperativní výzkum v účinné spolupráci; nesla rizika neúspěchu, tj. nedosažení předpokládaných výzkumných výsledků. Žalobkyně nebyly předem jiným subjektem stanoveny cíle a metodologie výzkumu, nýbrž tyto atributy rozsahu výzkumu ve spolupráci byly stanoveny společně.

Co se týče žalobkyně vykonávaných činností a jejich účetní evidence, je činnost hlavní ztotožněna s činností nehopodářskou a činnost vedlejší (doplňková) je totožná s činností hospodářskou. V účetních výkazech v evidenci hlavní činnosti není zachyceno to, co souvisí s činností hospodářskou.

Žalovaný ve svém vyjádření k replice žalobkyně uvedl, že vzhledem ke čl. 2 bodu 83 Nařízení je nezbytné prověřovat reálné provádění výzkumných či vývojových aktivit. Současně povinnost přezkoumání reálného provádění těchto činností vyplývá z § 33a odst. 2 ve spojení s § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře výzkumu.

Nařízení ani zákon o podpoře výzkumu nestanovují podrobná pravidla pro publikování výsledků nezávislého výzkumu a vývoje. Pokud se v § 2 odst. 2 písm. i) zákona o podpoře výzkumu stanovuje, že výsledkem výzkumu, vývoje a inovací jsou v základním výzkumu nové vědomosti o základních principech jevů, procesů nebo pozorovatelných skutečností, které jsou publikovány dle zvyklostí v daném vědním oboru, žalovaný musel přistoupit k odbornému výkladu pojmu „zvyklostí v daném vědním oboru“. Žalovanému není známo, jaké předpisy EU v oblasti veřejné podpory by tím měl porušit.

Žalovaný se zabýval všemi podklady tvořícími součást správního spisu a zcela odmítá tvrzení žalobce o účelovém výběru výsledku výzkumné činnosti. Žalovaný uvedl důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání i úvahy, jimiž byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Žalovaný setrval na názoru, že žalobkyně neprokázala provádění nehopodářských činností a jí realizované vzdělání a šíření znalostí představují činnosti nehopodářské povahy pouze za podmínky ve čl. 2 bod 19 Sdělení Komise, které však nebyly naplněny. Výkaz zisků a ztráty v členění na hlavní a hopodářskou činnost není možné pokládat za dokument osvědčující naplnění druhého definičního znaku výzkumné organizace.

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

Z odůvodnění:

(...) [30] Důvody zrušení napadeného rozhodnutí spočívají v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatečném posouzení definičních znaků výzkumné organizace na základě rozkladových námitek žalobkyně, když naplnění definičních znaků výzkumné organizace bylo podmínkou pro posouzení, zda žalobkyně může být zapsána do seznamu výzkumných organizací dle § 33a zákona o podpoře výzkumu.

[31] Podle § 33a odst. 2 zákona o podpoře a výzkumu do seznamu se zapisují organizace, které požádaly o zápis do seznamu a prokázaly naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí stanovených předpisy Evropské unie včetně prokázání zapisovaných údajů.

[32] Definiční znaky, na něž odkazuje § 33a odst. 2 zákona o podpoře výzkumu, vyplývají z „definičního“ čl. 2 odst. 83 Nařízení.

[33] Podle čl. 2 odst. 83 Nařízení se „organizací pro výzkum a šíření znalostí“ rozumí subjekt (např. univerzita nebo výzkumný ústav, agentura pro transfer technologií, zprostředkovatel v oblasti inovací, fyzický nebo virtuální spolupracující subjekt zaměřený na výzkum) bez ohledu na jeho právní postavení (zřízený podle veřejného nebo soukromého práva) nebo způsob financování,

1. jehož hlavním cílem je provádět nezávisle základní výzkum, průmyslový výzkum nebo experimentální vývoj nebo veřejně šířit výsledky těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí.
2. Vykonává-li tento subjekt rovněž hopodářské činnosti, je třeba o financování, nákladech a příjmech souvisejících s těmito činnostmi vést oddělené účetnictví.
3. Podniky, jež mohou uplatňovat rozhodující vliv na takovýto subjekt, například jako podílníci nebo členové, nesmějí mít přednostní přístup k výsledkům, jichž dosáhl.

[34] Z textu citovaného článku Nařízení je zřejmé, že podmínky ad 1) až 3) musejí být splněny kumulativně; nesplnění jednoho z těchto znaků má za následek, že subjekt nemůže být považován za organizaci pro výzkum a šíření znalostí a takto nemůže být zapsán ani do seznamu výzkumných organizací.

[35] Definice výzkumných organizací je shodně upravena v čl. 2 odst. 83 Nařízení a v článku 1.3 písm. e) Sdělení Komise. Pojmy „základní výzkum, průmyslový výzkum, experimentální vývoj“ definuje Nařízení v článku 2 body 84 – 86 a totožně článek 1.3 písm. m), q), a j) Sdělení Komise.

[36] Vnitrostátní předpis – zákon o podpoře výzkumu odkazuje na definici zavedenou komunitárním právem, přičemž sám tyto pojmy nedefinuje. Nestanoví ani, jakými podklady mají být uvedené definiční znaky prokázány. Nicméně tento zákon v § 2 odst. 2 písm. i) pro účely poskytování podpory stanoví rozhodné skutečnosti, a sice že výsledkem výzkumu, vývoje a inovací jsou v základním výzkumu *nové vědomosti* o základních principech jevů, procesů nebo pozorovatelných skutečností, které jsou *publikovány podle zvyklostí v daném vědním oboru*.

[37] Z čl. 2 odst. 83 Nařízení *ve smyslu celku jeho všech tří podmínek* vyplývá, že za výzkumnou organizací je považován jen ten subjekt, jehož hlavním cílem je provádění výzkumu nebo vývoje nebo veřejné šíření výsledků těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí, a to případně i vedle prováděné hopodářské činnosti, k nimž se má vztahovat oddělené účetnictví a dále, že výsledkem výzkumu, vývoje a inovací jsou nové vědomosti, které jsou publikovány podle zvyklostí v daném oboru.

[38] Na základě uvedeného právního rámce nařízení a zákona o podpoře výzkumu a vývoje a především smyslu definice výzkumné organizace pro účely státní podpory výzkumu nelze vstoupit na námitku žalobkyně, že podmínka k zápisu je splněna již pouhou deklarací hlavního cíle výzkumné organizace. Již ve fázi žádosti o zápis je nepochybně nezbytné a pro účely zápisu zcela účelné, aby do seznamu výzkumných organizací byla zapsána jen ta osoba, která cíl nejen deklaruje, ale fakticky jej i vykonává. Námitka žalobkyně, která se opírá o možnost zapsat do seznamu i organizaci, která se teprve chystá realizovat výzkum, vývoj či inovaci je nejen nesouladná se smyslem zápisu pro účely státní podpory (viz také porozumění žalobkyně ohledně prověřování zápisu pro účely prvního kroku k nároku na institucionální podporu ze státního rozpočtu na str. 6 podaného rozkladu), ale je také nerelevantní. Z podkladů předložených žalobkyní a z jejího vyjádření v rozkladu i v žalobě totiž vyplývá, že žalobkyně neargumentovala toliko hypotézou cíle, jehož hodlá svou činností dosáhnout, ale reálnými poznatky, které již byly publikovány a správnímu orgánu 1. stupně k jeho výzvě předloženy v doplnění žádosti ze dne 31. 1. 2019 (seznam výstupů a aktivit, kterými žalobkyně prokazovala nezávislé provádění základního výzkumu, průmyslového vývoje a experimentálního vývoje a šíření výsledků, mimo jiné i publikační činností v počtu 5 publikačních výstupů).

[39] Námitka žalobkyně ohledně nesprávného požadavku žalovaného na prokázání a prověření reálného provádění výzkumných či vývojových aktivit je proto nejen nedůvodná, ale v této věci i irrelevantní z hlediska prokazované činnosti samotnou žalobkyní.

[40] Jinou otázkou však je, zda listinné důkazy předložené žalobkyní prokazují nehospodářskou činnost spočívající v nezávislém provádění výzkumu, vývoje a inovací ve smyslu Nařízení a zákona o podpoře výzkumu, zejména naplnění prvních dvou definičních znaků, které jsou mezi účastníky řízení předmětem sporu. Nelze nevidět, že zákon o podpoře výzkumu nijak nestanovuje, jakými podklady mají být uvedené definiční znaky prokázány, mezi účastníky řízení je rovněž nesporné, že v rozhodné době nebyl ve smyslu § 33a odst. 10 zákona o podpoře vydán prováděcí předpis, který by stanovil kritéria splnění podmínek pro zápis výzkumné organizace do seznamu a způsob jejich posuzování. Proto přistoupil-li žalovaný k užití „Metodiky“ schválené usnesením vlády ze dne 8. 2. 2017, nešlo o svévoli, ale o volbu určitého interpretačního a aplikačního vodítka, kterým se žalovaný v daném vakuu právní úpravy řídil a mohl řídit, avšak při respektování právního rámce daného evropským právem a vnitrostátním předpisem a, jak sám uvádí v napadeném rozhodnutí, s ohledem na časové a vývojové změny standardů vědeckého bádání. Soud nepřisvědčuje žalobkyni v tom, že nedostatek prováděcího předpisu žalovaný nahradil vlastním libovolným výkladem definičních znaků výzkumné organizace, otázkou však je, zda tyto definiční znaky náležitě posoudil dle podkladů předložených žalobkyní a v souladu se závaznými právními předpisy. Správní orgán 1. stupně vyšel ze zakládací listiny žalobkyně, z výročních zpráv za roky 2015-2017 a z webových stránek žalobkyně, jakož i z publikační činnosti doložené přílohami 1-5 a prezentace na konferencích, s konstatováním, že výzkumné práce a studie nenaplníují podmínku nezávislého výzkumu, neboť nespĺňují definici druhů publikačních výsledků výzkumu a vývoje dle Metodiky. V prvostupňovém rozhodnutí žalovaný sice podrobil činnosti žalobkyně uvedené ve výročních zprávách určitému hodnocení s výsledkem, že jde o činnost hospodářskou a u publikační činnosti doložené přílohami č. 1-5 a u prezentace na konferencích s výsledkem, že nespĺňují definici druhů publikačních výsledků, nicméně přezkoumatelně neodůvodnil, jaké konkrétní skutkové a právní úvahy jej k uvedeným závěrům vedly. Obecné konstatování, že činnost žalobkyně na ve výročních zprávách je činností na základě zadání, je šířena při podnikatelské činnosti žalobkyně nebo jde o výzkumnou službu nebo o kooperativní výzkum musí mít svůj základ v určitých skutkových zjištěních, která však z rozhodnutí nelze seznat. V případě publikační činnosti vedle kvalifikace uznávaných publikačních výsledků, jimiž dle žalovaného jsou podle Rady pro výzkum, vývoj a inovace - recenzovaný odborný článek, odborná kniha a kapitola v odborné knize nebo stať ve sborníku, bylo ne zcela v souladu s takto uvedenou kvalifikací hodnocení publikační činnosti žalobkyně zúženo. Žalovaný totiž v prvostupňovém rozhodnutí neuznal publikační činnost žalobkyně s odkazem na publikaci ve sbornících v konkrétní databázi Web of Science nebo Scopus a publikaci v odborné knize se zjištěním, že kniha není recenzovaná.

[41] Lze sice přisvědčit žalovanému v tom, že bylo na žalobkyni, aby prokázala naplnění znaků výzkumné organizace v jejich nezávislé podstatě, na druhou stranu však nelze přehlédnout, že podle § 33a odst. 7 zákona o podpoře a výzkumu platí, že při řízení o zápisu skutečností ohledně výzkumné organizace se postupuje podle

správního řádu. Pokud žalovaný aplikoval určitou metodiku posuzování a rozhodoval o právech či povinnostech v oblasti veřejného práva autoritativním rozhodnutím, bylo na něm, aby své skutkové a právní úvahy náležitě odůvodnil. Žalovaný ministr ve vyjádření k žalobě obhajoval, že žalovaný posuzoval činnost žalobkyně z hlediska § 2 odst. 2 písm. i) zákona o podpoře a výzkumu a přistoupil k odbornému výkladu pojmu „zvyklostí v daném vědním oboru,“ soud však výklad těchto zvyklostí v daném vědním oboru v prvostupňovém rozhodnutí nenalezl a nebylo jeho úkolem, aby v tak specifické profesní oblasti sám posuzoval, zda např. databáze Web of Science nebo Scopus je pro účely publikace nezávislého výzkumu, vývoje a inovací právě tou zvyklostí v daném vědním oboru, která je jediná způsobilá nezávislý výzkum, vývoj a inovace garantovat (a jiná nikoliv a z jakého důvodu).

[42] Není-li vydán prováděcí právní předpis stanovící, jaké podklady lze uznat pro účely zápisu výzkumné organizace do seznamu a je-li rozhodováno na základě určité metodiky stanovené vládou, jejíž součástí je Definice druhů výsledků stanovené Radou pro výzkum, vývoj a inovace a schválené vládou České republiky usnesením ze dne 29. 11. 2017, bylo zapotřebí, aby se žalovaný systematicky zabýval jak závaznou evropskou právní úpravou a zákonem o podpoře výzkumu, tak podrobnější „Metodikou“ a na podkladě tohoto právního a výkladového rámce posoudil, zda podklady předložené žalobkyní vyhovují nejen z hlediska vnitrostátní metodiky, ale i z hlediska Sdělení Komise Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01), podle jehož čl. 2.1.1 odst. 19, který zmínila žalobkyně v rozkladu a podle kterého má Komise za to, že nehospodářské povahy jsou obecně tyto činnosti, zejména, mimo jiné:

- nezávislý VaV s cílem získat nové poznatky a lépe pochopit dané téma, včetně kooperativního VaV, pokud je spolupráce, do níž je výzkumná organizace nebo výzkumná infrastruktura zapojena, účinná,

- veřejné šíření výsledků výzkumu na nevylučném a nediskriminačním základě, například prostřednictvím výuky, databází s otevřeným přístupem, veřejně přístupných publikací či otevřeného softwaru.

[43] O skutečnosti, že tak správní orgán 1. stupně přesvědčivě neučinil, svědčí konkrétní rozkladová polemika žalobkyně v jí podaném rozkladu, v němž k prvnímu znaku týkajícímu se nezávislého výzkumu a vývoje uplatnila námitky proti způsobu aplikace Definice druhů výsledků jako části užití Metodiky žalovaným a nedostatek vypořádání a posouzení publikačních zvyklostí daného oboru, včetně konkrétních námitek týkajících se publikovaných článků předložených v doplnění žádosti pod č. 1 a 4.

[44] Ani žalovaný ministr se k rozkladovým námitkám žalobkyně dostatečně nezabýval vyložení, jak byla „Metodika“ na podklady žalobce aplikována, jaké standardy vědeckého bádání jsou aktuální, jaké zvyklosti v daném oboru byly důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně (zvyklosti v definici druhů výsledků, relevantních publikací apod.) tak, aby rozhodnutí bylo pro žalobkyni přesvědčivé a aby případně i soud, který není institucí působící v dané odborné oblasti, mohl náležitě přezkoumat oprávněnost závěrů žalovaného.

[45] Konkrétní podoby nabývá hodnocení tří publikačních výstupů uvedených v bodu 10 rozkladu, to pouze v rovině posouzení, že se jimi zabýval již správní orgán 1. stupně a žalovaný ministr zopakoval jen jeho závěry o nedostatku formální publikace vědeckých prací. Obdobně učinil i ve vztahu k nedostatečně posouzenému výsledku kooperativního výzkumu. To přesto, že výše citované Sdělení Komise Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) za nehospodářskou činnost pro účely podpory považuje i nezávislý VaV s cílem získat nové poznatky a lépe pochopit dané téma, včetně kooperativního VaV, pokud je spolupráce, do níž je výzkumná organizace nebo výzkumná infrastruktura zapojena, účinná. Dále také, jak sám upřesňuje žalovaný ministr v napadeném rozhodnutí, podle Sdělení Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) je kooperativní výzkum uskutečňovaný na bázi účinné spolupráce činností nehospodářskou. Soud nepochybně obecné východisko, že za nezávislý výzkum nelze považovat výsledek určitého specifického výzkumu (zde správním orgánem 1. stupně zmíněný výzkum vykázaný Českou zemědělskou univerzitou v Praze s odkazem na vysokoškolský výzkum dle zákona č. 130/2002 Sb.), nicméně, žalobkyně takový výzkum v podaném rozkladu popřela, přičemž v podané žalobě a v replice k vyjádření žalovaného se k této spolupráci podrobně vyjadřuje a tvrdí, že její projekty plní veškeré znaky účinné spolupráce ve smyslu Rámce. Žalovaný v napadeném rozhodnutí, ač vycházel z citovaného Rámce a uvedl hlediska nezávislého výzkumu, kdy si subjekt sám stanoví cíle a metodologii výzkumu, načež nese rizika a náleží mu jeho výsledky, přesto podklad předložený žalobkyní v příloze č. 3, týkající se spolupráce s Českou zemědělskou univerzitou takovému posouzení nepodrobil a vyhodnotil, že článek

předložený v příloze č. 2 vytvořily dva subjekty, tudíž se jedná o výsledek kooperativního a nikoliv nezávislého výzkumu. Ani takový závěr tím, že je nedostatečně odborně odůvodněn, nezakládá možnost náležitého soudního přezkumu.

[46] Soud shrnuje, že sice souhlasí s názorem žalovaného v té rovině, že výroční zprávy žalobkyně za roky 2015-2017 jen obecně popisují nezávislý výzkum a že by mělo být v zájmu žalobkyně dostatečně žalovanému prokázat, proč by měla být její žádost uznána. Výroční zprávy nebyly však jediné, které žalobkyně předložila. Pokud však žalobkyně v podaném rozkladu brojila proti způsobu hodnocení jejich vědeckých prací a aktivit správním orgánem 1. stupně tak konkrétně a podrobně, jak učinila v rozkladových námitkách, bylo na žalovaném, aby v případě, kdy se ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí, nedostatky skutkových a právních úvah správního orgánu 1. stupně odstranil a přesvědčivým způsobem vyloučil podmínky „Metodiky“ a odůvodnil, proč žalobkyni předložené články jsou dle Druhů publikačních výsledků dle Rady pro výzkum a vývoj a inovace spojeny jen s publikací v určité databázi a na základě jakých podkladů (např. smluv, dokladů o realizaci výzkumu a podílů subjektů na realizaci výzkumu) nepřičítá žalobkyni kooperativní výzkum (vysvětlil znaky jeho závislosti či nezávislosti), když spoluprací s jinými subjekty v napadeném rozhodnutí nejen nehodnotí, ale ani tyto subjekty nekonkretizuje. Ostatně stejně tak neseznatelně činí i pod bodem 18 svého vyjádření k žalobě.

[47] Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu: „*V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“

[48] Mezi základní zásady činnosti správních orgánů náleží obligatornost odůvodnění rozhodnutí vydaného v oblasti státní správy, pokud zákon tuto náležitost výslovně nevylučuje. Každé správní rozhodnutí musí splňovat předepsané náležitosti, a to jak formální, tak obsahové. Z odůvodnění správního rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za oprávněné nebo liché, mylné či vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými, řádně provedenými, důkazy vyvrácené. Nevypovídá-li se žalovaný v napadeném rozhodnutí se všemi námitkami, které byly ve stížnosti uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí, spočívající v nedostatku jeho důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[49] Žalovaný se nevypořádal ani s rozkladovými námitkami žalobkyně ohledně výkladu publikování její nehuspodářské činnosti (v relevantním médiu) z hlediska Definice druhů výsledků podle zvyklostí v daném vědním oboru a v čase podané žádosti žalobkyně. Nedostatek uvedeného pak mělo vliv i na posouzení 2. definičního znaku, kterým je prokázání vedení odděleného účetnictví ohledně nehuspodářské a hospodářské činnosti.

[50] Žalovaný rezignoval na vyložení, proč v případě žalobkyně nepostačovalo k naplnění druhého definičního znaku – vedení odděleného účetnictví pro nehuspodářské a hospodářské činnosti předložit výkaz zisku a ztráty; jestliže se žalobkyně řídila příkladným poučením na webových stránkách žalovaného a ve výzvě k doplnění náležitostí žádosti nebyla žalobkyně v tomto směru nijak poučena či vyzvána k jinému relevantnímu doplnění žádosti. Byť soud přisvědčuje tomu, že bylo na žalobkyni, aby prokázala splnění všech podmínek zápisu, nelze odhlédnout od skutečnosti, že žalobkyně se řídila jedním z doporučených návrhů (žalovaný to nepopírá), jak prokázat oddělené účetnictví a ostatně samotný formulář výkazu zisku a ztráty zřetelně uvádí, že jde o výkaz pro nevýdělečné organizace a odděluje činnost na hlavní a hospodářskou. V situaci, kdy se žalobkyně řídila jedním z možných návrhů žalovaného, jak doložit oddělené účetnictví a kdy zákon o podpoře a výzkumu nepředepisuje konkrétní podklady, kterými žadatel může prokázat splnění podmínek zápisu, pak by přístup žalovaného k žalobkyni měl zachovávat principy dobré správy a dle náhledu soudu v souzené věci, kdy žalobkyně dle žalovaného nepředložila-li odpovídající podklad, byla na místě poučovací součinnost. Pakliže žalovaný zpochybnil údaje uváděné ve výkazu zisku a ztráty uváděné v kolonce pro činnost hlavní, bylo na něm, aby tuto pochybnost zdůvodnil a aby se také zabýval žalobkyní namítaným odlišným přístupem u jiných výzkumných organizací, které žalobkyně v rozkladu výslovně označila. Soud a ostatně ani žalobkyně nezpochybňují, že členění na hlavní a hospodářskou činnost nemusí odpovídat členění na hospodářskou a nehuspodářskou činnost ve smyslu Rámce, nicméně pokud žalovaný vycházel z určitých rozlišovacích hledisek, která ve svém návodu na způsob prokazování odděleného

účetnictví, jímž se žalobkyně řídila, nevedl, pak s těmito hledisky měl seznámit žalobkyni před rozhodnutím, nebo je alespoň měl v napadeném rozhodnutí pro přesvědčivost svého rozhodnutí náležitě odůvodnit. Zde se neuplatní argumentace žalovaného judikaturou Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 153/2014-108, neboť šlo o hlavní námitku, o námitku proti druhému definičnímu znaku výzkumné organizace, takže nikoliv o námitku, kterou by žalobkyně implikovala jako druhořadou či dílčí. Protože posouzení žádosti žalobkyně odvisí, jak bylo výše uvedeno, od náležitého posouzení činnosti žalobkyně a vypořádání rozkladových námitek ohledně jí doložených aktivit a prací, tj. vůbec od posouzení povahy činností žalobkyně, pak vypořádání námítky proti závěrům o nenaplnění druhého definičního znaku – odděleného účetnictví, zůstává i nadále relevantní.

[51] Z uvedených důvodů Městský soud v Praze podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadená rozhodnutí žalované pro vady řízení, spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů a nedostatečného vypořádání rozkladových námitek žalobkyně a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Učinil tak bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť napadená rozhodnutí zrušil pro vady řízení. Žalovaný v dalším řízení vypořádá námitky žalobkyně.

4311

Právo na informace: osoba z široké veřejnosti; přímý účinek AML směrnice

k čl. 30 odst. 1 a odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, ve znění směrnice 2018/843, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU (samostatně v textu jen „směrnice 2015/849“ a „směrnice 2018/843“; společně „AML směrnice“)

k § 118g odst. 2 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění účinném do 31. 5. 2021 (v textu jen „rejstříkový zákon“)

I. Z přímo účinných ustanovení čl. 30 odst. 1 a odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 plyne jakékoliv osobě z široké veřejnosti právo na informace o skutečném majiteli v rozsahu jména, měsíce a data narození, zemi bydliště, státní příslušnosti a povaze a rozsahu jeho účasti ve společnosti či jiné právnické osobě zapsané v rejstříku.

II. Omezení stanovená v § 118g odst. 2 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění účinném do 31. 5. 2021, se na osoby z široké veřejnosti nepoužijí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2022, čj. 11 A 78/2021-31)

Prejudikatura: č. 3293/2015 Sb. NSS a č. 3852/2019 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn* (C-41/74), ze dne 5. 4. 1979, *Ratti* (C-148/78), ze dne 19. 1. 1982, *Becker* (C-8/81), ze dne 26. 2. 1986, *Marshall* (C-152/84), ze dne 12. 7. 1990, *Foster* (C-188/89), ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori* (C-91/92), ze dne 18. 12. 1997, *Inter-environnement Wallonie* (C-129/96), ze dne 22. 11. 2005, *Mangold* (C-144/04) a ze dne 17. 7. 2008, *Flughafen Köln/Bonn* (C-226/07).

Věc: Mgr. et Mgr. Jakub Michálek proti Ministerstvu spravedlnosti o poskytnutí informace.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2021. Měl za to, že správní orgány ho zkrátily na jeho právu na informace, neboť mu nesdělily, kdo je skutečným majitelem společnosti Agrofert a.s., IČO 26185610 (dále jen „Agrofert“).

Pro posouzení věci bylo podstatné, zda má AML směrnice přímý účinek.

Žalobce požádal Městský soud v Praze jako příslušný rejstříkový soud o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Žádal o poskytnutí informace o skutečném majiteli společnosti Agrofert.

V žádosti uvedl, že informace požaduje na základě přímého účinku čl. 30 odst. 1 a odst. 5 písm. c) AML směrnice, neboť ji Česká republika ke dni podání žádosti netransponovala, ač lhůta pro její transpozici uplynula. Žalobce zároveň uvedl i důvody, pro které se domnívá, že má AML směrnice přímý účinek, a to s odkazy na judikaturu Soudního dvora.

Ve správním spise byla založena e-mailová komunikace pracovníků městského soudu, z níž vyplývá, že požadovanou informací disponují. Informaci však považovali za neveřejnou.

Městský soud nejprve žalobcovu žádost odmítl, neboť měl za to, že ji nelze podřadit pod režim informačního zákona. Toto rozhodnutí k odvolání žalobce žalovaný zrušil, neboť dospěl k závěru, že se na žalobcovu žádost informační zákon aplikuje.

Městský soud následně 26. 10. 2020 žalobcovu žádost opětovně odmítl s odkazem na § 15 odst. 1 informačního zákona ve spojení s § 118c a § 118g rejstříkového zákona. Posledně citovaná ustanovení rejstříkového zákona dle městského soudu stanovila zvláštní důvody pro odmítnutí poskytnutí informace, neboť taxativně vymezují okruh osob, kterým mohou být požadované informace poskytnuty, a žalobce mezi ně nepatří. Městský soud neshledal důvod pro přímou aplikaci AML směrnice, neboť pro to nebyly dle jeho názoru splněny podmínky.

Žalobce se proti druhému rozhodnutí městského soudu odvolal. Měl za to, že jsou splněny podmínky pro přímou aplikaci AML směrnice a že se městský soud neřídil závazným názorem žalovaného.

Žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil závěry městského soudu a odvolání zamítl. V odůvodnění uvedl, že městský soud neignoroval jeho předchozí závěry. Naopak právě s ohledem na tyto závěry posoudil žalobcovu žádost v mezích informačního zákona, ovšem dospěl k závěru, že důvod pro odmítnutí žádosti je dán v § 118g rejstříkového zákona. Žalobce neprokázal splnění podmínek, které toto ustanovení požaduje pro poskytnutí požadované informace. K žalobcovu odkazu na přímý účinek AML směrnice žalovaný uvedl, že otázka přiznání přímého účinku evropských směrnic má být primárně předmětem soudního rozhodování, avšak přesto se rozhodl ji posoudit. Došel přitom k závěru shodnému se závěrem městského soudu, a sice že nejsou splněny všechny podmínky pro uplatnění přímého účinku směrnice. Za rozhodné přitom považoval, že příslušná ustanovení AML směrnice neumožňují určit, jaká minimální práva žadatelům z řad široké veřejnosti svědčí. Směrnici je přitom třeba vnímat jako celek, nikoliv shluk jednotlivých ustanovení. Ačkoliv tedy platí, že dle čl. 30 odst. 1 AML směrnice mají mít právnické osoby v rejstříku zapsané adekvátní, přesné a úplné informace o svém majiteli, přičemž tyto informace by dle čl. 30 odst. 5 písm. c) této směrnice měly být k dispozici jakékoliv osobě z řad široké veřejnosti, současně platí, že dle čl. 30 odst. 9 písm. g) této směrnice mohou státy za výjimečných okolností stanovit výjimku z takového přístupu. Jelikož AML směrnice uvádí, že tato výjimka může být stanovena i ve vztahu ke všem informacím o skutečném majiteli, je zřejmé, že minimální rozsah práv není vymezen. Proto není pravidlo v čl. 30 AML směrnice bezpodmínečné a jako takovému mu nelze přiznat přímý účinek.

Žalobce byl přesvědčen, že napadené rozhodnutí je nezákonné, a to především proto, že žalovaný ve svém rozhodování neaplikoval přímo AML směrnici. Ustanovení AML směrnice, na která se žalobce odvolával, byla dostatečně jasná a bezpodmínečná. Česká republika směrnici ve stanovené lhůtě netransponovala.

Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že by nebyly splněny všechny podmínky pro přímý účinek čl. 30 odst. 5 AML směrnice, neboť ten jednoznačně stanoví, jaká minimální práva z něj vyplývají a že náleží jakékoliv osobě z široké veřejnosti. Adresátem směrnice je stát. Neobstála ani argumentace žalovaného výjimkou podle čl. 30 odst. 9 směrnice, neboť Česká republika tuto výjimku do svého právního řádu vůbec nezavedla, a nemůže se jí tedy dovolávat jako překážky přímého účinku směrnice. Daná výjimka má navíc být výjimkou udělovanou individuálně a musí podléhat účinnému správnímu i soudnímu přezkumu.

I kdyby výše uvedená výjimka v českém právním řádu existovala, nepředstavovala by překážku přímému účinku směrnice. Soudní dvůr totiž ve svém rozsudku ze 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, uvedl, že určitý

prostor pro uvážení členských států nemusí být překážkou pro určení minimálního rozsahu práv, která ze směrnice vyplývají.

Žalobce měl za to, že nemusí prokazovat zájem na poskytnutí požadovaných informací ve smyslu § 118g odst. 2 rejstříkového zákona, neboť tato úprava je v rozporu s AML směrnicí, která právo na poskytnutí požadovaných informací přiznává bez dalšího jakékoliv osobě z široké veřejnosti. Žalobce přesto uvedl, že vzhledem k obecně známému faktu, že je opozičním poslancem Poslanecké sněmovny, vykonává činnost „*hlídajícího psa společnosti*“, a tedy byl dán jeho zájem na poskytnutí požadovaných informací, jelikož jediným akcionářem společnosti Agrofert byl donedávna předseda vlády.

Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí městského soudu a povinnému subjektu nařídil požadované informace o skutečném majiteli vydat v rozsahu jména a příjmení, data narození, země bydliště, státní příslušnosti a povahy a rozsahu účasti skutečného majitele na společnosti Agrofert.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zároveň Městskému soudu v Praze přikázal poskytnout žalobci požadované informace.

Z odůvodnění:

[20] Ač to žádný z účastníků nenamítal, nelze přehlédnout, že správním orgánem v prvním stupni byl stejný soud, který nyní o žalobě rozhoduje. Soud se proto zabýval nejprve tím, zda není dán důvod pro přikázání věci jinému soudu dle § 9 odst. 1 či 2 s. ř. s. Dospěl k závěru, že tomu tak není.

[21] Obdobnou otázku řešil Nejvyšší správní soud v nedávném usnesení ze dne 28. 1. 2021, čj. Nao 9/2021-30, v němž šlo o žalobu proti rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, který odložil žádost o poskytnutí informací dle informačního zákona. Krajský soud v řízení vystupoval jako žalovaný a též o žalobě rozhodoval. Nejvyšší správní soud posuzoval námitku systémové podjatosti všech správních soudců krajského soudu a též návrh na přikázání věci jinému soudu. Uzavřel přitom, že samotná skutečnost, že je žalovaným krajský soud, není důvodem pro delegaci ani podjatost soudců správního úseku. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že vyřizování žádostí o informace je běžnou agendou, na které vedení soudu či soud jako celek nemá žádný vitální zájem. Nejedná se ani o věc, která by se týkala přímo práce soudců správního úseku. Závěry přijaté Nejvyšším správním soudem jsou na nyní posuzovanou věc zcela přenositelné, proto zdejší soud nepředkládal věc Nejvyššímu správnímu soudu k postupu dle § 9 s. ř. s., věc sám posoudil a o žalobě rozhodl.

[22] Evidence údajů o skutečných majitelích byla v rozhodném období upravena v části páté rejstříkového zákona, přičemž skutečného majitele definoval § 4 odst. 4 tohoto zákona. Evidence není veřejným rejstříkem (§ 118c rejstříkového zákona). Do evidence se o skutečném majiteli zapisuje jméno a adresa místa pobytu, datum narození a rodné číslo, státní příslušnost a dle povahy postavení skutečného majitele též údaje o podílu na hlasovacích právech, na rozdělování prostředků či jiné skutečnosti (§ 118f rejstříkového zákona). Údaje o skutečném majiteli se neposkytují s opisem zápisu z veřejného rejstříku ani se neuveřejňují. Třetí osoba může údaje o jméně, státu bydliště, roce a měsíci narození, státní příslušnosti a údaje o postavení skutečného majitele obdržet tehdy, pokud prokáže zájem v souvislosti s předcházením trestným činům legalizace výnosů z trestné činnosti, legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti a jejich zdrojovým trestným činům a trestným činům financování terorismu a podpora a propagace terorismu (§ 118g odst. 1 a 2 rejstříkového zákona).

[23] Žalobce není (a v žádosti ani netvrdil, že je) žádným ze subjektů, kterým mají být údaje o skutečném majiteli dle rejstříkového zákona poskytnuty. Pro rozhodnutí ve věci je proto podstatné především to, zda mu tyto údaje měly být poskytnuty na základě přímého účinku AML směrnice.

V.A Obecně k přímému účinku směrnice

[24] Směrnice jsou právními akty sekundárního práva Evropské unie a pro své uplatnění vyžadují, aby byly členskými státy začleněny do vnitrostátního práva. Dle čl. 288 Smlouvy o fungování EU je směrnice „závazná

pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“.

[25] Primárními adresáty směrnic jsou členské státy, avšak nejsou jejich adresáty výlučnými, neboť Soudní dvůr svou judikaturou zavedl koncept přímého účinku směrnic. Podle něj je za specifických podmínek možné, aby se úprava směrnice dovolal přímo jednotlivec. V rozsudku ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, C-41/74, Soudní dvůr uvedl, že standard právní jistoty vyžaduje, aby se jedinec mohl dovolat ustanovení unijního práva, i když je obsaženo ve směrnici, která sama o sobě přímo použitelná není. Je však předpisem závazným, proto je možné se jí v řízení před státním orgánem dovolávat. V rozsudku ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, C-148/78, Soudní dvůr tento koncept rozvinul, a to aplikací zásady *estoppel*. Podle ní platí, že nikdo nesmí mít prospěch z vlastního porušení práva, a to ani členský stát. Opomenutí směrnici implementovat, stejně jako vadná implementace směrnice takovými porušeními jsou, členský stát tedy musí nést následky svého jednání. Těmito následky se pak rozumí právě povinnost přímo aplikovat ustanovení dané směrnice namísto chybějící či vadné vnitrostátní úpravy.

[26] Přímý účinek směrnice se uplatní pouze za splnění podmínek stanovených ustálenou judikaturou Soudního dvora. Předně jde o časové hledisko, tedy požadavek na uplynutí transpoziční lhůty stanovené konkrétní směrnici. V této lhůtě je členský stát povinen směrnici řádně a úplně transponovat do vnitrostátního práva (viz výše uvedené rozsudky *Van Duyn* a *Ratti*). Neučiní-li tak, dopustí se vadné transpozice a otevře cestu k možnosti přímého účinku směrnice (i z požadavku na uplynutí transpoziční lhůty však existují výjimky, srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04, či ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96).

[27] Další podmínkou přímého účinku směrnice je její jasnost a bezpodmínečnost. V rozsudku ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, C-8/81, Soudní dvůr uvedl, že se lze dovolávat těch ustanovení směrnic, která jsou jasná a bezpodmínečná z hlediska svého obsahu. To je třeba v každém jednotlivém případě posuzovat nikoliv z hlediska čistě formálního, ale spíše z hlediska funkčního. Soudní dvůr sám zpravidla zkoumá, je-li ustanovení v dané situaci, za daných okolností a k danému účelu přímo aplikovatelné. Klíčovým je posouzení, zdali je ustanovení soud schopen v konkrétní věci aplikovat. K tomu je třeba zjistit minimální pravidlo, které musí být určitelné bez ohledu na míru, která byla členskými státy dána při implementaci směrnice. S ohledem na okolnosti případu není vyloučeno, aby konkrétní ustanovení mělo přímý účinek v jedné věci, zatímco v druhé nikoliv (srov. Bobek, M.; Bříza, P. a Komárek, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 71). Soudní dvůr navíc rozlišuje mezi takzvaným vyloučením a nahrazením, kdy v prvním případě jednotlivec požaduje, aby určité ustanovení vnitrostátního práva nebylo pro rozpor se směrnicí aplikováno, zatímco v případě druhém jednotlivec tvrdí, že mu na základě ustanovení směrnice určité právo vzniklo. Jasnost a bezpodmínečnost je třeba zkoumat zvláště v druhém zmiňovaném případě (srov. výše citovaný rozsudek *Van Duyn*).

[28] Poslední podmínkou přímého účinku směrnice je neuložení povinností jednotlivci. Tento požadavek vychází z povahy směrnic, které jsou dle zakládajících smluv určeny členskými státy. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 26. 2. 1986, *Marshall*, C-152/84, uvedl, že jednotlivci nemohou být směrnicí vázáni. Tento závěr rozvinul v rozsudku ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, kde uvedl, že rozšíření přímého účinku směrnic na horizontální vztahy by znamenal překročení pravomocí Evropské unie, neboť by umožnilo ukládat povinnosti tam, kde to zakládající smlouvy nepředpokládají.

[29] Lze tedy shrnout, že ustanovení směrnice má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici a implementaci směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24). Vždy je třeba nalézt tzv. minimální pravidlo, které musí být určitelné v jakékoliv situaci bez ohledu na případnou míru uvážení zákonodávce při transpozici. Jinými slovy, je třeba nalézt právní normu, která je bez větší míry uvážení aplikovatelná na posuzovaný příklad.

V.B Přímý účinek AML směrnice

[30] V projednávaném případě se jedná o posouzení možného přímého účinku čl. 30 odst. 1 a odst. 5 AML směrnice ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, neboť právě na jejich základě žalobce požaduje poskytnutí informací o skutečném majiteli společnosti Agrofert.

[31] Transpoziční lhůta AML směrnice uplynula 10. 1. 2020 dle čl. 4 odst. 1 směrnice 2018/843. Soud proto nejprve zkoumal, zda Česká republika požadavky AML směrnice na poskytování informací o skutečném vlastnictví právnických osob do svého právního řádu včas a řádně transponovala.

[32] AML směrnice upravuje informace o skutečném vlastnictví v kapitole III. Ta v čl. 30 normuje poskytování informací ohledně právnických osob zapsaných v rejstříku na území členského státu a v čl. 31 upravuje poskytování informací o svěřenských fondech a obdobných právních uspořádáních. Pro posuzovanou věc jsou podstatná následující ustanovení.

[33] Dle čl. 30 odst. 1 AML směrnice „[č]lenské státy zajistí, aby společnosti a jiné právnícké osoby zapsané v rejstříku na jejich území měly povinnost získat a mít adekvátní, přesné a aktuální informace o svém skutečném majiteli, včetně podrobností o účasti skutečného majitele. Členské státy zajistí, aby porušení tohoto článku podléhala účinným, přiměřeným a odrazujícím opatřením nebo sankcím.“

[34] Dle čl. 30 odst. 5 AML směrnice „[č]lenské státy zajistí, aby informace o skutečných majitelích byly vždy k dispozici:

- a) příslušným orgánům a finančním zpravodajským jednotkám, a to bez omezení;
- b) povinným osobám v rámci hloubkové kontroly klienta v souladu s kapitolou II.
- c) jakékoli osobě z široké veřejnosti.

Osoby uvedené v písmeni c) musí mít povolený přístup alespoň k informacím o jméně, měsíci a roce narození, zemi bydliště a státní příslušnosti skutečného majitele a i o povaze a rozsahu účasti skutečného majitele.

Členské státy mohou za podmínek stanovených vnitrostátním právem zpřístupnit další informace umožňující zjištění totožnosti skutečného majitele. Uvedené další informace zahrnují alespoň datum narození či kontaktní údaje v souladu s pravidly pro ochranu údajů.“

[35] Dle čl. 30 odst. 9 AML směrnice „[z]a výjimečných okolností stanovených vnitrostátním právem mohou členské státy v případě, že by přístup uvedený v odst. 5 prvním pododstavci písm. b) a c) vystavil skutečného majitele nepřiměřenému riziku, riziku podvodu, únosu, vydírání, obtěžování, násilí nebo zastrasování nebo pokud je skutečným majitelem nezletilá nebo jinak právně nezpůsobilá osoba, stanovit na základě individuálního posouzení případu výjimku z takového přístupu ke všem nebo některým informacím o skutečném majiteli. Členské státy zajistí, aby byly tyto výjimky uděleny na základě podrobného hodnocení výjimečné povahy daných okolností. Právo na správní přezkum rozhodnutí o výjimce a na účinnou soudní ochranu je zaručeno. Členský stát, který udělil výjimky, zveřejní roční statistické údaje o počtu udělených výjimek a uvedených důvodech a předloží tyto údaje Komisi.“

[36] Směrnice 2018/843 změnila dosavadní úpravu mj. tak, že rozšířila okruh osob, které mají mít informace o skutečném majiteli k dispozici. Zatímco směrnice 2015/849 v čl. 30 odst. 5 písm. c) stanovila, že informace má být k „dispozici osobě nebo organizaci, která může prokázat oprávněný zájem“, směrnice 2018/843 v tomto ustanovení hovoří již o „jakékoli osobě z široké veřejnosti“. Účel rozšíření přístupu k informacím lze nalézt v odůvodnění této směrnice, v níž se uvádí, že „[v]ěřejný přístup k informacím o skutečných majitelích umožňuje rovněž, aby tyto informace byly ve větší míře zkoumány občanskou společností, včetně tisku nebo organizací občanské společnosti, a přispívá k zachování důvěry v integritu obchodních transakcí a finančního systému“ (bod 30 věta první odůvodnění). „Členské státy by proto měly umožnit přístup k informacím o skutečných majitelích společností a jiných právnických osob dostatečně soudržným a koordinovaným způsobem, a to prostřednictvím centrálních registrů, v nichž jsou obsaženy informace o skutečných majitelích, a stanovením jednoznačného pravidla pro veřejný přístup, aby mohly třetí osoby v celé Unii zjistit, kdo jsou skuteční majitelé společností a jiných právnických osob“ (bod 33 věta první odůvodnění).

[37] V době rozhodnutí o žalobcově žádosti upravovala evidenci údajů o skutečných majitelích část pátá rejstříkového zákona. Ta ovšem umožňovala poskytnout informace třetím osobám pouze tehdy, pokud prokážou zájem v souvislosti s předcházením vyjmenovaným trestným činům dle § 118g odst. 2 rejstříkového zákona. Rozšíření subjektů, kterým mají být informace o skutečném majiteli k dispozici dle směrnice 2015/849, Česká republika nereflektovala a do svého právního řádu tyto požadavky včas netransponovala.

[38] Pouze na okraj soud dodává, že požadavek na veřejný přístup k údajům o skutečném majiteli transponoval zákonodárce až do zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů. Tato úprava však není pro posuzovanou věc relevantní, neboť nabyla účinnosti až po rozhodnutí o žalobcově žádosti (srov. § 65 citovaného zákona). Soud proto nijak neposuzoval, zda je tato nová úprava řádnou a úplnou transpozicí požadavků AML směrnice.

[39] První z podmínek pro přímý účinek směrnice je splněna.

[40] Dále soud posuzoval, zda je naplněna podmínka jasnosti a bezpodmínečnosti, přičemž právě v této otázce se postojte žalobce a žalovaného rozcházejí. Žalovaný má za to, že tato podmínka splněna není, neboť AML směrnice umožňuje členským státům stanovit výjimku, která vyloučí poskytnutí všech informací o skutečném majiteli.

