

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11<sup>2022 / XX. ROČNÍK / 30. 11. 2022</sup>

## OBSAH

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 4388 | Pobyt cizinců: vízum za účelem strpění pobytu na území .....  | 791 |
| 4389 | Správní trestání: poskytování mzdy za práci přesčas ve stanoveném termínu.....                                  | 795 |
|      | Pracovní právo: dohoda o splatnosti mzdy za práci přesčas.....  | 795 |
| 4390 | Veřejné zdravotní pojištění: náhrada nákladů vynaložených na zdravotní péči v zahraničí .....                   | 799 |
| 4391 | Přestupky: přestupek proti občanskému soužití; nepravdivé obvinění .....  | 802 |
| 4392 | Řízení před správními soudy: přezkum rozhodnutí o žádosti o uznání úkonu učiněného<br>neoprávněnou osobou ..... | 806 |
| 4393 | Územní řízení: seznámení se s podklady pro vydání územního rozhodnutí; námítky účastníka .....                  | 809 |
| 4394 | Řízení před správními soudy: ochrana před nezákonným zásahem .....  | 811 |
|      | Stavební řízení: řízení o odstranění stavby; řízení o zákazu užívání stavby; stavební úpravy.....               | 811 |
| 4395 | Ochrana spotřebitele: nekalé obchodní praktiky .....  | 817 |
|      | Správní trestání: materiální stránka přestupku.....   | 817 |
| 4396 | Veřejné zakázky: posouzení přiměřenosti technické kvalifikace .....   | 822 |
| 4397 | Právo na informace: dokumenty Evropského parlamentu, Rady a Komise .....  | 831 |
| 4398 | Daňové řízení: rozhodnutí o vyloučení majetku z daňové exekuce.....   | 836 |
|      | Řízení před soudem: pravomoc soudu.....   | 836 |
| 4399 | Mezinárodní ochrana: policejní šikana; pronásledování za uplatňování politických práv a svobod.....             | 838 |

## Pobyt cizinců: vízum za účelem strpění pobytu na území

k § 33 odst. 1 písm. a), § 36 odst. 3, § 38 odst. 2 a § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**I. Důvodem pro udělení víza k pobytu za účelem strpění kvůli překážkám ve vycestování podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je, že cizinec nemá možnost v jiném státě pobývat dlouhodobě, neboli se usídlit, buď vůbec, nebo aniž by mu reálně hrozila závažná újma.**

**II. Důvodem, který musí pro prodloužení pobytu za účelem strpění trvat (§ 44a odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 a § 38 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), je důvod předvídaný § 33 odst. 1 citovaného zákona, tedy například překážka ve vycestování na vůli cizince nezávislá, nikoliv však konkrétní skutkové okolnosti, které tuto překážku představují. Konkrétní skutkové okolnosti se mohou v průběhu času měnit.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2022, čj. 14 A 99/2020-65)*

**Prejudikatura:** č. 1566/2008 Sb. NSS.

**Věc:** X proti Ministerstvu vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 4. 9. 2020, kterým žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 3. 6. 2020. Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím zamítlo podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 a § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců žádost žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění, neboť pominuly důvody, pro které bylo předchozí povolení uděleno.

Žalobce se narodil na palestinském území Západního břehu Jordánu. Je osobou bez státní příslušnosti. Je registrován jako palestinský uprchlík u Úřadu OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (UNRWA). V České republice pobývá od roku 2008 na základě víza a následně povolení k pobytu za účelem strpění pobytu na území. Poslední udělený pobyt měl platnost do 8. 7. 2014. Podle záznamu Ministerstva vnitra ze dne 25. 6. 2013 se žalobci pobyt za účelem strpění udělil z důvodu, že jeho vycestování z území nebylo možné, neboť nebyl schopen si opatřit cestovní doklad, na základě kterého by z území vycestoval. Dne 24. 6. 2014 žalobce požádal o prodloužení pobytu za účelem strpění. V žádosti uváděl, že je palestinský uprchlík a nemůže si opatřit cestovní doklad.

Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo žádost žalobce zamítlo, protože zjistilo, že žalobce je držitelem cestovního dokladu vydaného Jordánskem s dobou platnosti do 9. 10. 2018, a že na základě tohoto pasu v době 20. 5. 2014 – 1. 6. 2014 Jordánsko navštívil. Již tak pominul důvod, pro který bylo žalobci v minulosti povolení k pobytu za účelem strpění vydáno, tedy že žalobce neměl cestovní doklad. Žalobce však cestovním dokladem již disponuje a může tedy Česko opustit. Zároveň ho tento doklad opravňuje ke vstupu na území Jordánska, jak ministerstvo zjistilo i z vyjádření Velvyslanectví České republiky v Jordánsku.

K argumentaci žalobce, že neexistuje žádná země, ve které by mohl legálně pobývat, ministerstvo uvedlo, že pro prodloužení dlouhodobého pobytu musí být splněna podmínka, že trvá důvod, pro který bylo vydáno předchozí povolení k pobytu. Tímto důvodem u žalobce bylo, že nedisponuje cestovním dokladem. To již neplatí. Ministerstvo tak nemohlo postupovat jinak, než žádosti nevyhovět.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém mj. namítal, že není možné jeho vycestování ani pobyt v jiném státě, aniž by porušil imigrační a pobytové pravidla těchto států.