[41] Žalovaný se mylí, pokud v napadeném rozhodnutí tvrdí, že podmínku jasnosti a bezpodmínečnosti je třeba zkoumat pro směrnici jako celek. Z judikatury Soudního dvora i Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že je tomu právě naopak a postačí, pokud je jasné a bezpodmínečné konkrétní ustanovení směrnice (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1990, *Foster*, C-188/89, bod 16, či rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS, a již citovaný rozsudek čj. 2 Azs 113/2019-24). Požadavek na jasnost a bezpodmínečnost nelze chápat absolutně. Pro přímý účinek postačí, lze-li identifikovat minimální pravidlo, a to například i tehdy, pokud členské státy mají určitý prostor pro uvážení (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2015, čj. 2 As 49/2013-109) nebo pokud je k minimálnímu pravidlu nutno dojít výkladem *a contrario* (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 1 Afs 6/2013-184, č. 3293/2015 Sb. NSS).

[42] Při nalézání minimálního pravidla soud vyšel z českého znění směrnice, které porovnal se zněním anglickým a španělským. Co se týče osob oprávněných k přístupu k informacím o skutečném majiteli, jazykové verze se shodují: česká verze uvádí jakoukoli osobu z řad široké veřejnosti, anglická verze „*any member of general public*“ a verze španělská „*cualquier miembro del público en general*“. Stejně tak se shodují i v rozsahu minimálních poskytovaných informací: jméno, měsíc a datum narození, země bydliště státní příslušnost skutečného majitele a povaha a rozsah účasti skutečného majitele v české verzi odpovídá termínům „*name, the month and year of birth, country of residence, nationality of the beneficial owner and the nature and extent of the beneficial interest held*“ i termínům „*el nombre y apellidos, mes y año de nacimiento, país de residencia y nacionalidad del titular real y la naturaleza y alcance del interés real ostentado*“. Na základě tohoto porovnání soud podotýká, že pojmem měsíc a datum narození v české verzi se rozumí nikoliv určení dne narození, nýbrž roku narození, jak vyplývá z anglické a španělské verze; v ostatním se jazykové verze shodují.

[43] Z čl. 30 odst. 1 a odst. 5 AML směrnice lze určit minimální pravidlo, tedy jaká práva komu svědčí. Odstavec 5 písm. c) jednoznačně stanoví, že stát má povinnost každé osobě z široké veřejnosti zajistit přístup alespoň k informacím o „*jméně, měsíci a datu narození, zemi bydliště, státní příslušnosti skutečného majitele, i o povaze a rozsahu účasti skutečného majitele*“. Členské státy mohou rozsah poskytovaných informací v souladu s vnitrostátním právem rozšířit. Ze systematického výkladu čl. 30 odst. 1 AML směrnice je zřejmé, že „*adekvátními, přesnými a úplnými informacemi o skutečném majiteli společnosti*“, které mají společnosti povinnost získat, musí být přinejmenším informace uvedené v čl. 30 odst. 5 AML směrnice.

[44] Soud konstatuje, že výše uvedené tvoří jasné a bezpodmínečné minimální pravidlo. Citovaná ustanovení AML směrnice tedy mají přímý účinek. To prakticky znamená, že ustanovení směrnice zakládají vedle úpravy v rejstříkovém zákonu novou skutkovou podstatu pro poskytnutí informací o skutečném majiteli. Každý člen široké veřejnosti má právo na přístup k informacím o skutečném majiteli v rozsahu uvedeném výše, čemuž odpovídá povinnost státu (příslušného rejstříkového soudu) tyto informace poskytnout. Omezení stanovená v § 118g odst. 2 rejstříkového zákona se na žádost osoby z široké veřejnosti nepoužijí.

[45] Na tomto závěru nic nemění, že čl. 30 odst. 9 AML směrnice umožňuje členským státům stanovit výjimku z přístupu ke všem nebo některým poskytovaným informacím. Výjimku lze totiž poskytnout pouze za výjimečných okolností stanovených vnitrostátním právem, a to ze směrnicí taxativně vymezených důvodů. Taková výjimka navíc musí být poskytována individuálně, na základě pečlivého zhodnocení a musí být zaručen její soudní a správní přezkum. Žalobce navíc zcela správně poukázal na judikaturu Soudního dvora, z níž vyplývá,

že se stát nemůže dovolávat výjimky, kterou do svého práva mohl zavést, ale nezavedl. Tak v rozsudku ze dne 17. 7. 2008, *Flughafen Köln/Bonn, C-226/07*, Soudní dvůr uvedl ve vztahu k přímému účinku daňového osvobození stanoveného směrnicí, že „omezení pravidla osvobození má totiž pouze případný charakter a členský stát, který tuto možnost nevyužil, se nemůže dovolávat svého vlastního opomenutí, aby daňovému poplatníkovi odepřel prospěch z osvobození, kterého se legitimně může domáhat na základě směrnice“ (bod 32). Judikaturu Soudního dvora k této otázce shrnuje odborná literatura pregnančně tak, že „jestliže směrnice dávala členskému státu možnost zavést výjimky z jejich pravidel, ale on je nezavedl, nemůže tyto výjimky namítat jako překážku přímého účinku a musí počítat s tím, že se proti němu směrnice uplatní ve výjimkami neomezeném rozsahu“ (Bobek, M.; Bříza, P. a Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 73). Pokud tedy Česká republika nezavedla do svého právního řádu výjimky dle čl. 30 odst. 9 AML směrnice, nemůže se nyní dovolávat možnosti tyto výjimky stanovit. Právo široké veřejnosti na přístup k informacím o skutečném majiteli dle čl. 30 odst. 1 a 5 AML směrnice platí bezvýjimečně.

[46] Podmínka jasnosti a bezpodmínečnosti pravidla je splněna.

[47] Splněna je i poslední podmínka přímého účinku směrnice, tedy zákaz ukládání povinností jednotlivci. V daném případě se jedná o poskytnutí informace na základě informačního zákona, tedy o vztah státu a jednotlivce. Není možné, aby vznikla jakákoliv povinnost jednotlivci, neboť řízení o poskytnutí informace se neúčastní žádná třetí osoba mimo žadatele, tj. žalobce. Ze správního spisu vyplývá, že požadované informace měl povinný subjekt v době rozhodování o žádosti k dispozici, jedná se tedy o vztah mezi žadatelem a povinným subjektem, kde jednotlivcům na základě směrnice žádné povinnosti nevznikají.

[48] Žalobní argumentace týkající se nesprávného posouzení přímého účinku AML směrnice je důvodná. Soud se proto již nezabýval dalšími žalobními námitkami, neboť ty žalobce uplatnil pouze eventuálně pro případ, že soud neshledá naplnění podmínek pro přímý účinek AML směrnice.

4312

Pandemický zákon: povinnost kontrolovat splnění podmínek bezinfekčnosti

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

k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

I. Stanovil-li odpůrce v mimořádném opatření vydaném podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, provozovatelům (organizátorům) akcí povinnost kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti a neumožnit vstup do prostor osobám, které tuto podmínku nespĺňují, nejedná se o nepřipustné přenesení výkonu státní správy na soukromé subjekty, bez ohledu na to, jak podrobně jsou práva (povinnosti) kontrolujícího subjektu mimořádným opatřením dále upravena.

II. Samotná kontrola splnění podmínky tzv. bezinfekčnosti podle mimořádného opatření vydaného podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, prováděná ze strany provozovatelů (organizátorů) akcí (typicky nahlédnutím do předloženého certifikátu) nepředstavuje zpracování osobních údajů ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

III. Jestliže odpůrce v mimořádném opatření stanovil povinnost kontrolovat splnění podmínky tzv. bezinfekčnosti některým provozovatelům (organizátorům) akcí a jiným v obdobném postavení (z hlediska bránění dalšímu šíření epidemie) nikoliv, aniž by vysvětlil, proč (na základě jakého kritéria) tak učinil, bylo takové mimořádné opatření v dané části v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, čj. 8 Ao 29/2021-98)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 4187/2021 Sb. NSS č. 4203/2021 Sb. NSS, č. 4232/2021 Sb. NSS a č. 4272/2021 Sb. NSS.

Věc: Oblá 20 a 22, Brno – společenství vlastníků jednotek proti Ministerstvu zdravotnictví, za účasti F. Č., o návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhal zrušení čl. I bodu 15 mimořádného opatření odpůrce ze dne 26. 8. 2021. Pro případ, že by v průběhu řízení bylo mimořádné opatření zrušeno, měl soud podle navrhovatele vyslovit, že v dané části bylo v rozporu se zákonem. Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) a podle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19.

Mimořádné opatření stanovilo s účinností od 1. 9. 2021 podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech, přičemž podle čl. I bodu 16 bylo (zjednodušeně řečeno) vyžadováno a) absolvování RT PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2, a to nejdéle před 7 dny, b) absolvování rychlého antigenního testu (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, a to provedeního zdravotnickým pracovníkem nejdéle před 72 hodinami, c) uplynutí nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, a to schváleným léčivým přípravkem, d) prodělání laboratorně potvrzeného onemocnění covid-19, jestliže uplynula doba izolace a od prvního pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní, e) podstoupení RAT určeného pro sebetestování na místě, případně prokázání podstoupení takového testu za dozoru zdravotnického pracovníka prostřednictvím online služby nejdéle před 24 hodinami, anebo f) v případě osoby ve škole nebo školském zařízení doložení čestného prohlášení anebo potvrzení školy o absolvování RAT určeného pro sebetestování.

Nynějším návrhem napadená část mimořádného opatření s odkazem na § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona stanovila „*podmínky pro konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby s výjimkou orgánů územních samosprávných celků v případě, že se jej účastní na jednom místě více než 20 osob s tím, že účastníci jsou usazeni tak, aby mezi jednotlivými účastníky bylo vždy volné alespoň jedno sedadlo, s výjimkou osob ze společné domácnosti [písm. a)] a zakazuje se účast účastníkovi, který vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19 anebo, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/16; provozovateli se nařizuje u účastníka při vstupu do vnitřních prostor splnění podmínek kontrolovat a účastníkovi se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že účastník splnění podmínek podle bodu I/16 neprokáže, je provozovatel povinen takovému účastníkovi neumožnit vstup do vnitřních prostor [písm. b)]“.*

Napadené mimořádné opatření bylo s účinností od 13. 9. 2021 změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 10. 9. 2021, ovšem toliko v částech, které nebyly podaným návrhem dotčeny. Následně bylo s účinností od 30. 9. 2021 zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 27. 9. 2021.

Navrhovatel odůvodnil svůj návrh tak, že odpůrce překročil svou pravomoc a působnost, neboť napadeným opatřením přenesl na soukromé subjekty povinnost kontrolovat a vymáhat dodržování protiepidemických opatření. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona, v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod a podle odst. 2 téhož článku meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. To musí platit i při delegaci výkonu státní správy na soukromé subjekty, která se musí opírat o zákonem stanovená podrobnější pravidla (jako třeba v případě stráže přírody). Odpůrce ani není podle platné právní úpravy oprávněn takovou podmínku stanovit. Na soukromé subjekty nelze až na navrhovatelem zmiňované výjimky přenášet výkon státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví. To potvrzuje vládou navržená a nepřijatá novelizace zákona o ochraně veřejného zdraví (sněmovní tisk č. 1225/0), která měla zakotvit možnost podmínit vstup mimo jiné na hromadné akce pouze na základě předložení potvrzení o tzv. bezinfekčnosti. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, i školy vykonávající v některých případech veřejnou správu jsou ve vztahu k protiepidemickým opatřením v pozici adresáta a nikoliv vykonavatele veřejné správy. Mimořádné opatření je také v rozporu s rezolucí Parlamentního shromáždění Rady Evropy 2361 (2021),

podle kterého nikdo nesmí být diskriminován kvůli tomu, že není očkovan. Není ani dán zákonný podklad pro to, aby právnické osoby pouze na základě napadeného mimořádného opatření zjišťovaly citlivé informace o zdravotním stavu.

Poukázal dále na to, že zdejší soud již ve své judikatuře dovodil, že určité služby lze omezit pouze na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Soud sice připustil, že v extrémním případě může být ohniskem nákazy celá Česká republika, ale tento závěr nerozvedl a navrhovatel mu nerozumí. Navíc v době podání návrhu celou Českou republiku za ohnisko nákazy považovat nelze. Nedává smysl zavádět plošná opatření, pokud je v různých obcích a okresech zcela odlišný počet nakažených. Také judikatura se přiklání k zavádění časově a místně omezených opatření (viz rozsudky NSS ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41, a ze dne 2. 6. 2021, čj. 10 Ao 2/2021-107). Tyto závěry lze vztáhnout také na testování, které je stanovené jako podmínka pro účast na zasedání orgánu právnické osoby. Plošné testování bylo navíc zrušeno i ve vztahu k zaměstnancům, kteří se často kumulují na jednom místě ve větším počtu.

Navrhovatel je diskriminován, protože je jeho činnost zatížena kontrolováním opatření, pro které jej stát nevybavil řádnými nástroji. Z opatření není vůbec zřejmé, jak má postupovat, pokud bude účast na zasedání menší než 20 osob, ale následně přijdou další osoby, v důsledku čehož bude stanovený počet překročen. Těto povinnosti nerozumí. Zdůraznil, že povinnosti kontrolovat negativní test nejsou zatíženy ani restaurace, kde se setkávají desítky lidí a konzumují bez respirátorů. Povinnost vůbec nemají osoby přepravované veřejnou hromadnou dopravou a podmíněna testem či prokazováním údajů o zdravotním stavu není ani návštěva velkého nákupního centra. Dále odkázal na rozhodnutí týkající se omezení práva shromažďovacího založeného na stejném ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, které nelze vykládat tak, že osobou podezřelou z nákazy je automaticky každý (viz rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48). Navrhovatel si proto kladl otázku, čím je doloženo, že osoby navštěvující zasedání orgánů právnických osob jsou osobami podezřelými z nákazy.

Bylo by nepřiměřené a v rozporu se zásadou minimalizace zásahů do práv navrhovatele, jestliže by nemožnost omezit služby prostřednictvím pandemického zákona byla obcházena podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Ze systematiky daného ustanovení je zřejmé, že mívá na velké organizované akce typu koncerty, veletrhy, velká sportovní utkání apod., nikoli na setkání desítek osob. Soud by proto měl provést test proporcionality. Sám odpůrce navíc v jiných řízeních uvedl, že v situaci, kdy jsou v České republice naočkované více než čtyři miliony osob, již není třeba trvat na některých nefarmakologických opatřeních (plošném testování). Odpůrce by proto měl precizně zdůvodnit, proč by povinné testování mělo dopadat právě na společenství vlastníků jednotek, spolky či obchodní společnosti.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení označeného opatření poukázal na závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, čj. 6 Ao 7/2010-73, podle kterého by měl soud k přezkumu opatření obecné povahy přistupovat zdrženlivě a v rámci testu proporcionality by měl postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté. Odpůrce je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví, vede krajské hygienické stanice, má k dispozici Státní zdravotní ústav a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR. Situaci ohledně nové a bezprecedentní epidemie je nutné posuzovat komplexně. Odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, za této situace nejsou zcela k dispozici. Veškerá opatření odpůrce činí na základě všech dostupných (i když omezených) informací o viru, při vědomí, že tyto informace nejsou dostatečné a přesné a že není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Při přijímání opatření preferuje ochranu života a zdraví osob při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. Princip proporcionality provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění covid-19 na území České republiky. Na základě dostupných skutečností a dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce ty, která v nejvyšší míře zpomalují šíření onemocnění, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo

a práva osob. Zohledňuje také to, že přijímaná opatření jsou dočasná, kdežto explozivní šíření nákazy by mělo trvale následky.

K samotným návrhovým námitkám uvedl, že tvrzení o nedostatku pravomoci opírající se o navrhovanou novelizaci zákona o ochraně veřejného zdraví považuje za fabulaci nesouvisející s napadeným opatřením. Napadená část mimořádného opatření byla vydána dle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Je proto irrelevantní, jak probíhá legislativní proces ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví. Pořadatelům ani není uložena povinnost kontrolovat zdravotní stav, jak tvrdí navrhovatel, ale kontrolují to, zda účastníci mají doklad o tom, že splnili jednu z podmínek, které mají bránit šíření infekční choroby na hromadných akcích. Tato povinnost mu byla uložena mimořádným opatřením. Pořadatel tuto informaci neneviduje, a proto se nejedná o zpracování osobních údajů. Nejedná se ani o přenesení výkonu veřejné správy na soukromé osoby. Napadeným opatřením jsou stanoveny podmínky pro konání hromadné akce a její organizátor je povinen zajistit jejich splnění. Obdobně kontroluje prodejce alkoholických a tabákových výrobků, jestli kupující má předepsaný věk apod. Irrelevantní je také tvrzení, dle kterého zasedání orgánů právnických osob nelze označit za ohnisko nákazy. Navrhovatel v této souvislosti zmiňuje § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona a § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Napadená část mimořádného opatření ale byla vydána podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Judikatura týkající se plošnosti opatření, na kterou odkazuje navrhovatel, se týká jiných ustanovení. Hranici 20 osob stanovil odpůrce z toho důvodu, že se vzrůstajícím počtem osob ve skupině je snížena možnost dodržovat bezpečné rozestupy a také vzrůstá riziko přenosu nákazy. Zároveň je smyslem tohoto vymezení usnadnit činnost svolavatelů těchto akcí. Opodstatněnost přijatých podmínek vyvěrá z dalších částí odůvodnění napadeného opatření a z logiky věci (např. pokud jde o podmínku usazování účastníků ob sedadlo).

Nejvyšší správní soud rozhodl, že mimořádné opatření ze dne 26. 8. 2021 bylo v části čl. I bodu 15 písm. b) v rozporu se zákonem. Ve zbylé části návrh zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Navrhovatelem uplatněnou argumentaci lze v projednávané věci rozdělit do několika hlavních okruhů. Navrhovatel především zpochybňuje možnost odpůrce daným způsobem stanovit soukromým osobám povinnost kontrolovat naplňování protiepidemických opatření a zjišťovat informace o zdravotním stavu (přenést na ně v tomto ohledu výkon veřejné správy). Vedle toho poukazuje na nepřípustnost plošných opatření omezujících zasedání orgánů právnických osob bez ohledu na lokální epidemickou situaci. V neposlední řadě pak namítá neodůvodněné (diskriminační) rozlišování mezi různými aktivitami, při kterých dochází k setkávání osob, a související povinnost některých provozovatelů (organizátorů) kontrolovat splnění podmínek podle čl. I. bodu 16 opatření. V návaznosti na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že ačkoliv se argumentace navrhovatele na některých místech dotýká i otázek souvisejících s naposledy zmíněným ustanovením mimořádného opatření stanovujícím podmínky pro vstup do vnitřních prostor či účast na hromadných akcích (navrhovatel především zdůrazňuje chybějící povinnost očkovaných osob předkládat negativní test, aniž by bylo zkoumáno, zda získaly po vakcinaci protilátky), návrh v dané věci je omezen na čl. I bod 15 napadeného opatření. Pouze v tomto rozsahu (vymezeném samotným navrhovatelem) se tedy soud může daným návrhem zabývat.

[17] Zmiňuje-li navrhovatel nedostatek pravomoci a působnosti odpůrce k vydání napadeného mimořádného opatření, Nejvyšší správní soud k tomu považuje za potřebné úvodem předeslat, že pravomocí k vydání opatření obecné povahy se rozumí oprávnění orgánu vydávat na základě zákonného zmocnění opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Podle § 2 odst. 1 věty první pandemického zákona přitom může odpůrce „za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určitě činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb“. Lze proto uzavřít, že odpůrce měl pravomoc k vydání napadeného mimořádného opatření.

[18] Co se týče (věcně) působnosti odpůrce, taktéž navrhovatelem zpochybněné, rozumí se jí v obecné rovině oprávnění upravit prostřednictvím opatření obecné povahy okruhů vztahů, k jejichž úpravě je orgán veřejné moci

zákonem zmocněn, resp. v rámci nichž realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy (srov. taktéž rozsudek NSS čj. 1 Ao 1/2005-98). Pro nyní posuzovanou věc je stěžejní vymezení věcné působnosti odpůrce obsažené v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, na jehož základě byla napadená část mimořádného opatření vydána. Dle daného ustanovení je mimořádným opatřením „*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 shromažďovací*“. Jelikož odpůrce napadenou částí mimořádného opatření stanovil podmínky pro konání voleb orgánů právnícké osoby a zasedání jejich orgánů, postupoval v rámci zákonem vymezené věcné působnosti umožňující stanovit podmínky pro konání soukromých akcí (srov. rozsudky NSS ze dne ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS, bod 83, a ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 12/2021-81, bod 31). V nyní posuzované věci je nutno vyjít z toho, že zasedání orgánů navrhovatele (právnícké osoby) lze považovat za akci ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, jelikož se jedná o časově omezenou předem uspořádanou *ad hoc* akci, při níž dochází ke kumulaci osob na jednom místě (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, čj. 8 Ao 8/2021-52, bod 50). Tento závěr lze také dovést již na základě samotného jazykového výkladu daného ustanovení, které tento pojem vztahuje i na zasedání orgánů soukromých osob.

[19] Jde-li o související odkaz navrhovatele na navrženou (a Parlamentem nepřijatou) novelizaci § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, je třeba zdůraznit, že pro nyní projednávanou věc je podstatné, zda se napadené mimořádné opatření z hlediska pravomoci a věcné působnosti odpůrce opírá o zákon platný a účinný v době vydání mimořádného opatření. Ve shodě s odpůrcem je navíc třeba dodat, že napadené mimořádné opatření je založeno na ustanoveních pandemického zákona, zatímco navrhovatelem uváděná novela zamýšlená vládou se týkala zákona o ochraně veřejného zdraví.

[20] Navrhovatel považuje dále napadenou část mimořádného opatření za nezákonnou z důvodu, že stanovuje podmínku prokázat tzv. bezinfekčnost pro účast na zasedání orgánu právnícké osoby, resp. soukromým osobám určuje povinnost kontrolovat, zda osoby účastníci se voleb či zasedání orgánů právnícké osoby splňují podmínky tzv. bezinfekčnosti stanovené v čl. I bodě 16 mimořádného opatření. V tomto ohledu předně namítá, že odpůrce není oprávněn takovou povinnost stanovit formou mimořádného opatření, protože v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti „*ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod*“. Tato námitka však není důvodná, neboť právě § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona umožňuje stanovit podmínky konání akcí, které snižují riziko přenosu onemocnění. Takovou podmínkou může být i stanovení povinností (viz bod 65 výše již označeného rozsudku NSS čj. 6 Ao 11/2021-48), v kontextu nyní řešené věci konkrétně na jedné straně povinnost splnit podmínky dle čl. I bodu 16 opatření pro účastníky zasedání a na straně druhé související povinnost provozovatele (právnícké osoby) plnění takových podmínek kontrolovat.

[21] Dále navrhovatel namítá, že stanovením uvedené povinnosti dochází k delegaci výkonu státní správy na soukromé osoby, což vyžaduje zákonnou úpravu jejich práv a povinností (v této souvislosti odkazuje na postavení notářů či lékařů a zejm. tzv. veřejných strážů). Nejvyšší správní soud se však ani s touto námitkou neztotožnil. Stanovením povinnosti kontrolovat splnění podmínek dle daného mimořádného opatření (konkrétně podmínek dle čl. I bodu 16) nedochází bez dalšího k nepřipustné k delegaci výkonu veřejné (státní) správy, jak uvádí navrhovatel. Taková úprava není vyloučena, aniž by současně bylo nutno trvat na tom, že práva a povinnosti kontrolujícího subjektu musí být detailně stanoveny. Kontrola splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti a případné neumožnění vstupu do prostor, kde se koná schůze společenství vlastníků jednotek, je jistě omezením provozovatele i potenciálního účastníka, nelze je však označit za „správu veřejných záležitostí“ či za „výkon veřejné moci“. Jde pouze o kontrolu toho, zda se daná osoba může zasedání zúčastnit, podobnou kontrole toho, zda jde skutečně o vlastníka bytu v daném domě (na základě průkazu totožnosti či osobní známosti orgánům společenství vlastníků jednotek), či o osobu jednající za vlastníka na základě platné plné moci. Právní řád navíc běžně na řadě míst předpokládá, že soukromé osoby v různých situacích ověřují (kontrolují), zda jiné osoby splňují podmínky (povinnosti) předpokládané veřejnoprávními předpisy, aniž by tím však byl bez dalšího nepřipustně delegován výkon veřejné správy, jak dovozuje navrhovatel. Poukázat lze v této souvislosti např. na odpůrcem uváděný příklad

provozovatele restauračního zařízení a zjišťování věku osob, kterým prodává alkohol (§ 11 odst. 5 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek). Obdobně lze odkázat na zpřístupnění pyrotechnických výrobků pouze osobám, které dosáhly určitého věku [§ 5 odst. 1 zákona č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice)], povinnost dopravců dopravovat ze třetích zemí pouze osoby s cestovním dokladem nebo vízem, je-li vzhledem k účelu a cíli cesty potřebné nebo je-li podmínkou pobytu v tranzitním prostoru letišť (§ 104 odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů) nebo řadu kontrolních povinností stanovených např. finančním a úvěrovým institucím nebo provozovatelům hazardních her a dalším soukromým osobám v zákoně č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Míra podrobnosti té které konkrétní úpravy se pak liší v závislosti na komplexnosti či náročnosti ověřování dodržení daných podmínek (povinností). Ačkoliv v některých případech související úprava obsahuje podrobný popis práv a povinností kontrolujícího subjektu (jako třeba v případě naposledy uváděné právní úpravy týkající se „praní špinavých peněz“), v jiných případech si lze vystačit pouze se samotným předpokladem ověření naplnění určitých podmínek (povinnost kontrolovat věk či předložení cestovního dokladu). Podrobnost související úpravy proto podle Nejvyššího správního soudu nemůže být kritériem, které by bylo samo o sobě bylo rozhodné pro posouzení zákonnosti stanovené povinnosti v napadeném mimořádném opatření.

[22] Navrhovatel v této souvislosti dále poukazuje na úpravu týkající se autorizace soukromých osob k provádění určitých odborných činností vymezených v § 83a zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. přenesení výkonu činností prováděných v rámci epidemiologického šetření na soukromou osobu dle § 62a odst. 3 téhož zákona. S těmito činnostmi však nelze povinnost kontrolovat, zda jsou přítomné osoby schopny prokázat tzv. bezinfekčnost, ani rámcově srovnávat. Kontrolování tzv. bezinfekčnosti nevyžaduje žádné speciální znalosti, způsobilost či vybavení a nejedná se ani o provádění epidemiologického šetření. Jedná se pouze o ověření, zda je určitá osoba schopna doložit splnění mimořádným opatřením stanovených podmínek, které ji opravňují k účasti na dané akci. Jestliže odpůrci navrhovatel vytýká, že k takové činnosti jej nevybavil žádnými „nástroji“, lze pouze dodat, že k přečtení předloženého certifikátu či potvrzení nejsou žádné speciální nástroje potřeba.

[23] Odkazuje-li dále stěžovatel v této souvislosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2011, čj. 6 A 141/2020-90, nejsou jeho závěry pro nyní projednávanou věc přílehlavé. Daný rozsudek byl vydán v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a jeho podstata se týká zejm. zákonnosti (ústavnosti) krizových opatření vydaných za nouzového stavu podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), tedy za zcela odlišných podmínek a podle odlišného zákona než nyní napadené mimořádné opatření. Stejně tak nejsou pro nynější věc relevantní ani závěry, které učinil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, č. 4232/2021 Sb. NSS, ve kterém se zabýval možnostmi soudní ochrany před důsledky krizového opatření spočívajícího v zákazu osobní přítomnosti žáků při vzdělávání na základní škole. Kontrola splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti je kvalitativně zcela jinou otázkou než posouzení původce (nezákonného) zásahu spočívajícím v neumožnění prezenční výuky. Ostatně ani závěry naposledy zmíněného rozhodnutí rozšířeného senátu nesvědčí (spekulativní) úvaze navrhovatele, podle něhož lze očekávat žaloby vlastníků na společenství kvůli plnění sporné povinnosti a kontrole tzv. bezinfekčnosti.

[24] V souvislosti s kontrolní povinností právnických osob navrhovatel dále namítá, že není dán zákonný podklad pro to, aby právnické osoby zjišťovaly „citlivé informace o zdravotním stavu“. Zde je nutno připomenout, že napadená část mimořádného opatření stanovuje povinnost ověřit, zda osoba účastníci se akce splňuje podmínky tzv. bezinfekčnosti stanovené v čl. I bodě 16. Taková povinnost je zcela nepochybně naplněna nahlédnutím do předloženého certifikátu o absolvovaném očkování, potvrzení o absolvovaném testu či prodělání nemoci (ať už v písemné či elektronické podobě). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s odpůrcem v tom, že na plnění povinnosti v této podobě nedopadá nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) – anglicky „*general data protection regulation*“ (dále jen „GDPR“). Jeho věcná působnost je v čl. 2 odst. 1 vymezena tak, že se vztahuje na „*zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů a na neautomatizované zpracování těch osobních údajů, které jsou obsaženy v evidenci nebo do ní mají být zařazeny*“. Při výše popsaném způsobu kontroly tzv. bezinfekčnosti dle napadeného mimořádného

opatření k automatizovanému zpracování osobních údajů docházet nemá a v případě neautomatizovaného zpracování není splněna podmínka vedení evidence takto zjištěných osobních údajů (tím se nyní posuzovaná věc liší od rozsudku NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, v němž se soud zabýval otázkou ochrany osobních údajů v souvislosti s evidováním provedených testů u zaměstnanců). Navrhovatel ostatně ani nepředstřel žádnou ucelenější argumentaci k této otázce, ze které by plynulo, jak konkrétně je napadená část mimořádného opatření v rozporu s GDPR. Citace stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů, podle něhož by osobní údaje a jejich zpracování „měly být používány spíše k posílení pozice jednotlivců než k jejich kontrole, stigmatizaci nebo utlačování“ aniž by navrhovatel tvrdil, co z ní má vyplývat pro posouzení zákonnosti nyní napadeného mimořádného opatření, nemůže představovat námitku, kterou by se mohl soud jakkoliv blíže zabývat.

[25] V navazující argumentaci pak navrhovatel poukazuje na to, že je diskriminován nejen tím, že jej stát nevybavil potřebnými nástroji ke kontrole, ale i tím, že jemu opatření povinnost kontrolovat tzv. bezinfekčnost ukládá, zatímco jiným provozovatelům nikoliv. Poukazuje konkrétně na to, že provozovatelé restaurací, veřejné dopravy nebo nákupních center, u nichž dochází ke kumulaci osob (větší a intenzivnější než u navrhovatele), povinnost kontrolovat tzv. bezinfekčnost nemají.

[26] K této otázce soud předesílá, že odkaz navrhovatele na provoz veřejné dopravy a nákupních center není přiléhavý. V případě veřejné dopravy je třeba především zdůraznit, že její provoz nepředstavuje činnost, jež by napadenému opatření podléhala (a to z hlediska stanovení povinností provozovatelům ani z hlediska omezení „zákazníků“). Provoz nákupních center pak sice napadené opatření regulovalo (viz čl. I bod 4), povaha návštěvy nákupního centra i jeho provozu na straně jedné a zasedání (volby) orgánů právnických osob na straně druhé je však na první pohled zcela odlišná. Zasedání orgánů právnických osob totiž ze své povahy předpokládají delší a intenzivnější kontakt určitého (uzavřeného) okruhu osob, tedy jedná se z hlediska bránění dalšímu šíření epidemie o aktivitu svou povahou z hlediska likvidace epidemie zásadně odlišnou. To však již bez dalšího nemůže platit pro navrhovatelem zmiňovaný provoz restaurací (provozovny stravovacích služeb ve smyslu čl. I bodu 3 mimořádného opatření). Obecně je totiž nutno připustit, že návštěva provozovny stravovacích služeb se z hlediska své povahy (zejména délka a intenzita kontaktu určitého okruhu osob, kontakt provozovatele se zákazníkem/návštěvníkem či vzájemná komunikace osob apod.) od zasedání (voleb) orgánů právnických osob neliší již tak výrazně, že by to samo o sobě odůvodňovalo odlišné stanovení povinností provozovatelům těchto činností. Jak nicméně plyne z čl. I bodu 3 napadeného mimořádného opatření, toto ustanovení z hlediska dodržení podmínek tzv. bezinfekčnosti (včetně jejího prokazování) stanoví v případě provozoven stravovacích služeb povinnosti pouze zákazníkům [viz písm. b) daného ustanovení]. Provozovatel v případě stravovacích služeb je pouze povinen zajistit „informování zákazníků o podmínkách a pravidlech vstupu [...] u vstupu a v provozovně“ [bod 3 písm. a) odst. viii)]. Tato povinnost je oproti povinnosti tzv. bezinfekčnost přímo kontrolovat kvalitativně zcela odlišná a z hlediska zásahu do práv provozovatele stravovacích služeb mnohem méně významnější.

[27] Jde-li o „provozovatele“ v případě zasedání (voleb) orgánů právnických osob, odůvodnění mimořádného opatření stanovení sporné povinnosti nijak blíže nevysvětluje, a to ani ve své obecné části, ani v části (zvláštní) týkající se nyní napadeného bodu mimořádného opatření. Lze dodat, že k dané povinnosti odůvodnění mimořádného opatření nic neuvádí ani ve vztahu k jiným regulovaným činnostem, u nichž je obdobná povinnost provozovatelé stanovena [viz např. bod 2 písm. b) u provozovatelů holičství, kadeřnictví a obdobných služeb; bod 6 písm. c) u poskytovatelů ubytovacích služeb; bod 8 písm. a) u provozovatelů sportovišť atd.]. Odůvodnění v této souvislosti neobsahuje ani odkaz na jiný zdroj, jako je tomu na některých místech mimořádného opatření. Zbývá dodat, že k otázce možné diskriminace navrhovatele a předestření důvodů, proč byla navrhovatelé stanovena povinnost kontrolovat tzv. bezinfekčnost, zatímco jiným provozovatelům (zejména restaurací) nikoliv, odpůrce nic neuvádí ani ve vyjádření k návrhu. Judikatura již přitom připustila, že odpůrce může v rámci řízení před soudem ve vyjádření k návrhu dovysvětlit některé otázky neobsažené v odůvodnění mimořádného opatření (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 Ao 13/2021-36).

[28] Nejvyšší správní soud se v rámci své rozhodovací praxe již opakovaně zabýval požadavky na odůvodnění mimořádných opatření odpůrce a významem odůvodnění (srov. např. rozsudek NSS čj. 8 Ao 1/2021-133). Stejně tak již vysvětlil, že podstatné pro posouzení zákonnosti napadeného mimořádného opatření je, zda „odpůrcem zvolené řešení má alespoň rámcovou oporu v odůvodnění napadeného mimořádného opatření“, přičemž „[o]dpůrce

je zároveň v soudním řízení oprávněn předložit další argumenty či podklady, které podporují argumentaci a podklady obsažené již v napadeném mimořádném opatření“ (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183). V návaznosti na výše uvedené je třeba dále zdůraznit, že jistě není třeba trvat na tom, aby odůvodnění mimořádného opatření vysvětlovalo ve všech detailech i dílčí aspekty přijaté regulace, stejně tak je představitelné, že vysvětlení přijatého řešení může plynout z kontextu dalšího odůvodnění, logiky dané regulace i z její samotné povahy. Nic z toho ovšem v nyní projednávané věci není naplněno. K tomu, aby se soud mohl věcně zabývat tím (a uzavřít), zda je důvodná námitka diskriminace navrhovatele, je třeba postavit najisto, zda je dáno (a odůvodněno) kritérium, na jehož základě odpůrce odlišuje postavení navrhovatele oproti jiným provozovatelům (jde-li o stanovení povinnosti kontrolovat tzv. bezinfekčnost). Existence takového kritéria a jeho dostatečné odůvodnění ze strany odpůrce (případně doplněného i v řízení před soudem) je pak předpokladem posouzení (ne)srovnatelnosti posuzovaných situací v rámci tzv. diskriminačního testu (srov. též např. již výše označený rozsudek zřejšího soudu ve věci sp. zn. 8 Ao 22/2021), a to zvláště v situacích, u nichž není na první pohled zřejmé, že nejsou stejné. Tento předpoklad však odpůrce v nynější věci nenaplnil a neučinil tak ani v základu, který by umožnil zákonost dané regulace soudu přezkoumat, aniž by soud za odpůrce domýšlel důvody, které jej k přijetí takové regulace vedly. S ohledem na výše uvedené tedy nezbyvá než uzavřít, že napadená část mimořádného opatření, která stanoví povinnost provozovatele kontrolovat tzv. bezinfekčnost, nebyla dostatečně odůvodněna a jako taková byla v rozporu se zákonem (§ 101b odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

[29] Přestože tedy soud dal v posledně zmiňovaném bodu navrhovateli za pravdu, zabýval se i důvodností dalších navrhovatelem uplatněných námitek. V rámci dalšího okruhu argumentace se navrhovatel předně dovolával toho, že napadené mimořádné opatření nelze vydat s plošnou působností, neboť celá Česká republika není ohniskem nákazy. K tomu odkázal na závěry výše již zmíněných rozsudků čj. 9 Ao 3/2021-41 a čj. 10 Ao 2/2021-107. V nich učiněné závěry podmiňující aplikaci § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví existencí konkrétního podezření na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob ale na nyní posuzovanou věc nedopadají, neboť nyní napadená část mimořádného opatření byla vydána podle speciální úpravy [§ 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona], který není vázán na vymezení ohnisek nákazy a umožňuje vydávání plošných opatření, což také Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích uvedl. Totéž obdobně platí také pro navrhovatelem citované závěry týkající se omezování provozu restauračních zařízení. V rozsudku ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, č. 4272/2021 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že je nelze omezit podle pandemického zákona, který na ně nepamatuje, nýbrž pouze podle zákona o ochraně veřejného zdraví, což s sebou nese nutnost přijatá opatření individualizovat a zaměřovat na konkrétní ohniska nákazy, jak ale soud již výše uvedl, nyní napadené opatření bylo vydáno v mezích pandemického zákona, který v § 2 odst. 2 písm. e) obsahuje výslovnou úpravu zaměřenou na konání voleb a zasedání orgánů právnických osob. Totéž platí pro otázku (ne)aplikovatelnosti dalšího navrhovatelem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 11/2021-48 týkajícího se omezení práva shromažďovacího. Lze proto uzavřít, že v nyní posuzované věci nebylo nutné, aby odpůrce z hlediska napadené části dané opatření omezoval pouze na některé lokality zasažené nákazou, popřípadě zdůvodňoval, zda považuje celou Českou republiku za ohnisko nákazy, resp. proč jsou osoby účastníci se zasedání orgánů právnické osoby osobami podezřelými z nákazy.

[30] Nejvyšší správní soud se nezotožnil ani s argumentací navrhovatele, který napadené opatření považuje za nepřiměřené, neboť § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona míří zejména na velké organizované kulturní, společenské, umělecké a jiné akce, velká sportovní utkání atd., nikoli na setkání desítek osob. Podle navrhovatele by měl odpůrce v této souvislosti precizně zdůvodnit, proč podmiňovat přístup k některým službám a činnostem testováním a proč uvedené musí nezbytně dopadat právě na společenství vlastníků, spolky či obchodní společnosti. V případě argumentace týkající se nepřiměřenosti je třeba předně vyjádřit pochybnost, zda její podstatou navrhovatel vůbec míří proti nyní napadené části mimořádného opatření. Soud totiž nemohl přehlédnout, že navrhovatel v jejím rámci hovoří o bodu 12 napadeného opatření (byť nynější návrh míří na bod 15), především však základní východisko jeho argumentace v tomto bodě spočívá v tom, aby „nemožnost omezit služby prostřednictvím pandemického zákona byla obcházena užitím ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona“. Byť lze s ohledem na předchozí úvahy navrhovatele dovodit, že má na mysli zřejmě nemožnost omezení za užití zákona o ochraně veřejného zdraví, není vůbec zřejmé, proč v souvislosti se zasedáním právnických osob hovoří o službách a jak s předmětem nynějšího řízení (ne)možnost jejich regulace podle zmíněného zákona souvisí. K

samotné otázky přiměřenosti dané regulace lze pak v obecné rovině uvést, že již ze samotného textu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, konkrétně z věty za středníkem, zcela nepochybně plyne, že se toto ustanovení vztahuje také na volby a zasedání orgánů právnických osob, které se mohou konat za podmínek stanovených tímto mimořádným opatřením (viz též výše již odkazovaný bod 65 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48). V tomto smyslu tedy základní posouzení přiměřenosti dané regulace a jejího užití i pro zasedání právnických osob (v míře obecnosti odpovídající obecnosti nynějších námitek navrhovatele) provedl již zákonodárce, který přímo a výslovně zasedání orgánů právnických osob mezi akce dle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona řadí. Jde-li o otázku přiměřenosti z hlediska navrhovatelem taktéž zmiňované „velikosti“ akce, zde zákon nestanovil žádné kritérium, na základě něhož by bylo možno rozlišovat, zda se o akci podle tohoto ustanovení rozsahem („velikostí“) jedná či nikoliv (např. podle počtu účastníků). Náhled navrhovatele, podle něhož je dané ustanovení namíste aplikovat pouze na „velké“ akce, nemá oporu ani v důvodové zprávě k pandemickému zákonu. K uvedenému je nutno dodat, že korektiv přiměřenosti dané regulace obsahuje samotné mimořádné opatření, a to přímo v napadené části (bod 15). Vztahuje se totiž pouze na taková zasedání orgánů právnických osob, jichž se na jednom místě současně účastní více než 20 osob. Takto stanovenou hranici navrhovatel nijak konkrétně nerozporuje a podle soudu není ani zjevně nerozumná či excesivní.

4313

Pandemický zákon: diskriminace; povinnosti zákazníků; cíl mimořádného opatření

k § 101a odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

k § 1 odst. 1, § 2 odst. 2 a § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „pandemický zákon“)

k čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

k § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od 1. 5. 2020 (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

I. Aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, je mj. ten, kdo tvrdí, že je diskriminován výkonem povinností uložených mimořádným opatřením poskytovatelů služeb, a to pro některý ze zakázaných důvodů uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (např. rasu, pohlaví nebo barvu pleti).

II. Mimořádným opatřením podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění účinném od 1. 5. 2020, lze uložit povinnosti i zákazníkům. Povinnosti lze uložit zákazníkům i mimořádným opatřením podle § 2 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, ledaže zákon výslovně předpokládá, že povinnosti lze uložit pouze poskytovatelům služeb [např. § 2 odst. 2 písm. g) a j) tohoto zákona].

III. Mimořádným opatřením pro zvládnání epidemie onemocnění COVID-19 podle § 1 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, je i takové opatření, jehož cílem je snížení šíření tohoto onemocnění v populaci a zmírnění nejvýznamnějších dopadů epidemie (např. přetížení systému zdravotní péče). Výlučným cílem mimořádného opatření však nemůže být nucení občanů k očkování, které je dobrovolné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022, čj. 8 Ao 2/2022-53)

Prejudikatura: č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 4184/2021 Sb. NSS, č. 4187/2021 Sb. NSS, č. 4204/2021 Sb. NSS, č. 4216/2021 Sb. NSS, č. 4240/2021 Sb. NSS, č. 4272/2021 Sb. NSS a č. 4278/2021 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. č. 271/2016 Sb.

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

Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 3. 1. 2022 domáhala zrušení čl. I bodu 3 písm. b) mimo věty „zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19“, bodu 6 písm. b) odrážky i) v rozsahu slova „nebo“ a odrážky ii), písm. c) a d), a bodu 15 mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 12. 2021. Toto mimořádné opatření bylo vydáno k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění covid-19 na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. b) až e) a písm. i) pandemického zákona.

Mimořádné opatření stanovilo s účinností od 3. 1. 2022 podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo na jiných činnostech. Pro možnost využití některých služeb, vstup do provozoven či účast na akcích bylo jednotlivými ustanoveními mj. vyžadováno naplnění podmínek dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Těmito podmínkami bylo a) absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, jde-li o i) osobu do dovršení 18 let věku, ii) osobu, která se nemůže podrobit očkování proti onemocnění covid-19 pro kontraindikaci, nebo iii) osobu tzv. rozočkovanou; b) uplynutí nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, a to schváleným léčivým přípravkem; nebo c) prodělání laboratorně potvrzeného onemocnění covid-19, jestliže uplynula doba izolace a od prvního pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní.