Žalovaná se ztotožnila se skutkovými a právními závěry prvostupňového orgánu a napadeným rozhodnutím odvolání zamítla. K námitce žalobce, že nemůže pobývat v jiném státě, uvedla, že pokud mu brání ve vycestování jiná překážka, než pro kterou mu byl předchozí pobyt za účelem strpění udělen, tedy chybějící cestovní doklad, musí podat novou žádost. Žalovaná ani neshledala, že by byla porušena práva žalobce podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) ani Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.). Ani podle těchto úmluv nelze cizinci prodloužit pobytové oprávnění, když přestane splňovat důvod, pro který mu bylo vydáno.

Žalobce v žalobě vznesl několik žalobních bodů. Mimo jiné namítal, že správní orgány se nevypořádaly s důvodem pro prodloužení pobytu, že je palestinský uprchlík, a není tedy země, která by jej repatriovala. Napadené rozhodnutí proto považoval za nezákonné a nepřezkoumatelné.

Žalovaná ve svém vyjádření navrhla žalobu zamítnout. Přitom odkázala na závěry napadeného rozhodnutí, na kterých setrvala. Uvedla, že v průběhu řízení žalobce sice zdůrazňoval, že je palestinským uprchlíkem, to však není důvodem pro povolení pobytu za účelem strpění. V řízení bylo prokázáno, že žalobce disponuje cestovním dokladem, na základě kterého také do Jordánska vycestoval.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[15] K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud předně uvádí, že nepřezkoumatelnost „pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. „Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění“ (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Na druhou stranu se správní orgán musí vypořádat s argumenty účastníka řízení, které jsou zásadní pro meritum věci. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009-46).

[16] V tomto kontextu soud poznamenává, že žalobce konzistentně a opakovaně v rámci správního řízení tvrdil, že důvodem, proč nemůže vycestovat z území České republiky, je také, že je palestinský uprchlík a nemá možnost legálního pobytu v žádné zemi. To uvedl již v žádosti, poté v odvolání, ale i v dalších podáních. Například v podání ze dne 28. 5. 2020 výslovně uvedl, že dispozičně s jordánským cestovním dokladem nic nemění na skutečnosti, že není možný jeho pobyt v jiném státě, aniž by porušil imigrační a pobytové regulace těchto států. Shodně v podání ze dne 3. 4. 2019 uváděl, že je palestinský uprchlík a není žádná země, která by ho repatriovala.

[17] Správní orgány svá rozhodnutí však postavily pouze na skutečnosti, že žalobce již disponuje cestovním dokladem a odpadl tak důvod, pro který mu byl udělen pobyt za účelem strpění. Ostatními okolnostmi se odmítly zabývat s odůvodněním, že nejsou podstatné. Podle napadeného rozhodnutí má žalobce případně podat žádost novou. Otázkou tedy je, zda správní orgány pochybily, pokud se nezabývaly argumentací žalobce, že není země, která by jej jako palestinského uprchlíka přijala k pobytu.

[18] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahuje obdobně.*

[19] Podle § 36 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *dobu platnosti víza a dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 38).*

[20] Podle § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, jestliže pominuly důvody, pro které bylo toto vízum uděleno.*

[21] Pro rozhodnutí v této věci je zásadní otázkou, co právě uvedený § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců míní pominutím *důvodů, pro které bylo vízum uděleno.* Komise i ministerstvo jsou názoru, že jde o konkrétní skutkové okolnosti, pro které byl cizinci pobyt za účelem strpění udělen. Proto když ministerstvo zjistilo, že žalobce již disponuje cestovním dokladem, nezabývalo se jeho další argumentací. Městský soud se však s tímto názorem neztotožňuje.

[22] Podle § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *ministerstvo udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci,*

a) *kterému ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá nebo jsou-li splněny podmínky podle § 179 odst. 5,*

b) *který je svědkem nebo poškozeným v trestním řízení a jeho účast na řízení je nezbytná,*

c) *který v době platnosti oprávnění k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, požádal na území o vydání povolení k trvalému pobytu, pokud je k tomu podle § 69 oprávněn a o této žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, nebo*

d) *který podal žalobu proti rozhodnutí ministerstva, kterým byla zrušena platnost víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu anebo byla zamítnuta žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o povolení k trvalému pobytu, za podmínky, že současně podal návrh na přiznání odkladného účinku této žaloby.*

[23] Právě citované ustanovení pod jednotlivými písmeny a) až d) obsahuje několik rozdílných důvodů, pro které může být uděleno vízum za účelem strpění. Žalobce vízum a následně pobyt za účelem strpění získal z důvodu podle písmene a) – ve vycestování z území mu bránila překážka na jeho vůli nezávislá. Důvodem pro udělení pobytu za účelem strpění dle zákona o pobytu cizinců je tedy mj., že cizinci *ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá.*

[24] Dle městského soudu *důvodem*, který měl pominout, § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemyslí konkrétní okolnosti, proč dříve cizinec nemohl z území České republiky vycestovat. Tím důvodem je jeden z důvodů předvídaných § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pro udělení víza za účelem strpění. V případě žalobce jde tedy o skutečnost, že mu ve vycestování brání překážka na jeho vůli nezávislá. Je tomu tak proto, že zákon o pobytu cizinců (§ 33) nezná důvod pro pobyt za účelem strpění, že cizinec nedisponuje cestovním dokladem. Důvodem, který zákon zná, je, že cizinec nemůže pro nějakou objektivní překážku vycestovat.