Mimořádné opatření s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona stanovilo pravidla pro využívání a provoz provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin (bod 3) (dále jen „stravovací služby“), a pro poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb (bod 6) (dále jen „ubytovací služby“).

Podle čl. I bodu 3 písm. b) mimořádného opatření ohledně provozoven stravovacích služeb platilo, že se zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19 nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/15; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/15, splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím mobilní aplikace Ministerstva zdravotnictví „čTečka“ při vstupu do prostor, nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/15 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/15 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost, a na prodej jídla s sebou s tím, že osobě se zakazuje takto zakoupené jídlo konzumovat ve vnitřních i vnějších prostorech provozovny.

Podle čl. I bodu 6 písm. b) mimořádného opatření platilo ohledně ubytovacích služeb, že se zakazuje osobě využít uvedených ubytovacích služeb, pokud i) vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19 nebo, ii) s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/15, není-li dále uvedeno jinak. Podle písm. c) téhož bodu dále platilo, že se zakazuje poskytovatelům uvedené ubytovací služby poskytnout, není-li dále stanoveno jinak, osobě, která, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/15; splnění podmínek podle bodu I/15 se nevyžaduje, jsou-li ubytovací služby poskytovány v rámci vzdělávání výhradně žákům nebo studentům jedné školy nebo je dozorujícím osobám nebo zajistí-li provozovatel oddělení prostor tak, aby žáci nebo studenti jedné školy a je dozorující osoby používali jiné prostory než ostatní osoby využívající ubytovací služby. Podle písm. d) téhož bodu pak platí, že se nařizuje poskytovatelům uvedených ubytovacích služeb u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/15, před zahájením ubytování splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím mobilní aplikace Ministerstva zdravotnictví „čTečka“ a osobě se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/15 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/15 neprokáže, zakazuje se poskytovateli takové osobě ubytování poskytnout; osoby, které prokážou splnění podmínek podle bodu I/15, lze ubytovat na nejdéle 7 dnů, pro prodloužení pobytu musí splnění těchto podmínek opětovně prokázat.

Napadené mimořádné opatření bylo s účinností od 17. 1. 2022 změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 14. 1. 2022, avšak pouze v částech, které nebyly podaným návrhem dotčeny. Dne 26. 1. 2022 odpůrce

vydal mimořádné opatření, kterým s účinností od 15. 2. 2022 změnil napadené mimořádné opatření ve znění mimořádného opatření ze dne 14. 1. 2022, a to tak, že v čl. I bodu 15 písm. b) mimořádného opatření doplnil slova „*uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu*“ nahrazují slovy „*od dokončení očkovacího schématu uplynulo nejméně 14 dní a v případě osoby, která dovršila 18 let věku, zároveň nejvýše 270 dní nebo byla očkovaná posilovací dávkou*“. Jelikož tato změna ještě nenabyla účinnosti, neměla vliv na posouzení nyní projednávaného návrhu.

Navrhovatelka ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že je zdravá, není očkovaná a nemá potvrzení o prodělaném onemocnění. Navštěvuje restaurace a hotely a využívá i další služby, na které mimořádné opatření dopadá. Jde o běžnou lidskou činnost. Zákazy a povinnosti stanovené napadenými částmi mimořádného opatření na ni přímo dopadají, omezují ji a je jimi dotčena. K tomu doložila konkrétní situace, ve kterých chtěla určité služby využít, ale vzhledem k podmínkám stanoveným mimořádným opatřením nemohla. Byť se to stalo za účinnosti předchozího mimořádného opatření ze dne 23. 12. 2021, nyní napadené opatření je v napadených částech obsahově shodné. Přestože byla v čl. I bodu 3 písm. b) současně uložena povinnost zákazníkovi i provozovateli, navrhla zrušit daný bod jako celek, neboť tyto povinnosti byly zrcadlové.

Namítla, že pandemický zákon neumožňuje omezit provozovny služeb a stanovit podmínky jejich provozu a využití ze strany zákazníků. Restaurace a hotely totiž nejsou provozovnou obchodní nebo výrobní (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44). Zákon o ochraně veřejného zdraví umožňuje omezit jen fyzické osoby podezřelé z nákazy. Skrze stanovení podmínek zdravým osobám nelze využití služeb fakticky zakázat. Nejde o stanovení podmínky, např. zajistit dezinfekci, nýbrž jde o zákaz poskytnutí služby pro určitou skupinu lidí. Za osobu podezřelou z nákazy nelze považovat zdravého člověka jen proto, že nemá dobrovolné očkování nebo že onemocnění neprodělal. Mimořádné opatření zakázalo přístup do provozoven osobám (a provozovateli zakázalo těmto osobám službu poskytnout), pokud nejsou očkované, nebo onemocnění neprodělaly. Tento příkaz představuje omezení služby, protože vylučuje určitou skupinu zdravých zákazníků, kteří by jinak o službu měli zájem. Tyto podmínky byly dány obecně ve vztahu ke všem neočkovaným a těm, kteří onemocnění neprodělali. Nelze je proto opírat o zákon o ochraně veřejného zdraví, který umožňuje pouze omezit kontakt lidí podezřelých z nákazy. V obchodních centrech se pohybuje zpravidla více lidí než v restauracích, aniž by se tato omezení na ně vztahovala. To představuje materiální nerovnost. Podmínky stanovené mimořádným opatřením jsou faktickým nucením k očkování ze strany vlády a odpůrce. Vázat možnost využití služby na nepovinné dobrovolné očkování bez přímého zákonného zmocnění nelze. Není možné, aby stát zastřeně nařídil očkování jako povinné tím, že ztíží neočkovaným přístup k službám. Tím totiž zasahuje do práv neočkovaných, ale i podnikatelů provozujících dotčené služby.

Odpůrce nemohl omezit hostinské a ubytovací služby ani podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, na které v opatření odkázal. Obecné zmocnění vyplývající ze zmíněného ustanovení totiž nemůže být zdrojem pro nové zákazy a omezení, které zákon nezná (rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS). V době pandemické pohotovosti je třeba užít přednostně pandemický zákon jako zákon speciální. Jestliže pandemický zákon upravuje jen možnost omezení služeb výrobních, nelze chybějící zákonné zmocnění obcházet skrze neurčité zmocnění v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Pro omezení stravovacích a ubytovacích služeb je nutné užít § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to pouze ve vztahu k osobám podezřelým z nákazy (rozsudek NSS čj. 6 Ao 22/2021-44). Napadené opatření se nicméně na toto ustanovení neodvolává. Odpůrce jej proto využít nechtěl. Navrhovatelka v této souvislosti odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, k omezení osob podezřelých z nákazy, dle kterého lze mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami. Není-li ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý. Odpůrce v napadeném opatření zvolil přístup, že i pro běžné lidské činnosti je v zásadě podezřelým z nákazy každý. Tuto domněnku musí vyvrátit očkováním nebo imunitou z nemoci. Jedná se proto o neúměrné a nedůvodné zatížení všech zdravých lidí, které odpůrce nezdůvodnil přesvědčivými argumenty.

Očkování neprokazuje bezinfekčnost. Očkováný se totiž může nakazit a dále nemoc šířit. Nadto účinnost očkování v čase klesá a chrání pouze pár měsíců. Byť navrhovatelka nevyklučovala, že očkování chrání před těžkým

průběhem nemoci, nebrání v přenosu infekce na jiné osoby (za období od 27. 12. 2021 do 2. 1. 2022 bylo nově nakaženo 19 143 neočkovaných a 15 885 plně očkovaných). Očkování však bylo cílem napadeného opatření. Není možné ukládat povinnosti za účelem propagace očkování, jehož účinnost je z hlediska zabránění přenosu infekce zásadně omezená. Napadené opatření je nedůvěryhodné a nepřezkoumatelné ve vztahu k otázce, proč se přistupuje rozdílně k očkovaným a neočkovaným. Zdravý neočkovaný nemůže nakazit jiného stejně jako zdravý očkovaný. Nemocný očkovaný může nakazit jiného stejně jako nemocný neočkovaný. Opatření rozlišuje lidi na základě nedůvodné segregace dle dobrovolného očkování. Logicky by však mělo z důvodu omezení přenosu infekce rozlišovat mezi zdravými a nemocnými, a to dle příznaků nebo na základě testů. Ty by však měly být buď povinné i pro očkované, nebo dobrovolné i pro neočkované, aby nedocházelo k nedůvodné diskriminaci.

Odpůrce do výpočtu nutného procenta pro vznik kolektivní imunity nezahrnul přirozenou imunitu vzniklou u nakažených osob. Motivem napadeného opatření nebylo dosažení kolektivní imunity, nýbrž vyšší spotřeba vakcín. Odpůrce nepracoval s přirozenou imunitou, kterou navrhovatelka má. V opatření nebylo přesvědčivě odborně zdůvodněno, proč se posuzuje rozdílně imunita získaná očkováním (časově neomezená) a získaná proděláním nemoci (180 dní). Odpůrce bez jakéhokoliv zdůvodnění od 1. 8. 2021 vypustil časové omezení ochrany očkování (9 měsíců), přestože je známo, že ochrana z očkování slabne. O této zásadní změně v přístupu a o uznání bezinfekčnosti z očkování na neomezenou dobu nebyla v odůvodnění opatření žádná zmínka (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2021, čj. 9 Ao 8/2021-45). Odpůrce nereagoval na názory odborníků o rovnosti imunity z očkování a nemoci. Tím vyvolal tlak na očkování v době, kdy dvě očkovací vakcíny (AstraZeneca a Johnson and Johnson) byly v některých zemích vyřazeny pro podezření z následného úmrtí. Pakliže chce stát zavést povinné očkování, musí tak učinit právním předpisem a musí nést odpovědnost za zdravotní následky nařízeného očkování. Nadto je imunita z prodělané nemoci delší než 180 dní. S ohledem na princip ochrany základních práv, zákaz nedůvodných omezení nad potřebnou míru a na princip dobré správy je povinností odpůrce, aby opatření bylo odůvodněno nejen formálně, ale aby bylo současně schopno obstát v konkurenci jiných názorů. Odpůrce však neuvedl žádný odborný podklad pro časově neomezenou imunitu z očkování.

Napadené opatření neumožňovalo poskytnout stravovací a ubytovací služby ani zdravému člověku, který by se prokázal PCR testem. To odporuje tvrzenému účelu opatření jako nástroje proti šíření nákazy. Prokazatelně zdravý člověk nesmí službu využít, zatímco člověk očkovaný, který je v okamžiku využití služby nemocný a nemá příznaky, službu využít může. Testy jsou schopny prokázat bezinfekčnost v aktuálním čase. To očkování ani potvrzení o prodělané nemoci nezajišťují. Smysl opatření proto nebyl v omezení šíření epidemie, nýbrž v nucení k dobrovolnému očkování. Jestliže bylo testování uznáváno odpůrcem pro umožnění přítomnosti v zaměstnání či ve škole a rovněž pro nařízení karantény a izolace, nebyl žádný důvod, aby testy nebyly uznávány pro možnost využití stravovacích a ubytovacích služeb. Neočkovaným se upíralo právo využít tyto služby, aniž by mohli bezinfekčnost prokázat testy. Napadené opatření požadovalo po zákaznících a provozovatelích používání aplikace „čTečka“. To představovalo nezákonný způsob vynucování jednoho způsobu dokazování. Navrhovatelka neutilizovala tuto mobilní aplikaci a žádný zákon nenařizuje používat mobilní telefon. Odůvodnění této povinnosti v opatření chybělo. Proto i z tohoto důvodu je napadené opatření nepřezkoumatelné.

Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že navrhovatelka není aktivně procesně legitimována. Čl. I bod 6 písm. c) mimořádného opatření ukládal povinnosti poskytovateli služeb, nikoliv zákazníkovi. Navrhovatelka pouze obecně tvrdí, že navštěvuje restaurace a hotely, aniž by konkrétně uvedla, kdy a jak jí mimořádné opatření zasáhlo do veřejných subjektivních práv. Jí tvrzené události se staly za platnosti předchozího opatření.

Pokud by byl návrh věcně přezkoumán, není důvodný. Soud má být při posuzování přiměřenosti opatření obecné povahy zdrženlivý (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, čj. 6 Ao 7/2010-73). Odpůrce nařizuje mimořádná opatření na základě dostupných znalostí a při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné. Nelze čekat na to, až bude prokázáno a doloženo, zda je jedno opatření lepší než jiné. Odpůrce preferuje ochranu života a zdraví osob při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasnosti o šíření či vlastnostech koronaviru nelze spoléhat na to, že nastane optimističtější varianta. Přiměřenost opatření odpůrce posuzuje tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění covid-19 a na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí odhadne riziko šíření tohoto onemocnění na zdraví a životy osob. Při

volbě vhodných opatření volí ta opatření, která co nejvíce zpomalují šíření viru a zároveň nejméně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

Podmínky pro vstup do provozoven stravovacích a ubytovacích služeb podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření nebyly stanoveny na základě pandemického zákona, nýbrž podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Odpůrce nepostupoval podle § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, protože mimořádným opatřením nedošlo k omezení hostinské a ubytovací činnosti. Pouze byly stanoveny podmínky pro vstup osob do některých prostor. Tato pravidla veřejnosti užívání služeb nezakazují. Podmiňují je pouze splněním dodatečných podmínek (usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Ao 23/2021-51). Odpůrce je oprávněn stanovit podmínky pro vstup osob do některých prostor nebo pro účast na některých činnostech podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Stanovení těchto podmínek je typově obdobné vymezeným činnostem v § 69 odst. 1 písm. a) až h) tohoto zákona. Přirovnat je lze k opatřením podle § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, kterými je možné uložit mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv. Nejedná se o podmínky, které by byly pro adresáty nerealizovatelné a které by jim fakticky znemožnily určité služby a činnosti konzumovat. Opatření sledovalo legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zdraví a předcházení šíření nákazy. Proočkovanost populace je nezbytná pro ochranný efekt očkování před závažným průběhem onemocnění. V současné době však není dostatečná. Proto odpůrce přistoupil k prokazování tzv. bezinfekčnosti a k omezení setkávání neočkovaných, kteří jsou z hlediska epidemie nejvíce zranitelní, a to na místech, kde se obvykle setkává větší počet lidí. Prokázat splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření pro využití služeb veřejné hromadné dopravy by bylo nepřiměřené. V obchodních centrech je zákazník povinen tyto podmínky prokázat v případě stravovacích služeb. Odpůrce má pravomoc vydávat mimořádná opatření podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví jak za nouzového stavu, tak mimo něj (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS).

Riziko reinfekce je u očkovaných osob velmi nízké. Očkování vytváří v organismu očkované osoby nepříznivé podmínky pro replikaci viru. V případě, že se tato osoba nakazí, je nižší pravděpodobnost vzniku mutací, které jsou přenositelné na další osoby. Pokud se očkovaná osoba setká s nakaženým člověkem, je riziko nákazy několikanásobně nižší než u neočkovaných osob, které onemocněly neprodělanými. Současně je nižší pravděpodobnost závažného průběhu onemocnění a úmrtí. Dojde-li k nauce očkované osoby, je tato osoba pravděpodobně méně infekční a je u ní zkrácena doba vylučování viru. Čísla hospitalizovaných očkovaných a neočkovaných osob nelze jednoduše porovnávat mezi sebou. Je nutné je přepočítat s ohledem na zastoupení očkovaných osob v konkrétní věkové kategorii. Odpůrce zohledňuje postinfekční imunitu. Proto také stanovil jako jednu z možných podmínek prokázání tzv. bezinfekčnosti prodělání nemoci do 180 dnů od prvního pozitivního testu. Nehraje roli, zda daná osoba má po prodělání onemocnění v krvi protilátky, či nikoliv. Jedná se o určitou fikci bezinfekčnosti, ze které vychází i nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním covid-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie covid-19. Postinfekční imunita má odlišnou povahu než imunita postvakcinační. U neočkovaných osob, které již nemoc proděly, byla 5,49krát vyšší pravděpodobnost, že budou hospitalizovány při další infekci než u očkovaných pacientů, kteří se nakazili poprvé. Očkovaným osobám je imunita vyvolána přesně definovaným množstvím imunizující látky, což vede k optimální imunitní odpovědi. Jedná se o bezpečnější cestu nabuzení imunity. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183, věc *Uznávání protilátek III*, neshledal nezákonnost v rozlišování imunity očkovaných osob a osob po prodělání nemoci.

Důkazní břemeno leží na navrhovatelce a je na ní, aby předložila podklady, které by měly dostatečnou odbornou úroveň, aby byly schopny vyvrátit podklady, z nichž vycházel odpůrce. Uzavírání celých oblastí společenského života by mělo za následek další významné celospolečenské dopady, včetně významných ekonomických dopadů. Cílem opatření je snížit riziko přítomnosti infekční osoby a riziko šíření nákazy na další osoby. Testovaná osoba sice představuje významně menší riziko z pohledu, že přijde na akci infekční, avšak není dostatečně chráněna před infekcí v případě, že se bude vyskytovat v okolí infekční osoby (zejména pokud onemocněla dosud neprodělaná). Nastavení obdobných podmínek prokázání tzv. bezinfekčnosti pro výkon zaměstnání nebo pro prezenční studium na škole by bylo nepřiměřené. Žádat o náhradu újmy způsobené očkováním proti onemocnění

covid-19 je možné na základě zákona č. 569/2020 Sb., o distribuci léčivých přípravků obsahujících očkovací látku pro očkování proti onemocnění COVID-19, o náhradě újmy způsobené očkováním osobám těmito léčivými přípravky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o distribuci očkovací látky proti onemocnění covid-19“). Povinnost kontrolovat splnění podmínek čl. I bodu 15 mimořádného opatření prostřednictvím aplikace „čTečka“ se týká provozovatelů. Zákazník může certifikát prokázat několika způsoby. Postačí předložit provozovateli QR kód (i ve papírové podobě), který si aplikací „čTečka“ načte.

Navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrce uvedla, že zákaz v čl. I bodu 6 písm. c) mimořádného opatření je sice mířen na provozovatele ubytovacích služeb, ale je nerozlučně spojen s tím, že zákaz službu poskytnout znamená zároveň i zákaz pro zájemce tuto službu získat. Zákaz vstupu do restaurací a hotelů platil stejně před vydáním napadeného mimořádného opatření, tak i po jeho vydání. Návrh je proto přípustný. Odkaz odpůrce na usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 23/2021-51 není případný. Zmíněné rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy neplatil zákaz vstupu pro neočkované. Odpůrce odkazem na § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví fakticky potvrdil, že se jedná o skryté nucení k očkování. Povinné očkování však odpůrce nemůže nařídit formou mimořádného opatření, které zakazuje stravovací a jiné služby. Odpůrce jej může nařídit vyhláškou, která musí respektovat zmocnění v § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ten umožňuje nařídit očkování k zamezení vzniku a šíření závažných infekčních onemocnění. Tomuto požadavku očkování proti onemocnění covid-19 neodpovídá, protože nedokáže zabránit šíření infekce. V týdnu od 17. 1. do 23. 1. 2022 bylo nově nakaženo 67 244 neočkovaných a 88 725 očkovaných, včetně očkovaných třetí dávkou. Tedy asi 43 % neočkovaných a 57 % očkovaných. Pokud v restauracích mohou být neočkovaní hygienici, mohou tam být i neočkovaní zákazníci. Odpůrce přehlíží skutečnost, že neočkovaní byli a jsou pravidelně testováni. Mají tedy doklad o bezinfekčnosti. Dne 26. 1. 2022 bylo na 1 milion lidí umístěno na JIP 21 neočkovaných na 15 očkovaných. V týdnu od 17. 1. do 23. 1. 2022 bylo na JIP nově přijato 81 neočkovaných a 100 očkovaných. Regulace vstupu do restaurací nepatří do působnosti Evropské unie. Odkaz odpůrce na unijní nařízení proto není případný. To totiž reguluje pouze pohyb mezi členskými státy. Smyslem opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví je zabránění šíření nemoci, nikoliv ochrana před těžkým průběhem nemoci u lidí proti jejich vůli.

Nejvyšší správní soud část čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) odrážky i) mimořádného opatření zrušil. V části týkající se čl. I bodu 15 mimořádného opatření návrh zamítl. Ve zbylé části návrh odmítl.

Z odůvodnění:

IV.1 Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

[21] Soud se nejprve zabýval tím, zda je navrhovatelka aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadených částí mimořádného opatření.

[22] 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“.

[23] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, věc *Územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, věc *Povinnosti pozitivně testovaných*, bod 34). Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přezkum tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho

subjektivních práv (viz citované usnesení rozšířeného senátu NSS *Územní plán Vysoká nad Labem*, především body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením to především znamená, že nelze umožnit napadnout omezení adresovaná provozovatelům či organizátorům každému potenciálnímu účastníkovi (divákovi) nebo zákazníkovi. Mezi regulací činnosti organizátora (provozovatele) a právní sférou zákazníků nebo účastníků akcí či aktivit totiž přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44, bod 25). Není-li podmínka aktivní procesní legitimace splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[24] Z návrhu vyplývá, že navrhovatelka dovozuje svou aktivní procesní legitimaci zejména z toho, že jako zdravá osoba, neočkovaná proti onemocnění covid-19, která současně nemá potvrzení o prodělání této nemoci, nemůže využívat provozovny stravovacích a ubytovacích služeb. Dne 28. 12. 2021 nebyla vpuštěna do restaurace. Ze stejného důvodu byla odmítnuta její objednávka víkendového pobytu na druhý lednový víkend. Přestože navrhovatelka ve vztahu k stravovacím službám tvrdí, že nemohla navštívit restauraci ještě před účinností nyní napadeného mimořádného opatření, je zjevné, že pravidlo zakotvené v čl. I bodu 3 písm. b) ve spojení s bodem 15 mimořádného opatření jí ani nadále neumožňuje využívat stravovací služby, které jinak běžně využívá. Ve vztahu k čl. I bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření pak navrhovatelka prokázala, že hotel odmítl její objednávku ubytování na druhý víkend v lednu 2022, byť k odmítnutí došlo za účinnosti předchozího mimořádného opatření, a tudíž že nemůže ubytovací službu využít. Navrhovatelka tak ve vztahu k čl. I bod 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření konsekventně a logicky tvrdí konkrétní dotčení na svých subjektivních právech, neboť jí není umožněno tyto služby využívat. Právní sféra navrhovatelky mohla být těmito částmi mimořádného opatření dotčena. Nelze akceptovat námitku odpůrce, že v důsledku toho, že navrhovatelce byly služby odmítnuty za účinnosti předchozího opatření, není aktivně legitimována napadat stávající opatření, stanovící stejná či obdobná pravidla. Navrhovatelka logicky a konsekventně tvrdí, že tyto služby standardně využívá a vzhledem k tomu, že jde o služby běžně využívané nejširší veřejností, není žádný důvod, aby soud těmto tvrzením bez dalšího nevěřil. Stěžovatelka by v takové situaci ani nemusela konkrétní odmítnutí služeb dokládat.

[25] Pokud jde o čl. I bod 15 mimořádného opatření, navrhovatelka namítá, že mimořádné opatření neumožňuje prokázat tzv. bezinfekčnost prostřednictvím PCR testů, čímž je popřen princip rovnosti občanů před zákonem. Protože navrhovatelka tvrdí, že patří do skupiny osob, kterým mimořádné opatření nijak neumožňuje prokázat svoji tzv. bezinfekčnost, v důsledku čehož je vyloučena z využívání stravovacích a ubytovacích služeb, je k podání návrhu na zrušení tohoto bodu rovněž legitimována (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 6 Ao 21/2021-23, č. 4240/2021 Sb. NSS, věc *Uznávání protilátek I*, bod 9, nebo ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 Ao 13/2021-36, věc *Uznávání protilátek II*, bod 9).

[26] Soud nicméně podotýká, že čl. I bod 3 písm. b) a bod 6 písm. c) a d) mimořádného opatření obsahuje také úpravu, která ukládá povinnosti provozovatelům daných služeb. Zákazník však bez dalšího nemůže napadnout povinnosti uložené provozovateli služeb, a to z důvodu neexistence přímého a bezprostředního vztahu mezi jeho právní sférou a těmito povinnostmi (viz bod [23] tohoto rozsudku).

[27] Pokud jde o čl. I bod 3 písm. b) mimořádného opatření, ten upravuje následující povinnosti. Zákazník má zakázáno vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud nespĺňuje podmínky čl. I bodu 15 mimořádného opatření (s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku). Provozovatel je splnění těchto podmínek povinen kontrolovat u osob, které musí podmínky splňovat, a zákazník je povinen splnění podmínek provozovateli prokázat. Neprokáže-li je, je provozovateli zakázáno tuto osobu vpustit do provozovny nebo jí službu poskytnout. Z uvedeného tak vyplývá, že jednotlivá pravidla obsažená v čl. I bodu 3 písm. b) mimořádného opatření tvoří ve svém souhrnu ucelené pravidlo [nevstupovat – kontrolovat – prokázat – (případně) nepustit nebo službu neposkytnout]. Povinnosti provozovatele pak tvoří část tohoto pravidla [kontrolovat – (případně) nepustit nebo službu neposkytnout]. Pakliže by soud přezkoumal pouze pravidla týkající se zákazníků (prokázat), pak by osamocené povinnosti provozovatele postrádaly v dané části mimořádného opatření smysl (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2021, čj. 9 Ao 20/2021-59, bod 23). A to jak z hlediska gramatického (po vypuštění by nebylo zřejmé, které osoby mají podmínky splňovat, a které tudíž mají být kontrolovány), tak i z hlediska systematiky daného ustanovení. Povinnosti provozovatele totiž jsou zjevně navázány na primární povinnosti zákazníka. Za této situace proto soud přezkoumal čl. I bod 3 písm. b) mimořádného opatření jako celek, a to v rozsahu uplatněném

v návrhu. Uvedené závěry pak platí i pro čl. I bod 6 písm. d) mimořádného opatření, který rovněž zakotvuje pravidlo kontrolovat – prokázat – (případně) službu neposkytnout, a to ve vztahu k ubytovacím službám.

[28] Navrhovatelka tedy má z výše uvedených důvodů aktivní procesní legitimaci k napadení čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. d) mimořádného opatření jako celku, přestože tato ustanovení upravují rovněž povinnosti provozovatelů stravovacích a ubytovacích služeb. K tomu nicméně soud podotýká, že důvodné mohou být jen ty námitky, které se týkají práv navrhovatelky.

[29] Jde-li o čl. I bod 6 písm. c) mimořádného opatření, ten ukládá povinnosti pouze provozovatelům ubytovacích služeb. V takovém případě však přímý a nezprostředkovaný vztah ve smyslu soudního řádu správního mezi těmito povinnostmi a právní sférou navrhovatelky neexistuje (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, č. 4272/2021 Sb. NSS, bod 21). Ačkoliv si je soud vědom, že dopad do postavení navrhovatelky toto ustanovení má, jí samotné žádné přímé povinnosti ukládány nejsou. V důsledku toho jí tedy ani nemůže být uložena orgánem ochrany veřejného zdraví pokuta, i pokud by jí byla služba poskytnuta v rozporu s povinnostmi uloženými provozovateli. Přímý a nezprostředkovaný vztah by mohl být dán jen tehdy, pokud by šlo o výslovně zakázaná diskriminační kritéria. Tedy pokud by výkon povinností uložených provozovateli vedl k porušení zakázaných kritérií diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), případně vymezených v zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Zajištění rovného zacházení s ohledem na výslovně zakázaná kritéria (pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnosti nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné obdobné postavení) totiž musí být zajištěno nezávisle na jiném právu, neboť jde o základní právo samo o sobě, které tak musí být v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny pod ochranou soudní moci. Jednalo by se tak například o situaci, pokud by bylo mimořádným opatřením uloženo provozovatelům, aby službu neposkytli příslušníkům určitého pohlaví, rasy nebo národnosti. Výkon dané povinnosti provozovatelem by v takovém případě přímo zasahoval do právní sféry diskriminovaného zákazníka. Soud si je vědom, že čl. 3 odst. 1 Listiny hovoří i o jiném obdobném postavení a tudíž, že výčet tam uvedený není taxativní. Nicméně musí jít o postavení srovnatelné. Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, č. 271/2016 Sb., bodu 108, uvedl: *„Pojem ‚jiné postavení‘ pak má zahrnovat pouze kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daných ustanoveních zmíněným, nikoli jakoukoli myslitelnou situaci. Mělo by tak jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou např. víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech, či osobní charakteristice, kterou si jedinec nemůžeme zvolit, jako jsou např. pohlaví, rasa, barva pleti, národní nebo sociální původ, rod, věk či zdravotní postižení.“*

[30] Čl. I bod 6 písm. c) mimořádného opatření zakazuje poskytovatelům ubytovacích služeb tuto službu poskytnout osobě, která nespňuje podmínky čl. I bodu 15 mimořádného opatření (v podrobnostech viz bod [2] tohoto rozsudku), s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku. Tyto podmínky nejsou založeny na zakázaných kritériích výslovně uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny. Současně tyto podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření podle soudu nezakládají samy o sobě ani jiné obdobné postavení osob ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Dobrovolné očkování nebo prodělání onemocnění totiž nepředstavují trvalý znak, vlastnost nebo osobnostní rys jednotlivce, který by bylo možné bez dalšího připodobnit ke kritériím v tomto článku výslovně uvedeným.

[31] Navrhovatelka nicméně namítá porušení obecné rovnosti (čl. 1 Listiny), tedy nedůvodné rozlišování v přístupu k určitým právům. Tvrdí porušení této obecné rovnosti však aktivní procesní legitimaci k napadení povinností provozovatele nezakládá. Tato rovnost se totiž musí vztahovat k určitému dalšímu právu či povinnosti. Obecné veřejné subjektivní právo stěžovatelky na využívání stravovacích a ubytovacích služeb však neexistuje.

[32] Z výše uvedeného tak plyne, že navrhovatelka má aktivní procesní legitimaci k napadení čl. I bodu 3 písm. b) mimo věty *„zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19“*, neboť jí návrhem nenapadá bodu 6 písm. b) a d) a čl. I bodu 15 mimořádného opatření. V části týkající se čl. I bodu 6 písm. c) mimořádného opatření je namísto návrh odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (...)

IV.3 Nezákonost napadených částí čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření

[42] Soud přistoupil k posouzení zákonitosti napadených částí čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření, neboť navrhovatelka namítá, že odpůrce nemohl omezit stravovací a ubytovací služby podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a podle pandemického zákona.

[43] Podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona platí, že „[m]imořádným opatřením podle odstavce 1 je omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz“.

[44] Podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona platí, že „[m]imořádným opatřením podle odstavce 1 je příkaz používat ochranné, mycí, čistící nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření“.

[45] Podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví platí, že „[m]imořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou 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 provozů“.

[46] Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví dále platí, že „[m]imořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“.

[47] Nejvyšší správní soud se regulací služeb prostřednictvím pandemického zákona zabýval již v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, na který navrhovatelka případně odkázala. Dospěl v něm k závěru, že provozovny, v nichž jsou poskytovány služby (např. restaurace nebo hotely), nespadají mezi obchodní nebo výrobní provozovny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Omezit činnost provozoven stravovacích a ubytovacích služeb mimořádným opatřením, pokud nevyplývá konkrétní další možnost z pandemického zákona (například ohledně dezinfekčních prostředků a obdobných opatření), je proto možné pouze podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to tehdy, je-li cílem opatření zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona. Nelze však předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je bez dalšího každý.

[48] Tyto závěry posléze potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2021 Sb. NSS, *K omezení osob podezřelých z nákazy uzavřel, že „[m]imořádné 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. 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 podmínkou 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.“*

[49] Mimořádným opatřením podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona pak lze nařídit pouze taková další protiepidemická opatření, která jsou typově obdobná opatřením (příkazům) v tomto ustanovení uvedeným. Taková opatření tedy především mají mít z hlediska bránění dalšímu šíření onemocnění preventivní povahu, nevyžadují odborné či technicky náročnější aktivitu provozovatele, ekonomicky jej výrazněji nezatěžují, přičemž svojí intenzitou ani nijak významně neomezují obvyklou podobu regulovaného provozu (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83, body 24 a 28).

[50] Napadené mimořádné opatření se odkazuje na to, že omezuje provoz stravovacích a ubytovacích služeb a stanovuje podmínky jejich provozu podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Podle čl. I bodu 3 písm. b) mimořádného opatření je zakázáno

zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny stravovacích služeb, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19 (tuto povinnost navrhovatelka návrhem nenapadá) nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nespĺňuje podmínky stanovené v bodu 15. Splnění těchto podmínek je zákazník povinen provozovateli prokázat. To neplatí, koupí-li si jídlo s sebou. Zákazníkovi je však zakázáno takto zakoupené jídlo konzumovat ve vnitřních i vnějších prostorech provozovny. Podle čl. I bodu 6 písm. b) odrážky ii) mimořádného opatření pak je zakázáno zákazníkovi využívat ubytovací služby, pokud nespĺňuje podmínky stanovené v bodu 15, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku. Podle písm. d) téhož ustanovení je zákazník povinen splnění těchto podmínek poskytovateli ubytovacích služeb prokázat. Osoba, která tyto podmínky splňuje, může být ubytována nejdéle na 7 dní, přičemž pro prodloužení pobytu musí splnění podmínek opětovně prokázat.

[51] Cílem výše uvedených opatření je, aby stravovací a ubytovací služby mohly využívat pouze osoby, které jsou schopny prokázat svoji tzv. bezinfekčnost podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Z odůvodnění mimořádného opatření současně vyplývá, že jeho cílem je okamžité snížení kontaktů v populaci, aby se zabránilo vysokému nárůstu nově nakažených variantou omikron ve spojení s probíhajícím přenosem varianty delta a aby byla zátěž zdravotnického systému zvladatelná. Omezení se proto týká situací a míst, kde je míra rizika přenosu viru objektivně vyšší (např. restaurace a hotely). Osoby neočkované a osoby, které neprodělaly onemocnění v poslední době, jsou pro dosažení tohoto cíle nejvíce rizikové, protože pro chybějící imunitu se mohou snadněji nakazit a mít závažnější průběh a současně mohou nakazit větší počet osob (virus totiž není utlumen včasnou imunitní reakcí). Zavedená plošná protiepidemická opatření proto zejména spočívají v omezení setkávání těchto z hlediska epidemie nejvíce zranitelných osob, přičemž mají do značné míry preventivní charakter, neboť mají zabránit přehlcení zdravotnického systému.

[52] Navrhovatelka návrhem napadá povinnosti, které jsou mimořádným opatřením uloženy zákazníkům stravovacích a ubytovacích služeb. Soud se proto nejprve obecně zabývá tím, zda pandemický zákon nebo zákon o ochraně veřejného zdraví umožňuje stanovit povinnosti, které nedopadají na provozovatele služeb, nýbrž na jejich zákazníky.

[53] Podle § 2 odst. 1 pandemického zákona odpůrce „*může za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídít mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb*“.

[54] Mimořádným opatřením mohou být určité služby (vyjmenované v odst. 2 tohoto ustanovení – např. holičství nebo koupaliště) omezeny a mohou být stanoveny podmínky jejich poskytování. Současně mohou být přikázány určité činnosti. Pandemický zákon zpravidla nerozlišuje, komu jsou omezení, zákazy, příkazy nebo podmínky poskytování služeb adresovány [výjimku představuje § 2 odst. 2 písm. g) a j) pandemického zákona]. Vychází tedy z toho, že se pravidla stanovená mimořádným opatřením mají primárně vztahovat ke službě jako takové, a to tak, aby jejich účelem byla likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Povinnosti proto mohou být pandemickým zákonem uloženy jak provozovatelům služeb (např. podmínky pro poskytnutí služby), tak i jejich zákazníkům (např. prokázání tzv. bezinfekčnosti před využitím služby). Pouze tak může být dosaženo zamýšleného cíle v podobě bezpečného provozování a využívání regulované služby. Bylo-li by možné uložit povinnosti pouze jejich provozovatelům, žádoucího efektu by nemuselo být dosaženo. Byť by se provozovatel snažil stanovené povinnosti dodržovat, nemuselo by to být bez jejich respektování ze strany zákazníků vůbec možné. Například by sice mohl vyzvat zákazníka, aby dodržoval určitý odstup od ostatních zákazníků, ale ten by neměl žádnou povinnost takovou výzvu uposlechnout. Zákazníci, kteří by nebyli ochotni se takovým pravidlům podřít dobrovolně, by nebyli postižitelní. To by bylo zjevně v rozporu s účelem, pro který mohou být mimořádná opatření podle pandemického zákona nařízena.

[55] Pokud jde o zákon o ochraně veřejného zdraví, ten výslovně v § 69 odst. 1 písm. b) umožňuje zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Takové opatření se proto může vztahovat i na zákazníky např. stravovací nebo ubytovací služby, kteří jsou podezřelí z nákazy. Šlo-li by o jiný druh povinností, podle § 64 písm. d) tohoto zákona je „*[fyzická osoba, která onemocněla infekčním onemocněním nebo je podezřelá z nákazy, [...] povinna 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*“.

a způsobu provedení protiepidemických opatření rozhodne podle § 67 téhož zákona vůči konkrétním osobám buď orgán ochrany veřejného zdraví, nebo poskytovatel zdravotních služeb. Zákon o ochraně veřejného zdraví tak výslovně umožňuje stanovit povinnosti určité osobě individuálním aktem. Umožňuje-li zákon uložit takové povinnosti konkrétní osobě, pak v případě epidemie lze uložit stejné povinnosti osobám podezřelým z nákazy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS *K omezení osob podezřelých z nákazy*, bod 53) na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Takové povinnosti však musí být svou závažností srovnatelné s konkrétně vymezenými opatřeními v § 69 odst. 1 tohoto zákona (srov. rozsudek NSS *povinnosti pozitivně testovaných*, bod 83).

[56] Jelikož soud dospěl k závěru, že lze obecně na základě pandemického zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví uložit povinnosti zákazníkům, zabýval se dále tím, zda odpůrce mohl napadeným mimořádným opatřením stanovit povinnosti týkající se zákazníkům ubytovacích a stravovacích služeb v čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona.

[57] Soud v této souvislosti podotýká, že z čl. I bodu 3 a bodu 6 mimořádného opatření nevyplývá, zda jednotlivá opatření týkající se stravovacích a ubytovacích služeb byla konkrétně stanovena na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nebo § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Odpůrce v návěti těchto bodů pouze na zmíněná ustanovení odkazuje, aniž by je přiřadil k jednotlivým ukládaným opatřením. Ve vyjádření k návrhu posléze odpůrce upřesnil, že čl. I bodu 15 mimořádného opatření byl stanoven podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. To nicméně nevysvětluje, na základě jakého ustanovení byly uloženy povinnosti zákazníkům stravovacích služeb podle čl. I bodu 3 písm. b) a ubytovacích služeb podle čl. I. bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření. Soud proto s ohledem na námítky navrhovatelky přezkoumal, zda odpůrce mohl vydat napadené části mimořádného opatření jak podle pandemického zákona, tak podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

[58] Odpůrce se při přijímání uvedených opatření jednak odkázal na § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Podle něj platí, že „[m]imořádným opatřením za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku je příkaz používat ochranné, mycí, čistící nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření“. K tomu soud již v rozsudku čj. 8 Ao 28/2021-83 v bodě 23 uvedl, že i zde platí pravidlo *eiusdem generis* (stejněho druhu), tedy že musí jít o opatření obdobná těm výslovně uvedeným. Míra obdoby se posuzuje jak z hlediska podobnosti regulovaných činností, tak i z hlediska podobnosti účelu úpravy a především intenzity zásahu do práv adresátů (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS, bod 144, ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65, č. 4204/2021 Sb. NSS, věc *Testování ve školách*, body 27 a 28, a čj. 8 Ao 28/2021-83, bod 24). Opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona slouží k nařízení technických pravidel (tzv. bariérová opatření dle důvodové zprávy k pandemickému zákonu), za kterých lze bezpečně provozovat určité služby nebo činnosti. Opatření přijatá odpůrcem v čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) však nepředstavují pouze určitá technická pravidla, za kterých lze stravovací a ubytovací služby bezpečně provozovat. Navíc zejména důsledky těchto pravidel jsou zcela odlišné. Opatřením podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona lze ve vztahu k zákazníkům nařídit určité technické zákazy a příkazy typu čisticí a dezinfikovat si ruce nebo dodržovat stanovené rozestupy tak, aby styk osob na rizikových místech nebo výkon rizikových činností byl bezpečnější. Povinnosti stanovené v čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření však zákazníkům z možnosti využívat stravovací a ubytovací služby při nesplnění podmínky tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření zcela vylučují. Intenzita zásahu do práv adresátů (zákazníků) je proto naprosto nepoměrně výraznější než v případě opatření výslovně uvedených v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Je samozřejmě rozdíl v tom, zda zákazník musí při využívání určité služby dodržovat určitá technická pravidla (např. dodržovat stanovené rozestupy), nebo zda při nesplnění podmínky tzv. bezinfekčnosti nemůže služby využívat vůbec (srov. bod 30 rozsudku NSS čj. 8 Ao 28/2021-83). Zákonně zmocnění k vydání opatření uvedených v čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření proto v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona shledávat nelze.

[59] Odpůrce opatření týkající se provozování stravovacích a ubytovacích služeb opřel rovněž o § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jak vyplývá z čl. I bodu 3 a 6 mimořádného opatření.

[60] Zákon o ochraně veřejného zdraví předpokládá, že k uzavření ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo k omezení jejich provozu může dojít na základě mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, a to pouze tehdy, je-li cílem opatření zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy. Odpůrce však přistoupil k regulaci těchto služeb podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého lze „zakázat nebo nařídit jen takové, další určité činnosti, které jsou typově obdobně konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření“ (bod 53 usnesení rozšířeného senátu NSS *K omezení osob podezřelých z nákazy*). Podle jeho tvrzení totiž mimořádným opatřením neomezil stravovací a ubytovací služby, nýbrž pouze stanovil podmínky pro vstup osob do některých prostor. To připodobňuje opatřením podle § 69 odst. 1 písm. g) tohoto zákona umožňujícím nařídit mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe).

[61] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že pravidla stanovená v čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) ve spojení s čl. I. bodem 15 mimořádného opatření ve svém důsledku omezují stravovací a ubytovací služby. Přestože je provozovatelům obecně umožněno služby poskytovat a nejsou např. ve vztahu k stravovacím službám omezeni pouze na režim tzv. výdejových okének, neumožňují tato pravidla službu poskytnout osobám, které podmínky stanovené mimořádným opatřením nesplňují. Množina zákazníků, kterým by za normálního běhu věcí mohli službu poskytnout, je proto v důsledku mimořádného opatření významně zúžena. I to představuje omezení těchto služeb. Mohou totiž v důsledku těchto pravidel přijít o nikoliv nevýznamnou část zákazníků. Současně osoby nesplňující podmínky čl. I bodu 15 mimořádného opatření nemohou službu využít z důvodu, aby se při její konzumaci nenakazily onemocněním covid-19 (viz bod [51] tohoto rozsudku). I to představuje omezení stravovacích a ubytovacích služeb, avšak z pohledu zákazníků (viz bod [55] tohoto rozsudku). Svým obsahem se tak jedná o opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, který omezení těchto služeb předpokládá. Důvod, proč namísto toho odpůrce odkazuje na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, může zřejmě spočívat v tom, že si je odpůrce vědom toho, že v případě neexistence ohniska na území celé České republiky nelze plošně tyto služby podle § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona omezit. Nicméně pokud jde obsahově o opatření podřaditelné pod písm. b) daného ustanovení nebo i pokud by šlo o opatření jiné podle písm. i), které by bylo použitelné jen s poukazem na podobnost s opatřením podle písm. b), pak musí být splněn požadavek, aby zákazy, omezení či uzavření směřovaly k omezení styku osob podezřelých z nákazy s osobami ostatními (srov. bod 53 usnesení rozšířeného senátu NSS *K omezení osob podezřelých z nákazy*).

[62] Soud pro úplnost dodává, že se nezabýval tím, zda tato pravidla jsou stanovením podmínek provozu ubytovacích a stravovacích služeb nebo omezením těchto služeb (srov. bod 59 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48). Zákon o ochraně veřejného zdraví totiž na rozdíl od pandemického zákona (viz jeho § 2 odst. 2) nerozlišuje mezi omezením služeb a stanovením podmínek jejich provozu. Umožňuje pouze tyto služby uzavřít nebo omezit jejich provoz [§ 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Pravidla určující, které skupiny osob mohou tyto služby využívat, pak nepochybně spadají do širšího pojmu „omezení jejich provozu“.