[25] Žalobce tyto překážky viděl dvě – neměl cestovní doklad a byl palestinský uprchlík, tedy osoba bez možnosti dlouhodobého pobytu v jiné zemi. Ze správního spisu skutečně vyplývá, že pobyt byl žalobci udělen z důvodu absence cestovního dokladu. Správní orgány přesvědčivě prokázaly, že tato překážka odpadla. Podle žalobce však existovala i druhá překážka – nemá kde pobývat. Z hlediska zákona o pobytu cizinců jde o stále stejný důvod pro udělení víza za účelem strpění, tedy podle § 33 odst. 1 písm. a) ve vycestování cizinci brání překážka na jeho vůli nezávislá.

[26] Pokud tedy žalobci byl přiznán pobyt za účelem strpění z důvodu absence cestovního dokladu a nyní se domáhá toho, aby mu byl tento pobyt prodloužen, protože není země, kde by mohl legálně dlouhodobě pobývat, jde z hlediska zákona o pobytu cizinců stále o stejný důvod pro udělení víza za účelem strpění – ve vycestování z území mu brání překážka na jeho vůli nezávislá.

[27] V tomto ohledu je také podstatné, že § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že cizinci *ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá*, nelze interpretovat tak, že se jedná pouze o nemožnost cizince překročit hranici České republiky. Jak vyplývá již z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců, vízum za účelem strpění pobytu bylo zamýšleno nikoliv jen pro situace, kdy je objektivně vyloučeno vycestování cizince (např. je dlouhodobě upoután na lůžko). Podle důvodové zprávy mělo být vízum udělováno také například, pokud cizinci hrozí ve státě, kam má vycestovat, mučení či nelidské zacházení. V takovém případě cizinec sice

vycestovat, ve smyslu překročit hranice Česka, může, ale vycestovat nemůže z důvodu, že by mu v cílovém státě hrozila závažná újma.

[28] Tento výklad nakonec zastává i Ministerstvo vnitra, jak vyplývá z jeho praxe. Například v případě prvního ozbrojeného konfliktu na východě Ukrajiny v roce 2014 byly osobám prchajícím z této oblasti vydávány víza za účelem strpění (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, čj. 1 Azs 17/2020-24). Problémem i v této situaci nebylo, že by dané osoby nemohly z Česka vůbec vycestovat, ale že z objektivních důvodů nemohly pobývat mimo Česko, tedy v oblasti původu ani jinde.

[29] Dle soudu tak překážkou ve vycestování ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců míní nemožnost cizince opustit území České republiky a legálně pobývat v jiné zemi. Přitom nepostačuje možnost krátkodobého, například turistického pobytu. Takový pobyt bude u většiny cizinců možný ve většině států světa. Důvodem pro udělení pobytu za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců však je, že cizinec nemá možnost v jiném státě pobývat dlouhodobě, neboli se usídlit, buď vůbec, nebo aniž by mu reálně hrozila závažná újma. Proto je dán důvod pro umožnění takovému cizinci legálně pobývat v Česku, neboť pro něj jiná možnost neexistuje.

[30] Argumentace žalobce, že není stát, kde by mohl legálně dlouhodobě pobývat, je tedy z pohledu důvodu pro pobyt za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců relevantní. Pokud žalobce je skutečně palestinský uprchlík bez práva pobytu v jiné zemi, jde o překážku vycestování na jeho vůli nezávislou.

[31] Městský soud tedy dospěl k závěru, že důvodem, který musí pro prodloužení pobytu za účelem strpění trvat, je důvod předvidaný § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy například překážka vycestování na vůli cizince nezávislá, nikoliv však konkrétní skutkové okolnosti, které tuto překážku představují. Tyto se mohou v průběhu času měnit. Navíc v případě žalobce druhý důvod, na kterém překážku vycestování zakládá (je palestinský uprchlík bez práva pobytu v jiné zemi), trvá patrně od počátku a v čase se nezměnil.

[32] Právě uvedený závěr je také v souladu s obdobnou praxí správních soudů v rámci prodloužování doplňkové ochrany podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Institut pobytu za účelem strpění, pokud osoba nemůže vycestovat pro překážku na její vůli nezávislou, má značný přesah s doplňkovou ochranou podle zákona o azylu. Tyto dva instituty často plní shodnou úlohu – umožňují pobyt na území České republiky cizincům, kterým hrozí závažná újma, pokud by museli z Česka odecestovat. To naznačuje, že bez výslovné zákonné úpravy opaku by otázky související s těmito instituty měly být vykládány obdobným způsobem. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu *„jestliže během posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany [...] vyjdou najevo skutečnosti, které by mohly odůvodňovat udělení doplňkové ochrany z jiného důvodu, než pro který byla tato ochrana původně přiznána, pak správní orgán nemůže žádost o prodloužení doplňkové ochrany zamítnout bez toho, že by se argumentačně vypořádával také s možností udělení doplňkové ochrany z onoho jiného (nového) důvodu. V případě kladného posouzení pouze prodlouží doplňkovou ochranu s odvoláním na tento nový důvod.“* (viz rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, čj. 6 Azs 15/2013-35, bod 16). Tato praxe tedy podporuje závěr, že shodně by mělo ministerstvo postupovat v případě posuzování žádosti o prodloužení pobytu za účelem strpění.