[63] Soud nesouhlasí s odpůrcem ani v tom, že by omezení stravovacích a ubytovacích služeb skrze podmínky stanovené v čl. I bodu 15 mimořádného opatření bylo možné připodobnit § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud v rozsudku *Testování ve školách* dospěl k závěru, že srovnatelnou povinností s povinnostmi uvedenými v § 69 odst. 1 písm. g) téhož zákona (nařízení mimořádného očkování nebo preventivního podání jiných léčiv) je povinnost žáků podrobit se testování na přítomnost onemocnění covid-19 za účelem jejich osobní přítomnosti ve škole. V bodě 32 citovaného rozsudku k tomu uvedl, že „[z] hlediska vztahu k účelu aplikované právní úpravy se v obou případech jedná o snahu eliminovat infekční onemocnění a jejich hromadný výskyt, tedy epidemii – i když očkování působí spíše do budoucna, zatímco testování, resp. jeho výsledky se vztahují více k aktuální situaci v daném místě a čase. Ačkoli očkování a zvláště pak povinné očkování má své odpůrce, obecně je vnímáno jako jedno z nejúčinnějších opatření v oblasti veřejného zdraví, které je zaměřeno na prevenci infekčních onemocnění a jejich následků. Obdobně je tomu i v případě testování, které může v prevenci infekčních onemocnění významně napomoci mj. proto, že jejich část probíhá bezpříznakově nebo s lehkými příznaky infikovaných, kteří se pak aktuálně podílí na dalším šíření onemocnění.“ Stanovení podmínek, za kterých osoby mohou využívat určité služby, však představuje typově zcela odlišné pravidlo. Byť ve svém důsledku také slouží k zamezení šíření nákazy v populaci, nejedná se o prostředek typu očkování nebo testování. Jak již bylo uvedeno, ty samy o sobě šíření do

značné míry brání. Zároveň znamenají určitou časově velmi omezenou povinnost podrobit se určitému úkonu souvisejícímu se zásahem do tělesné integrity. Pravidla stanovená v čl. I bodu 15 mimořádného opatření oproti tomu slouží k dlouhodobému vymezení podmínek bezpečného provozu mimořádným opatřením regulovaných činností, což ostatně vyplývá i z odůvodnění mimořádného opatření (viz např. strana 16 a 17). Soud nicméně nesohlasí s navrhovatelkou, že by odpůrce připodobněním k povinnostem v § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví fakticky stanovil povinné očkování. Odpůrce svým tvrzením pouze uvedl, že tato pravidla stanovená podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví jsou obdobná povinnostem uvedeným v písm. g) tohoto ustanovení, a tedy že mohl stravovací a ubytovací služby tímto způsobem regulovat. Reagoval tak pouze na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která vymezila, za jakých podmínek lze postupovat podle § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona (viz rozsudek NSS čj. 6 As 114/2020-63, bod 143).

[64] Mimořádné opatření omezující provoz stravovacích a ubytovacích služeb lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami (usnesení rozšířeného senátu NSS *K omezení osob podezřelých z nákazy*). Osobou podezřelou z nákazy se podle § 2 odst. 7 písm. a) téhož zákona rozumí „*zdravá fyzická osoba, která (i) byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo (ii) pobývala v ohnisku nákazy*“. Judikatura dále dovodila, že osobou podezřelou z nákazy je též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 (rozsudky NSS *Povinnosti pozitivně testovaných*, bod 81, a *Testování ve školách*, bod 34). Ohniskem nákazy je „*místo, ve kterém se šíří nákaza*“ (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Rozšířený senát v citovaném usnesení, v bodech 47–50, uznal, že ohniskem nákazy může být v určité situaci i celá Česká republika a osobou podezřelou z nákazy tudíž přinejmenším teoreticky každý, kdo se vyskytuje na jejím území. Takové skutečnosti však musí odpůrce v mimořádném opatření tvrdit a podložit relevantními fakty. Podle rozšířeného senátu „[s]amotná 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 z soudně přezkoumávaných opatření však ministerstvo v tomto směru pohříchu nic takového netvrdilo a ani se o to nepokusilo.“

[65] V odůvodnění mimořádného opatření odpůrce netvrdí, že by ohniskem nákazy byla v době vydání mimořádného opatření celá Česká republika. Soud nemůže nahradit úvahu odpůrce o možném ohnisku pouze na základě analýzy aktuální epidemické situace obsažené v odůvodnění mimořádného opatření. Je totiž na odpůrci, aby jednoznačně výslovně konstatoval a tento závěr v mimořádném opatření odůvodnil a doložil. Soud je bez takového tvrzení odpůrce povinen vycházet z toho, že v době vydání mimořádného opatření nebyla ohniskem nákazy celá Česká republika. Proto nešlo bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy byl každý. Za takové situace však odpůrce nemohl provoz stravovacích a ubytovacích služeb omezit na území celé České republiky podle zákona o ochraně veřejného zdraví, respektive stanovit plošná pravidla pro využívání těchto služeb ze strany zákazníků. Neprokázal totiž, že by osobou podezřelou z nákazy byl každý, a tedy že je důvodné omezit využívání stravovacích a ubytovacích služeb pouze na osoby, které splňují kritéria tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření.

[66] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi již připustil, že chybějící odkaz na příslušné ustanovení zákona nepředstavuje pochybení, které by samo o sobě mělo svědčit o nezákonnosti napadeného opatření, byť by šlo o stav nežádoucí (viz rozsudek ze dne 28. 5. 2021, čj. 8 Ao 14/2021-45, č. 4216/2021 Sb. NSS, bod 35).

[67] Soud proto dále ověřil, zda zmocnění pro regulaci stravovacích a ubytovacích služeb lze odvozovat z jiných než odpůrcem výslovně uvedených ustanovení. V tomto směru přicházel do úvahy již pouze § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Jak již nicméně soud uvedl v bodě [47] tohoto rozsudku, provozovny, v nichž jsou poskytovány služby (např. restaurace nebo hotely), nespádají mezi obchodní nebo výrobní provozovny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Omezit činnost provozoven stravovacích a ubytovacích služeb a stanovit podmínky pro jejich provoz mimořádným opatřením podle pandemického zákona proto nelze (rozsudek NSS čj. 6 Ao 22/2021-44, část III. 2.).

[68] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na výše uvedené uzavírá, že odpůrce nemohl povinnosti stanovené v čl. I bodu 3 písm. b) a čl. I bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření nařídit ani podle zákona o ochraně veřejného zdraví, ani podle pandemického zákona. Mimořádné opatření je proto v této části nezákonné. Pro úplnost soud podotýká, že se nemohl nad rámec uplatněných návrhových bodů zabývat případnou nezákonností dalších částí mimořádného opatření, neboť je rozsahem a důvodů návrhu vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). (...)

IV.5 Přiměřenost čl. I bodu 15 mimořádného opatření

[79] Navrhovatelka dále nesouhlasí s tlakem odpůrce na dobrovolné očkování. Odpůrce podle ní mimořádným opatřením zavedl fakticky povinné očkování se sankcí nemožnosti provádět činnosti a využívat služby regulované mimořádným opatřením. Neočkované osoby jsou sociálně vyloučeny z běžných lidských činností, přestože očkování nebylo zavedeno jako povinné zákonem. Byť navrhovatelka výslovně nenamítá nepřiměřenost mimořádného opatření ve smyslu § 3 odst. 2 pandemického zákona, je zjevné, že výše uvedený nesouhlas s tlakem na dobrovolné očkování míří právě do nepřiměřenosti čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Určitá skupina osob je totiž s ohledem na znění čl. I bodu 15 mimořádného opatření opravdu vyloučena z možnosti vykonávat určité činnosti. Nejvyšší správní soud se proto nepřiměřeností mimořádného opatření zabýval. Učinil tak nicméně pouze v rovinně takto obecně vznesené námitky.

[80] Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy „[k]aždý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (shodně čl. 2 odst. 3 Listiny).

[81] Nejvyšší správní soud přisvědčuje navrhovateli, že nelze nutit občany k očkování proti onemocnění covid-19 tím, že neočkované osoby odpůrce mimořádným opatřením vyloučí z možnosti provádět určité činnosti a využívat služby, které za normálního běhu věcí spadají do rámce běžného života. Tím se totiž z dobrovolného očkování stává nepřímo skrze smíšený správní akt očkování povinné, neboť osobám neočkovaným nezbyvá nic jiného než se nechat naočkovat, pokud chtějí běžně žít. V době vydání napadeného mimořádného opatření byla sice platná a účinná vyhláška č. 466/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů, která zavedla určitým skupinám osob povinnost se podrobit očkování proti onemocnění covid-19 do 28. 2. 2022. Pro značnou část obyvatelstva však bylo očkování stále dobrovolné. Osoby nelze vyloučit z provádění činností a využívání služeb regulovaných mimořádným opatřením jen z toho důvodu, že nepodstoupily dobrovolné očkování. Dokud není stanovena očkovací povinnost, je na každém, aby se sám rozhodl, zda se nechá naočkovat, či nikoliv.

[82] Je proto třeba odmítnout závěr odpůrce, který na straně 37 odůvodnění mimořádného opatření ve vztahu k rozočkováním osobám uvedl, že „*jedinec, který zahájil vakcinaci, tím proklamuje svůj zodpovědný postoj vůči ochraně sebe sama i ochraně společnosti, což opravňuje zvýhodnění v plánovaném systému omezení [...]*“. Nátlak na očkování skrze mimořádné opatření by proto sám o sobě nepředstavoval legitimní cíl, který by ospravedlňoval stanovená omezení neočkovaných osob, které onemocnění covid-19 v poslední době neprodělaly. Ministerstvo nicméně uvádí i hajitelné odborné důvody pro odlišný přístup k rozočkováním osobám, spočívající v tom, že efektivní ochrana očkování nastupuje již relativně krátce po aplikaci první dávky (str. 37 odůvodnění mimořádného opatření), přičemž tento závěr opět navrhovatelka nezpochybňuje.

[83] Soud však nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že by nebyla zákonem upravena náhrada újmy způsobené očkováním proti onemocnění covid-19. Lze ve stručnosti odkázat na § 2 zákona o distribuci očkovací látky proti onemocnění covid-19, který náhradu újmy způsobené tímto očkováním upravuje, a to i ve vztahu k dobrovolnému očkování, jak poukázal odpůrce.

[84] Z odůvodnění mimořádného opatření nicméně nevyplývá (až na shora uvedenou výjimku), že by jeho cílem mělo být donutit neočkované osoby k očkování stanovením určitých zákazů a omezení. Podle odůvodnění mimořádného opatření i tvrzení odpůrce v průběhu řízení před soudem bylo cílem to, aby došlo ke zmenšení rizika přenosu onemocnění mezi jedinci a ke snížení rizika dalšího zhoršení epidemické situace v celé populaci tak, aby se předešlo zahlcení a zhroutilí zdravotního systému. Cílem mimořádného opatření současně byla snaha reagovat na nastupující vlnu varianty omikron ve spojení s probíhajícím přenosem varianty delta. Jelikož dosavadní důkazy podle odpůrce naznačují sníženou účinnost očkování proti nákaze variantou omikron, bylo přistoupeno k podávání tzv. posilujících dávek. Odpůrce k této variantě současně uvedl, že „[i] v případě nižší závažnosti

průběhu onemocnění touto variantou bude mít strmý exponenciální nárůst nových případů za následek i rostoucí počet případů s těžkým průběhem onemocnění [...] Při vysoce rizikovém scénáři spojeném s variantou omikron by posléze mohlo dojít i k zahlcení celého systému zdravotní péče a vyčerpání kapacit.“ Odpůrce v této souvislosti vzal v úvahu skutečnost, že osoby neočkované bez imunity získané prodělanou nemocí mohou být onemocněním covid-19 více postiženy na zdraví, a představují tak pro zdravotní systém větší hrozbu. Omikron zároveň představuje hrozbu, že dojde k nakažení velkého množství osob, a tedy i velké části neočkovaných. Odpůrcem tvrzeným cílem napadeného mimořádného opatření proto je jak ochrana nejvíce zranitelných osob, tak ale zejména zdravotního systému jako celku.

[85] Ochrana veřejného zdraví představuje nepochybně legitimní cíl, který je přípustný podle pandemického zákona. Jak totiž vyplývá z § 1 odst. 1 pandemického zákona, tento zákon upravuje opatření pro zvládnání epidemie onemocnění covid-19 a jejích dopadů na území České republiky. Mezi dopady, které je třeba zvládat, pak nepochybně patří zátěž zdravotního systému tímto onemocněním způsobená. Zátěž bude únosná pouze tehdy, bude-li sníženo množství osob s těžkým průběhem onemocnění v nemocnicích. Současně podle § 2 odst. 1 pandemického zákona mohou být mimořádná opatření nařizována za účelem likvidace epidemie nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Epidemie může být potlačena a případně může být předejito jejímu opětovnému vzniku zejména tak, že bude omezeno či ideálně zamezeno šíření viru v populaci. Proto i snaha o zmenšení rizika přenosu onemocnění v populaci představuje legitimní cíl. Navíc pojem likvidace epidemie je třeba i s ohledem na § 1 odst. 1 pandemického zákona rozumět nejen naprosté zabránění přenosu, ale i významné snížení jejího šíření a zmírnění jejích nejvýznamnějších dopadů. Mezi ně v první řadě patří přetížení systému zdravotní péče. Soud se proto dále zabýval tím, zda namítané omezení neočkovaných osob je způsobilé cíle sledovaného mimořádným opatřením dosáhnout.

[86] Podle navrhovatelkou relevantně nepochybných východisek odpůrce mají neočkované osoby bez prodělaného onemocnění covid-19 oproti očkovaným osobám větší pravděpodobnost nákazy tímto onemocněním. V případě nákazy jim pak hrozí vážnější průběh nemoci. Současně jsou více nebezpečné pro své okolí, neboť infekci šíří více než očkované osoby. Zamezení kontaktu těchto osob na místech a v situacích, kde je objektivně vyšší míra rizika přenosu viru, proto přispívá jednak k tomu, aby se zmenšilo riziko přenosu onemocnění v populaci, jednak k tomu, aby se tyto osoby nenakazily. Tím je zprostředkovaně chráněn zdravotní systém, který bude v případě úspěšného omezení šíření viru v rizikové populaci zatížen menším množstvím případů závažného průběhu onemocnění. Omezení této skupiny osob tím, že nemohou podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření žádným způsobem prokázat svoji tzv. bezinfekčnost, je proto nástrojem způsobilým k dosažení cíle sledovaného mimořádným opatřením.

[87] Pokud jde o tvrzení navrhovatelky, dle kterého nadpoloviční většina hospitalizovaných osob a osob na JIP jsou osoby plně očkované, pak jí uváděné údaje v návrhu tomuto tvrzení neodpovídají. Pakliže bylo dle tvrzení navrhovatelky dne 29. 12. 2021 hospitalizováno 3 460 osob s onemocněním covid-19, přičemž 2 096 z nich bylo neočkovaných a 1 364 očkovaných, potom většinu hospitalizovaných osob tvořily naopak osoby neočkované. V replice pak navrhovatelka uvádí údaje, které se týkají průběhu nákazy v některých obdobích ledna 2022. Navrhovatelka tedy nespornuje údaje o počtu hospitalizovaných osob, ze kterých vycházel odpůrce na straně 12 odůvodnění mimořádného opatření. Toliko soudu předkládá údaje z období, ve kterém již mimořádné opatření bylo účinné. Soud však při přezkoumání opatření obecné povahy vychází „ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy“ (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Rozhodné jsou proto ty údaje o počtu hospitalizovaných, ze kterých vyšel odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření. K tomu soud navíc podotýká, že je na první pohled zřejmé, že si nelze vybírat různá náhodná data, ale je třeba sledovat delší časová období. Zároveň pro porovnání nemohou sloužit absolutní čísla. Pro posouzení účinků očkování je totiž třeba zohlednit procentuální zastoupení očkovaných a neočkovaných osob v konkrétní věkové kategorii, jak důvodně poznamenal odpůrce. Pokud by bylo například v určité věkové kategorii 100 tis. osob, z nichž by bylo hypoteticky očkováno 99 tis. osob, tedy neočkovaných by zbyl 1 tis. osob, pak hospitalizace 500 očkovaných a 500 neočkovaných samozřejmě neznamená, že očkování nefunguje, protože je v nemocnici stejný počet očkovaných i neočkovaných. Výsledek je totiž ten, že z očkovaných je hospitalizováno jen 0,5 %, zatímco z neočkovaných 50 %.

[88] Soud se dále zabýval tím, zda neexistují jiné nástroje, které do práv neočkovaných osob zasahují méně intenzivně a legitimního cíle dosahují se srovnatelným účinkem. Jediným nástrojem, o kterém se v návrhu zmiňuje navrhovatelka, je prokazování tzv. bezinfekčnosti PCR testem. Jak již soud uvedl v bodě [75] tohoto rozsudku, PCR testem lze účinně prokázat, že určitá osoba není v daném okamžiku infekční. Pakliže by byl negativní výsledek PCR testu přijímán jako průkaz tzv. bezinfekčnosti pro neočkované osoby bez prodělaného onemocnění, bylo by těmto osobám umožněno provádět činnosti a využívat služby regulované mimořádným opatřením. Tento nástroj by proto do práv neočkovaných osob zjevně zasahoval méně intenzivně než jejich úplné vyloučení. Prokázání se negativním výsledkem PCR testu by nicméně nedosáhlo sledovaného cíle se srovnatelným účinkem. Nijak by totiž nezmenšilo riziko nákazy a možnost vážného průběhu onemocnění. Hrozba zahlcení zdravotního systému by tak zůstala stejná. I kdyby byla zavedena povinnost prokazovat se negativním PCR testem pro všechny osoby bez ohledu na očkování, není s ohledem na současné množství viru v populaci a jeho prudké šíření vyloučeno, že by se neočkovaná osoba bez prodělaného onemocnění nesetkala s nakaženou osobou. PCR test totiž nemusí vždy zachytit nakaženého jedince zejména s ohledem na odstup mezi provedením testu a dobou jeho platnosti, po kterou lze služby využívat. Nadto u dlouhodobějších služeb typu ubytování by se musely osoby testovat prakticky stále znovu, což by bylo jen stěží realizovatelné. Ochrany zdravotního systému před zahlcením by proto ani v tomto případě nebylo dosaženo. Pro účely dosažení sledovaného cíle se proto omezení těchto osob z určitých oblastí života jeví jako potřebné, respektive navrhovatelka tuto potřebnost relevantním způsobem nevyvrátila.

[89] Soud proto přistoupil k posouzení vlastní přiměřenosti odpůrcem zvoleného řešení. V současné době je očkování proti onemocnění covid-19 dostupné pro každého od 5 let. Podle navrhovatelkou nezpochybněných východisek odpůrce očkování představuje účinný nástroj, jak se bránit proti zejména vážnému průběhu tohoto onemocnění a jak sekundárně snížit zátěž zdravotního systému na únosnou hodnotu. Z hlediska návratu do běžného života před tímto onemocněním proto očkování hraje podle odpůrce důležitou roli, která je zdůrazněna v odůvodnění mimořádného opatření. Tuto roli očkování navrhovatelka nijak nezpochybnila. Je proto logické, že odpůrce při zvažování toho, zda uzavřít provozovny nebo úplně znemožnit poskytování služeb, nebo zda vyloučit z jejich využívání pouze rizikové osoby, přistoupil na variantu, která má nižší ekonomické a společenské dopady a která je současně schopná ochránit systém zdravotní péče. Zvolil tedy omezení pouze těch osob, které pro chybějící očkování nebo imunitu z prodělané nemoci představují největší riziko, včetně toho, že vypustil nejméně ohroženou skupinu dětí do 12 let. Tento postup se soudu jeví v rovině obecnosti námitek navrhovatelky jako přiměřený za situace masivního šíření viru v populaci a souběhu dvou jeho variant. Již v době přijímání mimořádného opatření byly denní počty nakažených značně vysoké. K datu 19. 12. 2021 byl sedmidenní klouzavý průměr okolo 9 000 případů (viz strana 12 odůvodnění mimořádného opatření). Současně odpůrce předpokládal, že kvůli variantě omikron, která se stane dominantní v lednu 2022, nové případy nákazy rapidně porostou, přičemž nebyly jednoznačné informace o závažnosti této varianty. Předpoklad masivních nárůstů se ostatně potvrdil. Zároveň odpůrce ponechal u méně zranitelné skupiny dětí mezi 12 a 18 rokem možnost prokázání tzv. bezinfekčnosti i testem. Soud proto považuje s ohledem na tyto okolnosti za ještě přiměřené, že došlo oproti dřívějšímu stavu ke zprísnění podmínek, za kterých je možné využívat některé služby a účastnit se některých akcí. Jestliže totiž existuje podle odpůrce relativně účinná ochrana proti těžkému průběhu onemocnění (být není vyloučeno, že se jím člověk i přes očkování nakazí), není důvod k úplnému zavření provozoven a služeb, tak jak tomu bylo např. na jaře 2021. Naopak je namístě regulaci směřovat vůči těm osobám, které mohou být tímto onemocněním nejvíce ohroženy, a mohou tak následně ohrozit zdravotní systém. Jednak tím dochází k minimalizaci zásahu do práv a právem chráněných zájmů provozovatelů podniků a služeb, jednak je tím dosaženo ochrany zdraví neočkovaných osob a fungování zdravotního systému jako celku.

[90] Pokud jde o posouzení přiměřenosti zásahu do práv a právem chráněných zájmů neočkovaných osob bez prodělané nemoci, je také důležitý charakter činností a služeb, ze kterých jsou mimořádným opatřením vyloučeny. Navrhovatelka primárně brojí proti vyloučení z možnosti využívat stravovací a ubytovací služby. Jak však bylo uvedeno v předchozí části rozsudku, odpůrce nemá možnost jejich regulace, nebude-li se vztahovat k osobám podezřelým z nákazy. Navrhovatelky se tak mohou dotýkat jen jiné aktivity, které se odkazují na čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Jde například o kadeřnictví, kosmetické služby, sportoviště, wellness, využívání lyžařských vleků, skupinové prohlídky galerií nebo zoo nebo o návštěvu kulturních akcí. Nejvyšší správní soud nevylučuje, že využívání zmíněných služeb může pro určité skupiny osob patřit k běžnému způsobu života a trávení volného

času. Nejedná se nicméně o nezbytné služby, bez kterých by nebylo možné na základní životní úrovni fungovat (oproti např. jízdě ve veřejné hromadné dopravě nebo nákupu potravin). Vyloučení z využívání těchto služeb sice může pro někoho představovat citelnou újmu, nepředstavuje však natolik intenzivní zásah jako případný úplný „lock down“ neočkovaných osob. Dokonce i některé z takto regulovaných služeb mohou tyto osoby nadále využívat, pokud jde o důležité důvody [např. podle čl. 1 bodu 6 písm. e) odřádky i) mimořádného opatření osoby, které se ubytují z důvodů pracovních, podnikatelských nebo obdobných, které nelze odložit, nemusí podmínku čl. 1 bodu 15 splňovat]. Jsou omezeny toliko ve využívání zbytných služeb, které jsou zpravidla spojeny s tráváním volného času a které určitým způsobem přispívají k pohodlnějšímu životu. Tyto služby jsou navíc rizikové z pohledu epidemie, neboť při jejich využívání zpravidla nelze používat ochranné prostředky k zamezení šíření nákazy (např. respirátor) a současně jsou spojeny se setkáváním různých skupin osob (viz strana 17 odůvodnění mimořádného opatření). Méně epidemicky závažné činnosti nejsou podmínkami čl. 1 bodu 15 mimořádného opatření podmíněny [např. skupinové prohlídky galerií do 20 osob podle čl. 1 bodu 11 písm. b) mimořádného opatření, u kterých lze po celou dobu mít nasazený respirátor]. Mimořádné opatření je proto přiměřené rovněž z tohoto úhlu pohledu. Reguluje totiž přístup neočkovaných osob ke službám v rozsahu nezbytném pro dosažení sledovaného cíle. Zásah do práv a právem chráněných zájmů neočkovaných osob je tedy v obecné rovině přiměřený. Pokud navrhovatelka poukazuje na to, že je umožněno chodit do zaměstnání a účastnit se školní výuky na základě antigenního testování, tak soud podotýká, že se jedná o činnosti, které naopak zbytné nejsou. Pracující člověk získává prostředky pro obstarání základních životních potřeb a školní výuka je nezbytná pro rozvoj dětí a jejich přípravu pro budoucí zaměstnání. Nadto výkon zaměstnání a školní výuka nemusí představovat stejné epidemické riziko. Je proto lichá námitka navrhovatelky, že do provozoven stravovacích služeb mohou na rozdíl od neočkovaných zákazníků vstoupit neočkovaní pracovníci hygieny. Ti totiž do těchto provozoven vstupují za účelem výkonu zaměstnání, nikoliv konzumace služby.

[91] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že na základě nyní projednávaného návrhu neshledal nezákonnost čl. 1 bodu 15 mimořádného opatření. Citované ustanovení osoby neočkované bez prodělané nemoci nediskriminuje, neboť navrhovatelka relevantně nepochybnila východiska odpůrce, podle nichž se nenacházejí ve srovnatelném postavení jako osoby očkované a jako osoby, které imunitu proti onemocnění covid-19 získaly proděláním nemoci. Zároveň je ve vztahu k těmto osobám přiměřené s ohledem na aktuální epidemickou situaci a míru zásahu do jejich práv. Návrh je proto v této části nedůvodný.

[92] Jak již soud zdůraznil v bodě [33] tohoto rozsudku, soud je vázán rozsahem a důvody návrhu. Navrhovatelka v nyní projednávané věci nepochybnila důvody a odborné podklady, pro které odpůrce přijal napadené mimořádné opatření. Soud se proto odbornými podklady odpůrce nezabýval a vyšel z jeho navrhovatelkou nepochybněných východisek. Na podkladě tohoto návrhu tak Nejvyšší správní soud shledal čl. 1 bodu 15 mimořádného opatření přiměřeným. Soud také zdůrazňuje, jako to učinil již obdobně v bodě 76 rozsudku *Uznávání protilátek III*, že jeho závěry se vztahují k situaci a stavu poznání, který existoval v době vydání napadeného mimořádného opatření. Odpůrce tak má povinnost sledovat aktuální vývoj vědeckého poznání, aktualizovat dostupné podklady a řádně odůvodňovat nově vydávaná mimořádná opatření tak, aby nevznikaly zbytečné pochybnosti o tom, zda nedochází k nedůvodnému rozlišování mezi jednotlivými skupinami osob. Zejména tak nelze vyloučit nutnost reagovat na nové poznatky ohledně varianty omikron.

Advokacie: prokázání splnění podmínky vysokoškolského vzdělání v oboru právo

k § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění k 31. 1. 2022 (v textu jen „zákon o advokacii“)

k § 57 odst. 5 písm. c) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 525/2005 Sb. a č. 137/2016 Sb. (v textu jen „zákon o vysokých školách“)

Splnění podmínky získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, lze prokázat nejen vysokoškolským diplomem, ale i potvrzením o absolvování studia vystaveným vysokou školou podle § 57 odst. 5 písm. c) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2022, čj. 3 As 38/2020-37)

Věc: J. H. proti České advokátní komoře o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce požádal dne 16. 10. 2018 žalovanou o zápis do seznamu advokátních koncipientů. K žádosti přiložil (mj.) dokument označený jako Doklad o studiu (potvrzení o absolvování studia) ze dne 29. 9. 2018 vydaný Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, podle něhož na této vysoké škole absolvoval dne 26. 9. 2018 magisterský studijní program Právo a právní věda. Žalovaná žalobci dne 17. 10. 2018 sdělila, že jej zapíše teprve poté, co jí po promoci předloží vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu. Poté, co žalobce tyto dokumenty dne 7. 11. 2018 předložil, jej žalovaná do seznamu advokátních koncipientů zapsala, a to právě (až) tomuto datu.

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby městský soud vyslovil nezákonnost zásahu žalované, spočívajícího v tom, že jej nezapsala do seznamu advokátních koncipientů již ke dni 16. 10. 2018; současně navrhl, aby soud žalované zakázal pokračovat v její nečinnosti, spočívající v nezapsání žalobce k uvedenému datu, a aby jí současně přikázal žalobce k uvedenému dni zapsat. Argumentoval tím, že podmínkou k zápisu do seznamu advokátních koncipientů je získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu, které lze prokázat i jinak než předložením vysokoškolského diplomu, konkrétně potvrzením o absolvování studia. I pokud by snad bylo možné podmínku požadovaného vzdělání doložit výhradně vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu, žalovaná jej měla po předložení těchto dokumentů zapsat již k datu podání žádosti.

Městský soud shledal žalobu důvodnou. Určil, že zásah žalované, spočívající v nezapsání žalobce do seznamu advokátních koncipientů (již) ke dni 16. 10. 2018, je nezákonný. Současně žalované přikázal, aby žalobce zapsala (již) k uvedenému dni. Shledal totiž, že zásah žalované nadále trvá, neboť žalobce stále nebyl zapsán k uvedenému dni. Žalobní petit, jímž se žalobce domáhal, aby soud žalované zakázal pokračovat v nečinnosti, spočívající v neprovedení zápisu k požadovanému dni, označil pouze za jiné vyjádření petitu, jímž se žalobce domáhal, aby žalované bylo přikázáno zápis provést k požadovanému datu.

Městský soud vycházel z § 55 odst. 1 zákona o vysokých školách, dle kterého se vysokoškolské studium řádně ukončuje absolvováním studia v příslušném studijním programu, přičemž dnem ukončení studia je den, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část. Žalobce tak spornou podmínku pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, tj. získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo [§ 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii] splnil řádným ukončením studia dne 26. 9. 2018.

Nepřisvědčil žalované, že splnění uvedené podmínky lze doložit výhradně předložením vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu. Upozornil, že právní řád je postaven na zásadě volného hodnocení důkazů, podle níž zásadně není stanoveno, jaké důkazní prostředky lze použít a jak mají být hodnoceny. Výjimku z této zásady by musel zákon výslovně stanovit. Zákon o advokacii ani zákon o vysokých školách žádný konkrétní důkazní prostředek k prokázání získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo neuvádí. Podle § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách je sice vysokoškolský diplom dokladem o absolvování studia, zákon však nestanoví, že by se jednalo o doklad jediný. Naopak, v § 57 odst. 5 písm. c) zákon o vysokých školách předpokládá, že vysoká škola může absolventovi vydat potvrzení o studiu a vykonaných zkouškách. Potvrzení o studiu vydávané absolventovi přitom nemůže být ničím jiným než potvrzením o absolvovaném studiu. V posuzované věci městský soud shledal, že nejsou žádné pochyby o pravosti a správnosti žalobcem předloženého potvrzení; žalovaná jej tudíž měla zapsat (již) ke dni podání žádosti.

Za nerozhodnou označil městský soud argumentaci žalované, že praxi vykonanou před zápisem do seznamu advokátních koncipientů lze podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii uznat jako tzv. *jinou právní praxi*. Tento postup žalované označil za důsledek jejího nesprávného výkladu relevantních předpisů. Současně se jedná o postup, který ponechává advokátní koncipienty v nejistotě, kdy splní požadavek tříleté praxe.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Trvala na tom, že podmínku získání požadovaného vzdělání podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii lze doložit výhradně vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu. Odlišný výklad městského soudu byl podle stěžovatelky nepředvídatelný, zmatečný, nesrozumitelný a odporující znění zákona o advokacii a zákona o vysokých školách. Svůj náhled stěžovatelka opřela o § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách, který podle ní městský soud přehlédl a nvyvořádal se s ním. Stěžovatelka byla přesvědčena, že jí znění daného ustanovení jiný výklad než trvání na předložení vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu neumožnil. Advokátním koncipientům proto „pomáhala“ tím, že jim umožňovala, aby si podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii požádali o uznání právní praxe, kterou vykonali v pracovním poměru k advokátovi před svým zápisem do seznamu advokátních koncipientů. Jedná se o dlouhodobou správní praxi, což dokládá stanovisko jejího legislativního odboru z roku 2010.

Stěžovatelka nerozporovala, že žalobce ve smyslu § 55 odst. 1 zákona o vysokých školách řádně ukončil studium dne 26. 9. 2018, čímž absolvoval studium v oboru právo. Nesouhlasila však se závěrem městského soudu, že tím získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo, a že tak k danému dni splnil podmínku pro zápis do seznamu advokátních koncipientů dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii. Podle stěžovatelky bylo totiž třeba rozlišovat absolvování studia a otázku doložení této skutečnosti. Jak se tato skutečnost dokládá, podle stěžovatelky upravuje § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách, které jiný doklad než vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu nepřipouští. Pokud by tomu tak mělo být, dané ustanovení by muselo stanovit, že dokladem o řádném ukončení studia je zejména vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu.

Dále stěžovatelka uvedla, že dokument, který žalobce předložil [*Doklad o studiu (potvrzení o absolvování studia)*], zákon o vysokých školách neupravuje. Tento zákon sice v § 57 odst. 1 písm. d) a e) a v § 57 odst. 5 písm. c) stanoví, že absolventovi studia ve studijním programu lze vydat potvrzení o vykonaných zkouškách nebo potvrzení o studiu, takový doklad však žalobce nepředložil. I pokud by tak však učinil, nejednalo by se o doklad o získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii.

Na podporu svého náhledu stěžovatelka dále uvedla, že § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách stanoví, že vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu je rovněž dokladem o získání příslušného akademického titulu. V tomto ohledu není bez významu, že Právnická fakulta Univerzity Karlovy na dokumentu, který žalobce předložil, akademický titul neuvedla; žalobce nemá uveden akademický titul ani na předloženém výpisu z evidence Rejstříku trestů. Podle stěžovatelky absolvent bez vysokoškolského diplomu akademický titul užívat nesmí.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ze zákona o vysokých školách, včetně jeho § 55 odst. 2, vyplývá, že vysokoškolský diplom je dokladem, který se absolventovi studia vydává vždy a který bude pravidelně použit k prokázání dosaženého vzdělání. To však neznamená, že by absolvent nemohl tuto skutečnost prokázat i jinými prostředky. O tom svědčí i § 57 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 57 odst. 5 písm. c) zákona o vysokých školách, podle nichž vysoká škola absolventovi k jeho žádosti vydá potvrzení o (absolvovaném) studiu. Žalobce měl za to, že jím předložené potvrzení je právě tímto typem dokladu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl

Z odůvodnění:

(...)

[24] Podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o advokacii platí, že žalovaná zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého, kdo, za současného splnění ostatních zákonných podmínek, „získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice“.

[25] Podle již výše uvedeného § 55 zákona o vysokých školách platí, že:

„(1) *Studium se řádně ukončuje absolvováním studia v příslušném studijním programu. Dnem ukončení studia je den, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část.*

(2) *Dokladem o ukončení studia a o získání příslušného akademického titulu je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu.*“

[26] Podle § 57 odst. 1 písm. c) a e) zákona o vysokých školách platí, že „[d]oklady o studiu ve studijním programu a o absolvování studia ve studijním programu jsou

c) vysokoškolský diplom,

e) potvrzení o studiu, [...]“

[27] Podle § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách je „*vysokoškolský diplom [...] dokladem o absolvování studijního programu.*“

[28] Dále podle § 57 odst. 5 písm. c) téhož zákona platí, že absolvent studia ve studijním programu obdrží na základě své žádosti potvrzení o studiu.

[29] Nejvyššímu správnímu soudu není zcela zřejmé, co stěžovatelka míní argumentací, že žalobce sice dne 26. 9. 2018 *absolvoval* studium v oboru právo, ale že tím *nezískal* vysokoškolské vzdělání v oboru právu, respektive že k danému dni nesplnil citovanou podmínku požadovaného vzdělání. Stěžovatelka srozumitelně nevyložila, proč *získání* vzdělání (podle zákona o advokacii) není totéž, jako *ukončení* odpovídajícího studia jeho úspěšným *absolvováním* (podle zákona o vysokých školách). Již jen z prosté logiky věci lze konstatovat, že požadované vzdělání *získal* ten, kdo úspěšně *ukončil* proces vedoucí k dosažení tohoto vzdělání, tedy kdo ho úspěšně *absolvoval*. Navzdory tvrzením stěžovatelky je z celkového obsahu kasační stížnosti patrné, že mezi účastníky ve skutečnosti není sporné, že žalobce své studium ve smyslu § 55 odst. 1 zákona o vysokých školách řádně ukončil (*absolvoval*) dne 26. 9. 2018.

[30] Jádrem sporu je, zda lze podmínku (získání) požadovaného vzdělání dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o advokacii **prokázat výlučně** vysokoškolským diplomem (a současně dodatkem k diplomu), jak tvrdí stěžovatelka, anebo i jinými důkazy, jmenovitě potvrzením o absolvování studia, jak se domnívá žalobce a jak dovodil i městský soud.

[31] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že ani citované ustanovení zákona o advokacii, ani citovaná ustanovení zákona o vysokých školách nikterak nebrání tomu, aby žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů podmínku získání požadovaného vzdělání (tj. jeho úspěšné ukončení absolvováním) prokázal i jinými důkazními prostředky než jen výlučně vysokoškolským diplomem.

[32] Lze zcela souhlasit s názorem žalobce, uvedeným v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, dle kterého záměrem zákonodárce nebylo prostřednictvím § 55 odst. 2 a § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách omezit možnost prokázat dosažení vysokoškolského vzdělání toliko na jedinou možnou listinu, nýbrž „*stanovit, že vysokoškolský diplom je řádným dokladem, který se vždy vydává po absolvování studia* [tedy aniž by o jeho vydání musel absolvent studia žádat, pozn. NSS] *a který se zpravidla používá pro doložení dosaženého vzdělání*“. Jakkoli lze vysokoškolský diplom označit za „preferovaný“ doklad, jak uvedenou skutečnost prokázat, respektive za důkaz, jehož předložení bude k prokázání dané skutečnosti pravidlem, nejedná se o jediný možný důkaz.

[33] Jak správně vysvětlil městský soud, opačný náhled nemá v zákoně o vysokých školách oporu již proto, že tento zákon ve výše citovaném ustanovení § 57 odst. 5 písm. c) výslovně upravuje i další doklad o absolvování studia – potvrzení o studiu. K výkladu městského soudu, že žádá-li o potvrzení o studiu *absolvent studia*, vysoká škola mu logicky nemůže vydat jiný doklad, než je *potvrzení o absolvovaném studiu*, Nejvyšší správní soud nemá, co by dodal.

[34] Stěžovatelka s tímto názorem v kasační stížnosti ani výrazněji nepolemizuje, toliko uvádí, že dokument „*Doklad o studiu (potvrzení o absolvování studia)*“, který jí žalobce předložil, potvrzením o absolvovaném studiu ve smyslu § 57 odst. 5 písm. c) zákona o vysokých školách není. O co tento náhled opírá, však příliš nevyvětlila. Uvedený názor přitom nepochybně nelze dovozovat z toho, že není přesně takto označen. V českém právním řádu totiž zásadně platí princip, že se listiny posuzují podle skutečného obsahu bez ohledu na to, jak jsou označeny. Obsahem žalobcem předloženého dokumentu přitom není nic jiného než potvrzení příslušné vysoké školy, že na ní žalobce v magisterském studijním programu absolvoval vysokoškolské vzdělání v oboru právo. **Žalobcem předložený dokument tedy beze všech pochyb je potvrzením o absolvovaném studiu ve smyslu § 57 odst. 5 písm. c) zákona o vysokých školách. Současně se jedná o potvrzení, že žalobce absolvoval (tedy slovy zákona o advokacii získal) právnícké vzdělání požadované dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o advokacii.**

[35] Uvedený závěr nemůže vyvrátit ani stanovisko legislativního odboru stěžovatelky, publikované v *Bulletinu advokacie* č. 9/2010 (*ČAK odpovídá: Stanovisko legislativního odboru ČAK k otázce splnění podmínky vysokoškolského vzdělání pro účely zápisu do seznamu advokátních koncipientů*), které je součástí předloženého spisového materiálu a na které stěžovatelka poukazuje. V tomto stanovisku je toliko uvedeno, že žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů je povinen splnění podmínky požadovaného vzdělání „jednoznačně a bezpochybně prokázat“ s tím, že za prokázání získání požadovaného vzdělání nelze například považovat potvrzení o absolvování vysokoškolského vzdělání. Jediným důvodem, který dané stanovisko ve prospěch požadavku na předložení výlučně vysokoškolského diplomu uvádí, je, že se jedná o veřejnou listinu. Proč by však k prokázání příslušné podmínky mohla sloužit toliko veřejná listina (ve smyslu restriktivního vymezení tohoto pojmu v § 53 odst. 3 správního řádu) a nikoli jiná – zákonem předvídaná – listina, osvědčující právně významnou skutečnost orgánem zájmové samosprávy v rámci jeho působnosti (tedy listina nepochybně naplňující znaky veřejné listiny podle občanského zákoníku i trestního zákoníku), však již dané stanovisko nikterak nevysvětluje a ani kasační soud žádný důvod pro takový výklad nenalezl. Nadto splnění zbývajících zákonných podmínek (§ 37 odst. 1 zákona o advokacii) žadatelé o zápis do seznamu advokátních koncipientů rovněž nedokládají dokumenty, které by měly charakter veřejné listiny.

[36] Postup stěžovatelky nemůže obhájit ani poukaz na její dosavadní správní praxi, spočívající v uznání doby, po kterou absolvent vykonával práci v pracovním poměru k advokátovi, jako tzv. *jiné právní praxe* dle § 6 odst. 2 zákona o advokacii.

[37] Mezi základní principy činnosti správních orgánů (stěžovatelka zde vystupuje v pozici orgánu zájmové samosprávy) patří jejich povinnost postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby byly dotčené osoby zatěžovány co možná nejméně (§ 6 odst. 2 správního řádu). Je tudíž namístě vždy upřednostnit postup, který stěžovatelce na jednu stranu umožňuje výkon jí svěřených úkolů (zde se jedná zejména o kontrolu, zda žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů splňuje veškeré předepsané podmínky), avšak současně pro žadatele (ale i pro stěžovatelku samotnou) nepředstavuje zbytečnou a bezúčelnou administrativní zátěž. Lze-li postupovat jednoduše, není důvod volit postup složitý.

[38] V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že již z vyjádření stěžovatelky k žalobě vyplývá, že v důsledku jí uplatňovaného postupu se žádost advokátních koncipientů o uznání *jiné právní praxe* ve smyslu § 6 odst. 2 zákona o advokacii (podávaná v rámci žádosti o umožnění vykonat advokátní zkoušku) týká „téměř každého žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů“. Postup stěžovatelky vede k tomu, že absolventi, kteří již po řádném ukončení studia vykonávají ve smyslu § 37 odst. 1 písm. e) zákona o advokacii pracovní poměr k advokátovi (aniž by byli dosud zapsáni jako koncipienti) jsou současně dle čl. 11 odst. 2 usnesení představenstva stěžovatelky č. 1/1998 *Věstníku ČAK* ještě povinni stěžovatelce oznámit, že nehodlají vykonat celou právní praxi, tedy že jako advokátní koncipienti nevykonají (ale požádají o její uznání dle § 6 odst. 2 zákona o advokacii) tu část praxe, kterou již v pracovním poměru k advokátovi vykonali před svým zápisem do seznamu advokátních koncipientů. Za situace, kdy shora citovaná ustanovení zákona o advokacii a zákona o vysokých školách nikterak nebrání tomu, aby žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů doložil splnění podmínky požadovaného vzdělání již potvrzením o *absolvovaném studiu v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice*, vytváří předestřený postup stěžovatelky naprosto zbytečnou administrativní zátěž pro všechny zúčastněné.

[39] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné rovněž poukázat na úvahy již v minulosti vyslovené v rozsudku tohoto soudu ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015-58. Ač jádrem sporu v dané věci byly jiné otázky než ve věci nyníjší (zejména právní povaha vysokoškolského diplomu jakožto osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu), Nejvyšší správní soud již v tomto rozsudku (viz bod 27) mj. vyslovil, že „[z]a absolventa v obecném i právním smyslu je běžně považován ten, kdo splnil studijní povinnosti, předepsané studijním programem, včetně státní závěrečné zkoušky, a to právě tím okamžikem, kdy tak učinil. Naopak vydání vysokoškolského diplomu, vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatku k diplomu následuje s určitým časovým zpožděním, ať již na slavnostní promoci nebo neformálním převzetím. Již v mezidobí je přítom na takovou osobu pohlíženo jako na absolventa vysoké školy, a to včetně právních důsledků. Taková osoba již mimo jiné není studentem vysoké školy z hlediska předpisů o sociálním zabezpečení a může také vykonávat zaměstnání, pro které právní předpisy stanoví požadavek

určitého vzdělání.“ Nynější závěr Nejvyššího správního soudu je tak v tomto směru potvrzením již dříve vysloveného právního názoru.