[33] Lze také doplnit, že varianta navrhovaná žalovanou, že žalobce může podat novou žádost o vízum za účelem strpění, není srovnatelnou možností. Takový postup je pro cizince z řady důvodů nevhodný. Takový cizinec po nějakou dobu pobývá na území bez pobytového oprávnění. Zamítnutím žádosti o prodloužení pozbývá pobytové oprávnění a řízení o novém vízu za účelem strpění nějakou dobu trvá. Dále se cizinci přetrhává doba pro vznik nároku na trvalý pobyt, takže mu pětiroční lhůta začíná běžet znovu (viz § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Nelze ani pominout, že takto cizinec ztrácí soudní ochranu, neboť zamítnutí žádosti o prodloužení pobytu je možno napadnout správní žalobou, neudělení víza za účelem strpění nikoliv. Nakonec takový postup by ani nebyl v souladu se zásadou hospodárnosti činnosti správních orgánů (§ 6 odst. 2 správního řádu). Cizinci by byli neodůvodněně nuceni podávat novou žádost a začínat nové správní řízení, byť o věci lze rozhodnout již v rámci probíhajícího správního řízení.

[34] Z výše uvedených důvodů tedy městský soud dospěl k závěru, že správní orgány pochybily, pokud se odmítly zabývat důvodem pro prodloužení pobytu za účelem strpění, který žalobce od začátku řízení konzistentně namítal. Žalobce uváděl, že je palestinský uprchlík a že není země, ve které by mohl legálně pobývat. Jedná se o

zásadní otázku pro rozhodnutí v dané věci. Pokud ji správní orgány pominuly vypořádat, zatížily své rozhodnutí nepřezkoumatelností. (...)

#### IV.

##### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[46] Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[47] V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem městského soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (78 odst. 5 s. ř. s.). Ten lze shrnout tak, že žalovaná se musí zabývat argumentací žalobce, že není stát, který by jej přijal k dlouhodobému pobytu. Správní orgány dosud pouze zjistily, že žalobce může cestovat a vstoupit také na území Jordánska. Správní orgány se však musí zabývat tím, zda v Jordánsku či v jiné zemi může také pobývat dlouhodobě. Pokud bude v řízení zjištěno, že takový stát neexistuje, tak jde stále o stejný důvod pro pobyt za účelem strpění, konkrétně, že žalobci brání ve vycestování překážka na jeho vůli nezávislá.

[48] Lze uvést, že z dostupných informací vyplývá, že cestovní doklad, kterým žalobce disponuje, žalobce opravňuje k pobytu v Jordánsku pouze na maximálně 30 dní (viz např. dokument Immigration and Refugee Board of Canada ze dne 29. 10. 2015, č. ZZZ105324.E). To je však otázka, kterou se budou správní orgány zabývat v novém řízení.

## 4389

### Správní trestání: poskytování mzdy za práci přesčas ve stanoveném termínu

#### Pracovní právo: dohoda o splatnosti mzdy za práci přesčas

k § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

k § 141 odst. 1 zákoníku práce

**Zaměstnavatel, který se zaměstnancem dohodne splatnost mzdy za práci přesčas později, než stanoví § 141 odst. 1 zákoníku práce, za měsíc, v němž má zaměstnanec čerpat náhradní volno za práci přesčas, se nedopouští přestupku dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, neboť zákoník práce takovou odchýlnou dohodou o splatnosti mzdy za práci přesčas nezakazuje.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2022, čj. 6 Ads 138/2022-37)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 16/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 252/04).

**Věc:** LOXXESS Bor s.r.o. proti Státnímu úřadu inspekce práce o přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodnutím ze dne 21. 10. 2020 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce, kterého se dopustila tím, že svým zaměstnancům neposkytla vždy do konce měsíce následujícího po vykonání práce část mzdy za vykonanou práci, čímž porušila § 141 odst. 1 zákoníku práce. Za přestupek oblastní inspektorát uložil žalobkyni pokutu 50 000 Kč. Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 14. 1. 2021 uvedené rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

Krajský soud v Plzni rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 1. 6. 2022, čj. 57 A 66/2021-40, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Klíčová pro posouzení věci byla otázka, zda má § 141 odst. 1 zákoníku práce kogentní, nebo dispozitivní povahu. Krajský soud přitom na rozdíl od správních orgánů dospěl k závěru, že povaha ustanovení je dispozitivní a s ohledem na § 4a odst. 1 a 2 zákoníku práce se od něj lze odchýlit smlouvou uzavřenou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Tuto argumentaci podpořil také odkazy na judikaturu Nejvyššího soudu. Krajský soud tedy dovedl, že pokud existuje dohoda mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o odsunutí

splatnosti mzdy za práci přesčas až na okamžik, kdy zaměstnanec bude čerpat náhradní volno za práci přesčas, resp. kdy je zaměstnanec vyplacen příplatek za práci přesčas ve smyslu § 114 odst. 1 a 2 zákoníku práce (nebylo-li náhradní volno ve stanovené době poskytnuto), a zaměstnavatel v souladu s dohodou mzdu uhradí, poskytne zaměstnanci mzdu za práci přesčas včas. Jelikož v projednávané věci taková dohoda existovala, nebyla naplněna skutková podstata přestupku dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce. Krajský soud správním orgánům dále vytkl, že nijak neproověřovaly tvrzení žalobkyně, že její zaměstnanci sami dobrovolně dali přednost tomu, aby jejich účet byl průběžně zásoben příjmy ze zaměstnání v konstantní výši a bez výkyvů. Nic tedy nenavědčovalo tomu, že by šlo ze strany zaměstnavatele o ujednání svévolné. Podle krajského soudu tak jednáním žalobkyně nedošlo k ohrožení zájmu společnosti zajistit odměnu za práci k slušnému a soběstačnému životu pracovníků a jejich rodin. Jinými slovy, jednání žalobkyně s ohledem na okolnosti případu nevykazovalo potřebný stupeň společenské škodlivosti.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že § 141 odst. 1 zákoníku práce je norma kogentní, nikoliv dispozitivní, neboť je s ohledem na současné znění § 4a odst. 1 zákoníku práce patrné, že se od tohoto ustanovení není možné odchýlit (princip tzv. *minimaxu*). Obsahuje totiž maximální limit povinnosti zaměstnavatele, resp. mu stanovuje maximální limity pro poskytnutí mzdy jeho zaměstnanci, a jedná se tak o nejzášší termín (užití slova *nejpozději*) pro splatnost mzdy za vykonanou práci, který nelze překročit. Judikatura Nejvyššího soudu, na kterou odkázal krajský soud a dle níž se od § 141 odst. 1 odchýlit lze, je dle názoru žalovaného již neaplikovatelná, protože její závěry jsou založeny na znění právní úpravy do roku 2011. V tomto kontextu krajskému soudu vytkl také to, že věc posoudil podle neaktuální právní úpravy. Kogentní charakter právní úpravy dle stěžovatele mj. realizuje požadavek na pravidelné vyplácení mzdy a platu vyplývající z čl. 12 odst. 1 Úmluvy Mezinárodní organizace práce o ochraně mzdy (č. 411/1991 Sb.; dále jen „Úmluva o ochraně mzdy“). Stěžovatel dále uvedl, že setrvává na svém závěru o naplnění materiální stránky přestupku, přičemž dle jeho názoru neobstojí tvrzení žalobkyně o nezodpovědném hospodaření jejích zaměstnanců, neboť to má být především žalobkyně, kdo má zodpovědně hospodařit a neponechávat si peněžní prostředky ve své vlastní dispozici jako bezdůvodné obohacení a čerpat tím neoprávněně výhody. Na závěr stěžovatel namítl nesrozumitelnost rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost. Ta spočívá v tom, že krajský soud uvedl, že jeho závěr o dispozitivnosti právní úpravy je podmíněný, což podle stěžovatele není možné.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se s posouzením stěžovatele neztotožňuje, neboť samotné použití slova *nejpozději* v § 141 odst. 1 zákoníku práce nezakládá „status“ nejvyšší či nejnižší přípustného práva či povinnosti, takže nebrání stranám uzavřít dohodu o splatnosti mzdy, zvláště když z jiných ustanovení zákoníku práce lze dovodit opak. Zároveň podle žalobkyně krajský soud dbal správného časového znění právních předpisů a vycházel z aktuální judikatury. K požadavku na pravidelnost výplaty mzdy vyplývajícímu z Úmluvy o ochraně mzdy žalobkyně podotkla, že v projednávané věci jde o to, že zaměstnanec za kalendářní měsíc řádně obdrží veškerou mzdu odpovídající počtu hodin odpracovaných v režimu zákonného fondu pracovní doby a pouze nadstandardní část mzdy odpovídající počtu mimořádných přesčasových hodin odpracovaných v daném měsíci dostane uhrazenou později – konkrétně v období, za které by jinak neobdržel žádný příjem (čerpání náhradního volna). Takový postup dle žalobkyně pravidelný přísun zdroje obživy zajišťuje. Zaměstnanci přitom není upírán žádný nárok (a ničeho se nevzdává), jen na vlastní přání obdrží dosaženou mzdu v jinou dobu, než zakotvuje zákon. Žalobkyně nesouhlasila ani s tím, že by byl naplněn materiální znak přestupku či že by byl rozsudek krajského soudu nesrozumitelný. Žalovaný podle žalobkyně rovněž přešel znění § 353 odst. 3 zákoníku práce, který připouští, aby mzda za práci přesčas byla účtována v jiném rozhodném období než v tom, ve kterém byla tato práce vykonána.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[7] Nejprve se Nejvyšší správní soud zaměřil na námitku nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti rozsudku krajského soudu. Tu stěžovatel dovozuje z toho, že krajský soud sice dospěl k závěru o dispozitivní povaze § 141 odst. 1 zákoníku práce v tom smyslu, že je možné, aby se zaměstnavatel se zaměstnanci dohodl na odsunutí splatnosti mzdy za práci přesčas až na dobu, kdy bude zaměstnanec čerpat náhradní volno, avšak zároveň v bodu



46 přezkoumávaného rozsudku konstatoval, že daný „závěr platí pouze za předpokladu, že zaměstnavatel v dané souvislosti jedná poctivě, nikoli v rozporu se zájmy svých zaměstnanců a dohodami se zaměstnanci neodsouává výplatu mzdy za práci přesčas o nepřiměřeně dlouhou dobu.“ Nejvyšší správní soud v uvedeném nicméně neshledává vnitřní rozpor ani nesrozumitelnost. Citovaným dovětkem krajský soud neučinil závěr o dispozitivnosti § 141 odst. 1 zákoníku práce podmíněným (nebo vnitřně rozporným), jak namítá stěžovatel, jelikož pouze vyzdvihl, že odchýlit se od zákonné úpravy je možné jen skutečně vyváženou dohodou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Zároveň danou formulací krajský soud akcentoval, že je nutné mít na zřeteli zvláštní ochranu zaměstnance, již mu zákonná úprava přiznává. Je jistě nepřipustné, aby zaměstnavatel, byť pod pláštěm dohody, zneužívaje svého postavení silnější strany toliko jednostranně ve svůj prospěch a na úkor zaměstnance odsouval termín výplaty mzdy. Krajský soud tedy netvrdil, že je dispozitivnost normy podmíněná, nýbrž zdůraznil specifika smluvní volnosti v oblasti pracovněprávních vztahů, jakkoliv zvolil ne zcela přesnou formulaci, která by mohla svádet k jinému závěru.