[40] Stěžovatelka konečně na podporu svého náhledu subsidiárně argumentuje též tím, že vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu jsou taktéž jedinými prostředky, jimiž může absolvent vysokoškolského studia prokázat získání („udělení“) příslušného akademického titulu. Tvrdí, že bez vysokoškolského diplomu nesmí absolvent akademický titul používat. Otázka, kterým okamžikem získává absolvent akademický titul, a tedy od kterého okamžiku je oprávněn titul užívat, ovšem není předmětem sporu v nynější věci a na posouzení splnění sporné podmínky pro zápis do seznamu advokátních koncipientů nemá vliv. Pouze *obiter dictum* lze poznamenat, že otázkou, od kdy je absolvent oprávněn užívat akademický titul, se tento soud již v minulosti zabýval, a to rovněž ve výše citovaném rozsudku č. 2 As 170/2015-58. V jeho bodě 26 dospěl k závěru, že „*právo užívat akademický titul dle absolvovaného akreditovaného studijního programu náleží absolventu již od okamžiku, kdy došlo k řádnému ukončení studia jeho absolvováním, tedy dnem, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část*“. Nejen že tedy byl žalobce oprávněn požádat ještě před vydáním vysokoškolského diplomu o zápis do seznamu advokátních koncipientů, ale měl též právo, aby (splnil-li by ostatní zákonné podmínky pro zápis) byl zapsán s akademickým titulem *Mgr.*

[41] S ohledem na uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, že žalobce předloženým dokladem o (absolvovaném) studiu prokázal, že ke dni podání žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů splňoval podmínku požadovaného vzdělání dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o advokacii. Stěžovatelka jej tudíž měla do seznamu zapsat již k tomuto datu (16. 10. 2018), aniž by k prokázání splnění dané podmínky trvala na předložení kopií vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu. (...)

4315

Kompetenční spory: orgán příslušný k rozhodnutí o nároku příslušníka bezpečnostního sboru na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím

k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád; v textu jen zákon č. 82/1998 Sb.)

Příslušný rozhodnout o nároku příslušníka bezpečnostního sboru na náhradu újmy způsobené proti němu vydaným nezákonným rozhodnutím (ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem) o spáchání kázeňského přestupku je civilní soud.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 1. 2022, čj. Konf 11/2018-64)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS, č. 3874/2019 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 205/2019 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 33/18).

Věc: Spor o pravomoc mezi ředitelem Ochranné služby Policie České republiky a Obvodním soudem pro Prahu 7, za účasti žalobce M. H. a žalované České republiky – Ministerstva vnitra, v řízení o náhradě škody a nemajetkové újmy.

Podáním doručeným dne 4. 4. 2018 ředitel Ochranné služby Policie České republiky (dále jen „ředitel Ochranné služby PČR“ nebo „navrhovatel“) navrhl, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) téhož zákona, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 7, ve věci náhrady škody a nemajetkové újmy, které měly žalobci vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí navrhovatele.

Rozhodnutím ředitele Ochranné služby PČR ze dne 18. 4. 2011 byl žalobce uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku, za což mu byl uložen kázeňský trest spočívající ve snížení základního tarifu platu o 15 % na dobu tří měsíců. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutím náměstka policejního prezidenta ze dne 7. 9. 2011 zamítnuto. Zamítavé rozhodnutí žalobce napadl žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 4. 2015, čj. 6 Ad 25/2011-77, vyhověl a rozhodnutí náměstka policejního prezidenta zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Náměstek policejního prezidenta v dalším řízení rozhodnutím ze dne 14. 9. 2015 zrušil rozhodnutí ředitele Ochranné služby PČR ze dne 18. 4. 2011 a řízení ve věci kázeňského přestupku žalobce zastavil.

Žalobce následně, dne 22. 3. 2016, uplatnil u Ministerstva vnitra s odkazem na zákon č. 82/1998 Sb. nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena vydáním nezákonného rozhodnutí. Ministerstvo vnitra se jeho návrhem odmítlo zabývat s odůvodněním, že o návrhu by měl rozhodnout příslušný služební funkcionář, kterým je ředitel Ochranné služby PČR, v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a proto návrh tomuto služebnímu funkcionáři Ministerstvo vnitra postoupilo. Ředitel Ochranné služby PČR však s postoupením návrhu nesouhlasil, neboť měl za to, že není věcně příslušný k vyřízení uvedené žádosti, a návrh vrátil k vyřízení Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra o tomto postupu vyrozumělo žalobce s tím, že setrvává na již vyslovené nepřislusnosti Ministerstva vnitra k vyřízení této žádosti podle zákona č. 82/1998 Sb.

Po předběžném uplatnění nároku žalobce podal dne 22. 9. 2016 žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 7, věcně a místně příslušnému soudu žalované České republiky – Ministerstva vnitra. Žalobou se žalobce, stejně jako při předběžném projednání nároku, domáhal přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., která mu měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí. Újma žalobce měla spočívat v nedůvodném kázeňském stíhání, v jehož rámci bylo proti žalobci postupováno excesivním a šikanózním způsobem, došlo k dehonestaci žalobce v jeho profesní sféře, což vedlo k degradaci jeho vážnosti, důstojnosti a postavení ve společnosti. Řízení pro žalobce též znamenalo snížení příjmu a značné nervové vypětí, které mělo vliv i na jeho soukromý a rodinný život. Žalobce se též domáhal náhrady škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení.

Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016-45, řízení zastavil (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II) s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena řediteli Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie České republiky (pozn.: ode dne 1. 9. 2016 byl tento útvar přejmenován na Ochrannou službu Policie České republiky; výrok III). V odůvodnění svého rozhodnutí Obvodní soud pro Prahu 7 odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1010/2000, a ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, a uvedl, že o výkon státní (veřejné) moci nejde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními. U nároků, kde stát vystupuje jako zaměstnavatel, je dána jeho pracovněprávní odpovědnost. Tomu se blíží i specifické vztahy služební, tedy vztahy svou podstatou zaměstnanecké s určitými modifikacemi, které zdánlivě mohou evokovat jisté rysy výkonu veřejné moci. Příslušné služební zákony však obsahují konkrétní právní úpravu odpovědnosti státu za škodu v těchto vztazích. Požadavek žalobce na náhradu újmy se odvíjí od porušení právních povinností zaměstnanci žalované jednajících jejím jménem, nejedná se tedy o odpovědnostní vztah veřejnoprávní povahy vyplývající z rozhodnutí žalované při výkonu svrchované veřejné moci, na který by bylo možné vztáhnout působnost zákona č. 82/1998 Sb. Obvodní soud pro Prahu 7 na základě uvedeného dospěl k závěru, že pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci, která souvisí se služebním poměrem, není svěřena soudu v rámci občanského soudního řízení, a proto řízení pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil k dalšímu řízení, dle svého názoru příslušnému orgánu, a to řediteli Ochranné služby PČR s tím, že by mělo proběhnout řízení ve věcech služebního poměru, v němž služební funkcionář rozhodne o náhradě škody a nemajetkové újmy žalobce. Proti takovému rozhodnutí pak může žalobce podat žalobu u příslušného správního soudu.

Žalobce s uvedeným závěrem Obvodního soudu pro Prahu 7 nesouhlasil a následně podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který zvláštní senát odmítl usnesením ze dne 22. 2. 2018, čj. Konf 14/2017-67,

pro absenci kompetenčního sporu, neboť v době vydání daného rozhodnutí ředitel Ochranné služby PČR kvalifikovaně nepopřel svou pravomoc ve věci rozhodnout.

V předloženém návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu ředitel Ochranné služby PČR již výslovně popřel pravomoc rozhodnout o žádosti žalobce o náhradu újmy vzniklé nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení ve věcech kázeňských. V úvodu své argumentace upozornil na omezitelnost při aplikovatelnosti judikatury vztahující se k rozhodnutím vydaným podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který byl nahrazen zákonem o služebním poměru, neboť tyto zákony jsou postaveny na odlišných premisách. Navrhovatel nepovažoval odkaz Obvodního soudu pro Prahu 7 na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, čj. 30 Cdo 2470/2012-73, za přílehlavý, neboť v něm byla, na rozdíl od nyní projednávané věci, posuzována údajná diskriminace příslušnice Policie ČR z důvodu těhotenství služebním funkcionářem, ke které mělo dojít v roce 2006, tedy před účinností zákona o služebním poměru. Přitom právní úprava posuzování diskriminace před účinností zákona o služebním poměru doznala podstatných změn, neboť zákon č. 186/1992 Sb. v tomto směru explicitně odkazoval na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (viz § 155 zákona č. 186/1992 Sb.). Ve vztahu k řízením vedeným podle zákona o služebním poměru však aplikace zákoníku práce nepřipadá v úvahu. Nelze proto podle navrhovatele připodobňovat posuzování diskriminace vzniklé *de facto* v rámci zaměstnaneckého vztahu k řízení ve věcech služebního poměru vedenému podle zákona o služebním poměru, u něhož nelze souhlasit s názorem, že se jedná o řízení charakterizované vzájemnými vztahy rovnosti služebního funkcionáře a příslušníka, s nímž je vedeno správní řízení. Závěry učiněné v citovaném rozsudku Nejvyššího soudu tak nebyly aplikovatelné na posuzování žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, která měla vzniknout postupem služebních funkcionářů při rozhodování podle zákona o služebním poměru.

Zároveň předestřený názor Obvodního soudu v Prahu 7 podle navrhovatele nezohlednil specifika služebního poměru a nekoresponduje s ustálenou judikaturou správních soudů (srov. například rozsudky NSS ze dne 21. 9. 2011, čj. 3 Ads 79/2011-62, ze dne 30. 4. 2012, čj. 4 Ads 153/2011-75 nebo ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ads 133/2012-19), z níž vyplývá, že v otázkách týkajících se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů služební funkcionáři vykonávají vrchnostenskou pravomoc; řízení ve věcech služebního poměru je řízením správním, ve kterém jedna strana reprezentující státní moc rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení, kteří se služebními funkcionáři, správními orgány, nemají rovné postavení. Služební funkcionáři tak rozhodují ve správním řízení z pozice vykonavatele státní moci, tedy v řízení, které je charakteristické potlačením rovnosti obou subjektů ve prospěch nadřízenosti státní moci. V této souvislosti navrhovatel na okraj připomíná, že služební funkcionáři jsou věcně příslušní věst s příslušníky mimo jiné též řízení o jednání majícím znaky přestupku. Ve vztahu k tomuto řízení nemůže být sebemenších pochyb o tom, že služební funkcionáři vedou s příslušníky správní řízení, neboť služební funkcionáři rozhodují o vině a trestu za dané delikt ní jednání.

Pokud tedy řízení ve věcech služebního poměru (včetně řízení ve věcech kázeňských) je řízením správním vedeným správním orgánem, tj. příslušným služebním funkcionářem, pak si podle navrhovatele vnitřně odporuje názor Obvodního soudu pro Prahu 7, je-li založen na tvrzení, že předmětem úpravy provedené zákonem č. 82/1998 Sb. není odpovědnost za škodu vzniklou ze služebně právních vztahů, nýbrž odpovědnost za škodu, která byla způsobena při výkonu státní moci nezákonným rozhodnutím, které v řízení správním vydal státní orgán nebo právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem, a dále za škodu způsobenou v rámci plnění úkolů státních orgánů nesprávným úředním postupem. Jinými slovy se jedná o názor, že na řešení tvrzených škod vzniklých v řízení ve věcech služebního poměru, tedy v řízení správním, není možné aplikovat zákon č. 82/1998 Sb., protože škoda nevznikla v rámci vedeného správního řízení. Nadto podle navrhovatele právní názor, že služebně právní vztahy jsou charakterizovány vzájemnou rovností jejich účastníků (státu na jedné straně a příslušníka bezpečnostního sboru na straně druhé), nemá oporu ani v platné právní úpravě, ani v ustálené judikatuře. Podle § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. přitom stát odpovídá za podmínky stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním. Vzhledem k tomu, že řízení ve věcech služebního poměru je řízením správním, je zřejmé, že ve věci žádosti o poskytnutí náhrady škody, případně

zadosti učinění za nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s vedením správního řízení, je aplikace zákona č. 82/1998 Sb. zcela namístě.

Oproti tomu dikce § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru, týkající se obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu, se vztahuje toliko na škodu způsobenou příslušníkovi v souvislosti s vykonáváním služebních úkolů. Ačkoli zákon o služebním poměru hovoří o „obecné odpovědnosti“ bezpečnostního sboru, měl navrhovatel za to, že ani obecná odpovědnost není zcela bezbřehá, přičemž musí být naplněny zákonem stanovené předpoklady, při kterých se obecná odpovědnost uplatní, a sice že škoda byla způsobena příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby. Pokud se účastník řízení domáhá náhrady škody a nemajetkové újmy, která měla vzniknout v souvislosti se správním řízením, je zřejmé, že tvrzenou škodu nelze posuzovat podle obecné odpovědnosti za škodu upravené v § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru, když je tato oblast komplexně upravena samostatným právním předpisem, zákonem č. 82/1998 Sb. Mimoto zákon o služebním poměru jakožto kogentní právní úprava, v níž je zakázáno vše, co není výslovně dovoleno, neupravuje jakoukoli možnost posuzování nemajetkové újmy a přiznávání satisfakce ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

V této souvislosti navrhovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013-37, a ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 102/2014-39, z nichž vyplývá, že v případě řešení situace, ve které by v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem služebního funkcionáře vznikla stěžovateli prokazatelná újma a za splnění dalších zákonných podmínek, bylo by možné uvažovat o jiném titulu právní ochrany, a to postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. dopadajícím i na soukromoprávní aspekt věci, který v řešení veřejnoprávního nároku v odpovídajícím řízení zohlednit nelze. Ve druhém z citovaných rozsudků pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že ve své judikatuře opakovaně dovedl, že řízení ve věcech služebního poměru je správním řízením, ve kterém služební funkcionář vystupuje jako správní orgán, přičemž od tohoto právního názoru není třeba se jakkoli odchýlit. Komplexní posouzení otázky náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem však není v pravomoci správních soudů, Nejvyšší správní soud nevyjímaje.

Navrhovatel rovněž upozornil na možné krácení práv žadatelů (příslušníků bezpečnostních sborů) o náhradu škody v případě, kdy by tyto žádosti byly posuzovány podle zákona o služebním poměru, oproti tomu, kdy by byly řešeny podle zákona č. 82/1998 Sb. Rozhodnutí služebních funkcionářů o žádostech o náhradu škody by totiž následně podléhaly soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, v němž jsou soudy toliko oprávněny žalované správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit služebnímu funkcionáři k dalšímu řízení (pokud k tomuto postupu soud shledá zákonné důvody). Správní soudy tedy nemohly jakkoli zasahovat do výše přiznané náhrady škody, případně náhradu škody přiznat tam, kde by ji služební funkcionáři nepřiznali, tak, jak k tomu jsou oprávněny civilní soudy rozhodující po řešení náhrady škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb. V této souvislosti podle navrhovatele nešlo odhlédnout též od skutečnosti, že rozhodování služebních funkcionářů o předmětných žádostech o náhradu škody by vedlo k absurdním situacím, v nichž by služební funkcionáři sami měli objektivně a nestranně rozhodnout o tom, zda svým postupem způsobili příslušníkům, s nimiž vedli řízení ve věcech služebního poměru, materiální či nemateriální škodu, což je ostatně případ žalobce. Dále v praxi leckdy žadatelé požadovali náhradu tvrzené újmy, která měla vzniknout v řízení o odvolání proti rozhodnutí ředitele krajského ředitelství policie (například nerozhodnutím policejního prezidenta v zákonem stanovené lhůtě 90 dnů). O takových žádostech by pak byl příslušný rozhodovat služební funkcionář, kterému by náležela personální pravomoc; kupříkladu náměstek ředitele krajského ředitelství policie pro ekonomiku by tak rozhodoval, zda policejní prezident způsobil žadateli škodu, a o odvolání proti takovému rozhodnutí o náhradě škody by pak rozhodoval ředitel krajského ředitelství, tedy správní orgán, který je bezprostředně podřízený správnímu orgánu, který měl škodu způsobit. Takový postup by zřejmě vedl k řetězení námitek podjatosti a systémové podjatosti (nutno dodat, že z pochopitelných důvodů).

Dále navrhovatel namítal, že kdyby byli služební funkcionáři příslušní o těchto žádostech rozhodovat věcně, *de facto* by tím bylo přistoupeno na názor, že řízení ve věcech služebního poměru, jehož vedením měla nemajetková újma či škoda vzniknout, není správním řízením, protože kdyby bylo správním řízením, byl by namístě postup podle zákona č. 82/1998 Sb.; pak je tedy otázkou, zda by meritorní rozhodnutí ve věcech služebního poměru vydané v tomto (ne)správním řízení, v němž měla vzniknout škoda, je oprávněn přezkoumávat správní

soud, což se ovšem po celou dobu existence správního soudnictví děje, neboť řízení ve věcech služebního poměru je považováno za řízení správní. Podle navrhovatele by bylo zároveň krajně nežádoucí, aby bylo na řízení ve věcech služebního poměru v některých případech pohlíženo jako na správní řízení, v němž je vydáváno autoritativní správní rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví, a v jiných případech jako na jakési „neřízení“, v němž mají služební funkcionáři rovné postavení s příslušníky, kteří jsou účastníky řízení ve věcech služebního poměru, přičemž by bylo otázkou, ke kterému soudu by pak bylo možné podat žalobu proti rozhodnutí vydanému v řízení, které by nebylo považováno za správní řízení.

S ohledem na uvedené měl navrhovatel za to, že vyřizování žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v řízení ve věcech služebního poměru, a to včetně řízení ve věcech kázeňských, by mělo probíhat podle příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., přičemž o případných žalobách jsou následně příslušné rozhodovat soudy v občanském soudním řízení. Podle ředitele Ochranné služby PČR je tudíž příslušným rozhodnout ve věci Obvodní soud pro Prahu 7. K tomu též navrhovatel dodal, že zákon č. 82/1998 Sb. stanoví, že ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednájí jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Žádný z útvarů Policie ČR přítom v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, za ústřední orgán státní správy označen není. V daném případě bylo tedy příslušné jednat jménem státu Ministerstvo vnitra.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o nároku žalobce na náhradu škody a nemajetkové újmy je soud, a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 zrušil.

Z odůvodnění:

[16] Zvláštní senát již jednou v uvedené věci o kompetenčním sporu rozhodl usnesením ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, č. 3874/2019 Sb. NSS tak, že k projednání a rozhodnutí věci je příslušný služební funkcionář. V tomto usnesení zvláštní senát shledal, že rozhodování o kázeňském provinění příslušníka ozbrojeného sboru je rozhodováním v řízení o služebním poměru ve smyslu § 170 a násl. zákona o služebním poměru, a tedy výkonem služby podle § 1 odst. 4 písm. a) téhož zákona. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje přitom v § 98 a násl. komplexní úpravu náhrady škody způsobené ozbrojeným sborem jeho příslušníku, a to včetně škody vzniklé porušením právní povinnosti při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním, tj. též při rozhodování v řízení o služebním poměru. Z komplexní úpravy odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou příslušníkovy porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby vyplývá, že nelze uvažovat o aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. na náhradu těchto škod. Zvláštní senát se proto neztotožnil se rozhodnutími Nejvyššího správního soudu s odůvodněním, že vycházejí toliko z postavení služebního funkcionáře jako správního orgánu, aniž by zohlednila komplexnost úpravy odpovědnosti za újmu v zákoně o služebním poměru. K nebezpečí systémové podjatosti zvláštní senát konstatoval, že neočekává, že by služební funkcionář postupoval v rozporu se zájmy poškozeného, pojistkou však v každém případě je odvolací orgán a správní soud. K případnému výkladu zákona o služebním poměru, podle kterého nároky poškozených příslušníků ozbrojených sborů nemusí být v důsledku absence právního základu v zákoně o služebním poměru odškodněny, zvláštní senát uvedl, že bude na posouzení služebních funkcionářů, případně následně správních soudů, zda skutečně specifika služebního poměru umožňují některá práva příslušníků ozbrojeného sboru omezit.

[17] Uvedené usnesení zvláštního senátu čj. Konf 11/2018-16 však Ústavní soud nálezem pléna ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, zrušil a věc vrátil zvláštnímu senátu k dalšímu řízení.

[18] Ústavní soud v odůvodnění svého zrušovacího nálezu uvedl, že institut náhrady škody způsobené jednáním ze subjektů služebního poměru zakotvený v § 93 a násl. zákona o služebním poměru má, byť je služební poměr státně zaměstnaneckým vztahem, své kořeny v soukromoprávní úpravě. Obecná odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovy sboru předpokládá, že škoda příslušníkovy vznikla při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Deliktní odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovy sboru při výkonu služby podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru tedy v zásadě spočívá v odpovědnosti za materiální újmu způsobenou příslušníkovy sboru při plnění služebních úkolů a svou povahou se podobá

odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou při plnění pracovních úkolů podle § 265 odst. 1 zákoníku práce (srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 1/19, body 33 a 34).

[19] Určujícím znakem pro stanovení, zda se jedná o odpovědnost podle služebního zákona, je podle Ústavního soudu skutečnost, že činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, byla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Služební zákon přitom neobsahuje definici toho, co je výkonem služby. Při aplikaci tohoto pojmu je tak třeba vycházet z názoru, že za výkon služby se považuje výkon povinností, které vyplývají pro příslušníka sboru ze služebního poměru, výkonu zastávaného služebního místa a rozkazu nebo pokynu vedoucího příslušníka. Jinými slovy, výkon služby spočívá především v plnění služebních úkolů vyplývajících z právních předpisů, interních předpisů a rozkazů vedoucích příslušníků sboru (srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod 35).

[20] Oproti tomu rozhodování ve věcech služebního poměru je podle názoru Ústavního soudu výkonem veřejné moci. Služební funkcionář podle něj při rozhodování ve věcech služebního poměru vystupuje ve vrchnostenském postavení a rozhoduje o právech a povinnostech příslušníků bezpečnostního sboru; jedná se proto o zvláštní druh správního řízení. Poškozený má proto ústavně zaručené právo obrátit se na soud a tvrdit, že mu byla způsobena újma nezákonným výkonem veřejné moci, tedy právo na zákonné úrovni garantované v intencích čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zákonem č. 82/1998 Sb. (srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 1/19, body 36 a 37).

[21] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se proto zvláštní senát při novém rozhodnutí o kompetenčním sporu řídil následující úvahou v intencích závazného právního názoru Ústavního soudu. Zvláštní senát přitom rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

[22] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. „[v] občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány“.

[23] Podle § 1 odst. 4 písm. a) zákona o služebním poměru se výkonem služby pro účely tohoto zákona mimo jiné rozumí „úkony a činnosti realizující oprávnění a povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími působnost bezpečnostních sborů“.

[24] Podle § 5 odst. 1 zákona o služebním poměru „[s]lužební předpis stanoví zejména rozsah oprávnění příslušníků, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků (dále jen „vedoucí příslušník“), dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby“.

[25] Podle § 93 odst. 1 zákona o služebním poměru je bezpečnostní sbor povinen „zajišťovat příslušníkům podmínky k výkonu služby, při nichž by nedocházelo ke vzniku škod; zjistí-li závady, je povinen učinit opatření k jejich odstranění. Dále je povinen kontrolovat, zda příslušníci plní své služební úkoly tak, aby nedocházelo ke škodám.“

[26] Podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru „[b]ezpečnostní sbor odpovídá za škodu způsobenou příslušníkovými porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby.“

[27] V posuzované věci se žalobce domáhá náhrady nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena nezákonným rozhodnutím vydaným návrhovatelem v kázeňském řízení a náhrady škody spočívající v nákladech správního řízení, ve kterém se proti nezákonnému rozhodnutí návrhovatele bránil. V obou případech jde dle tvrzení žalobce o nárok na náhradu újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí.

[28] Zvláštní senát je vázán závěry nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, vyjádřenými zejména v bodech 35 až 37, jež jsou uvedeny shora. Zvláštní senát je proto nucen odchýlit se od své předchozí rozhodovací praxe (zejm. usnesení čj. Konf 11/2018-16, ze dne 19. 6. 2019, čj. Konf 13/2018-19, a ze dne 13. 11. 2019, čj. Konf 17/2019-14), podle níž v případech škody způsobené příslušníku ozbrojeného sboru vydáním nezákonného rozhodnutí je k projednání a rozhodnutí příslušný služební funkcionář, a přiklonit se k závěru, že v uvedené věci je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. Tento odklon od své judikatury považuje zvláštní senát za aplikovatelný i v obdobných věcech do budoucna.

[29] Zvláštní senát však nadto jako *obiter dictum* upozorňuje, že Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil k problematice přezkumu rozhodnutí zvláštního senátu, zejména pak v nálezu pléna ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18, č. 205/2019 Sb. ÚS, kdy judikoval, že by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval právo rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem správních řízení. Nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů, která může být nezřetelná, je věcí obecné justice. Ústavní soud jako justiční orgán povoláný k ochraně základních práv poté, co selžou jiné administrativní a justiční orgány, tyto právně teoretické spory neřeší. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí podústavního práva, nikoli otázkou základních lidských práv, ať už hmotných nebo procesních. Není-li tedy rozlišování soukromého a veřejného práva otázkou základních práv a svobod, nemůže Ústavní soud do posouzení otázky, zda stěžovatelova věc má veřejnoprávní nebo soukromoprávní povahu, tomuto zvláštnímu senátu zasahovat (srov. usnesení pléna ÚS ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/09, body 22 a 23). Jestliže v této věci Ústavní soud postupoval v rozporu se svou dřívější plenární judikaturou, aniž by vysvětlil, proč se od ní odklání (viz odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka k danému nálezu), lze mít pochybnost o tom, zda jeho kasační nálezy v této věci nebyl vydaný *ultra vires*. Zvláštní senát nevysvětlený odklon Ústavního soudu od jeho vlastní zažité praxe považuje za politováníhodný. Nemíní se však závěrům Ústavního soudu, jakkoli s nimi nesouhlasí, při vědomí závaznosti nálezu nijak vzpěčovat, a prodlužovat tak řízení k tíži jeho účastníků, zejména žalobce.

[30] Ústavní soud rovněž nedal zvláštnímu senátu při výzvě k vyjádření k ústavní stížnosti najevo, že se hodlá odchýlit od uvedené rozhodovací praxe, protože zvláštní senát svou argumentaci zaměřil pouze na procesní aspekt v přesvědčení, že rozhodnutí zvláštního senátu v otázce pravomoci stojí mimo možnosti přezkumu ze strany Ústavního soudu. V případě, že by Ústavní soud zvláštnímu senátu poskytl potřebné poučení o záměru překonat svou dosavadní judikaturu, zvláštní senát by argumentaci ve svém vyjádření směřoval k důvodům svého rozhodnutí. Nálezy pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19 je proto rozhodnutím překvapivým z obdobného důvodu, jenž Ústavní soud sám zvláštnímu senátu vytýkal.

[31] Zvláštní senát přitom poznamenává, že nerozhoduje o nároku na náhradu újmy, ale pouze o pravomoci o něm rozhodnout, a při svém rozhodování nepředjímá rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak mu nepřisluší posuzovat, zda je úprava náhrady újmy vhodná či nikoliv, či jak by o věci případně rozhodly správní orgány nebo soudy. Tato otázka má být předmětem jiného řízení. Za nesprávné a rozporné s celou jeho dosavadní judikaturou zvláštní senát naopak považuje promítat do úvah o pravomoci soudů či správních orgánů předpokládaný výsledek řízení. Pravomoc státního orgánu by neměla být určována podle toho, u kterého orgánu je snadnější se nároku domoci. Systémové řešení problematiky je pak spíše otázkou rozhodnutí zákonodárce, nikoli orgánu právo aplikujícího.

[32] Zvláštní soud je proto toho názoru, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/19 postupoval v rozporu s uvedenými principy, zejména pak pokud předjímal závěr orgánu příslušného k projednání a rozhodnutí věci, když uvedl, že zákon o služebním poměru „*neupravuje zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, čímž zvláštní senát nepřipustně deformoval a omezil právo příslušníků bezpečnostních sborů na náhradu újmy způsobené nezákonným výkonem veřejné moci (nezákonným výkonem kázeňské pravomoci ředitele sboru), ústavně zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny*“ (srov. rovněž odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/19).

[33] Tímto přístupem Ústavní soud z příslušníků bezpečnostních sborů vytvořil privilegovanou skupinu zaměstnanců, kterým se dostává vyšší ochrany než jiným zaměstnancům, byť jim náleží i další benefity, respektive kompenzace, jež se pojí s výkonem činnosti ve služebním poměru. Zvláštní senát totiž poukazuje na to, že zaměstnancům podléhajícím režimu zákoníku práce by náhrada z titulu nemajetkové újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí zcela jistě nepřislušela v režimu objektivní odpovědnosti, na kterém stojí zákon č. 82/1998 Sb., a mohli by se jí zřejmě domáhat jen v rámci subjektivní odpovědnosti v režimu ochrany osobnosti, tedy za výrazně méně výhodných podmínek než příslušníci ozbrojených sborů po zásahu Ústavního soudu v této věci.

[34] Pokud jde o otázku systémové podjatosti ředitele sboru, když podle Ústavního soudu by tento vedoucí bezpečnostního sboru měl rozhodovat o náhradě nemajetkové újmy za nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru, jež sám vydal, zvláštní senát tuto obavu nesdílí.

[35] Nelze totiž souhlasit se základním východiskem úvahy Ústavního soudu, podle kterého „[v] *důsledku napadeného rozhodnutí by měl o náhradě imateriální újmy za nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru rozhodovat tentýž vedoucí příslušník sboru, který vydal předmětné nezákonné rozhodnutí*“. Působnost služebních funkcionářů určuje Závazný pokyn policejního prezidenta č. 75 ze dne 12. 4. 2013 ve znění jeho změn a doplnění. Ten v čl. 3 odst. 2 a čl. 9 odst. 2 eliminuje Ústavním soudem dovozené riziko systémové podjatosti tím, že pravomoc rozhodovat o právu příslušníka na náhradu škody nesvěřuje služebnímu funkcionáři, který má personální pravomoc ve věcech služebního poměru, ale svěřuje ji náměstkovi policejního prezidenta pro ekonomiku, resp. náměstkovi ředitele krajského ředitelství pro ekonomiku, nebo ekonomickému řediteli krajského ředitelství policie. Nemůže tedy dojít k tomu, že by o nároku na náhradu újmy příslušníka z důvodu vydání nezákonného rozhodnutí rozhodoval **tentýž** služební funkcionář, který nezákonné rozhodnutí vydal.

[36] I z toho důvodu dává zvláštní senát Ústavnímu soudu příležitost, aby revidoval své výše zmíněné závěry ve věci Konf 13/2020, ve které se na něj zvláštní senát obrátil s návrhem na zrušení § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru ve slovech „*jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře*“.

[37] Konečně zvláštní senát dodává, že nerozumí úvaze Ústavního soudu o tom, že by rozhodováním služebního funkcionáře mělo dojít k porušení práva na přístup soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Rozhodnutí služebního funkcionáře je poté, co je potvrzeno v rozkladovém řízení, přezkoumatelné soudy. Jsou to přitom primárně soudy, jak ostatně ze znění čl. 36 odst. 1 Listiny zřetelně plyne, kdo má soudní ochranu poskytovat. Zvláštní senát nevidí důvod, proč by to v posuzovaném případě mělo být jinak a v čem by měly správní soudy ve své funkci dle úvahy Ústavního soudu selhávat při nápravě případných pochybení v rozhodování služebních funkcionářů.

[38] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Zvláštní senát proto výrokem zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016-45.

[39] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Obvodní soud pro Prahu 7 bude tedy dále pokračovat v řízení náhrady škody a nemajetkové újmy, které měly žalobci vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí navrhovatele.

4316

Zemědělství: aktualizace evidence půdy

Správní řízení: obecné zásady; předběžná otázka

k § 3g zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění do 31. 12. 2014 (v textu jen „zákon o zemědělství“)

k § 2 až § 8 správního řádu

V řízení o aktualizaci evidence půdy podle § 3g zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění účinném do 31. 12. 2014, je správní orgán povinen předběžně posoudit otázku, komu svědčí právní titul k užívání daných zemědělských pozemků. Aplikuje přitom obecné zásady správního řízení podle § 2 až § 8 správního řádu, avšak s přihlédnutím k tomu, jak by při řešení sporu postupoval soud v občanském soudním řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2022, čj. 1 As 98/2021-31)

Věc: D. N. proti Ministerstvu zemědělství, za účasti V. B., o provedení změny evidovaných údajů v evidenci půdy, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 12. 11. 2014 podala osoba zúčastněná na řízení ohlášení, na základě něhož Ministerstvo zemědělství, Krajská agentura pro zemědělství a venkov, zahájilo řízení o změně evidovaných údajů v evidenci půdy podle § 3g zákona o zemědělství týkající se půdního bloku s kódem X ležícího na pozemcích par. č. XA a XB v k. ú. obce B. (dále jen „zemědělské pozemky“), jehož dosavadním uživatelem byl žalobce. V průběhu správního řízení žalobce za právní titul k užívání pozemků označil mj. nájemní smlouvu uzavřenou dne 1. 10. 2001 mezi obcí B. a jeho otcem, panem S. N. (dále jen „nájemní smlouva“), smlouvu o darování zemědělského podniku uzavřenou dne 1. 12. 2011 mezi žalobcem a jeho otcem (dále jen „darovací smlouva“) a periodický výpis o placení nájemného žalobcem. Osoba zúčastněná na řízení pak právní důvod užívání zemědělských pozemků prokázala pachtovní smlouvou uzavřenou dne 10. 11. 2014 s obcí B. (dále jen „pachtovní smlouva“), výše uvedenou nájemní smlouvou uzavřenou mezi právním předchůdcem žalobce a obcí a její výpovědí ze strany obce ze dne 3. 4. 2014.

Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 5. 4. 2016 oznámení o provedení změny evidovaných údajů v evidenci půdy, kterým oznámil žalobci, že došlo ke změně uživatele, přičemž novým uživatelem se stala osoba zúčastněná na řízení. Proti oznámení správního orgánu I. stupně podal žalobce námitky, kterým ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 12. 9. 2016 nevyhověl.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 24. 2. 2021, čj. 5 A 202/2016-67, zamítl. Městský soud v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, čj. 3 As 187/2014-37, posoudil, zda se správní orgány správně vypořádaly s otázkou, zda žalobci ke dni zahájení řízení svědčil právní titul k užívání daných zemědělských pozemků. Soud konstatoval, že žalobce dokládal právní titul k užívání pozemků výlučně nájemní smlouvou uzavřenou mezi jeho otcem a obcí B. Tato nájemní smlouva neobsahovala doložku svědčící o zveřejnění záměru obce pozemky pronajmout podle § 41 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném v době uzavření nájemní smlouvy (dále jen „zákon o obcích“). Soud proto hodnotil, zda správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav a dospěly ke správnému závěru, že záměr obce nebyl ve smyslu § 39 zákona o obcích zveřejněn, a smlouva je tak neplatná od samého počátku. V případě neplatnosti smlouvy od počátku nelze uvažovat o tom, že se žalobce stal nájemcem těchto pozemků na základě smlouvy o převodu podniku uzavřené s jeho otcem (formálně označené jako darovací smlouva).

Posouzení platnosti nájemní smlouvy představuje soukromoprávní spor, jehož rozhodnutí přísluší nalézacímu soudu v občanskoprávním řízení. Správní orgány sice měly povinnost pro účely rozhodnutí o aktualizaci evidence půdy posoudit, zda žalobci ke dni zahájení řízení svědčil právní titul k užívání pozemků, avšak nebylo jejich povinností provést rozsáhlé dokazování, jaké by bylo provedeno při řešení tohoto sporu nalézacím soudem. Rozsah posuzování otázky správními orgány by měl odpovídat účelu řízení, jímž je provedení záznamu do evidence využití půdy sloužící k ověřování správnosti údajů uvedených v žádosti o dotaci a ke kontrole plnění podmínek dotace. Posouzení správních orgánů má povahu úsudku o předběžné otázce. V případě, že následně po provedení aktualizace nalézací soud rozhodne tak, že žalobci svědčí nájemní právo k zemědělským pozemkům, provede se na základě rozhodnutí soudu nová aktualizace v evidenci půdy.

Soud přitom shledal, že správní orgány postupovaly v souladu s § 2 a § 3 správního řádu, jejichž ustanovení jsou v této věci použitelné jako obecné zásady správního řízení, neboť jinak se na dané řízení správní řád nepoužije. Správní orgán I. stupně vyzval žalobce i obec B., aby předložili důkazy k prokázání zveřejnění záměru obce pronajmout dané pozemky v souladu se zákonem o obcích. Žalobce na výzvu uvedl, že nájemní smlouva splňovala v době svého vzniku veškeré náležitosti vyplývající ze zákona o obcích a pronajímatel také považoval smlouvu za platnou, neboť se ji pokusil ukončit výpovědí. Na pozdější výzvu k předložení důkazů již vůbec nereagoval, důkazy navrhl až v námitkách proti oznámení správního orgánu I. stupně. Obec B. naopak sdělila, že nemůže dohledat zápis ze zasedání zastupitelstva, kde by byla projednána tato nájemní smlouva, ani doložit zveřejnění záměru dané pozemky pronajmout. Žalobcem navržené důkazy v námitkovém řízení (správní orgán by měl zjistit, jak obec zveřejňovala záměry způsobem v místě obvyklém, zda obec v téže době pronajímala i jiné pozemky a jak u nich postupovala při zveřejňování, kdo se na tom podílel, případný výsledek odpovědných osob) nebyl žalovaný povinen provést, neboť by překročil rozsah dokazování, který lze po správním orgánu v řízení tohoto typu požadovat a který je naopak vyžadován po nalézacím soudu rozhodujícím autoritativně o právech a povinnostech účastníků. Provedením navržených důkazů by nadto žalovaný nemohl dospět k jednoznačnému a spolehlivému závěru, že způsobem stejným jako v jiných případech obec postupovala i v případě dané nájemní smlouvy.

Soud nesouhlasil ani s námitkou žalobce, dle níž správní orgány nešetřily jeho práva nabytá v dobré víře. Absolutní neplatnost nájemní smlouvy z důvodu, že nebyl zveřejněn záměr obce pronajmout předmět nájmu, vychází přímo z § 39 odst. 1 zákona o obcích. Správní orgán se od tohoto zákonného ustanovení nemůže odchýlit s odkazem na dobrou víru smluvní strany.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítal, že skutkový závěr o tom, zda byly splněny náležitosti vyplývající ze zákona o obcích významné pro platnost nájemní smlouvy (záměr byl skutečně zveřejněn, doba, po kterou se tak případně stalo, zda byl záměr vyvěšen na úřední desce obecního úřadu či byl záměr zveřejněn jiným způsobem v místě obvyklým a jakým), nemá oporu ve spise a při jeho zjišťování byla porušena pravidla správního řízení takovým způsobem, že to mělo vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Pro stěžovatele bylo zcela nemožné vyhovět požadavkům kladeným správními orgány. Přitom označil důkazy, které mohly a měly být za uvedeným účelem provedeny, avšak provedeny nebyly. Současně uvedl skutečnosti nepřímou vedoucí k závěru, že záměr byl zveřejněn.

Stěžovatel nemohl v reakci na výzvu správního orgánu I. stupně sdělit nic dalšího, než že smlouva v době uzavření splňovala všechny náležitosti a že i pronajímatel ji považoval za platnou, neboť se ji pokusil vypovědět, a stěžovatel navíc do té doby pozemky nerušeně za úplatu užíval. Stěžovatel mohl poukázat pouze na okolnosti jemu známé, nájemní smlouvu totiž uzavřela jiná osoba (jeho otec). Naopak odpověď obce na výzvu správního orgánu I. stupně byla vyhybavá a účelová. Podle § 95 zákona o obcích je obec povinna zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva věnovat zvýšenou pozornost a zápis musí uložit na obecním úřadu k nahlédnutí. V určitých mimořádných situacích (např. povodně či požár) může dojít k tomu, že obec nemůže zápis dohledat, ovšem v takovém případě by to obec měla sdělit. Povinnosti správního orgánu I. stupně bylo proto vyžádat si doplňující vyjádření obce, jak to stěžovatel navrhl v námitkách proti oznámení správního orgánu I. stupně.

Mimo uvedené pak stěžovatel tvrdil, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku povahy hodnocení platnosti nájemní smlouvy pro účely řízení o aktualizaci evidence půdy. Možnost řešit spor v soukromoprávním soudním řízení nemůže být důvodem k opomenutí vyřešit skutkovou otázku zveřejnění záměru v daném správním řízení. Postup správních orgánů (následně potvrzený městským soudem) byl v rozporu s § 3 správního řádu, neboť jim ke zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, postačovala výzva stěžovateli k předložení důkazů mimo jeho dispoziční sféru.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z dokazování, které proběhlo v souladu s účelem tohoto správního řízení, jednoznačně vyplynulo, že záměr pronajmout zemědělské pozemky nebyl zveřejněn. Pokud by došlo ke zveřejnění jiným způsobem, obec by tuto skutečnost uvedla v odpovědi na výzvu správního orgánu I. stupně. Skutečnost, že se obec pokusila nájem vypovědět, nesvědčí o zveřejnění záměru, ale pouze o tom, že si obec této vady nebyla vědoma.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Dle § 3a odst. 1 zákona o zemědělství, ve znění účinném do 31. 12. 2014, které se na projednávaný případ použije v souladu s přechodnými ustanoveními (čl. II) zákona č. 179/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, novelizujícího zákon o zemědělství v průběhu tohoto správního řízení, slouží evidenci využití půdy „*ke ověřování správnosti údajů uvedených v žádosti, jejichž předmětem je dotace [...], ke kontrolám plnění podmínek poskytnutí dotace, pro evidenci ekologického zemědělství, pro evidenci ovocných sadů, pro evidenci pěstování geneticky modifikované odrůdy [...], pro uplatnění nároku na vrácení spotřební daně, pro evidenci pěstování máku setého a konopí a pro evidenci území určeného k řízeným rozlivům povodní*“.

[16] Podle § 3g odst. 1 písm. b) tohoto zákona „*[j]estliže dojde ke změně uživatele půdního bloku, popřípadě dílu půdního bloku, je dosavadní uživatel, kterého se [tato skutečnost] týká [...], povinen ji ohlásit nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy nastala, ministerstvu (dále jen „ohlášení změny“) a předložit doklad prokazující právní důvod užívání zemědělské půdy. Při ohlášení změny poskytne ministerstvo odbornou pomoc. Ohlášení změny se podává na formuláři vydaném ministerstvem.*“

[17] Ustanovení § 3g odst. 3 písm. a) věta první téhož zákona stanoví, že „[z]jistí-li ministerstvo, že ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2 je v rozporu s údaji vedenými v evidenci půdy, vyzve uživatele, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, popřípadě uživatele dotčeného tímto ohlášením k předložení písemné dohody odstraňující vzájemný rozpor nebo k předložení dokladu prokazujícího právní důvod užívání zemědělské půdy, která se stala předmětem rozporu, a to ve lhůtě stanovené ministerstvem, která nesmí být kratší než 15 dnů ode dne doručení výzvy“.

[18] Podle § 3g odst. 4 písm. b) tohoto zákona „[m]inisterstvo provede aktualizaci evidence půdy podle ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2, jestliže ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení je doloženo písemnou dohodou podle odstavce 3 nebo uživatel, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, předložil doklad prokazující právní důvod užívání zemědělské půdy, která se stala předmětem rozporu podle odstavce 3. Ministerstvo vydá osobě, která ohlásila změnu, jakož i dalším osobám, pokud se jich změna týká, oznámení o provedení změny v evidovaných údajích.“

[19] Naopak podle § 3g odst. 5 b) téhož zákona „[m]inisterstvo aktualizaci evidence půdy podle ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2, neprovede a tuto skutečnost s uvedením důvodu oznámí písemně uživateli, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2, jestliže uživatel, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, nedoložil písemnou dohodu podle odstavce 3 nebo doklad prokazující právní důvod užívání zemědělské půdy, která se stala předmětem rozporu podle odstavce 3“.

[20] Dle § 3g odst. 6 zákona o zemědělství „[j]estliže v důsledku ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2 mají být aktualizovány údaje týkající se půdního bloku, popřípadě dílu půdního bloku uživatele, který nepodal ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, a na základě výzvy podle odstavce 3 nedoložil písemnou dohodu nebo neprokázal právní důvod užívání půdního bloku, popřípadě dílu půdního bloku, ministerstvo mu písemně oznámí změnu evidovaných údajů do 15 dnů ode dne, kdy aktualizaci evidence půdy provede“.

[21] Podle § 3g odst. 7 tohoto zákona „[p]roti oznámení podle odstavce 5 nebo 6 může uživatel podat ministerstvu nejpozději do 15 dnů ode dne jeho doručení písemnou námitku, která musí být odůvodněna. Podaná námitka nemá odkladný účinek. O podané námitce rozhodne ministr zemědělství na základě návrhu jím ustavené zvláštní námitkové komise. Písemné vyhotovení rozhodnutí o námitkách se doručuje uživateli a je konečné.“

[22] Konečně podle § 3g odst. 14 zákona o zemědělství „[n]a řízení podle odstavců 1 až 13 se nevztahuje správní řád, s výjimkou lhůt a doručování“.

[23] Povahou řízení o aktualizaci evidence využití půdy se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 9. 7. 2015, čj. 3 As 187/2014-37 (a své závěry potvrdil např. v rozsudcích ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 261/2018-58, ze dne 7. 10. 2020, čj. 7 As 69/2020-30, či ze dne 26. 11. 2021, čj. 10 As 342/2019-32), na který odkazovaly obě strany sporu i městský soud. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že do pravomoci správních orgánů spadá posouzení otázky, zda stěžovateli svědčí právní titul užívání zemědělských pozemků. Rozhodnutí této otázky přísluší nalézacímu soudu v občanskoprávním řízení, současně je však vyřešení této otázky podstatné pro případné provedení aktualizace evidence půdy. V řízení o aktualizaci evidence půdy je správní orgán povinen samostatně posoudit, zda ohlašovatelé či dotčenému uživateli svědčí právní titul užívání půdy. Tuto otázku řeší proto, aby mohl v rámci své kompetence provést případnou aktualizaci evidence, nikoli proto, aby autoritativně rozhodl o právech a povinnostech subjektů nájemního vztahu. Přestože se na řízení ve věci aktualizace evidence půdy nevztahuje správní řád, s výjimkou lhůt a doručování, § 57 správního řádu, který upravuje právě situaci, kdy vydání správního rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout, lze aplikovat analogicky. Rozhodnutí uvedeného soukromoprávního sporu náleží do pravomoci civilního soudu, jehož rozsudkem by byl správní orgán přiměřeně dle § 57 odst. 3 správního řádu vázán. Rozhodnutí civilního soudu tedy může případně vést k další aktualizaci evidence zemědělské půdy.

[24] Platí nicméně, že samotný zápis do evidence využití půdy má čistě deklaratorní charakter. Zákon o zemědělství dovoluje správnímu orgánu toliko posoudit podnět či ohlášení podle § 3g zákona o zemědělství z toho hlediska, zda splňuje v kontextu veškerých v řízení doložených dokumentů všechny znaky požadované pro provedení změny v evidenci půdy (viz rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2018, čj. 1 As 401/2017-25).

[25] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že projednávaná věc je součástí širšího a dlouho se vlečoucího sporu mezi stěžovatelem, jeho otcem a osobou zúčastněnou na řízení. I v nyní přezkoumávaném řízení se objevilo mnoho sporných otázek, které nakonec správní orgány vedly k provedení změny v evidenci využití půdy ve prospěch osoby zúčastněné na řízení, a tento postup akceptoval jako zákonný také městský soud. Ministr zemědělství v usnesení ze dne 22. 7. 2015, rozhodoval o námitce stěžovatele proti oznámení původního správního orgánu I. stupně, toto oznámení zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně. Ministr zemědělství správní orgán I. stupně zavázal svým právním názorem, dle kterého je na darovací smlouvu vymezenou v bodě 1 tohoto rozsudku třeba hledět jako na smlouvu odpovídající právnímu institutu smlouvy o prodeji podniku a jako na smlouvu vyvolávající zamýšlené právní účinky. Stěžovatel tedy vstoupil do právního postavení nájemce zemědělských pozemků za předpokladu, že nájemní smlouva byla k datu nabytí účinnosti darovací smlouvy platná. Ministr zemědělství rovněž vyslovil pro správní orgán I. stupně závazný právní názor, že výpověď nájemní smlouvy vymezené v bodě 1 tohoto rozsudku nelze považovat za učiněnou platně, neboť byla adresována otci stěžovatele jakožto právnímu předchůdci, přestože v té době byl již nájemcem stěžovatel. Tyto pro projednávanou věc zásadní otázky již nebyly předmětem současného sporu a ani se k nim nevztahovaly kasační námitky stěžovatele.

[26] V současné chvíli zůstává sporné posouzení pouze jediné otázky, zda stěžovateli svědčí právní titul užívání zemědělských pozemků, a to konkrétně nájemní smlouva uzavřená mezi obcí B. a předchozím nájemcem, žalobcovým otcem. Závěr o absolutní neplatnosti nájemní smlouvy totiž vedl správní orgány k závěru, že žalobce nemá právní titul k užívání pozemků, a že jím naopak disponuje osoba zúčastněná na řízení.

[27] Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích „[z]áměr obce prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v orgánech obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný.“ Účelem zveřejnění záměru je především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost projevit sami zájem o nabytí věcí, resp. práv plynoucích z obecního majetku (srov. např. rozsudek NS ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, nebo usnesení NS ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015).

[28] Platí přitom, že obec je povinna zveřejnit záměr na své úřední desce. Nepostačí, že je záměr zveřejněn též jiným způsobem v místě obvyklým. Jak ke způsobu zveřejnění záměru uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013, nelze se spokojit pouze s gramatickým výkladem citovaného ustanovení, neboť jeho text hovoří o zveřejnění „na úřední desce obecního úřadu“, přičemž připouštěna je „též“ možnost zveřejnit záměr „způsobem v místě obvyklým“. Je nutné vycházet především z účelu a smyslu právní úpravy a akcentovat, že veřejná nabídka je nástrojem toho, aby všem potencionálním zájemcům byla dána stejná možnost ucházet se o nemovitý majetek obce, resp. vyloučit, aby někteří zájemci mohli být při koupi či pronájmu nemovitostí obce upřednostněni. Metodě poměřování na základě principu proporcionality by totiž odporovalo „zrovnoprávnění“ zveřejnění záměru vyvěšením na úřední desce a způsobem v místě obvyklým (např. vyhlášením místním rozhlasem, vyvěšením na nástěnce, o níž mají vědomost pouze místní obyvatelé, apod.). Zmiňuje-li se v § 39 zákona o obcích možnost obce „též“ zveřejnit svůj záměr způsobem v místě obvyklým, jde jen o doplňkovou formu, která nemůže nahradit vyvěšení na úřední desce. Jinak řečeno, nad rámec (povinného) zveřejnění vyvěšením na úřední desce může obec svůj záměr nakládat s nemovitým majetkem dát občanům na vědomí i způsobem v místě obvyklým.

[29] Protože nájemní smlouva neobsahovala doložku podle § 41 zákona o obcích, dle něhož „[p]odmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny“, bylo třeba zkoumat, zda byly splněny podmínky pro platné uzavření smlouvy, tj. zda byl záměr zveřejněn na úřední desce obce B.

[30] Soud již výše uvedl, že se na řízení podle § 3g zákona o zemědělství nepoužije správní řád s výjimkou úpravy lhůt a doručování. Správní orgán je nicméně v tomto řízení povinen řídit se obecnými zásadami uvedenými v § 2 až § 8 správního řádu, které aplikuje na základě § 177 odst. 1 správního řádu. Správní orgán má mj. v souladu s § 3 správního řádu povinnost řádně zjistit „stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu,

který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky podle § 2^o. Je tedy povinen náležitě objasnit, kdo užívá dané pozemky na základě platného právního titulu, a teprve poté může rozhodnout o navržených změnách v evidenci půdy (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2016, č. 2 As 20/2016-29).

[31] Právě rozsah povinností kladených na správní orgány v řízení podle § 3g zákona o zemědělství vyplývající z § 3 správního řádu (jinak řečeno, jaké úkony byly správní orgány povinny učinit, aby skutkový závěr o nezveřejnění nájemní smlouvy na úřední desce obce zjistily, aniž by o něm byly důvodné pochybnosti) je jádrem sporu. Rozsah povinností správních orgánů je kromě povahy samotného řízení o aktualizaci evidence využití půdy ovlivněn i způsobem, jakým by při dokazování postupoval soud při řešení sporu v rámci občanského soudního řízení.

[32] Přestože správní orgán si pouze činí předběžný úsudek o platnosti nájemní smlouvy a autoritativně je ve věci oprávněn rozhodnout pouze nalézací soud v civilním řízení, není důvodu, aby správní orgány postupovaly při zjišťování skutkového stavu, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, odlišným způsobem, než jaký by na věc při dokazování aplikoval nalézací soud. Ostatně takový závěr je logický i s ohledem na skutečnost, že budoucí soudní rozhodnutí v občanském soudním řízení, jímž by byla shledána platnost smlouvy, by byl následným pokladem pro provedení změny v evidenci využití půdy.

[33] Civilní soudy jsou přitom poměrně striktní při hodnocení toho, zda je smlouva absolutně neplatná pro nedodržení povinnosti předchozího zveřejnění záměru ve smyslu § 39 zákona o obcích. Dle judikatury Nejvyššího soudu má každá potenciální, tím spíše smluvní strana objektivně zachovanou možnost ještě před uzavřením příslušného právního úkonu s obcí ověřit si a zjistit, zda právní úkon, jež za obec činí její starosta či místostarosta, a rovněž záměr o majetkoprávní dispozici projevený navenek právním jednáním starosty, skutečně odpovídá vůli obce tak, jak je zachycena v přijatém usnesení zastupitelstva. Pokud takové elementární prověření druhá smluvní strana neučiní, nemůže se později dovolávat dobré víry, že zákonem stanovené podmínky pro daný majetkoprávní úkon ze strany obce byly v daném případě splněny (viz rozsudky NS ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3785/2015, a ze dne 24. 3. 2020, sp. zn. 24 Cdo 3970/2019).

[34] Od druhé smluvní strany (a případně též jejího právního nástupce), která uzavírá nájemní smlouvu s obcí, je tedy vyžadováno, aby si před uzavřením smlouvy ověřila, zda obec splnila své zákonné povinnosti. V projednávaném případě mělo takové preventivní chování druhé smluvní strany spočívat v ověření, zda záměr pronajmout pozemky obec zveřejnila na své úřední desce, a zda tedy nehrozí, že by byla nájemní smlouva po jejím uzavření absolutně neplatnou.

[35] V této souvislosti je třeba také přihlídnout k pozdějšímu legislativnímu vývoji zákona o zemědělství. O nutnosti přizpůsobit povinnosti plynoucí z § 3 správního řádu důkazním standardům v nalézacím civilním řízení totiž svědčí i následný vývoj právní úpravy řízení o aktualizaci evidence využití půdy. Podle současného znění postupuje správní orgán v případech, kdy dochází k rozporu mezi ohlášením změny a údaji doposud uvedenými v evidenci, podle § 141 odst. 4 správního řádu, který upravuje dokazování ve sporném řízení („*Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.*“). Přestože na projednávaný případ je použitelná předchozí právní úprava, trend vývoje právní úpravy řízení podle § 3g zákona o zemědělství rovněž dokládá specifickou povahu pravidel pro dokazování oproti jiným správním řízením. Tato specifika vychází právě ze skutečnosti, že je správní orgán povinen učinit si předběžný úsudek o povaze vztahů, o kterých jinak rozhoduje nalézací soud v civilním řízení.

[36] Výše popsanou optikou je třeba hodnotit postup správních orgánů v nyní projednávané věci. Správní orgán I. stupně vyzval dne 10. 9. 2015 stěžovatele i obec B., aby ve lhůtě pěti dnů ode dne doručení výzvy sdělili, zda byl záměr zveřejněn, a toto své tvrzení doložili. Stěžovatel na výzvu reagoval tak, že nepochybuje o tom, že nájemní smlouva byla zveřejněna. To dovozuje ze samotného chování obce, která se nájemní smlouvu pokusila v roce 2014 vypovědět, přijímala od něj nájemné a v pachtovní smlouvě uzavřené s osobou zúčastněnou na řízení odkazovala na nájemní smlouvu a na její výpověď. Absolutní neplatnost nájemní smlouvy dle něj nenamítala ani

obec, ani osoba zúčastněná na řízení. Obec B. pak na výzvu reagovala tak, že zveřejnění záměru nemůže doložit a nedohledala rovněž ani příslušný zápis ze zasedání zastupitelstva, kde by byla nájemní smlouva projednána.

[37] Správní orgány přitom za dané situace důkazní nouze neměly k dispozici jiné možnosti ke zjištění skutkového stavu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, k čemu by mohlo vést opakované zaslání výzvy obci, jak navrhuje stěžovatel, za situace, kdy obec tvrdila, že nemůže doložit zveřejnění záměru. Je to naopak stěžovatel, kterému v probíhajícím správním řízení „hrozilo“ zapsání změny uživatele půdního bloku do evidence využití půdy. Stěžovatel si přitom jakožto smluvní strana nájemní smlouvy měl být vědom skutečností souvisejících se zveřejněním záměru. Ta totiž určuje, zda je smlouva platná, či naopak absolutně neplatná, a je zásadní pro provedení změny v evidenci.

[38] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány dostaly své povinnosti dostatečně zjistit skutkový stav, pokud jde o otázku, zda byl na úřední desce obce B. zveřejněn záměr pronajmout zemědělské pozemky. Zodpovězení této otázky bylo zásadní pro určení, zda je nájemní smlouva uzavřená mezi obcí B. a právním předchůdcem stěžovatele platná, či nikoli. Správní orgány i městský soud při stanovení rozsahu povinností vyplývajících z § 3 správního řádu správně zohlednily specifickou povahu řízení o aktualizaci evidence využití půdy podle § 3g zákona o zemědělství. Ačkoliv o dané otázce si musejí učinit vlastní úsudek správní orgány, nemohou přitom odhlížet od toho, jak by danou otázku zřejmě hodnotily soudy v občanském soudním řízení. To potvrzuje i pozdější vývoj právní úpravy obsažené v zákoně o zemědělství, která pořadila rozhodování o změnách v evidenci využití půdy pod tzv. sporné řízení podle § 141 správního řádu.

4317

Zdravotnictví: oční optik; činnosti související s poskytováním zdravotní péče

k § 11 zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních) (v textu jen „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“)

Oční optik při výkonu své živnosti provádí určitá měření týkající se lidských očí a k nim přílehlých částí těla (hlavy, uší, obličeje aj.). Zejména zjišťuje polohu zornic a měří a vyhodnocuje další parametry lidského těla (očí a k nim přílehlých částí těla) potřebné ke zhotovení a přizpůsobení optických korekčních zdravotnických prostředků. Jím prováděná měření však nemohou nahrazovat ta, která má provádět lékař či optometrista (§ 11 zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče) a která mají být podkladem (zjištěním o zdravotním stavu budoucího uživatele optického korekčního zdravotnického prostředku) pro navazující činnosti očního optika.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, čj. 2 As 11/2020-36)

Prejudikatura: č. 3936/2019 Sb. NSS.

Věc: L. S. proti Ministerstvu zdravotnictví o přestupek, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 2. 2019 potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 11. 2018, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách) (dále jen „zákon o zdravotních službách“), kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s § 11 odst. 2 téhož zákona poskytovala zdravotní služby bez oprávnění k jejich poskytování, když v době od 1. 11. 2017 do 2. 5. 2018 poskytovala vyšetření zrakových funkcí. Za uvedený přestupek byla žalobkyně uložena pokuta ve výši 30 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila u Krajského soudu v Ostravě, který se však s postupem správních orgánů ztotožnil a její žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že vyšetření zrakových funkcí coby diagnostický výkon spadá mezi služby poskytované nelékařskými zdravotními pracovníky a jedná se o zdravotní službu podle § 2 odst. 2 písm. a) a odst. 4 písm. a) a b) zákona o zdravotních službách, a to i v případě, že je prováděno za účelem zhotovení brýlové pomůcky. Žalobkyně sporné zdravotní služby poskytovala, přestože k nim v rozhodné době neměla příslušné oprávnění, proto nezbyvá než konstatovat, že uvedeným jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti namítala, že ve spise není obsažena jakákoliv konkretizace, pokud jde o popis její údajně protiprávní činnosti, který by umožnil posouzení toho, zda „měření zraku“ bylo stěžovatelkou uskutečňováno v rámci výkonu činnosti, ke které je oprávněna (vázaná živnost). Ani krajský soud se nezabýval účelem měření zraku, resp. automaticky uzavřel, že se jedná o zdravotní službu, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tak vycházel z apriorního názoru o tom, že se v případě měření zraku jedná o diagnostickou činnost, což podle krajského soudu vylučuje, aby byla podřazena pod živnost optiky. Diagnostická činnost však podle stěžovatelky neznamená poskytování zdravotních služeb a jako příklad uvádí fungování pedagogicko-psychologických poraden (a s tím spojenou psychologickou diagnostiku). Činnosti podle živnostenského zákona a činnosti zdravotnických pracovníků se tak prolínají.

Dle stěžovatelky obsahem živnosti oční optika je „provádění měření“, nikoliv „vyšetření“. Měření zraku je souladné s oprávněním vyplývajícím z vázané živnosti, neboť jím je změřeni potřebné dioptrické hodnoty korekční brýlové čočky, se kterou má zákazník požadovanou zrakovou ostrost (a nejedná se tudíž o diagnostiku). Takovou činnost nelze podřadit pod § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách a zařazení pod činnost diagnostickou je nepodloženou spekulací, která se neopírá o zjištěný skutkový stav.

Žalovaný trval na tom, že ve správním řízení bylo průkazně zjištěno provedenou kontrolou, že stěžovatelka měřila zrak klientům své živnostenské provozovny. Kromě činností vylíčených samotnou stěžovatelkou a zjištění z propagace provozovny na internetových stránkách orgán prvního stupně popsal také vybavení provozovny odpovídající vybavení zdravotnického zařízení optometristy podle vyhlášky č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče, která je prováděcí vyhláškou k zákonu o zdravotních službách. Nelze si nepovšimnout, že v žalobě stěžovatelka nepochybovala o skutkové okolnosti, jak byly popsány v rozhodnutí o přestupku. Spornou činila stěžovatelka pouze otázku, zda se jednalo o zdravotní službu, či nikoliv. Pokud se týká zpochybňování hodnocení této problematiky krajským soudem v této věci, žalovaný je přesvědčen, že krajský soud své závěry výstižně a dostatečně odůvodnil.

Dále uvedl, že zákonodárce výslovně stanovil, které činnosti považuje za zdravotní služby (v zákonu o zdravotních službách) a komu je jejich poskytování vyhrazeno (v zákoně č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta a zákoně o nelékařských zdravotnických povoláních). Současně pro takový případ explicitně zákonodárce stanovil, že v těchto případech se nejedná o živnost [§ 3 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) (dále jen „živnostenský zákon“)]. Účel zdravotní služby spočívající v měření zraku je nadto zcela zřejmý a krajský soud jej v napadeném rozsudku uvedl – je to diagnostika. Jestliže je fakticky vykonávána tato činnost, nelze bez ohledu na zákonnou výhradu jednostranně prohlásit, jak to činí stěžovatelka, že sice byla poskytována činnost vyhrazená podle § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona zdravotnickým pracovníkům, ale jejím účelem nebylo poskytnout zdravotní službu. Obdobně irrelevantní je tvrzení stěžovatelky, že jsou v rámci oční optiky prováděna vyšetření, která jsou vztahována k osobě zákazníka (nikoliv pacienta). Jedná se jen o sémantiku, není rozhodné, jestli stěžovatelka chápe svého klienta jako zákazníka, nebo pacienta, podstatné pro interpretaci jednání stěžovatelky v oční optice je pouze to, zda poskytovala zdravotní služby, či nikoliv. Ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti užívá slovo „vyšetření“.

Taktéž žalovaný nesouhlasil s argumentací stěžovatelky, že lze určité činnosti legálně provádět mimo rámec zákona o zdravotních službách. Krajský soud nepochybil, pokud se výslovně nezabýval stěžovatelčinou námitkou uplatněnou v žalobě spočívající v tom, že i fyzické osoby pečují o své zdraví anebo zdraví svých dětí. Předmětem soudního přezkumu totiž byl výkon veřejným právem regulované podnikatelské činnosti a projednávané otázky byly v rozsahu živnostenského zákona a zákona o zdravotních službách.

K náplni živnosti očního optika a oprávnění optometristy žalovaný uvedl, že jak vyplývá z vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků a zákona č. 95/2004 Sb., vyšetřovat zrakové funkce a další tam vyjmenované činnosti může jen optometrista, resp. oftalmolog čili oční lékař. Jedná se tedy o činnost vyhrazenou zdravotnickým pracovníkům a tím pádem o vyluku z působnosti živnostenského zákona.

Žalovaný se rovněž ztotožnil s hodnocením krajského soudu, podle něhož popis skutkového děje spočívající v „měření zraku přístrojem refraktometrem“ nevyvolává žádnou pochybnost, že se jedná o činnost, která je zvláštními předpisy vyhrazena nelékařským zdravotnickým pracovníkům. Stěžovatelčina námitka, že se krajský soud měl zabývat tím, co uvedená svědkyně nebo kontrolní orgán při provedené kontrole po stěžovatelce požadovaly, tak není důvodná, neboť zjištěný skutkový stav nebyl mezi stranami sporný. Významná byla pouze povaha činnosti a určení, podle kterého režimu z předmětných právních předpisů se věc řídí, přičemž na to krajský soud odpověděl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

Rozdíly mezi činností očního optika a optometristy

[19] Následně Nejvyšší správní soud posoudil jádro sporu, tedy zda se stěžovatelka dopustila přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, tj. zda poskytovala zdravotní služby bez příslušného oprávnění.

[20] Podle § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona není živností v rozsahu zvláštních zákonů mimo jiné činnost fyzických osob „lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nelékařských zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotních služeb a přírodních léčitelů“. Takovým zvláštním zákonem je také zákon o nelékařských zdravotnických povoláních).

[21] Stěžovatelka v řízení před správními orgány netvrdila, že splňuje kvalifikační požadavky ve smyslu § 11 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních pro výkon profese optometristy. Má však živnostenské oprávnění k vázané živnosti očního optika. Obsahovou náplní této živnosti je podle Přílohy č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění účinném do 30. 6. 2019, následující (zvýraznění provedl NSS):

„Individuální zhotovení, výdej a opravy optických korekčních zdravotnických prostředků, zjištění polohy zornic, inklinace a probnutí brýlového středu a dalších parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků určených do dálky, na čtení nebo jinou pracovní vzdálenost. Měření a vyhodnocení parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, přepočet lékařem nebo optometristou stanovené dioptrické hodnoty astigmatické korekce a výpočet změny korekce vzhledem k její konečné poloze před okem, přizpůsobení zhotoveného optického korekčního zdravotnického prostředku rozměrům hlavy uživatele tak, aby splňoval funkční, hygienické, bezpečnostní a estetické požadavky. Podávání odborných informací o způsobu používání optických korekčních zdravotnických prostředků a jejich údržbě, poradenství při výběru korekčních obrub, doporučení vhodných druhů a úprav brýlových čoček. V rámci živnosti lze provádět též prodej a opravy brýlových obrub, hromadně zhotovovaných optických korekčních zdravotnických prostředků, slunečních a ochranných brýlí. Prodej příslušenství k brýlím a kontaktním čočkám, pomůcek a prostředků určených k údržbě, k ochraně optických korekčních zdravotnických prostředků a ochranných prostředků zraku (například pouzdra na brýle, utěrky a kapaliny určené k čištění brýlových čoček.“

[22] Z výše uvedeného je zjevné, že zákonná úprava živnosti očního optika výslovně počítá s tím, že oční optik provádí určitá měření týkající se lidských očí a k nim přiléhajících částí těla (hlavy, uší, obličje aj.). Zejména zjišťuje polohu zornic a měří a vyhodnocuje další parametry lidského těla (očí a k nim přiléhajících částí těla) potřebné ke zhotovení a přizpůsobení optických korekčních zdravotnických prostředků. Smyslem a účelem činnosti očního optika je na základě vstupních údajů o zdravotních parametrech zraku budoucího uživatele optického korekčního zdravotnického prostředku, které zjistí vyšetřeními a jinými postupy lékař či optometrista, zhotovit

takovýto individuálně připravený a přizpůsobený korekční prostředek. Pokud se oční optik při své činnosti bude držet výše uvedeného vymezení, nelze jej postihovat za exces z mezí živnostenského oprávnění, a to i když součástí jeho činnosti budou nejrůznější měření týkající se lidských očí. Excesem by však bylo, pokud by jím prováděná měření měla nahrazovat ta, která má provádět lékař či optometrista a která mají být podkladem (zjištěním o zdravotním stavu budoucího uživatele optického korekčního zdravotnického prostředku) pro navazující činnosti očního optika.

[23] Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách se zdravotními službami rozumí „poskytování zdravotní péče podle tohoto zákona zdravotnickými pracovníky a dále činnosti vykonávané jinými odbornými pracovníky, jsou-li tyto činnosti vykonávány v přímé souvislosti s poskytováním zdravotní péče“. Podle odst. 4 písm. a) se pak zdravotní péčí rozumí „soubor činností a opatření prováděných u fyzických osob za účelem 1. předcházení, odhalení a odstranění nemoci, vady nebo zdravotního stavu (dále jen „nemoc“), 2. udržení, obnovení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu, 3. udržení a prodloužení života a zmírnění utrpení, 4. pomoci při reprodukci a porodu, 5. posuzování zdravotního stavu a podle písm. b) preventivní, diagnostické, léčebné, léčebné rehabilitační, ošetřovatelské nebo jiné zdravotní výkony prováděné zdravotnickými pracovníky (dále jen „zdravotní výkon“) za účelem podle písmene a), c) odborné lékařské vyšetření podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek“.

[24] Podle § 11 odst. 2 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních platí, že za výkon povolání optometristy se považuje činnost v rámci diagnostiky a korekce očních refrakčních vad a poradenství a aplikace kontaktních čoček. Detailnější výčet činností spočívajících ve výkonu povolání optometristy obsahuje § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb. (provádějící výše uvedený zákon o nelékařských zdravotnických povoláních) (zvýrazněni provedl NSS):

„(1) Optometrista vykonává činnosti podle § 3 odst. 1 a dále bez odborného dohledu a bez indikace může

a) doporučovat vhodné druhy a úpravy brýlových čoček,

b) provádět poradenskou činnost v oblasti refrakčních vad, včetně druhů kontaktních čoček a jejich vhodného použití,

c) přejímat, kontrolovat, ukládat léčivé přípravky, manipulovat s nimi a zajišťovat jejich dostatečnou zásobu,

d) přejímat, kontrolovat a ukládat zdravotnické prostředky a prádlo, manipulovat s nimi a zajišťovat jejich dezinfekci a sterilizaci a jejich dostatečnou zásobu.

(2) Optometrista bez odborného dohledu a bez indikace u osob starších 15 let věku může

a) vyšetřovat zrakové funkce a provádět metrická vyšetření refrakce oka, určovat refrakční vadu a provádět korekce,

b) rozhodovat, zda je ke korekci refrakční vady vhodné použít dioptrické brýle, individuálně zhotovený zdravotnický prostředek, kontaktní čočky nebo speciální optické pomůcky, a předepisovat je, zhotovovat a opravovat,

c) vyšetřovat v oblasti předního segmentu oka pro potřeby korekce refrakčních vad,

d) provádět poradenskou činnost v oblasti refrakčních vad,

e) při podezření na oční onemocnění doporučovat pacientům vyšetření u lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru oftalmologie,

f) aplikovat kontaktní čočky a předávat je s poučením a doplňkovým sortimentem pacientům a provádět jejich následné kontroly.

(3) Optometrista pod odborným dohledem očního lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru oftalmologie může provádět

a) činnosti uvedené v odstavci 2 u osob mladších 15 let,

b) vyšetření na oftalmologických diagnostických přístrojích; tato vyšetření však nehodnotí a nestanovuje diagnózu.“

[25] Je zjevné, že optometrista může dle shora uvedeného ustanovení vyhlášky č. 55/2011 Sb. provádět nejruznější měření očí zaměřená na zjištění, jaký je jejich stav z hledisek zdravotních.

[26] Stěžovatelka podle protokolu o kontrole ze dne 2. 5. 2018 provedla kontrolní pracovníci „měření zraku za pomoci optotypů a brýlové skříňe“. Samotná stěžovatelka uvedla, že „provádí zejména doměření dioptrií k brýlím a centraci, k čemuž používá optotypy a centrační věž“. Stěžovatelka nedisponovala oprávněním k poskytování zdravotních služeb. Disponovala toliko vysokoškolským bakalářským vzděláním ve studijním oboru Optika a optometrie a již neplatným osvědčením k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu v oboru optometrista.

[27] Nejvyšší správní soud vyšel ze závěru rozsudku rozšířeného senátu ze dne 19. 9. 2019, čj. 2 As 122/2017-73, č. 3936/2019 Sb. NSS, bodu 76, v němž se o vztahu mezi živnostenskou úpravou určitých činností a úpravou obsahově podobných činností ve zvláštních zákonech na úseku zdravotnictví (na půdorysu řešení otázky, zda homeopatie je zdravotní službou) uvádí:

„Ani poukazy žalovaného na vyluku podle živnostenského zákona nejsou důvodné. Podle žalovaným uváděného § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona totiž živnosti, není v rozsahu zvláštních zákonů činnost fyzických osob – lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nelékařských zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotních služeb a přírodních léčitelů. Na rozdíl od § 3 odst. 1, případně někdy i § 3 odst. 3, živnostenského zákona se tak nejedná o obecnou vyluku tam vyjmenovaných činností, které nelze bez dalšího provozovat podle živnostenského zákona, ale jde o vyluku omezenou na rozsah daný zvláštním zákonem. V rozsahu, ve kterém tedy tyto zvláštní zákony danou činnost upravují, se pak neuplatní živnostenský zákon. Například povolání maséra, pokud je vykonáváno ve zdravotnictví, se vykonává jako zdravotnické povolání maséra ve zdravotnictví a nevidomého a slabozrakého maséra ve zdravotnictví (§ 37 zákona o nelékařských povoláních ve zdravotnictví). Pokud je masérství vykonáváno mimo zdravotnictví, pak jde o živnost vázanou podle přílohy 2 živnostenského zákona, konkrétně jde o „Masérské, rekondiční a regenerační služby“, přičemž odborná způsobilost k výkonu této živnosti může být doložena i splněním podmínek odborné způsobilosti dle zákona o nelékařských povoláních ve zdravotnictví. Z toho naopak plyne, že v rozsahu, ve kterém tato činnost zvláštním zákonem upravena není, podléhá živnostenskému zákonu.“

[28] Krajský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2019, čj. 8 As 317/2018-37, zejm. body 18 a 19, který se zabýval otázkou, zda lze v rámci živnostenského oprávnění očního optika nabízet a provádět měření zraku refraktometrem, nikoliv měřením dioptrických hodnot. Právní názor vyslovený v tomto rozsudku je ve svém základu použitelný i na nyní projednávanou věc.

[29] Stěžovatelka opírá svou argumentaci o to, že se správní orgány ani krajský soud nezabývaly účelem měření zraku a že se jedná spíše o diagnostiku než vyšetření. Její argumentaci nelze přijmout.

[30] Vyšetření zraku pomocí optotypů je zcela běžná metoda využívající tabule se symboly, které jsou v jednotlivých řádcích stejně velké, ale řádky se velikostí liší, a sice typicky tak, že směrem dolů se zmenšují. Symboly mohou mít podobu písmen, číslic, obrázků nebo znaků. Ostrost zraku vyšetřovaného se určí v závislosti na tom, do jaké velikosti znaky bez problémů z určité vzdálenosti rozeznává.

[31] Podobně brýlová skříň, využívající sady zkušebních čoček různých parametrů, jež se zasazují do zkušebních obrub, slouží ke zjištění, jakou korekci zraku vyšetřovaný potřebuje.

[32] Žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 3 uvedl, že stěžovatelka nepochybně, že prováděla měření zraku pomocí optotypů, brýlové skříňe a zkušebních obrub. Dále na str. 4 podřadil uvedené pod provádění metrických vyšetření refrakce oka dle vyhlášky č. 55/2011 Sb. Krajský soud se sice účelem měření výslovně nezabýval, nicméně z napadeného rozsudku je patrné, že sdílí názor žalovaného. Žalovaný i krajský soud se tak účelem měření zraku zabývali. Použití pojmu vyšetření, či naopak diagnostika není v nynější věci podstatné, neboť rozhodující je povaha prováděné činnosti a její účel. Navíc samotný § 11 odst. 2 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních používá pojmu diagnostika. Klíčové je, že stěžovatelka přinejmenším zčásti (používáním optotypů a brýlové skříňe) svojí činností prováděla vyšetření zraku, tedy zjištění, jak dobře vyšetřovaný vidí a případně v jaké míře a jakým způsobem je třeba jeho zrak korigovat. Toto jsou však činnosti vyhrazené lékařům či optometristovi; oční optik je sám provádět nemůže. Naopak, výsledky těchto vyšetření mají být podkladem pro to, aby oční optik připravil budoucímu uživateli patřičný optický korekční zdravotnický prostředek. Ke své činnosti může oční

optik využívat nezřídka i stejných měřicích metod a pomůcek jako oční lékař či optometrista. Rozhodný však je odlišný účel takových měření – oční optik nezjišťuje zdravotní stav vyšetřovaného, nýbrž na základě takového zjištění provedeného očním lékařem či optometristou připravuje a individuálně nastavuje budoucímu uživateli patřičný optický korekční zdravotnický prostředek.

[33] Stěžovatelka neměla k činnosti, kterou prováděla při kontrolním šetření dne 2. 5. 2018 a i v jiných případech, k nimž se sama přihlásila, patřičné oprávnění podle zákona o zdravotních službách, takže ji poskytovala v rozporu s tímto zákonem. Naplnila proto skutkovou podstatu správního deliktu podle § 115 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona. Krajský soud posoudil v kasační stížnosti namítané právní otázky v souladu se zákonem.

(...)

4318

Daňové řízení: nařízení daňové exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb; návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce

k § 179 odst. 1 a § 190 daňového řádu ve znění zákonného opatření č. 344/2013 Sb.

Proti nařízení daňové exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb ve smyslu § 190 daňového řádu se nelze bránit návrhem na vyloučení majetku z daňové exekuce dle § 179 odst. 1 tohoto zákona. Pokud ve skutečnosti má pohledávku vůči poskytovateli platebních služeb namísto daňového dlužníka jiná osoba, tato pohledávka plněním poskytovatele platebních služeb správci daně v rámci daňové exekuce nezaniká.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2022, čj. 5 AfS 259/2019-26)

Věc: PENTAS HOŘICE a.s. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vyloučení majetku z daňové exekuce, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 3. 2017 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, Územního pracoviště Brno I, ze dne 15. 8. 2016. Tímto rozhodnutím správce daně nevyhověl dle § 179 odst. 2 daňového řádu návrhům žalobce a společnosti EURO MAGNET SYSTÉM a.s. (do 7. 11. 2016 zapsaná pod obchodní firmou PENT a.s. a následně dne 11. 7. 2020 vymazána z obchodního rejstříku; dále jen „daňový dlužník“) na vyloučení majetku z daňové exekuce nařízené exekučními příkazy na příkázání pohledávek z účtů ze dne 8. 7. 2016, a určil, že se majetkové hodnoty – finanční prostředky na běžných účtech nevylučují z daňové exekuce nařízené zmiňovanými exekučními příkazy.

Žalovaný ve výše uvedeném odvolacím rozhodnutí neshledal důvodnou argumentaci žalobce, který tvrdil, že majitelem bankovních účtů nebyl ke dni vydání exekučních příkazů daňový dlužník, nýbrž právě žalobce, který je nabyt koupí části závodu daňového dlužníka na základě smlouvy ze dne 2. 6. 2016, přičemž k předání předmětu koupě došlo dne 3. 6. 2016. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí s odkazem na právní úpravu obsaženou v občanském zákoníku, zejména v § 2180 odst. 1, konstatoval, že žalobce nabyt vlastnické právo k části závodu, která byla předmětem zmiňované kupní smlouvy, dne 3. 6. 2016, kdy byla tato smlouva zveřejněna v obchodním rejstříku. Žalovaný však dále dospěl k závěru, že žalobce neprokázal, že bankovní účty, jejichž vyloučení z exekuce se domáhá, byly součástí převedené části závodu. V této souvislosti žalovaný zejména uvedl, že samotná kupní smlouva se o daných bankovních účtech vůbec nezmiňuje, nelze tedy předpokládat, že byly součástí převedené části závodu. Žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že dle bodu 3.2 kupní smlouvy se kupující zavázal zaplatit zálohu z kupní ceny ve výši 1 000 000 Kč s tím, že kupní cena bude stanovena na základě znaleckého posudku, přičemž bude-li posudkem stanovena kupní cena nižší než záloha, pak bude kupní cena rovna výši zálohy, pokud však bude posudkem stanovena kupní cena vyšší než záloha, je kupní cena rovna ceně stanovené posudkem. Dle žalovaného bylo s ohledem na popsany způsob stanovení kupní ceny v podstatě vyloučeno, aby byly dané

bankovní účty součástí převáděné části závodu, neboť na účtech vedených u Komerční banky, a. s. (dále jen „Komerční banka“), se shromáždily zůstatky ve výši minimálně 1 000 000 Kč.

Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobce, podle něhož lze z protokolu o předání ze dne 3. 6. 2016 dovodit, že dané účty byly součástí převedené části závodu. Žalovaný uvedl, že daný protokol není na rozdíl od samotné kupní smlouvy veřejnou listinou, a nelze tak vycházet z presumpce jeho pravosti a správnosti, jedná se tedy o důkaz nízké důkazní hodnoty, přičemž se navíc lze vzhledem k okolnostem daného případu důvodně domnívat, že byl vyhotoven účelově až po nařízení daňové exekuce a antedatován. Dle uvedeného protokolu měla být navíc změna majitele účtu oznámena bance ke dni 3. 6. 2016, což se však nestalo, neboť dodatky ke smlouvě u Komerční banky byly uzavřeny až dne 13. 7. 2016, tedy po zahájení daňové exekuce. K argumentaci, podle níž byly dané účty úzce spjaty s převáděnou částí závodu, neboť z nich byly hrazeny závazky vůči k němu náležícím zaměstnancům a obchodním partnerům, žalovaný uvedl, že ani tato skutečnost neprokazuje převod daných účtů spolu se závodem, neboť je zřejmé, že daňový dlužník musel zmiňované platby realizovat z některého ze svých účtů, to však samo o sobě nečiní z účtu součástí převáděné části závodu. K odkazu žalobce na rozhodnutí Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 1. 8. 2016, v němž uvedený finanční úřad z daného předávacího protokolu dovodil, že k převodu v něm označených automobilů došlo ještě před vydáním exekučních příkazů, žalovaný uvedl, že není bez dalšího vázán závěry přijatými jiným správcem daně, tím spíše, nachází-li se v postavení odvolacího orgánu. Žalovaný dále zdůraznil, že banky, u nichž byly dané účty vedeny, na výzvu správce daně sdělily, že majitelem zmiňovaných účtů byl ke dni nabytí právní moci exekučních příkazů daňový dlužník. Dále podle žalovaného věrohodnost tvrzení žalobce snižovalo rovněž to, že zatímco v návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce požadoval vyloučení peněžních prostředků na účtech vedených u Komerční banky a UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a.s. (dále jen „UniCredit Bank“), v odvolání rozsah návrhu zúžil na peněžní prostředky na účtech vedených u Komerční banky; účty vedené u UniCredit Bank přitom byly exekucí zasaženy pouze v nepatrném rozsahu, čemuž byl přizpůsoben rovněž antedatovaný předávací protokol. Žalovaný dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 20 Cdo 1411/2011, poznamenal, že exekuce příkázáním pohledávky z účtu dlužníka u poskytovatele bankovních služeb postihuje pohledávku dlužníka za poskytovatelem bankovních služeb, nikoliv peněžní prostředky deponované na účtu, návrh dle § 179 daňového řádu na vyloučení peněžních prostředků z exekuce tedy nemůže být úspěšný. Samotné peněžní prostředky lze vyloučit z exekuce pouze v případě jejího provedení prodejem movitých věcí, kdy je exekvována hotovost, v případě daňové exekuce provedené příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele bankovních služeb lze vyloučit toliko pohledávku dlužníka za poskytovatelem platebních služeb. Žalovaný tedy uzavřel, že správce daně postupoval v posuzovaném případě v souladu se zákonem; má-li žalobce za to, že poskytovatel bankovních služeb pochybil, je zapotřebí s ním zahájit občanskoprávní spor o náhradě škody.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, který ji shledal důvodnou a napadené rozhodnutí proto rozsudkem ze dne 30. 5. 2019, čj. 31 Af 49/2017-96, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že mezi účastníky řízení není sporné, že k převodu části závodu skutečně došlo, sporným však zůstává, zda k této transakci patřily i bankovní účty specifikované ve výše uvedených exekučních příkazech. Krajský soud se tedy zabýval otázkou rozložení důkazního břemene mezi navrhovatele a správce daně v řízení o vyloučení majetku z daňové exekuce a dále posouzením toho, zda ze správního spisu vyplývá, že předmětné bankovní účty nebyly součástí převáděné části závodu. Rovněž se zabýval určením okamžiku převodu vlastnického práva k závodu a požadavkem na dostatečnou specifikaci převáděné části závodu.

Krajský soud s odkazem na § 1879 a § 2182 odst. 1 občanského zákoníku konstatoval, že dodatky ke smlouvě o vedení bankovního účtu mají toliko deklaratorní povahu, neboť vědomí dlužníka o postoupení pohledávky nemá vliv na účinnost tohoto postoupení ani na okamžik převodu vlastnického práva k bankovním účtům. Bankovní společnosti tak mohly správní orgán prvního stupně informovat mylně, což se ostatně skutečně stalo, když Komerční banka uvedla, že i k 15. 7. 2016 byl majitelem předmětných účtů daňový dlužník, přestože dne 13. 7. 2016 byla vyzkoušena a vzala za prokázané to, že vlastnické právo přešlo na žalobce. Z toho však nelze usuzovat, že pochybení banky jde za žalobcem či daňovým dlužníkem. Institut vyloučení majetku z daňové exekuce

či excindační návrh jsou zde právě proto, aby v případě pochybení osob poskytujících součinnost mohlo dojít k nápravě rozhodnutí daňového orgánu založeného na nesprávném zjištění skutkového stavu.

Krajský soud dále zdůraznil, že zákon smluvním stranám v případě převodu části závodu neukládá povinnost blíže specifikovat převáděnou část závodu, resp. případnou nedostatečnou specifikaci nahrazuje v § 2179 občanského zákoníku pravidlem, že „co není uvedeno, nabývá se společně se závodem“. Předmět koupě má být vymezen ve smlouvě o koupi závodu, zápis (protokol) o předání závodu slouží pouze jako interpretační vodítko pro případ sporu. Ač je možné klást k tíži žalobce to, že spolu s druhou stranou transakce nedostatečným způsobem vymezili předmět převodu, nelze bez dalšího uzavřít, že pro toto stručné vymezení nedošlo i k převodu bankovních účtů. Krajský soud dospěl k závěru, že již z existence protokolu o předání ze dne 3. 6. 2016, z něhož výslovně vyplývá, že bankovní účty specifikované v prvním exekučním příkazu (účty vedené u Komerční banky) jsou součástí převáděné části závodu, je zřejmé, že vůlí smluvních stran bylo tyto účty převést. Uvedené platí rovněž pro účty uvedené v druhém exekučním příkazu (účty vedené u UniCredit Bank), když návrhy na vyloučení těchto bankovních účtů z daňové exekuce podal i daňový dlužník. Skutečnost, že dané bankovní účty funkčně náleží k převáděné části závodu, žalobce dokládal výpisy z účtů specifikovaných v prvním exekučním příkazu. Žalobcem předložené podklady dle krajského soudu v souhrnu vypovídají o tom, že alespoň účty specifikované v prvním exekučním příkazu byly součástí převáděné části závodu, a žalobce k nim tedy nabyl vlastnické právo dne 3. 6. 2016. Žalovaný však tyto důkazy shledal nevěrohodnými, k čemuž se váže otázka unesení důkazního břemene žalovaným ohledně skutečností vyvracejících věrohodnost a průkaznost předložených důkazů.