[8] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že skutkový stav projednávané věci, který je mezi stranami nesporný, spočívá v tom, že si žalobkyně se svými zaměstnanci sjednala možnost nařídít práci přesčas a poté možnost za přesčasové hodiny čerpat v příštích 26 týdnech náhradní volno s tím, že nárok na mzdu dosaženou za přesčasovou práci v konkrétním měsíci bude uspokojen nikoliv spolu se mzdou za měsíc, ve kterém byla přesčasová práce vykonána, nýbrž až se mzdou za měsíc, ve kterém zaměstnanci budou za takovou přesčasovou práci čerpat náhradní volno.

[9] Stěžejní pro věcné posouzení kasační stížnosti je tedy zkoumání povahy § 141 odst. 1 zákoníku práce v uvedeném kontextu. Pokud obstojí závěr, že jde o ustanovení dispozitivní, mohla si žalobkyně se svými zaměstnanci dohodnout jiný termín splatnosti mzdy za práci vykonanou přesčas, vázaný na dobu čerpání náhradního volna, a tudíž nenaplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce.

[10] Podle § 4a odst. 1 zákoníku práce platí, že *odchylná úprava práv nebo povinností v pracovněprávních vztazích nesmí být nižší nebo vyšší, než je právo nebo povinnost, které stanoví tento zákon nebo kolektivní smlouva jako nejméně nebo nejvýše přípustné.* Podle § 4a odst. 2 zákoníku práce platí, že k odchylné úpravě může dojít *smlouvou, jakož i vnitřním předpisem; k úpravě povinností zaměstnance však smí dojít jen smlouvou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.* Podle § 4a odst. 3 téhož zákona platí, že *od ustanovení uvedených v § 363 je možné se odchýlit jen ve prospěch zaměstnance.* A podle § 4a odst. 4 platí, že *vzdá-li se zaměstnanec práva, které mu tento zákon, kolektivní smlouva nebo vnitřní předpis poskytuje, nepřiblíží se k tomu.*

[11] Podle § 141 odst. 1 zákoníku práce jsou mzda nebo plat *splatné po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku.*

[12] Podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce se právnická nebo podnikající fyzická osoba *dopustí přestupku na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku.*

[13] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že vyšel z neaktuální právní úpravy, neboť své posouzení založil na judikatuře Nejvyššího soudu, jež se vztahuje ke znění zákoníku práce účinnému do 31. 12. 2011, které neobsahovalo výše citovaná ustanovení § 4a. Takové argumentaci však nelze přisvědčit, jelikož z rozsudku krajského soudu (zejm. body 39 až 43) je zřejmé, že krajský soud vývoj právní úpravy reflektoval a vztahoval své závěry ke znění zákoníku práce relevantnímu pro projednávanou věc.

[14] Podobně zkrslující je tvrzení stěžovatele, že judikatura Nejvyššího soudu, o kterou své posouzení krajský soud též opřel, není aplikovatelná pro svou neaktuálnost. Krajský soud totiž citoval z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. 21 Cdo 2217/2020, v němž Nejvyšší soud uvedl, že „[u]stanovení § 141 odst. 1 zák. práce neobsahuje právní úpravu, od níž by se účastníci pracovněprávních vztahů nemohli odchýlit; splatnost mzdy, platu a náhrady mzdy nebo platu proto může být smlouvou uzavřenou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem nebo kolektivní smlouvou, popřípadě vnitřním předpisem (srov. § 4a odst. 1 a 2 zák. práce) upravena jinak, než se uvádí v ustanovení § 141 odst. 1 zák. práce [...]“<sup>4</sup>. Skutkově se přitom věc týkala doplatku platů mj. za rok 2014, tedy období, kdy již byl účinný § 4a zákoníku práce, jenž je beze změny od 1. 1. 2014 (a § 141 odst. 1 se za účinnosti

zákoníku práce nemění vůbec). Na tom, že se judikát vztahuje ke skutkovému stavu, kdy již platila aktuální právní úprava, nic nemění ani odkazy krajského a Nejvyššího soudu na rozsudky týkající se staršího znění zákoníku práce, konkrétně na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 2565/2011, a ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. 21 Cdo 2456/2020. Uvedená rozhodnutí svědčí spíše o konstantní praxi Nejvyššího soudu, kterou nepovažoval za nutné přehodnotit ani po novelizaci zákoníku práce. Námitky stěžovatele ohledně neaktuálnosti právní úpravy či judikatury tudíž nejsou důvodné.