Krajský soud tedy následně shrnul judikaturu vztahující se k otázce rozvržení důkazního břemene v daném typu řízení a konstatoval, že důkazní břemeno k prokázání vlastnického práva k bankovním účtům leží na žalobci, což účastníci nečiní sporným, rozdílně však přistupují k hodnocení věrohodnosti a průkaznosti žalobcem předložených důkazů. Krajský soud se s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, čj. 7 AfS 348/2018-32, v zásadě ztotožnil s žalobní argumentací. Uzavřel, že závěry žalovaného o nevěrohodnosti zejména protokolu o předání vycházejí z nepodložených konstrukcí žalovaného a nesprávného hodnocení věci. Kupní smlouva předvíдалa existenci zápisu o předání. Skutečnost, že tato listina byla následně nazvána jako protokol, nemá vliv na její důkazní sílu. Krajský soud se rovněž ztotožnil s žalobcem v tom, že „žalovaný není konstantně s to rozeznat notářský zápis (tj. veřejnou listinu) od notářsky ověřeného podpisu na soukromoprávní listině“. Kupní smlouva byla uzavřena v zákonem stanovené písemné formě, v níž byl vyhotoven rovněž protokol o předání, nelze tedy klást k tíži žalobce, pokud nezvolil formu přísnější.

K tvrzení žalovaného o antedataci protokolu krajský soud uvedl, že je podloženo pouze sérií domněnek směřujících k závěru o účelovosti jednání žalobce. Dodal, že i kdyby byl daný protokol antedatován, je s ohledem na právní úpravu obsaženou v občanském zákoníku stále možné, že vlastnické právo přešlo na žalobce dne 3. 6. 2016, neboť v soukromém právu v zásadě není antedatace překážkou. Dle krajského soudu měl žalovaný převod vlastnického práva k bankovním účtům zjistit tak, že by žalobce požádal např. o výpisy z účtů vedených u Komerční banky z června či července 2016, z nichž by zjistil, zda jsou účty užívány k hrazení mezd zaměstnanců náležejících k převedené části závodu a pohledávek souvisejících s činností závodu. Závěr o nedůvěryhodnosti žalobcem předložených důkazů dle krajského soudu neobstojí, zásada volného hodnocení důkazů totiž nemůže být bezbřehá a představovat prostředek k realizaci svévole správce daně, který se jako oprávněný snaží domoci uhrazení pohledávky za daňovým dlužníkem. Žalovaný neměl přistupovat k zamítnutí odvolání žalobce, nýbrž jej měl v případě přetrvávajících pochybností vyzvat k doložení dalších důkazů, které by prokázaly, že bankovní účty specifikované v exekučních příkazech byly součástí převedené části závodu. Krajský soud připustil, že v případě jednoho z bankovních účtů, které byly vedeny u UniCredit Bank, shledal předložené důkazy vzájemně rozpornými, resp. odporujícími tvrzením žalobce. Na daný účet totiž měla být hrazena kupní cena za převáděnou část závodu. Toto zjištění však nelze vztahovat na zbylé účty, u nichž si žalovaný mohl a měl vyžádat další důkazy prokazující tvrzení o převodu vlastnického práva na žalobce. Rovněž ze způsobu určení kupní ceny lze jen stěží usuzovat, zda jsou některé věci, ať již značně vyšší, či nižší hodnoty, součástí převodu, či nikoliv. Daňové orgány dle krajského soudu rovněž nedostatečně odůvodnily, proč se téměř vůbec nezabývaly zněním dodatků k smlouvě o vedení účtu u Komerční banky. Daňové orgány pouze upozorňovaly na pozdní oznámení převodu bance, což možná svědčí o pomalosti obchodního vedení žalobce, nikoliv však o okamžiku převodu či skutečnosti, zda byly

předmětné účty skutečně součástí převáděné části závodu. Názor žalovaného, že se v případě pochybení banky, která nesprávně vyplátila žalovanému finanční prostředky z titulu daňové exekuce, má žalovaný domáhat náhrady škody u dané banky, byl dle krajského soudu zcela mylný a popíral smysl institutu vyloučení majetku z daňové exekuce.

Krajský soud podotkl, že argumentace žalovaného směřuje k tomu, že převedení daných bankovních účtů, zejména těch vedených u Komerční banky, bylo ze strany žalobce a daňového dlužníka účelové, a připomněl, že v těchto případech je zapotřebí využít institut odporovatelnosti zakotvený v § 2181 občanského zákoníku a domáhat se u soudu vyslovení relativní neúčinnosti převodu části závodu.

Krajský soud dále ve stručnosti uzavřel, že chybné označení návrhu žalobce na vyloučení „finančních prostředků na účtech“ namísto samotných bankovních účtů, považoval za bezpředmětné, neboť podání se posuzuje podle jeho skutečného obsahu, o němž daňové orgány zjevně neměly pochyb.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle něhož napadené rozhodnutí nemá oporu ve spisové dokumentaci a vyžaduje její zásadní doplnění. Stěžovatel měl za to, že skutkový stav věci byl zjištěn dostatečně a jeho rozhodnutí je přezkoumatelné. Dle stěžovatele se krajský soud pouze neztotožnil s jím provedeným hodnocením důkazů, neuvědomil si však, že v řízení o vyloučení majetku z daňové exekuce je na navrhovatel, aby dostatečně přesvědčivě prokázal, že mu svédčí právo k majetku nepřipouštějící provedení daňové exekuce. Závěr o mizivé důkazní síle žalobcem předloženého zápisu o převodu části závodu byl navíc podložen racionální úvahou vystavěnou na několika nepřímých důkazech. Zatímco smlouva o koupi části závodu byla opatřena notářsky ověřenými podpisy, zápis o předání nikoliv, bylo tedy snadné jej antedatovat. Kupní cena za prodej závodu činila 1 000 000 Kč, na bankovních účtech, které požadoval žalobce vyloučit z daňové exekuce, však bylo deponováno zhruba 1 400 000 Kč, transakce tedy postrádá ekonomické opodstatnění. Kupní smlouva se zápisem o předání výslovně nepočítala, čímž umožnila antedataci zápisu o předání. Ke změně majitele daných bankovních účtů mělo dojít dne 3. 6. 2016, došlo k tomu však až dne 13. 7. 2016, kdy byly v Komerční bance podepsány dodatky ke smlouvě. Žalobce nejprve navrhl vyloučení peněžních prostředků na všech bankovních účtech zasažených daňovou exekucí, v odvolání však již požadoval pouze vyloučení bankovních účtů vedených u Komerční banky, neboť na jednom z těchto účtů byly deponovány v podstatě veškeré k vyloučení požadované peněžní prostředky. Mezi daňovým dlužníkem a žalobcem existuje personální propojení, neboť R. S. byl od dne 31. 12. 2015 do dne 5. 4. 2017 členem dozorčí rady daňového dlužníka a od dne 26. 4. 2016 je členem představenstva žalobce. Stěžovatel rovněž dodal, že i kdyby bylo zapotřebí doplnit dokazování, jak uvedl krajský soud, nešlo by o zásadní doplnění dokazování, a nebyl zde tedy důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Dle stěžovatele krajský soud rovněž nesprávně vyložil ustanovení občanského zákoníku. Konkrétně stěžovatel považoval za nesprávný závěr prezentovaný v bodě 36 a násl. napadeného rozsudku. Dle stěžovatele nelze v případě převodu části závodu v souladu s § 2183 občanského zákoníku uplatnit obdobně § 2179 odst. 2 větu první občanského zákoníku, neboť by tím *ad absurdum* došlo vždy k převodu celého závodu.

Stěžovatel rovněž poukázal na rozpor v hodnocení důkazů krajským soudem. Dle stěžovatele krajský soud hodnotil žalobcem předložené důkazy zcela nekriticky, zatímco důkazy, z nichž vyšel stěžovatel, vyhodnotil bez bližšího odůvodnění jako nedostatečné. Krajský soud vyhodnotil odpověď banky na výzvu ke sdělení majitele účtu jako pochybení banky, neposoudil však, jak je možné, že ke dni právní moci exekučních příkazů byl dle banky majitelem účtu s dispozičními oprávněními daňový dlužník. To vše za situace, kdy dodatky ke kupní smlouvě, v nichž měly být bankovní účty specifikovány, byly podepsány až dne 13. 7. 2016, přičemž dle nich měly být dané účty převedeny již dne 3. 6. 2016. Sepsání dodatku dne 13. 7. 2016 a následně informování banky již z logiky věci nemůže mít vliv na skutečnosti, které tomuto postupu předcházely. Stěžovatel dále znovu upozornil na skutečnost, že na jeden z převáděných účtů měla být hrazena kupní cena za převod závodu, přičemž odmítl závěr krajského soudu o tom, že se tato skutečnost vztahuje pouze k vyloučení daného účtu, ne dalších účtů, jejichž vyloučení z exekuce žalobce požadoval. Daný závěr byl dle stěžovatele zkratkovitý, neboť předmětem sporu je převod všech bankovních účtů v jeden okamžik. Ze shromážděných podkladů nevyplývalo, že by s některými z bankovních účtů mělo být zacházeno jinak než s jinými.

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

Z odůvodnění:

[17] Nejvyšší správní soud na úvod zdůrazňuje, že stěžovatel napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí, jímž správce daně zamítl návrh žalobce na vyloučení majetku z exekuce podaný dle § 179 daňového řádu v rámci daňové exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb ve smyslu § 190 daňového řádu. Daňové orgány a krajský soud posuzovaly naplnění podmínek pro vyloučení žalobcem označeného majetku z exekuce, nezabývaly se však tím, zda povaha zvoleného způsobu exekuce vůbec připouští vyloučení majetku z exekuce postupem podle § 179 daňového řádu. Nejvyšší správní soud se tedy nejdříve zabýval touto otázkou, neboť pouze v případě, že bylo podání návrhu na vyloučení majetku z exekuce v posuzovaném případě přípustné, dává smysl se zabývat jeho důvodností, respektive naplněním podmínek stanovených v § 179 daňového řádu [srov. § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu].

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že žalobce původně navrhoval, aby správce daně vyloučil z daňové exekuce finanční prostředky na bankovních účtech specifikovaných v návrzích. Daňové orgány zdůraznily, že předmětem exekuce nejsou v posuzovaném případě peněžní prostředky na účtu jako takové, nýbrž pohledávka majitele účtu vůči bance založená smlouvou o účtu. Ani s tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit.

[19] Daňovou exekuci příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb upravuje § 190 daňového řádu takto:

„(1) Daňová exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb se provede odepsáním peněžních prostředků dlužníka z jeho účtu, vedeného v jakémkoliv měně, do výše částky uvedené v exekučním příkazu a jejich vyplacením správci daně. Exekuční příkaz se doručí poskytovateli platebních služeb dříve než dlužníkovi.

(2) Poskytovatel platebních služeb je povinen od okamžiku, kdy mu byl doručen exekuční příkaz, po dobu trvání daňové exekuce nevyplácet peněžní prostředky z účtu dlužníka, ze kterého je příkázána pohledávka, neprovádět na ně započtení a ani jinak s nimi nenakládat, a to až do výše částky uvedené v exekučním příkazu; to se týká i peněžních prostředků, které dojdou na tento účet do 6 měsíců ode dne vyrozumění o právní moci exekučního příkazu.

- 1. Je-li daňová exekuce nařizována na více účtů, stanoví správce daně v exekučním příkazu pořadí účtů, v jakém je poskytovatel platebních služeb povinen z nich odepsat peněžní prostředky.“*

[20] Institut vyloučení majetku z exekuce je zakotven v § 179 odst. 1 daňového řádu: *„Po nařízení daňové exekuce správce daně na návrh osoby, které svědčí právo k majetku nepřipouštějící provedení exekuce nebo osoby, které je exekučním příkazem ukládána povinnost ohledně takového majetku, popřípadě z moci úřední, rozhodnutím vyloučí z daňové exekuce majetek, kterému svědčí právo nepřipouštějící provedení exekuce; příjemcem tohoto rozhodnutí je dlužník a další osoby, které podaly návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce.“*

[21] Dle § 177 odst. 1 daňového řádu přitom platí, že *„[n]estanoví-li tento zákon jinak, postupuje se při daňové exekuci podle občanského soudního řádu“*. Daňová exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb je obdobou výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu upraveného v § 303 a násl. o. s. ř. Návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce je pak obdobou vylučovací (excindační) žaloby ve smyslu § 267 o. s. ř. V posuzované věci lze tedy přiměřeně vyjit rovněž z judikatury soudů rozhodujících v občanském soudním řízení týkající se výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu, respektive vylučovací žaloby.

[22] Specifickou povahou výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu se zabýval Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 20 Cdo 2933/2011, v němž konstatoval, že provedení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu zákon svěřuje peněžnímu ústavu. Peněžní ústav je proto také plně odpovědný za to, že výkon rozhodnutí provede tak, jak mu to ukládá zákon. Dnem právní moci usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí se zakládá zvláštní právní vztah mezi oprávněným, povinným a peněžním ústavem (tzv. úkojně právo), který mimo jiné poskytuje oprávněnému právo, aby uspokojil svou

pohledávku za povinným z peněžních prostředků uložených na jeho účtu u peněžního ústavu; právo na uspokojení své pohledávky má ode dne, kdy bylo peněžnímu ústavu doručeno vyrozumění o tom, že usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí nabylo právní moci. V případě, že peněžní ústav nesplní povinnosti uložené mu v usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí, dává úkojně právo oprávněnému formální aktivní legitimaci uplatňovat vlastním jménem výkonem rozhodnutí příkázanou pohledávku vůči peněžnímu ústavu. Na oprávněného se tímto způsobem převádí formální aktivní legitimace povinného jako majitele účtu, aniž by jinak bylo zasazeno do právních poměrů mezi povinným a peněžním ústavem založených například smlouvou o vkladovém účtu. Tzv. úkojně právo tedy nemá původ v hmotném právu; zakládá se výlučně na právu procesním (exekucním).

[23] K povaze úkojného práva se Nejvyšší soud vyjádřil rovněž v rozsudku ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. 20 Cdo 2414/2012, v němž se sice zabýval případem exekuce příkázáním jiné pohledávky než z účtu u peněžního ústavu, to však na podstatě samotného úkojného práva nic nemění: „*Příkázáním tzv. jiné peněžité pohledávky (§ 312 a násl. o. s. ř.) vzniká oprávněnému k postižené pohledávce povinného za jeho dlužníkem (poddlužníkem) tzv. úkojně právo, a to až do výše vymáhané pohledávky s příslušenstvím. Dlužník povinného proto také nese odpovědnost za to, že výkon rozhodnutí provedl tak, jak mu to ukládá zákon v ustanovení § 314 o. s. ř. Provedení exekuce (výkonu rozhodnutí) tedy v takovém případě náleží (zákon svěřuje) dlužníku povinného (poddlužníkovi) a je pouze na něm, aby posoudil, zda exekuce (výkon rozhodnutí) může být také provedena (proveden). Dospěje-li dlužník povinného (poddlužník) k závěru, že ve skutečnosti proti němu povinný nemá příkázanou pohledávku, není povinen to oznámit soudu, vybrž oprávněnému, a současně mu sdělit důvody, proč nařízená exekuce (výkon rozhodnutí) nemůže být provedena (proveden), a tímto způsobem se pokusit zabránit podání poddlužnické žaloby oprávněným. Jestliže poddlužník nevyplatí oprávněnému řádně a včas splatnou pohledávku, je oprávněný zákonem zmocněn vlastním jménem tuto pohledávku vymáhat. Tzv. úkojně právo má svůj základ v procesním právu a jeho smysl spočívá v tom, že poskytuje oprávněnému formálněprávní aktivní legitimaci k tomu, aby se domohl (za účelem uspokojení své vymáhané pohledávky) vlastním jménem na dlužníka povinného (poddlužníka) vyplacení příkázané pohledávky (zejména prostřednictvím tzv. poddlužnické žaloby nebo výkonu rozhodnutí podle ustanovení § 315 o. s. ř.), kdyby mu dlužník povinného (poddlužník) nevyplatil odpovídající plnění dobrovolně. Z titulu tohoto tzv. úkojného práva oprávněného je poddlužník povinen vyplatit oprávněnému příkázanou pohledávku, jen jestliže by měl podle práva takovou povinnost vůči povinnému v okamžiku, kdy mu bylo doručeno usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí. Není podstatné, že pohledávka povinného ještě případně nebyla splatná nebo měla z téhož právního důvodu vzniknout v budoucnu. Jestliže povinný vůči poddlužníku příkázanou pohledávku neměl nebo jestliže příkázaná pohledávka do té doby zanikla (například splněním nebo započtením), nedosáhne oprávněný z titulu tzv. úkojného práva uspokojení své vymáhané pohledávky (k tomu srov. např. rozsudek NS ze dne 21. prosince 2005, sp. zn. 29 Odo 921/2003, či rozsudek NS ze dne 27. května 2005, sp. zn. 20 Cdo 903/2004, na něž dovolatelka poukázala a který byl vydán právě v řízení o poddlužnické žalobě podle § 315 o. s. ř.).“*

[24] V dané souvislosti lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. 29 Cdo 48/2009, který se zabýval situací, kdy se banka domáhala vrácení bezdůvodného obohacení, které mělo vzniknout na straně České republiky tím, že banka na základě exekucního příkazu vydaného správcem daně převedla na účet správce daně stanovenou částku z účtu daňového dlužníka, s nímž však současně probíhalo insolvenční řízení. Vrchní soud v Praze totiž následně bance uložil povinnost zaplatit do konkursní podstaty úpade (resp. daňového dlužníka) částku zahrnující mimo jiné i sumu vyplacenou již dříve správci daně, neboť dospěl k závěru, že banka porušila § 14 a § 18 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, v relevantním znění. Banka tedy měla za to, že na straně správce daně (resp. České republiky) došlo k bezdůvodnému obohacení na její úkor. Nejvyšší soud se však s tímto názorem neztotožnil:

„*Již ze samotné povahy institutu příkázání pohledávky z (běžného) účtu u peněžního ústavu (§ 303 až § 311 o. s. ř.) je nepochybné, že plní-li banka dle exekucního příkazu, vždy plní „ze svého“ (a nikoli za použití peněžních prostředků majitele účtu), a to na úhradu dluhu majitele účtu (nikoli svého dluhu) s tím, že v rozsahu realizovaného plnění (limitovaného výši částky vymáhané exekucním příkazem) zaniká pohledávka majitele (běžného) účtu za bankou. V takovém případě vždy banka plní a oprávněný plnění přijímá s vědomím, že jde (maximálně však do výše pohledávky z titulu smlouvy o běžném účtu) o plnění na dluh třetí osoby (majitele běžného účtu – povinného dle exekucního příkazu).*

Skutečnost, že následně (po realizaci exekučního příkazu bankou) bylo pravomocným rozhodnutím soudu ‚konstatováno‘, že zde byla osoba, které svědčilo ve vztahu k pohledávce společnosti vůči bance ze smlouvy o běžném účtu přednostní právo (jinak řečeno, že banka měla pohledávku společnosti uspokojit nikoli k rukám oprávněného – správce daně, nýbrž ve prospěch třetí osoby), a banka byla zavázána ve prospěch této osoby plnit a svou povinnost splnila, neznamená, že se původní plnění podle exekučního příkazu stalo plněním bez právního důvodu. I za této situace došlo plněním banky oprávněnému (správci daně) k zániku pohledávky oprávněného (správce daně) za povinným (společností), přičemž v tomto rozsahu se bezdůvodně na úkor banky obohatil povinný (společnost), jehož závazek vůči oprávněnému zanikl, a nikoli oprávněný (správce daně); přitom jde o bezdůvodné obohacení vzniklé plněním za jiného ve smyslu ustanovení § 454 občanského zákoníku (k vědomosti banky a oprávněného, že jde o plnění za jiného, bylo-li toto plnění realizováno v rozsahu nepřevyšujícím pohledávku povinného za bankou z běžného účtu – viz argumentace shora).“

[25] Z citované judikatury vyplývá, že v případě daňové exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb se (obdobně jako v případě výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu) nezasahuje do práv třetích osob tak, že by správce daně mohl přímo postihnout jejich majetek, nařízením exekuce se zakládá toliko úkojně právo správce daně vůči podlužníkovi (poskytovateli platebních služeb). V takovém případě je na poskytovateli platebních služeb, aby posoudil, zda exekuce může být provedena a popřípadě sdělil správci daně, že tomu tak není (např. z toho důvodu, že daňový dlužník nemá vůči poskytovateli platebních služeb pohledávku). Správci daně rovněž z úkojného práva vyplývá možnost domáhat se zaplacení vymáhané částky prostřednictvím tzv. podlužnické žaloby podané vůči poskytovateli platebních služeb (§ 186 odst. 3 daňového řádu). Na existenci hmotněprávních oprávnění třetích osob vůči poskytovateli platebních služeb však nařízení exekuce ani její případné provedení nemá žádný vliv. Plnil-li poskytovatel platebních služeb správci daně na základě exekučního příkazu za daňového dlužníka, který však již vůči poskytovateli platebních služeb neměl pohledávku (např. proto, že „převedel“ svůj účet na jiný subjekt), vzniklo na straně daňového dlužníka bezdůvodné obohacení na úkor banky, která za něj plnila, co měl po právu plnit sám (viz § 2991 občanského zákoníku). Z uvedeného je patrné, že pohledávka osoby, na níž daňový dlužník „převedel“ (před nařízením daňové exekuce) svůj účet (tj. postoupil mu svou pohledávku), vůči poskytovateli platebních služeb není nařízením exekuce dotčena a případným vyplacením částky stanovené v exekučním příkazu na účet správce daně dluh poskytovatele platebních služeb vůči novému majiteli účtu nezaniká. Pokud tedy poskytovatel platebních služeb odmítá pohledávku nového majitele účtu uspokojit s tím, že zcela či částečně zanikla plněním na základě exekučního příkazu vydaného proti předchozímu majiteli účtu (daňovému dlužníkovi), musí se nový majitel účtu domáhat svého práva žalobou podanou vůči poskytovateli platebních služeb u příslušného soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení.

[26] Nelze tedy než uzavřít, že v případě daňové exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb je již z povahy věci vyloučeno domáhat se vyloučení majetku z exekuce ve smyslu § 179 daňového řádu, neboť nepřipadá v úvahu, že by byl exekucí přímo postižen majetek třetích osob. Předestřený názor odpovídá rovněž stanovisku doktríny (viz např. Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 1111; Matyášová, L.; Grossová, M., E. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. 2. aktual. a dopl. vyd. Praha : Leges, 2015, komentář k § 179 nebo Koukalová, K. Vyloučení majetku z daňové exekuce dle daňového řádu a jeho specifika. *Daně a právo v praxi*. 2020, č. 11).

Kompetenční spory: ochrana pořádku ve státní správě jako vnitřní věc

k § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění k 16. 2. 2022 (v textu jen „kompetenční zákon“)

Ochrana pořádku ve státní správě (zde zájem na správném zjištění skutkového stavu) je vnitřní věcí ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Ačkoli tyto věci nelze podřadit pod pojmy uvedené v § 12 odst. 1 písm. a) tohoto zákona

a nejsou uvedeny ani v demonstrativním výčtu dalších vnitřních věcí, jde o věci týkající se vnitřních záležitostí státu, které z oblastí uvedených v daném ustanovení nevybočují. Ochrana pořádku ve státní správě proto patří do působnosti Ministerstva vnitra.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2022, čj. Komp 2/2021-21)

Věc: Ministerstvo dopravy proti Ministerstvu vnitra, za účasti M. G., o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Úřad městského obvodu Plzeň 2 Slovany uznal rozhodnutím ze dne 17. 9. 2020 M. G. (osoba zúčastněná na řízení) vinným ze spáchání přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícího se na více úsecích státní správy dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Přestupku se měl dopustit tím, že podal jako svědek nepravdivou výpověď v řízení o přestupku na úseku provozu na pozemních komunikacích.

Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení odvolání a v jeho doplnění rovněž vznesla námitku podjatosti vůči všem úředním osobám Magistrátu města Plzně, který měl o odvolání rozhodovat. Krajský úřad Plzeňského kraje poté vydal dne 14. 12. 2020 usnesení, kterým zamítl námitku systémové podjatosti vůči všem úředním osobám magistrátu.

Proti usnesení krajského úřadu ze dne 14. 12. 2020 podala osoba zúčastněná na řízení odvolání. Krajský úřad poté požádal Ministerstvo dopravy o stanovisko k tomu, kdo je věcně příslušný o odvolání rozhodnout. Ministerstvo dopravy (žalobce) ve svém stanovisku ze dne 21. 12. 2020 sdělilo, že není příslušné k projednání věci, protože ústředním orgánem zde je Ministerstvo vnitra. Krajský úřad na základě tohoto stanoviska zaslal dne 8. 1. 2021 spis Ministerstvu vnitra k rozhodnutí o odvolání.

Ministerstvo vnitra (žalovaný) však ve svém stanovisku ze dne 8. 2. 2021 vyslovalo s názorem žalobce neshodu. Uvedlo, že příslušný je žalobce, a spisovou dokumentaci vrátilo zpět krajskému úřadu. Ten ji následně postoupil žalobci. Žalobce spisovou dokumentaci ve snaze vyhnout se kompetenčnímu sporu znovu přípisem ze dne 9. 3. 2021 zaslal žalovanému, který však v přípise ze dne 6. 4. 2021 setrval na stanovisku o své nepřislušnosti. Následně proběhla komunikace mezi náměstky obou ministerstev, která však k řešení situace nevedla.

Žalobce poté podal dne 24. 8. 2021 kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Dle žalobce ve věci vznikl záporný kompetenční spor. Žalobce je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy, pod kterou projednávána věc nespadá. Povinnost svědka vypovídat pravdu je upravena v § 55 odst. 1 správního řádu, nikoliv v předpise týkajícím se dopravy. Účelem přestupku dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích je zájem na správném zjištění skutkového stavu, což zjevně nespadá pod úsek dopravy.

Působnost dle žalobce měl žalovaný dle § 103 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), protože jde o věc ochrany výkonu veřejné moci, což je vnitřní věc pro oblast veřejného pořádku a vnitřní věcí ve smyslu § 12 odst. 1 písm. a) kompetenčního zákona. Případně má žalovaný působnost dle § 103 odst. 4 přestupkového zákona. Žalobce dále upozornil na nález Ústavního soudu z 29. 1. 1998, III. ÚS 299/97, který v obdobné věci určil působnost žalovaného.

Žalovaný uvedl, že v projednáváné věci byla nepravdivá svědecká výpověď podána v rámci řízení o přestupku dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), jenž spadá do působnosti žalobce. Ve věci se má aplikovat § 103 odst. 3 přestupkového zákona, nikoliv jeho odst. 4. Porušení povinnosti dané správním řádem jako obecným předpisem nezakládá automaticky působnost žalovaného. Rozhodující je úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti; ve věci šlo o úsek přestupků dle zákona o silničním provozu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušné k projednání odvolání proti usnesení Krajského úřadu Plzeňského kraje o námitce podjatosti v řízení o přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícímu se na více úsecích státní správy je Ministerstvo vnitra.

Z odůvodnění:

[14] Z předložené spisové dokumentace je zřejmé, že předmětem kompetenčního sporu je určení správního orgánu příslušného zabývat se odvoláním proti usnesení o námitce podjatosti v řízení o přestupku proti pořádku

ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích.

[15] Výkon působnosti ve věcech přestupků upravuje § 103 přestupkového zákona. Dle odst. 3 citovaného ustanovení je ústředním správním úřadem ve věci přestupků „ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek“. Odstavec 4 téhož ustanovení stanoví zbytkovou působnost žalovaného pro případy, že nelze ústřední správní úřad určit podle odstavce 3 a k projednání přestupku jsou příslušné orgány obce nebo kraje.

[16] V souladu se systematikou § 103 přestupkového zákona zkoumal soud nejprve, zda je zde orgán příslušný dle odst. 3. To znamená, že se zaměřil na otázku, o jaký úsek státní správy, na němž došlo k porušení povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek, se jedná.

[17] Ustanovení § 2 zákona o některých přestupcích upravuje přestupky, které jsou v principu převzate z § 21 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a jejichž společným cílem je poskytování ochrany před širokým spektrem jednání, v zásadě zahrnujícím zásahy do činností správních orgánů na různých úsecích státní správy. Spáchání těchto přestupků není omezeno na určitý specializovaný úsek činnosti státní správy, proto bývají označovány za „průřezové“ (Strakoš, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, k § 2).

[18] Nadpis § 2 zákona o některých přestupcích zní: „Přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy“. Nadpis vyjadřuje, že tyto přestupky se obvykle vyskytují ve více oblastech v širším slova smyslu; svědek může podat nepravdivou či neúplnou výpověď v řízení o dopravním přestupku i ve stavebním řízení. Dle Nejvyššího správního soudu je v této situaci třeba obecně rozlišovat dvě řízení, která lze označit jako primární a sekundární. Primární řízení či výkon působnosti správního orgánu spadá do libovolné oblasti státní správy, jak vyjadřuje nadpis § 2 citovaného zákona. Samotný přestupek dle uvedeného ustanovení je pak páchan v rámci primárního řízení či souvisí s výkonem působnosti; řízení o tomto následném přestupku je z tohoto pohledu sekundární.

[19] Argumentace žalovaného stojí na totožnosti působnosti primárního a sekundárního řízení. Týká-li se primární řízení dopravy, automaticky se jí týká i řízení sekundární, které je z tohoto pohledu nesamostatné. Dle soudu tomu tak však není. Řízení o přestupku dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích je samostatným řízením, které není závislé na primárním řízení. Nejde o obdobu pořádkové pokuty či jiných pořádkových opatření, která jsou ukládána v rámci primárního řízení, z jejichž koncepce zřejmě žalovaný vychází. Jde o samostatný přestupek vymezený v samostatném zákoně.

[20] Podstata přestupku dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích spočívá v podání nepravdivé nebo neúplné svědecké výpovědi ve správním řízení. Povinnost vypovídat úplně a pravdivě stanoví § 55 odst. 1 správního řádu. Subjektem uvedeného přestupku může být každý, kdo vystupuje v pozici svědka. Subjektivní stránka spočívá v zavinění ve formě úmyslu. Objektívni stránka v podání neúplné či nepravdivé výpovědi. Druhým objektem je ochrana pořádku ve státní správě, individuálním objektem je zájem na správném zjištění skutkového stavu jako základu zákonného rozhodnutí ve správním řízení, nikoliv však ochrana vlastního řízení, které probíhá u správního orgánu (Strakoš, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, k § 2 odst. 2).

[21] Dle § 12 odst. 2 kompetenčního zákona plní žalovaný koordinační úlohu v oblasti správního řízení a správního trestání. Koordinační úloha však není působností.

[22] Působnost žalovanému stanoví § 12 odst. 1 kompetenčního zákona, dle kterého je „ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci“. Otázkou tak je, zda je ochrana pořádku ve státní správě, respektive zájem na správném zjištění skutkového stavu vnitřní věci. Žalobce výslovně odkazuje na § 12 odst. 1 písm. a) kompetenčního zákona, dle kterého je žalovaný ústředním orgánem státní správy zejména pro veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti ve vymezeném rozsahu. Nejvyšší správní soud se proto zabýval těmito pojmy.

[23] Spojení „vnitřní pořádek a bezpečnost“ užívají například zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, zákon č. 19/1997 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní a o změně a doplnění zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování

a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Naopak například zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), a zákon č. 14/2021 Sb., o nakládání se zbraněmi v některých případech ovlivňujících vnitřní pořádek nebo bezpečnost České republiky, užívají „vnitřní pořádek“ a „bezpečnost“ jako samostatné kategorie. Nelze tedy jednoznačně říci, že by existoval ustálený pojem *vnitřní pořádek a bezpečnost* užívaný napříč celým právním řádem s jedním významem, jehož složky jsou nerozlučné. Nejvyšší správní soud se proto zaměřil pouze na jeho užití v kompetenčním zákoně.

[24] Kompetenční zákon ve znění od 8. 1. 1969 do 31. 12. 1992 v § 12 odst. 1 rozlišoval *vnitřní věci* na straně jedné a *veřejný pořádek a bezpečnost* na straně druhé, pojem *vnitřní pořádek* neznal. *Vnitřní věci* byly na stejné úrovni jako *veřejný pořádek a bezpečnost*, Nešlo tedy o pojem nadřazený, jak plyne z dnešního znění zákona. Původní znění kompetenčního zákona vypočítávalo *vnitřní věci* v závorce (územní členění republiky, státní symboly, věci matriční, státního občanství, občanských průkazů a cestovních dokladů, evidence obyvatelstva a pobytu cizinců, spolčovacích a shromažďovacích práva). Od 1. 1. 1971 byla závorka nahrazena slovem „zvláště“, mělo tedy jít o výčet demonstrativní. Výraznou změnu koncepce ustanovení přinesla od 1. 1. 1993 v souvislosti se vznikem samostatné České republiky až novela provedená zákonem č. 21/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se provádějí další opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky. Poprvé se zde objevují *věci vnitřního pořádku* a zároveň se *vnitřní věci* stávají nadřazeným pojmem, který zahrnuje celou působnost Ministerstva vnitra.

[25] Stručná důvodová zpráva k zákonu č. 21/1993 Sb. ohledně změn v působnosti žalovaného uvádí: „*Potřeba novelizovat ustanovení § 12 vychází zejména z toho, že ministerstvo vnitra převezme celou působnost federace ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti, včetně věcí ozbrojených bezpečnostních sborů, které ve federaci konkrétní úkoly ve zmíněné oblasti plní. Přitom je nutné přihlížet ke skutečnosti, že pro řadu těchto úkolů by v České republice nebyla ani obecná právní úprava (jde např. o otázky cestovních dokladů, pobytu cizinců, státních hranic, státního tajemství), podle níž by bylo možné dovodit příslušnost některého z existujících ústředních orgánů státní správy. [...].“ Důvodová zpráva tedy již hovoří o věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti a odkazuje na někdejší federální úpravu.*

[26] Z uvedeného plyne, že v současné době lze sice pojmy *vnitřní pořádek a bezpečnost* užívat samostatně, vždy však půjde o *vnitřní věci* ve smyslu kompetenčního zákona. Dle Nejvyššího správního soudu pak *věci vnitřního pořádku a bezpečnosti* v kompetenčním zákoně odkazují k bývalé federální úpravě a v souladu s ní je třeba § 12 odst. 1 písm. a) citovaného zákona vykládat.

[27] Na této úrovni upravovaly působnost federace postupně zákon č. 166/1968 Sb., o vymezení působnosti Československé socialistické republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti, zákon č. 128/1970 Sb., o vymezení působnosti Československé socialistické republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti, a zákon č. 384/1990 Sb., o vymezení působnosti České a Slovenské Federativní Republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti. Všechny tři uvedené zákony obsahují překrývající se výčty oblastí, které spadají do *vnitřního pořádku a bezpečnosti*. Nejvyšší správní soud pak vychází z posledně uvedeného zákona, protože bezprostředně předcházel účinnosti zákona č. 21/1993 Sb.

[28] Dle § 1 zákona č. 384/1990 Sb. byly oblastmi *věcí vnitřního pořádku a bezpečnosti* ochrana ústavního zřízení, obrana a bezpečnost státu, boj proti terorismu, trestná činnost ve spojení s cizinou a drogová organizovaná trestná činnost, spolupráce s Interpolem, speciální expertizní činnost, ochrana státního, hospodářského a služebního tajemství, řízení šifrové služby, ochrana státních hranic, ochrana ústavních činitelů České a Slovenské Federativní Republiky, výkon státní správy v oboru cestovních dokladů, povolování vstupu na území, povolování pobytu cizinců, státních hranic, státních symbolů a organizací s mezinárodním prvkem. Nejde sice o zcela úplný výčet *věcí vnitřního pořádku a bezpečnosti* (mohly ještě existovat věci pouze v působnosti federálních republik), jejich povaha ale byla obdobná.

[29] Ustanovení § 12 odst. 1 kompetenčního zákona dále zavádí podkategorii *veřejný pořádek*, jak plyne z jeho znění, konkrétně slov „další věci“, která spadá do *věcí vnitřního pořádku a bezpečnosti*.

[30] Výše uvedený výklad aplikoval Nejvyšší správní soud na projednávanou věc. O podoblast *veřejného pořádku* ve věci nejde. Tento neurčitý pojem obecně zahrnuje souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti (Hendrych, D. a kol., *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, heslo Veřejný pořádek.). V projednávané věci však není předmětem chování na veřejnosti.

[31] Ve věci nejde ani o *věc vnitřního pořádku a bezpečnosti*. Ochrana pořádku ve státní správě, respektive zájem na správném zjištění skutkového stavu, nespadá pod pojem *věc vnitřního pořádku a bezpečnosti* interpretovaný pomocí bývalé federální úpravy, a to ani za pomoci argumentu stejného druhu (*eiusdem generis*) z výčtu uvedeného v bodě [28] tohoto rozhodnutí. Věci vnitřního pořádku a bezpečnosti se dotýkají ochrany existence státu, jeho činitelů a jeho suverenity, případně závažné trestné činnosti. Nejbližší má k projednávané věci ochrana ústavního pořádku, která se však svou závažností zcela odlišuje od projednávané věci, jde o jiný druh.

[32] Z uvedeného plyne, že na projednávanou věc § 12 odst. 1 písm. a) kompetenčního zákona nedopadá. Výčet v tomto odstavci je však demonstrativní, a proto by se stále mohlo jednat o *vnitřní věc*.

[33] Pojem *vnitřní věci* je třeba vykládat široce, a to nejméně ze tří důvodů: 1) výčet § 12 odst. 1 je demonstrativní a různorodý, 2) novela kompetenčního zákona č. 21/1993 Sb. učinila z *vnitřních věcí* zcela obecný pojem, 3) žalovaný má historicky obecnou působnost uvnitř státu.

[34] K prvnímu důvodu: Z výčtu § 12 odst. 1 kompetenčního zákona je patrné, že zahrnuje různé nesouvisějící oblasti. Stojí tu vedle sebe požární ochrana, zbraně, veřejné sbírky či státní symboly, které nemají žádnou úzkou souvislost. Nelze tedy nalézt jednotící kritérium výčtu, zcela obecně lze pouze říci, že jde o věci směřující dovnitř státu. Dále je výčet demonstrativní, jak dokládá slovo „zejména“.

[35] K druhému důvodu: Dle původního znění kompetenčního zákona zahrnovaly *vnitřní věci* územní členění republiky, státní symboly, věci matriční, státního občanství, občanských průkazů a cestovních dokladů, evidence obyvatelstva a pobytu cizinců, společenství a shromažďovacího práva. Současné znění zákona demonstrativní výčet rozšířilo o věci veřejného pořádku a bezpečnosti, archivnictví a spisovou službu, požární ochranu, krizové řízení, kterážto oblasti nebyly původně považovány za vnitřní věci, ale za oblasti souhradné s *vnitřními věcmi*. Výčet se rovněž rozšířil o oblasti, které původní znění zákona neznalo, například elektronickou identifikaci či oblast informačních systémů veřejné správy. Je tedy zřejmé, že se *vnitřní věci* staly zcela obecnou kategorií. Původní omezené pojetí bylo právní úpravou překonáno.

[36] K třetímu důvodu: Ministerstvo vnitra vzniklo jako jedno z pěti původních ministerstev ministerské rady zřízené nejvyšším rozhodnutím ze 17. 3. 1848, č. 30 Sb. pol. z. Rakouský císař zřídil ministerstvo zahraničí a císařského domu (vzniklo z domácí, dvorské a státní kanceláře), v jehož čele stál státní kancléř, ministerstvo vnitra (nahradilo spojenou česko-rakouskou dvorskou kancelář), ministerstvo spravedlnosti (z Nejvyššího soudního místa), ministerstvo financí (z dvorské komory) a ministerstvo války (z dvorské válečné rady). V působnosti Ministerstva vnitra byly všechny vnitřní záležitosti státu krom justice a financí. Vzápětí se však od něj však odloučila Ministerstvo kultu a vyučování a Ministerstvo obchodu, čímž byla jeho agenda ztenčena. V letech 1860 až 1867 pak bylo dočasně zrušeno a nahrazeno státním ministerstvem. Agendu Ministerstva vnitra šlo v rakouské monarchii přibližně vymezit tak, že má vyřizovat všechny agendy správy politické, které nejsou výslovně přikázány ministerstvu jinému (Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha : Jednota právnická, 1905, s. 35). Dle Weyra měla pak tato zásada platit rovněž v právu československém po roce 1918, rozhodně ji doporučoval stanovit *de lege ferenda* (Weyr, F. Ministerstva. In Hácha, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 613.).

[37] Žalovaný, respektive jeho předchůdci, měl tedy obecnou působnost týkající se všech věcí uvnitř státu. Uvedený závěr přijímá rovněž současná odborná literatura. Ministerstvo vnitra je ústředním správním úřadem, do jehož působnosti spadá problematika státní správy i samosprávy v obecné rovině, tedy za předpokladu, že ji zákon výslovně nesvěřuje jinému ústřednímu správnímu úřadu (Kněžínek, J. *Kompetenční zákon*. Komentář.

Praha : Wolters Kluwer, 2016, k § 12). V souladu s uvedenou koncepcí je rovněž § 103 odst. 4 přestupkového zákona, který činí žalovaného příslušného, pokud nelze určit jiný orgán.

[38] Lze tedy uzavřít, že *vnitřní věci* jsou pojmem, který zahrnuje veškeré záležitosti směřující dovnitř státu. Jde o pojem obecný a zbytkový, pokrývající agendy, které nejsou upraveny zvláštním vymezením a přiřčeny do působnosti jiného orgánu.

[39] Projednávaná věc spadá pod *vnitřní věci*. Ochrana pořádku ve státní správě, respektive zájem na správném zjištění skutkového stavu, je *vnitřní věcí* ve smyslu § 12 odst. 1 kompetenčního zákona. Jde o věc týkající se vnitřní záležitosti státu, která není svěřena žádnému jinému ústřednímu orgánu státní správy. Zároveň nijak nevybočuje z oblastí uvedených v demonstračním výčtu citovaného ustanovení.

[40] Úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích, náleží do působnosti žalovaného.

[41] Nejvyšší správní soud rovněž uvážil praktické dopady svého právního názoru. Rozlišení primárního a sekundárního řízení a určení jednoho ústředního orgánu státní správy, do jehož gesce budou spadat přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy, přispěje k jednotě správní praxe v této oblasti. Opačné řešení by mohlo vést k tomu, že by právně zcela obdobné situace mohly být posuzovány rozdílně, což by odporovalo zásadě právní jistoty.

4320

Kompetenční spory: odvolání proti rozhodnutí o žádosti o informace; příspěvková organizace zřízená krajem

k § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 61/2006 Sb. a č. 111/2019 Sb. (v textu jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“)

Rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí příspěvkové organizace zřízené krajem, kterým byla odmítnuta žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, přísluší podle § 20 odst. 5 citovaného zákona Úřadu pro ochranu osobních údajů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2022, čj. Komp 3/2021-26)

Prejudikatura: č. 2343/2011 Sb. NSS, č. 4105/2021 Sb. NSS, č. 4112/2021 Sb. NSS a č. 4230/2021 Sb. NSS.

Věc: Krajský úřad Jihočeského kraje proti Úřadu pro ochranu osobních údajů, za účasti J. P., o určení příslušnosti mezi orgánem územní samosprávy a ústředním správním úřadem.

Žadatel se dne 26. 7. 2021 obrátil na Správu a údržbu silnic Jihočeského kraje s žádostí o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jeho žádost byla rozhodnutím ze dne 26. 8. 2021 odmítnuta. Rozhodnutí obsahovalo poučení o možnosti podat odvolání, o kterém dle poučení rozhoduje Úřad pro ochranu osobních údajů.

Žadatel odvolání podal, přičemž jej podal Úřadu pro ochranu osobních údajů, tedy žalovanému. Žalovaný usnesením ze dne 13. 9. 2021 vyslovil svou nepřislušnost k přijetí a projednání odvolání a zároveň v usnesení uvedl, že o podaném odvolání má rozhodovat Krajský úřad Jihočeského kraje, tedy žalobce.