[15] Rovněž je zapotřebí odmítnout argumentaci stěžovatele, že právní názory v komentářové literatuře překonávají dřívější judikaturu Nejvyššího soudu. Především komentářová literatura není jakkoliv závazná a argumenty (právní názory autorů komentáře) v ní uvedené mohou mít při rozhodování soudů toliko podpůrnou povahu, danou svou přesvědčivostí a propracovaností. Nadto stěžovatel i oblastní inspektorát odkazují na komentáře vydané před rozsudkem sp. zn. 21 Cdo 2217/2020, takže jej nemohly vzít v úvahu. Navíc se komentáře k § 141 odst. 1 zákoníku práce citované stěžovatelem (Pichrt, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním ujednávání. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017) či oblastním inspektorátem (Bělina, M.; Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019) nijak nelypávají ani s dřívější judikaturou Nejvyššího soudu. Komentářová literatura tedy prezentuje konkurenční stanovisko k judikatuře Nejvyššího soudu, ale nevyplývá z ní, že by po zakotvení § 4a zákoníku práce byla dosavadní judikatura k § 141 tohoto zákona překonaná. Krom toho existuje i jiná literatura, která naopak podporuje výklad § 141 odst. 1 zákoníku práce připouštějící odchýlné ujednání o splatnosti mzdy za práci přesčas v souvislosti s dobou čerpání náhradního volna (např. Šubrt, B. a kol. *Abeceda mzdové účetní*. 32. vyd. Olomouc: ANAG, 2022, s. 116, nebo Šubrt, B. *Pracovní doba v souvislostech: s dovolenou, mzdou či platem, překážkami v práci a s dalšími aspekty*. Olomouc: ANAG, 2020, s. 71 a 72).

[16] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že není důvod se od citované judikatury Nejvyššího soudu odchylovat. Z principu právní jistoty a předvídatelnosti práva plyne, že změna judikaturou dovozeného výkladu práva je namíste v případech shledání „dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury [...]“ (nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, č. 16/2005 Sb. ÚS). Chybí-li takové důvody, je žádoucí posuzovat obdobné otázky (v projednávané věci povahu § 141 odst. 1 zákoníku práce) obdobně. Stěžovatel racionální a přesvědčivější argumenty nepředložil, jak Nejvyšší správní soud rozebírá v tomto odůvodnění, a proto není důvod k jinému výkladu zákoníku práce, než jaký zaujímá Nejvyšší soud. I kdyby měly správní orgány nebo soud rozhodující v soudním řízení správním jiný právní názor na interpretaci ustanovení zákoníku práce, nelze v rovině správního trestání akceptovat postih žalobkyně, která jednala právě ve shodě s ustáleným výkladem zastávaným Nejvyšším soudem.

[17] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem doplňuje, že ujednání o dočasném odložení splatnosti mzdy za práci přesčas není vzdáním se nároku na tuto mzdu, nýbrž pouhým posunutím splatnosti mzdy, se souhlasem zaměstnance a o přiměřenou dobu, související s dobou čerpání náhradního volna za práci přesčas. Jinými slovy, nejedná se o ujednání, jež by v rozporu s § 4a zákoníku práce snižovalo standard zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance. Obdržel-li zaměstnanec mzdu za práci přesčas na základě dobrovolně sjednané dohody později, než stanoví § 141 odst. 1 zákoníku práce, ve vazbě na dobu čerpání náhradního volna (resp. kdy mělo být nejpозději čerpáno), neznamená to, že by měl méně práv. Nelze proto tvrdit, že by v projednávaném případě došlo v rozporu se zákonem k nižší nebo vyšší odchýlné úpravě práv a povinností.

[18] Přípustnost ujednání o odsunutí splatnosti mzdy za práci přesčas podporuje nepřímě také znění dalších ustanovení zákoníku práce, přinejmenším z nich neplyne opak. Jeho § 353 odst. 3 výslovně stanoví, že *dojde-li k zúčtování mzdy nebo platu za práci přesčas (§ 114 odst. 2 a § 127 odst. 2) v jiném rozhodném období než v tom, ve kterém byla tato práce vykonána, zahrnou se do odpracované doby podle odstavce 2 také hodiny práce přesčas, za kterou je mzda nebo plat poskytnuta*. Byť se toto ustanovení týká zjišťování průměrného výdělku a má jiný účel, než vymezit vzájemná práva a povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance v souvislosti s odměňováním, lze z něj dovodit, že počítá i s variantou pozdějšího zúčtování celé mzdy za práci přesčas, jelikož opakovaně pracuje s termínem *mzda*, nikoliv pouze s příplatkem za práci přesčas (tento závěr nevyvrací ani to, že odkazovaný § 114 odst. 2 zákoníku práce se týká povinnosti zaměstnavatele poskytnout zaměstnanci *příplatek k dosažené*

*mzdě*, pokud nečerpal náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu práce přesčas nebo v jinak dohodnuté době).

[19] Konečně je nutno zdůraznit, že to, čeho žalobkyně a její zaměstnanci odchylným ujednáním o splatnosti mzdy za práci přesčas sledovali, je naopak zákonným standardem u zaměstnanců odměňovaných platem (viz § 127 zákoníku práce). Není přitom žádného rozumného důvodu upírat zaměstnancům pobírajícím mzdu možnost dosáhnout tohoto efektu dohodou se zaměstnavatelem, která modifikuje obecné pravidlo stanovené v § 141 odst. 1 zákoníku práce.

[20] Ujednání o pozdější splatnosti mzdy za práci přesčas zároveň nenarušuje požadavek na pravidelné vyplácení mzdy ve smyslu čl. 12 odst. 1 Úmluvy o ochraně mzdy, neboť jejím obsahem je pouhé přesunutí výplaty mzdy za práci přesčas do období, v němž má zaměstnanec čerpat náhradní volno. Není tedy nijak posunut termín výplaty mzdy za práci vykonanou ve standardní pracovní době a mzdu za práci přesčas zaměstnanec obdrží jakoby za dny, za něž by mu jinak z důvodu čerpání náhradního volna nenáležela, což může přispívat k pravidelnému zajištění obživy. Z okolností rovněž nijak nevyplývá a správní orgány ani neargumentovaly, že by žalobkyně postupovala svévolně či v rozporu s dohodou se zaměstnanci, kteří tak mzdu za práci přesčas dostávali pravidelně ve sjednané době. Ostatně Úmluva o ochraně mzdy dopadá i na zaměstnance odměňované platem (viz čl. 1 Úmluvy o ochraně mzdy pojednávající o tom, co se rozumí *mzdou* ve smyslu této úmluvy), u nichž je režim sledovaný ujednáním o pozdější splatnosti mzdy za práci přesčas zákonným standardem, jak je uvedeno v předchozím odstavci.