Žalobce ve sdělení žalovanému ze dne 8. 10. 2021 vyjádřil svůj nesouhlas s takovým určením orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání. Žalovaný ve sdělení ze dne 19. 10. 2021 setrval na svém právním názoru, že není orgánem příslušným k vyřízení odvolání, nýbrž že příslušným orgánem je žalobce.

Žalobce podal k Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu, ve které uvedl, že v případě příspěvkových organizací územních samosprávních celků správní řád nestanovuje, který orgán je nadřízeným orgánem. Podle zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování

osobních údajů, pokud není možné nadřízený orgán určit dle pravidel v § 178 správního řádu, plní funkci nadřízeného orgánu Úřad pro ochranu osobních údajů, tedy žalovaný. Tato situace nastala dle názoru žalobce i v tomto případě.

Žalobce poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2012, čj. 30 A 118/2010-46, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010-60, podle nichž nadřízeným orgánem příspěvkové organizace územního samosprávného celku je rada územního samosprávného celku, nicméně upozornil, že tato rozhodnutí byla přijata před účinností zákona č. 111/2019 Sb.

Žalobce poukázal rovněž na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, čj. Komp 2/2020-44, a ze dne 27. 7. 2021, čj. Komp 3/2020-35, v nichž Nejvyšší správní soud vyslovil, že v případě, kdy příspěvková organizace není správním orgánem a nevykonává vrchnostenskou správu, je odvolacím orgánem Úřad pro ochranu osobních údajů.

Žalovaný ve svém vyjádření v prvé řadě uvedl, že jeho sdělení, který orgán by mohl být příslušný k vyřízení odvolání, bylo nad rámec napadeného usnesení, a nebylo tedy závazným právním názorem. Žalovaný se k řešení otázky příslušnosti ani nemohl dostat, neboť žadatelem podané odvolání bylo v jeho dispozici toliko fakticky, ještě před provedením úkonů ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu nebylo podle uvedeného ustanovení předloženo žalovanému, a nelze tedy dovozovat, že by vznikl právně relevantní negativní kompetenční spor. Žalovaný tedy rozhodoval výlučně o tom, že k postupu dle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím je příslušný jedině povinný subjekt.

Dále žalovaný uvedl, že žalobce se nesprávně domnívá, že ho žalovaný považuje za nadřízený orgán. Žalovaný žalobci jednoznačně sdělil, že nadřízeným orgánem je Jihočeský kraj.

Dále žalovaný argumentoval pro svůj závěr, že nadřízený orgán lze určit dle § 178 odst. 2 správního řádu a nadřízeným orgánem je Jihočeský kraj.

Rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. Komp 2/2020-44 a čj. Komp 3/2020-35 dle žalovaného nelze vztáhnout na nyní projednávanou věc. V uvedených věcech byla povinným subjektem státní příspěvková organizace Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism. V nyní projednávané věci se jedná o příspěvkovou organizaci zřízenou územním samosprávným celkem. Vztah mezi zřizovatelem – státem a státní příspěvkovou organizací se liší od vztahu mezi zřizovatelem – územním samosprávným celkem a příspěvkovou organizací jím zřízenou. Podle § 27 odst. 11 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, provádí zřizovatel kontrolu hospodaření příspěvkové organizace, a to na základě povinnosti stanovené přímo zákonem. Příspěvkové organizace jsou zakládány k plnění svěřených úkolů, tedy k výkonu veřejné správy v širším slova smyslu. Při tom platí, že veřejnou správu ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu je nejen správa vrchnostenská, ale i správa nevchnostenská, v projednávaném případě realizovaná prostřednictvím příspěvkové organizace. Proto má dotčený územní samosprávný celek postavení nadřízeného orgánu i ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu. Je to územní samosprávný celek (Jihočeský kraj), který pověřil příspěvkovou organizací výkonem veřejné správy na základě zákona a stanovil jí úkoly zřizovací listinou.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010-60, a z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2012, čj. 30 A 118/2010-46, na něž odkázal i žalobce, plyne postavení zřizovatele krajské či obecní příspěvkové organizace jako nadřízeného orgánu při postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Na těchto závěrech nic nemění ani novela zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušný rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Správy a údržby silnic Jihočeského kraje o odmítnutí žádosti o informace je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.

Z odůvodnění:

(...)

IV. Určení orgánu příslušného rozhodnout o odvolání

[29] Jak vyplynulo z předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku, otázkou, zda lze určit nadřízený orgán příspěvkové organizace dle pravidel § 178 správního řádu, se již Nejvyšší správní soud zabýval a rozhodl o ní výše zmíněným rozsudkem ze dne 22. 6. 2021, čj. Komp 2/2020-44, č. 4230/2021 Sb. NSS. Přijatý závěr pak následoval v rozsudku ze dne 27. 7. 2021, čj. Komp 3/2020-35 (též zmíněném výše). Závěry v těchto rozsudcích vyslovené jsou aplikovatelné i v nyní projednávané věci, neboť povaha sporu je obdobná. V uvedených věcech šlo o otázku příslušnosti pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí příspěvkové organizace státu CzechTourism jako povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace poté, co nabyla účinnosti novela č. 111/2019 Sb. a na žalovaného přešla působnost rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí některých povinných subjektů o odmítnutí informace. V nyní posuzované věci je povinným subjektem Správa a údržba silnic Jihočeského kraje, která je příspěvkovou organizací Jihočeského kraje, což však na podstatě právních závěrů ve výše uvedených rozsudcích nic nemění. Nejvyšší správní soud proto v nyní projednávané věci svá východiska strukturoval obdobně jako v uvedených rozsudcích čj. Komp 2/2020-44 a čj. Komp 3/2020-35. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací žalovaného, že zde existují podstatné rozdíly v postavení státních příspěvkových organizací na jedné straně a příspěvkových organizací územních samosprávných celků na straně druhé. Všechny jsou zakládány k plnění úkolů veřejné správy, avšak toliko správy nevrchnostenské: ke správě majetku zřizovatelského subjektu (fiskální správa) nebo poskytování veřejných služeb (správa pečovatelská), případně k obojímu. Výkon veřejné moci (vrchnostenské správy) přísluší jen tomu, o kom tak stanoví zákon. Ani argument žalovaného, že veřejnou správou ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu je nejen správa vrchnostenská, ale i správa nevrchnostenská, v projednávaném případě realizovaná prostřednictvím příspěvkové organizace, nijak neodlišuje postavení komunálních či krajských organizací od státních. Navíc, jak vyplývá již z opakovaně odkazovaných rozsudků ve věci *Czech Tourism*, Nejvyšší správní soud tento názor žalovaného neshledává.

[30] Z § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace rozhoduje nadřízený orgán povinného subjektu.

[31] S ohledem na § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se nadřízený orgán určuje podle § 178 správního řádu. Podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení Úřad pro ochranu osobních údajů.

[32] Ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo do současného znění novelizováno zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, který nabyl účinnosti dne 24. 4. 2019. Podle přechodného ustanovení v čl. XVI tohoto zákona se do 1. 1. 2020 postupuje podle § 16 a § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím v dosavadním znění. Později se tedy postupuje podle nyní platného a účinného § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to i v řízeních zahájených před tímto datem (srov. shodně rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2020, čj. 10 As 244/2020-40, č. 4112/2021 Sb. NSS, a ze dne 30. 10. 2020, čj. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS).

[33] Nejvyšší správní soud proto musel posoudit, zda lze určit nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje podle § 178 správního řádu. Pokud nadřízený správní orgán podle § 178 správního řádu určit nelze, o odvolání osoby zúčastněné na řízení má rozhodovat žalovaný.

[34] Správní řád v § 178 výslovně stanoví, na základě kterých kritérií je třeba nadřízený orgán určit.

[35] Podle § 178 odst. 1 správního řádu platí, že „[n]adřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“

[36] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. Komp 2/2020-44 zdůraznil, že § 178 odst. 1 správního řádu je třeba interpretovat s ohledem na působnost správního řádu dle § 1 odst. 1 a 3, podle nichž správní řád upravuje postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy a nevztahuje se mimo jiné na právní jednání prováděná správními orgány ve sféře nevrchnostenské.

[37] V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na dosavadní judikaturu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 As 22/2011-64, č. 2343/2011 Sb. NSS) rovněž uvedl, že pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je zásadně třeba pozitivní zákonné úpravy. Tedy pro závěr, že nadřízený

orgán pro účely instančního postupu dle zákona o svobodném přístupu k informacím lze určit dle pravidel § 178 správního řádu, zákon musí určit orgán, který má být nadřízeným správním orgánem jiného správního orgánu, nebo orgán, který má rozhodovat o odvolání, popřípadě orgán, který má nad jiným správním orgánem vykonávat dozor. Tuto vlastnost po novele zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 111/2019 Sb. nelze pouze dovozovat. Z tohoto důvodu nelze pro nyní projednávanou věc využít závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2012, čj. 30 A 118/2010-46, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010-60, na něž oba účastníci sporu odkazují a podle nichž nadřízeným orgánem příspěvkové organizace územního samosprávného celku je rada územního samosprávného celku.

[38] Správa a údržba silnic Jihočeského kraje při realizaci úkolů, pro jejichž plnění byla zřízena, nevykonává veřejnou správu autoritativními formami, na jejichž procesní realizaci dopadá správní řád. Správním orgánem, který realizuje *působnost* v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 správního řádu, je Správa a údržba silnic Jihočeského kraje právě jen při vyřizování agendy dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádný zákon přitom nestanovuje nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje v procesním postavení správního orgánu ani orgán, který by měl nad Správou a údržbou silnic Jihočeského kraje vykonávat dozor v instančním smyslu slova. Kontrolní roli ve finančním a organizačním smyslu, jež u příspěvkové organizace Správy a údržby silnic Jihočeského kraje náleží jejímu zřizovateli a jež je jedním z kritérií pro subsumpci pod kategorii veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba odlišit od *dozoru* dle § 178 odst. 1 správního řádu, jehož účelem je určení „druhé instance“ pro účely postupů při realizaci vrchnostenské veřejné správy v mezích věcné působnosti správního řádu (§ 1 odst. 1 správního řádu). Obdobný právní názor Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudcích ze dne 18. 9. 2007, čj. 6 As 28/2007-119, ze dne 11. 2. 2015, čj. 1 As 239/2014-39, či čj. Komp 2/2020-44.

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k dílčímu závěru, že nejsou zákonná ustanovení, na základě nichž by dle pravidel uvedených v § 178 správního řádu bylo možné určit nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje, ani zákonná ustanovení, která by určovala orgán příslušný k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutím Správy a údržby silnic Jihočeského kraje, či orgán, který nad Správou a údržbou silnic Jihočeského kraje vykonává dozor v procesním smyslu slova.

[40] Nelze-li určit nařízený orgán podle § 178 odst. 1 správního řádu, určí se podle § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož platí, že „*nadřízeným správním orgánem právnícké nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání, není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil*“. Ani tímto způsobem však nadřízený orgán v projednávaném případě určit nelze.

[41] Orgán, jenž by byl příslušný rozhodovat o odvolání Správy a údržby silnic Jihočeského kraje v procesním postavení správního orgánu ve smyslu správního řádu, žádný zákon nestanovuje. Jihočeský kraj, který rozhodnutím zastupitelstva zřídil Správou a údržbou silnic Jihočeského kraje jako svoji příspěvkovou organizaci, této organizaci uložil úkoly spočívající ve správě a údržbě silnic, nikoli výkon vrchnostenské veřejné správy, resp. výkon působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu správního řádu, a proto nemůže být Jihočeský kraj určen jako nadřízený orgán dle § 178 odst. 2 *in fine* správního řádu.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že podle § 178 správního řádu nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje v oblasti poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím určit nelze. Proto je dle § 20 odst. 5 tohoto zákona k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí příspěvkové organizace kraje příslušný žalovaný.

Rozšířený senát: vázanost právním názorem při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu

k § 78 odst. 5, § 110 odst. 2 písm. a) a odst. 4 soudního řádu správního

Právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku podle § 110 odst. 4 nebo § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je krajský soud i Nejvyšší správní soud vázán i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50)

Prejudikatura: č. 73/2004 Sb. NSS, č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 1762/2009 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 3321/2016 Sb. NSS, č. 3539/2017 Sb. NSS, 4015/2020 Sb. NSS, č. 4029/2020 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05).

Věc: V. S. proti Ministerstvu vnitra, o (ne)udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

První senát postoupil výše označenou věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda lze v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jehož předmětem je přezkum správního rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany, zrušit toto rozhodnutí pouze v jeho dílčí části, a pokud ano, v jakém rozsahu.

Postoupená věc se týká nového rozhodnutí žalovaného o mezinárodní ochraně vydaného poté, kdy správní soudy původní rozhodnutí žalovaného zrušily. Podle prvního senátu vyslovil Nejvyšší správní soud ve dvou rozsudcích, kterými rozhodoval ve věci týkající se původního rozhodnutí žalovaného, vzájemně rozporné názory na řešení předložené otázky, k níž navíc není přístupováno jednotně ani v další judikatuře Nejvyššího správního soudu. První senát má za to, že jednotlivé formy mezinárodní ochrany dle § 12 až 14b zákona o azylu jsou provázány do té míry, že rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany není možné zrušit pouze v dílčí části.

Žalobkyně podala dne 15. 1. 2010 žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž uvedla, že má strach o svůj a manželův život. Manžel měl být na Ukrajině neprávem uvězněn, mučen a přinucen doznat se ke spáchání trestného činu, jehož se nedopustil. Žalobkyně se domáhala spravedlnosti pro svého manžela a při tom se dle svého tvrzení setkala s vyhrůžováním ze strany policistů; ti se jí dokonce dvakrát pokusili unést.

První rozhodnutí žalovaného

Rozhodnutím ze dne 12. 9. 2011 žalovaný neudělil žalobkyni mezinárodní ochranu podle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

První rozsudek Městského soudu v Praze

Žalobkyně se bránila správní žalobou a Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 12. 12. 2013, čj. 2 Az 15/2011-76, zrušil.

První rozsudek Nejvyššího správního soudu

Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek městského soudu rozsudkem ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Azs 16/2014-27, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městskému soudu mimo jiné vytkl, že napadené rozhodnutí zrušil v celém rozsahu, ačkoliv se v odůvodnění ztotožnil se závěry žalovaného ohledně nenaplnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a za vadné považoval toliko posouzení ohledně naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany (§ 14a a § 14b zákona o azylu). Nejvyšší správní soud označil rozsudek městského soudu za vnitřně rozporný, neboť jeho výrok neodpovídal odůvodnění. Vzhledem k tomu, že výroky o neudělení azylu a doplňkové ochrany jsou vzájemně oddělitelné, měla být žaloba v části zamítnuta a zrušen pouze ten výrok (jeho část), který nebyl v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku ztotožnil s názorem vyjádřeným v prejudikatuře, že doplňkovou ochranu „[l]ze udělit pouze za předpokladu, že u žadatele nebudou shledány důvody pro udělení azylu“, a že „[m]ožnost udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny [§ 14b zákona o azylu] je podmíněna negativním rozhodnutím o udělení doplňkové ochrany [podle § 14a zákona o azylu]“. Zároveň však městskému soudu uložil zabývat se v dalším řízení i důvodností žaloby ve vztahu k rozhodnutí o neudělení azylu dle § 12 až 14 zákona o azylu.

Druhý rozsudek Městského soudu v Praze

Při opětovném posouzení věci městský soud rozsudkem ze dne 17. 12. 2014, čj. 2 Az 15/2011-118, žalobu zamítl.

Druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu

Ke kasační stížnosti žalobkyně proti druhému rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 1. 2016, čj. 5 Azs 20/2015-35, zrušil jak tento rozsudek, tak jemu předcházející rozhodnutí žalovaného, a to v celém rozsahu. Vytkl soudu, že zpochybnil (s ohledem na dílčí rozpory ve výpovědích) věrohodnost azylového příběhu žalobkyně, ačkoliv žalovaný tak ve správním řízení neučinil. Na základě dosavadních zjištění shledal v případě žalobkyně existenci důvodných obav z hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany. I když se Nejvyšší správní soud nezabýval důvodností žaloby ve vztahu k rozhodnutí o azylu, neboť v této souvislosti neuplatnila žalobkyně žádnou konkrétní námitku, uvedl, že „[n]emůže vyloučit, že se objeví nové důkazy, které žalobkyně nemohla uplatnit dříve, resp. že po odchodu stěžovatelky ze země původu a po prvním rozhodnutí žalovaného o její žádosti nastala či nastane taková změna poměrů v zemi původu či jiných rozhodných skutečností, která by mohla nově zakládat důvodnost její žádosti i v části, jež se týká azylu“.

Druhé rozhodnutí žalovaného

Po zrušení svého prvního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem žalovaný podruhé posoudil žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ze dne 3. 4. 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalobkyni mezinárodní ochranu podle § 12 až 14b zákona o azylu opětovně neudělil.

Třetí rozsudek Městského soudu v Praze

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k městskému soudu, který je rozsudkem ze dne 18. 11. 2020, čj. 2 Az 40/2017-51, zrušil v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a a 14b zákona o azylu; ve zbytku žalobu zamítl.

Soud žalovanému vytkl, že dovedil nevěrohodnost azylového příběhu žalobkyně pouze na základě dílčích rozporů v jejích výpovědích, a to aniž by se je pokusil vysvětlit či odstranit. Nepřisvědčil ani tvrzení ohledně změny poměrů v zemi původu, neboť žalovaný shromáždil pouze obecné informace, které nemají žádnou relevanci ve vztahu k situaci žalobkyně. Žalovaný nadto záměrně bagatelizoval problémy žalobkyně a pominul okolnosti svědčící v její prospěch.

Jelikož žalovaný tvrzení žalobkyně nevyvrátil, platí, že jsou splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany spočívající v existenci důvodných obav z hrozby vážné újmy. Městský soud se neztotožnil se závěry žalovaného, že v případě žalobkyně představuje vhodnou alternativu vnitřní přesídlení. Zdůraznil, že žalovaný pominul „policejní povahu“ azylového příběhu žalobkyně. V případě přesídlení do jiné oblasti by se žalobkyně musela dříve či později obrátit na státní orgány, které by se tak o místě jejího pobytu dozvěděly a mohly by pokračovat v útocích vůči její osobě.

Městský soud tedy dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí ve vztahu k posuzování podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu neobstojí. Naopak ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 shledal napadené rozhodnutí zákoným.

Vzhledem k tomu, že se žalobkyně domáhala přiznání mezinárodní ochrany přímo v řízení před soudem, řešil městský soud i otázku, zda jsou pro to splněny podmínky. Vycházel z čl. 46 odst. 3 a čl. 52 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (procedurální směrnice) a související judikatury Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora EU. Jelikož žalobkyně podala žádost o udělení mezinárodní ochrany před rozhodným datem 20. 7. 2015, neshledal městský soud, že by mu příslušelo mezinárodní ochranu přiznat.

Proti výroku I. rozsudku městského soudu, jímž bylo napadené rozhodnutí zrušeno v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a a 14b zákona o azylu, podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

Měl za to, že postupoval v souladu se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2016, čj. 5 Azs 20/2015-35. Soud podle stěžovatele překročil dispoziční zásadu a bez opory v žalobě přezkoumával úvahy v rozhodnutí ohledně vnitřní rozpornosti azylového příběhu žalobkyně. Se závěry soudu se nadto neztotožňoval a mínil, že ve svém rozhodnutí dostatečně osvětlil, proč považoval výpovědi žalobkyně za nevěrohodné. Z odůvodnění rozsudku nebylo zřejmé, jakým způsobem soud hodnotil listiny předložené žalobkyní až v průběhu soudního řízení a zda je přijal jako důkazní prostředek, či nikoliv.

Soud dále podle stěžovatele zrušil napadené rozhodnutí i v rozsahu posouzení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b zákona o azylu. Učinil tak, přestože žalobkyně k tomuto ustanovení nepředestřela žádnou argumentaci. Soudu muselo být známo, že manželé žalobkyně doplňkovou ochranu udělil on sám až rozsudkem ze dne 16. 9. 2020, čj. 4 Az 8/2019-79, tj. až po vydání napadeného rozhodnutí; stěžovatel to nemohl zohlednit. U Nejvyššího správního soudu probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci manžela (sp. zn. 3 Azs 335/2020), přičemž předmětem bylo posouzení množství nejasných otázek.

Ačkoliv městský soud v bodě 21 uvedl, že věc přezkoumal podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí, ve skutečnosti provedl přezkum *ex nunc*. Pro postup spočívající v přihlídnutí k novým skutečnostem však nebyly splněny podmínky a soud se jimi ani nezabýval (např. nezkoumal existenci záruk zohlednění nových skutečností ve správním řízení).

Přijatelná byla kasační stížnost podle stěžovatele proto, že rozhodné otázky jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně či dosud nebyly zcela vyřešeny. Odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, čj. 4 Azs 17/2012-29, a výše citovaný rozsudek čj. 7 Azs 16/2014-27, týkající se oddělitelnosti výroku o neudělení doplňkové ochrany. Tuto argumentaci pak posunul dál městský soud ve shora citovaném rozsudku čj. 4 Az 8/2019-79 vztahujícím se k případu manžela žalobkyně. Naopak v nyní napadeném rozsudku soud zrušil správní rozhodnutí i ve vztahu k ustanovením, vůči nimž žalobkyně nebrojila konkrétní argumentací – tj. v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. c) a d) a § 14b zákona o azylu. Nejednotný přístup soudů k nastíněné právní otázce je rozporný s principem právní jistoty.

Podle žalobkyně městský soud neporušil dispoziční zásadu a nepřezkoumával napadené rozhodnutí nad rámec žalobních námitek.

I s listinami předloženými v průběhu ústního jednání nakládal městský soud podle žalobkyně správně. Závěry soudu o nedostatečnosti skutkových zjištění nachází oporu již v samotném správním spise. Listiny předložené v soudním řízení měly pouze doplňkový charakter. Správní soudnictví je nadto ovládáno zásadou plné jurisdikce.

K vadám výroku rozhodnutí žalovaného žalobkyně uvedla, že s ohledem na provázanost s azylovým příběhem svého manžela se jeví jako logické zrušení napadeného rozhodnutí i v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14b zákona o azylu. Mínil, že udělení doplňkové ochrany soudem má oporu ve vnitrostátním právu. Poukázala na unijní právo, judikaturu Soudního dvora EU a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2020, čj. 5 Azs 105/2018-46, č. 4029/2020 Sb. NSS.

K tvrzení, že městský soud měl provést *ex nunc* přezkum, žalobkyně odkázala na čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Soudy musí vzít v úvahu jí dokládané informace. Nešlo o okolnosti, které by vyšly najevo až po vydání napadeného rozhodnutí. Obsah listin byl stěžovateli znám z úřední činnosti – z řízení o udělení mezinárodní ochrany týkajícího se jejího manžela.

První senát při předběžném posouzení zjistil, že rozhodnutí věci dílem a ve svém základu spočívá v posouzení otázky řešené judikaturou Nejvyššího správního soudu nejednotně. Věc proto předložil rozšířenému senátu s otázkou, zda lze v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. f. s., jehož předmětem je přezkum správního rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany, zrušit toto rozhodnutí pouze v jeho dílčí části, a pokud ano, v jakém rozsahu.

Městský soud se ztotožnil s posouzením žádosti žalobkyně ve vztahu k důvodům pro udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. V tomto rozsahu žalobu zamítl. Napadené rozhodnutí však zrušil ve vztahu k posouzení důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel v této souvislosti namítal, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí jak v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu (doplňková ochrana), tak v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14b téhož zákona (doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny). Učinil tak, přestože žalobní námítka nemířily vůči posouzení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. c) a d) a § 14b zákona o azylu. Stěžovatel tedy dovozuje dělitelnost výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany na jednotlivé dílčí výroky vztahující se vždy ke specifickým důvodům vymezeným v § 12, § 13, § 14, § 14a (včetně rozlišování dle hrozící vážné újmy dle odst. 2) a § 14b zákona o azylu. Současně má stěžovatel za to,

že pokud právní posouzení ve vztahu k některé z dílčích forem mezinárodní ochrany nebo dílčích důvodů vymezených v příslušném ustanovení zákona o azylu ob stojí, měl by soud v odpovídajícím rozsahu žalobu zamítnout. Rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany se má v maximální míře zachovat a zrušit pouze tu jeho dílčí část, která je nezákonná. V posuzované věci by to znamenalo, že soud měl za použítí „jemnějšího síta“ oddělit i ty části výroku o (ne)udělení doplňkové ochrany, které žalobkyně nenapadla [doplňková ochrana podle § 14a odst. 2 písm. c) a d) a zejména § 14b zákona o azylu], a v tomto rozsahu žalobu též zamítnout.

První senát míní, že nelze rozštěpit výrok o (ne)udělení mezinárodní ochrany. Judikatura Nejvyššího správního soudu k tomu se však rozchází. V této souvislosti první senát poukazuje nejprve na dva rozsudky Nejvyššího správního soudu vydané ve věci stěžovatelky týkající se žaloby proti původnímu rozhodnutí o mezinárodní ochraně.

V rozsudku ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Azs 16/2014-27, Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2011 v celém rozsahu, přestože nezákonným shledal jen posouzení podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Podle sedmého senátu výroky o (ne)udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu a ve formě doplňkové ochrany jsou vzájemně oddělitelné. Proto musí soud zachovat část rozhodnutí, která ob stojí samostatně (výrok o neudělení azylu), a zrušit pouze část, která je nezákonná.

Pátý senát však následně rozsudkem ze dne 15. 1. 2016, čj. 5 Azs 20/2015-35, zrušil rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu. Svůj odklon od pojetí sedmého senátu zdůvodnil takto: „*Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že neruší rozhodnutí žalovaného jen v části týkající se doplňkové ochrany, neboť na rozdíl od rozsudku městského soudu ze dne 8. 12. 2013, čj. 2 Az 15/2011-76, následně zrušeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Azs 16/2014-27, nezaložil své nynější rozhodnutí na závěru o nedůvodnosti žádosti stěžovatelky o mezinárodní ochranu v části týkající se možného udělení azylu. Stěžovatelka totiž sice v kasační stížnosti uváděla, že jí v zemi původu hrozí pronásledování a že jí měl být z tohoto důvodu udělen azyl, neuplatnila však v kasační stížnosti žádnou konkrétní argumentaci, jež by zpochybnila závěr žalovaného, potažmo městského soudu o tom, že v její věci není dána nezbytná podmínka pro udělení azylu v podobě kauzální souvislosti (nexu) mezi pronásledováním a jeho důvody taxativně vymezenými v § 12 písm. a) a b) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud se tedy touto otázkou, vzhledem ke své vázanosti stížními důvody (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), nemohl v nyní posuzované věci zabývat a tudíž ani hodnotit důvodnost žádosti stěžovatelky z hlediska možného udělení azylu dle § 12 zákona o azylu.*“

Podle prvního senátu není odlišení názoru pátého senátu od názoru sedmého senátu přesvědčivé. Dovodil-li sedmý senát nutnost zachování dílčí části výroku vztahující se k neudělení azylu za situace, kdy městský soud shledal argumentaci žalobkyně ve vztahu k této formě mezinárodní ochrany nedůvodnou, tím spíše by měla být odpovídající část výroku zachována, jestliže žalobkyně v této souvislosti žádnou argumentaci nevznesla, tj. jestliže dílčí část výroku (připustil-li se existence takové oddělitelné části) ani nenapadla. Nesměruje-li argumentace žalobce vůči některé z dílčích částí výroku, nepřísluší soudu takovou část rozhodnutí přezkoumat, natožpak ji zrušit (vyjma případů, kdy by tak musel učinit z úřední povinnosti).

První senát poukázal i na další rozpor. Pátý senát uvedl: „*Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že správní orgán vždy posuzuje možné důvody pro udělení mezinárodní ochrany podle skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy nemůže vyloučit, že se objeví nové důkazy, které stěžovatelka nemohla uplatnit dříve, resp. že po odchodu stěžovatelky ze země původu a po prvním rozhodnutí žalovaného o její žádosti nastala či nastane taková změna poměrů v zemi původu či jiných rozhodných skutečností, která by mohla nově zakládat důvodnost její žádosti i v části, jež se týká azylu (pro tzv. mezinárodní ochranu sur place srov. čl. 5 nové kvalifikační směrnice).*“ Pátý senát se tedy vyslovil k rušení rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany jako celku, neboť pouze takový postup zajistí, aby mohl žalovaný opětovně posoudit důvody pro udělení obou forem mezinárodní ochrany (azylu i doplňkové ochrany) s ohledem na aktuální situaci v zemi původu či aktuální poměry žadatele o mezinárodní ochranu.

V nynější věci stěžovatel (žalovaný) napadl pouze výrok I. rozsudku, jímž došlo k dílčímu zrušení napadeného rozhodnutí, nikoli však výrok II. První senát míní, že i kdyby rozšířený senát dospěl k závěru o nedělitelnosti výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany, první senát by již nemohl zrušit případný nezákonný výrok II. rozsudku městského soudu. Proto musí rozšířený senát nejprve posoudit, zda vůbec lze výrok o (ne)udělení mezinárodní ochrany rozštěpit.

První senát dále popsal vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu ke sporné právní otázce. Odlišit lze dva základní názorové proudy, z nichž jeden se přihlásil k myšlence dělitelnosti výroku. Vysledovat jej lze v těch věcech, u nichž stěžovatel v kasační stížnosti výslovně učinil nastíněnou právní otázku předmětem soudního přezkumu. Druhý proud, který se může jevit jako méně výrazný, se k rozhodné otázce v podrobnostech výslovně nevyjadřuje, avšak mlčky razí cestu nedělitelnosti výroku správního rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany.

Podle prvního senátu výrok o udělení mezinárodní ochrany tvoří jeden nedělitelný celek, jež nelze dále štěpit na dílčí plnohodnotné výroky.

Rozšířený senát věc vrátil prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[34] Rozšířený senát se přednostně zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, neboť pouze v tom případě by se mohl zabývat předloženými otázkami a podstatou právního názoru vyloženého prvním senátem v předkládacím usnesení. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., „[d]ospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu“.

IV.1 Východiska

[35] Pravomoc rozšířeného senátu není dána mimo jiné tehdy, není-li sporná otázka pro řešení případu relevantní (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS). V pravomoci rozšířeného senátu totiž není tvorba akademických rozhodnutí, která nemohou být předkládacím senátem v posuzované věci jakkoliv využita (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 27). Rozšířenému senátu proto nelze předložit spornou otázku, která již byla pro účely konkrétní věci závazně vyřešena, neboť další posuzování příslušné otázky by na rozhodnutí věci nemohlo mít žádný dopad.

[36] V případě přezkumu rozhodnutí správních orgánů (§ 65 s. ř. s.) je správní soudnictví vybudováno na kasačním principu spojeném se závazností právního názoru vysloveného soudy. Tato kasační závaznost se uplatňuje v rozsahu rozhodování konkrétní věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, čj. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, bod 32). Kasační závaznost vysloveného právního názoru je odrazem zájmu na efektivním fungování správního soudnictví, v němž nedochází k opakovanému přehodnocování již zodpovězených otázek. Jak totiž v této souvislosti judikuje i Ústavní soud, „[v] jednotlivých případech je konečnost sporu nepostradatelným znakem spravedlivého procesu“ [nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 58].

[37] Zákonodárce upravil některé aspekty kasační závaznosti výslovně. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stejně tak je správní orgán při vydávání nového rozhodnutí, vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Od novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. platí, že Nejvyšší správní soud může spolu se zrušením rozhodnutí krajského soudu přistoupit přímo ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu; v takovém případě je správní orgán při vydávání nového rozhodnutí rovněž vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, a to podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) části věty za středníkem s. ř. s.

[38] Judikaturně pak byly s ohledem na systematiku a účel úpravy správního soudnictví dovozeny i další rysy kasační závaznosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z principu, že právní názor je v konkrétní věci kasačně závazný nejen pro ten orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, ale rovněž pro orgán, který zrušující rozhodnutí vydal. Právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený při zrušení rozhodnutí krajského soudu tak zavazuje nejen krajský soud, ale i Nejvyšší správní soud samotný; o překonání kasačně závazného právního názoru přitom nelze usilovat ani předložením věci rozšířenému senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7.

2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS). To platí dokonce i tehdy, pokud lze daný názor pokládat za judikaturní excés (výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 4 As 3/2018-50, bod 33).

[39] Rovněž ve vztahu ke kasační závaznosti právního názoru krajského soudu lze vysledovat obdobné principy. Nerespektování závazného právního názoru krajského soudu má totiž podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, čj. 2 Afs 282/2018-41, bod 31; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, čj. 9 Afs 177/2020-48, bod 35). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, který byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již „[n]ení prostor pro polemiku“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, čj. 1 As 312/2020-39, bod 32; obdobně např. rozsudek ze dne 1. 9. 2010, čj. 3 As 9/2010-73). Ostatně ani Nejvyšší správní soud nemůže přehodnocovat závazný právní názor vyslovený v prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu, pokud proti němu správní orgán nepodal kasační stížnost, *ac mohl*, a proti jeho závěrům brojí až v kasační stížnosti podané proti dalšímu rozsudku krajského soudu (rozsudky ze dne 10. 3. 2016, čj. 7 Afs 333/2015-47; ze dne 25. 8. 2016, čj. 9 As 201/2015-34, body 22–24; z poslední doby např. výše citovaný rozsudek čj. 2 Afs 282/2018-41, bod 33). Tím není dotčena možnost žalobce brojit proti závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku krajského soudu při soudním přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu. V takových případech není vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, bod 47).

[40] Kasační závaznost není spojena jen se zrušujícími rozhodnutími. Jak vyložil rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, v bodech 71–77, ob stojí-li v převážné míře důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, může Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout a nesprávné důvody nahradit svými. Pro správní orgán je v takovém případě závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V obecnější rovině pak platí, že „[v] případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to, zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý“ (usnesení NSS čj. 8 Afs 15/2007-75, bod 75).

[41] Platí, že ani kasační závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu nemá absolutní povahu. Lze ji prolomit v případě změny skutkových či právních poměrů a dále při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvážil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr EU, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci (usnesení rozšířeného senátu čj. 9 Afs 59/2007-56; shodně usnesení rozšířeného senátu čj. 4 As 3/2018-50, bod 30).

[42] Ačkoliv by se mohlo zdát, že kasační závaznost právního názoru se uplatňuje pouze v soudním řízení, v němž došlo k jeho vyslovení, vylučuje takovou možnost přímo právní úprava. Skončí-li řízení před správními soudy zrušením rozhodnutí správního orgánu, jemuž je věc vrácena k dalšímu řízení, spolu s koncem soudního řízení nemůže zanikat i kasační závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu či krajského soudu. V takovém případě by totiž správní orgán nebyl v dalším řízení tímto názorem vázán, což by ovšem bylo v rozporu s již citovanými ustanoveními § 110 odst. 2 písm. a) části věty za středníkem ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s., v nichž zákonodárce naopak výslovně stanoví, že právní názor příslušného soudu je pro správní orgán v dalším řízení závazný. Kasační závaznost právního názoru se tak zjevně musí uplatňovat i nad rámec soudního řízení, z něhož právní názor vzešel.

[43] Je-li správní orgán při vydávání nového rozhodnutí kasačně vázán právním názorem správních soudů vyslovených při zrušení původního rozhodnutí, musí se kasační závaznost uplatnit i ve vztahu ke správním soudům při přezkumu nového rozhodnutí. Kdyby totiž právní úprava na jednu stranu vyžadovala, aby se správní orgán

řídil v novém rozhodnutí právním názorem správních soudů, avšak současně soudům umožňovala jejich právní názor při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu libovolně měnit, byla by tím narušena právní jistota účastníků řízení i efektivita správního soudnictví. Možný by totiž byl potenciálně nekonečný „ping pong“ mezi správním orgánem a správními soudy, založený na neustáleném přehodnocování již jednou posouzených otázek. Takový stav by však byl krajně nežádoucí. K možnosti změny závazného právního názoru ke kasační stížnosti účastníka, který proti předchozímu rozhodnutí krajského soudu nemohl brojit kasační stížností; viz závěr bodu [39] výše.

[44] Výklad, který kasační závaznost vztahuje i na následné řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu, odpovídá dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou krajské soudy vázány svým názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku (bod [39] výše). Trvá-li kasační závaznost právního názoru krajského soudu v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu, tím spíše musí trvat závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem. Jen těžko by totiž bylo možné spojovat s právními názory Nejvyššího správního soudu nižší intenzitu či délku trvání kasační závaznosti, než jakou mají právní názory krajských soudů. Nejvyšší správní soud vycházel v již citovaném rozsudku čj. 3 As 9/2010-73 z toho, že závazný právní názor Nejvyššího správního soudu se uplatní i v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu. Vytkl totiž krajskému soudu (kterým byl v daném případě Městský soud v Praze), že při přezkumu nového rozhodnutí se neřídil svým prvotním právním názorem korigovaným v zamítavém rozsudku Nejvyššího správního soudu: „městský soud tedy v dalším (druhém) řízení za nezměněných skutkových zjištění neměl již nově posuzovat právní otázky, které již přezkoumal ve svém prvotním zrušujícím rozsudku a které hodnotil Nejvyšší správní soud, a to navíc odlišným způsobem. Městský soud naopak měl v tomto dalším řízení předně posoudit, zda nové, nyní posuzované, napadené rozhodnutí je vydáno v souladu se závazným právním názorem vysloveným tímž soudem v prvotním zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) s přihlédnutím k vyslovenému názoru Nejvyššího správního soudu v zamítavém rozsudku.“

[45] Tato pravidla je třeba uplatnit i tehdy, přistoupí-li Nejvyšší správní soud pouze ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, a teprve následně dojde i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Právní názor, který Nejvyšší správní soud vyslovil, je totiž v konkrétní věci závazný jak pro krajský soud (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tak pro Nejvyšší správní soud samotný (výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 9 Afs 59/2007-56), a k pozdějšímu zrušení rozhodnutí správního orgánu tudíž při dodržení těchto pravidel může dojít pouze v souladu s předchozím názorem Nejvyššího správního soudu. Na právní názory správních soudů je ve všech těchto případech třeba nahlížet jako na jediný komplex (srov. obdobně již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 8 Afs 15/2007-75, bod 75).

[46] Jestliže v téže věci již Nejvyšší správní soud rozhodoval vícekrát, je nezbytné přijmout takový výklad druhého či každého dalšího rozhodnutí, který v něm vyslovený právní názor co nejvíce přiblíží závaznému právnímu názoru vyslovenému v prvním rozhodnutí, a tím rozpory mezi nimi minimalizuje. Pokud by nebylo možno rozdíly v právních názorech takto odstranit, je třeba následovat závazný právní názor vyslovený v prvním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jeho závaznost totiž, jak bylo vyloženo, i nadále trvá, a pokračování v jejím nerespektování by pouze prohlubovalo pochybení, ke kterému došlo. Opačný přístup, který by preferoval odchýlný právní názor vyjádřený v druhém rozhodnutí, by erodoval kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Její dodržování ze strany Nejvyššího správního soudu by se totiž v konečném důsledku zakládalo na dobrovolnosti, neboť s porušením by nebyl spojen žádný negativní procesní důsledek, ale naopak prosazení nového právního názoru.

[47] Lze tedy shrnout, že právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem představuje definitivní řešení dotčených otázek v konkrétní věci, které již zásadně není možné v rámci správního soudnictví revidovat, není-li naplněna některá z výjimek z kasační závaznosti. Kasační závaznost právního názoru vysloveného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se uplatní i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu vydaného poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo správními soudy zrušeno.

IV.2 Aplikace na projednávanou věc

[48] V posuzovaném případě byly při přezkumu původního rozhodnutí správního orgánu vydány Nejvyšším správním soudem postupně dva rozsudky, přičemž druhým z nich byl zrušen nejen rozsudek městského soudu,

ale i rozhodnutí žalovaného. Žalovaný poté ve věci vydal nové rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu v projednávané věci. Právní názory vyslovené v předchozím soudním řízení ohledně původního rozhodnutí o mezinárodní ochraně jsou ovšem kasačně závazné i nyní.

[49] K otázkám předloženým rozšířenému senátu se Nejvyšší správní soud v podstatné míře vyjádřil již v prvním rozsudku čj. 7 Azs 16/2014-27. Tento rozsudek s odkazem na předchozí judikaturu vyšel z toho, že doplňkovou ochranu „[l]ze udělit pouze za předpokladu, že u žadatele nebudou shledány důvody pro udělení azylu“, a že „[m]ožnost udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny [§ 14b zákona o azylu] je podmíněna negativním rozhodnutím o udělení doplňkové ochrany [podle § 14a zákona o azylu]“. Uvedený rozsudek je tedy založen na právním názoru, že výroky o doplňkové ochraně jsou jednostranně závislé na výrociích o neudělení azylu. Výroky o doplňkové ochraně je dle rozsudku možné (a nutné) zrušit samostatně, je-li žaloba důvodná pouze ve vztahu k nim. Výrok o doplňkové ochraně za účelem sloučení rodiny dle § 14b zákona o azylu je pak jednostranně závislý na výroku o neudělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Tento právní názor je v posuzované věci kasačně závazný (bod [47]).

[50] Na závaznosti právního názoru nemohl nic změnit ani v pořadí druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 20/2015-35. I při jeho vydávání byl Nejvyšší správní soud vázán svým závazným právním názorem vysloveným v prvním rozsudku v této věci (blíže bod [38] a tam citované usnesení rozšířeného senátu čj. 9 Afs 59/2007-56). Závěry druhého rozsudku je nutno vykládat ve světle dříve vysloveného právního názoru tak, aby s ním byly slučitelné. Je totiž třeba vycházet z toho, že Nejvyšší správní soud respektoval svůj dříve vyslovený závazný právní názor. Uvedený rozsudek je proto třeba chápat tak, že Nejvyšší správní soud toliko v kontextu věci shledal důvody pro zrušení rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany jako celku, aniž tím popřel platnost pravidel o tom, v jakém rozsahu mohou a mají být tato rozhodnutí rušena, jak byla vložena v prvním rozsudku.

[51] V posuzované věci je tedy kasačně závazný právní názor, že výroky o doplňkové ochraně je možné zrušit, aniž by byl rušen výrok o neudělení azylu, je-li žaloba důvodná pouze ve vztahu k doplňkové ochraně, a že výrok o doplňkové ochraně za účelem sloučení rodiny dle § 14b zákona o azylu je jednostranně závislý na výroku o neudělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. V případě důvodnosti žaloby proti výroku dle § 14a zákona o azylu je tedy třeba zrušit rozhodnutí i v závislém výroku dle § 14b tohoto zákona. V tomto rozsahu není dána pravomoc rozšířeného senátu předloženou otázku zodpovědět, neboť již pro účely nynějšího řízení byla závazně zodpovězena. Má-li první senát za to, že je dán některý z důvodů pro prolomení kasační závaznosti, je na něm, aby takovou skutečnost v rozhodnutí přesvědčivě vložil.

[52] Ve zbytku je s ohledem na to, jak krajský soud rozhodl a jaké námitky jsou předmětem kasační stížnosti, otázka prvního senátu relevantní jen v tom směru, zda má být zrušující rozhodnutí krajského soudu ve vztahu k doplňkové ochraně dle § 14a zákona o azylu dále členěno dle vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. a) až d) tohoto zákona.

[53] Dle mínění prvního senátu takové členění možné není. První senát ovšem nepoukázal na žádnou judikaturu, z níž by vyplýval opak a od níž by se svým názorem odchýlil. Ani v tomto případě tedy pravomoc rozšířeného senátu není dána.

V. Shrnutí a závěr

[54] Rozšířený senát shledal, že právní otázky, kvůli nimž mu byla věc předložena, byly již z podstatné části v posuzované věci zodpovězeny předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Závazný právní názor v něm vyjádřený nelze překonat předložením věci rozšířenému senátu, jehož pravomoc ve věci rozhodovat tudíž není dána. Ve zbytku pak první senát nepoukázal na žádné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z něhož by plynul opačný názor, než jaký hodlá zaujmout. Ani v této části proto není dána pravomoc rozšířeného senátu.

[55] Jelikož rozšířený senát shledal, že v dané věci nemá pravomoc rozhodnout, vrátil věc prvnímu senátu, aniž se meritorně zabýval otázkami, k jejichž zodpovězení mu byla věc předložena.