[21] Lze tudíž uzavřít, že dohoda, kterou měla žalobkyně uzavřenou se svými zaměstnanci, je souladná s příslušnými normami pracovního práva, a proto žalobkyně poskytovala zaměstnancům mzdu za práci přesčas včas, vyplácela-li ji v souladu s touto dohodou. Závěr stěžovatele o naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce je proto nesprávný, jak dovodil už krajský soud. To zároveň znamená, že je nadbytečné se dále zabývat tím, zda byl naplněn materiální znak daného přestupku, neboť § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, vyžaduje pro závěr o spáchání přestupku současně naplnění materiálního znaku (společenské škodlivosti) a formálních znaků vymezených zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2022, čj. 3 As 70/2020-73, bod 28). Pro závěr, že se žalobkyně svým jednáním přestupku nedopustila, proto postačí, že její jednání nenaplnilo formální znaky skutkové podstaty vymezené v § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce.

## 4390

### Verejné zdravotní pojištění: náhrada nákladů vynaložených na zdravotní péči v zahraničí

k § 14 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“)

k § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu

**Žádost o náhradu nákladů vynaložených na neodkladnou zdravotní péči, jejíž potřeba nastala během pobytu pojištěnce v cizině (§ 14 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), je oprávněn podat pouze pojištěnec, nikoli jiná pojišťovna, která měla s pojištěncem sjednáno cestovní pojištění. Její žádost je proto zjevně právně nepřipustná a řízení o ní je třeba podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavit.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2022, čj. 6 Ads 77/2022-42)

**Prejudikatura:** č. 2854/2013 Sb. NSS.

**Věc:** Direct pojišťovna, a.s. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o náhradu nákladů vynaložených na zdravotní služby poskytnuté v zahraničí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2020 rozhodčí orgán žalované zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení žalované ze dne 2. 3. 2020, kterým podle § 14 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění a § 45 odst. 3 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, zastavila řízení o žádosti žalobkyně o náhradu nákladů vynaložených na zdravotní služby poskytnuté pojištěnci žalované na území Bulharska. Podle žalované totiž žalobkyně nebyla oprávněná k podání žádosti o náhradu nákladů vynaložených na zdravotní služby v zahraničí, neboť tu je oprávněn podat pouze pojištěnec, který náklady na léčení v zahraničí skutečně nesl. Náklady za pojištěnce přitom hradila asistenční služba žalobkyně (Europ Assistance s.r.o.) z titulu soukromoprávní smlouvy o cestovním pojištění.

Proti rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 3. 2022, čj. 17 Ad 10/2020-116, jako nedůvodnou zamítl. Městský soud vyšel z toho, že důvodem zastavení řízení byla zjevná nepřipustnost žádosti žalobkyně, která podle žalované není oprávněna podat žádost o náhradu nákladů za zdravotní služby čerpané v zahraničí podle zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pouze posuzování přípustnosti, resp. nepřipustnosti žádosti žalobkyně pak bylo předmětem soudního přezkumu. Městský soud dovodil, že žalobkyně není a ze své podstaty ani nemůže být pojištěncem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, takže jí právo na náhradu nákladů nenáleží a nemůže podat příslušnou žádost. Jelikož žalobkyně nebyla oprávněna o náhradu nákladů vynaložených za péči v cizině požádat a péče jí ani nemohla být poskytnuta, dle městského soudu bylo na první pohled zřejmé, že její žádosti nebylo možné vyhovět, neboť byla zjevně právně nepřipustná. Na závěr městský soud podotkl, že z žádosti žalobkyně plyne, že po žalované požadovala spíše vydání bezdůvodného obohacení ve smyslu § 2991 a násl. občanského zákoníku, s nímž souvisí také případný přechod práva na náhradu nákladů zdravotní péče podle § 2820 občanského zákoníku, kterého se žalobkyně dovolávala. Tyto otázky jsou však příslušné řešit soudy v občanském soudním řízení, nikoliv správní orgány v rámci správního řízení podle § 14 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, a proto se jimi městský soud blíže nezabýval.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítala, že se po žalované vydání bezdůvodného obohacení nikdy nedomáhala. V zahraničí splnila svůj vlastní závazek, který vznikl z titulu uzavřené smlouvy o cestovním pojištění, přičemž stejný závazek měla podle stěžovatelky také žalovaná. Stěžovatelka však na rozdíl od žalované disponuje regresním právem podle § 2820 odst. 1 občanského zákoníku. Jelikož má plnění ze zdravotního pojištění veřejnoprávní charakter, lze je nárokovat pouze v mezích příslušného zákona, a proto je jedinou možností řízení podle § 14 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Zároveň podle stěžovatelky ze zákona a logiky věci sice plyne, že pojištěncem nemůže být právnická osoba, to však nebrání daný pojem bez legální definice vykládat pro účely § 14 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění tak, že zahrnuje též osoby, na které nároky pojištěnce přešly na základě § 2820 odst. 1 občanského zákoníku. Závěr o přechodu daného veřejnoprávního nároku lze podle stěžovatelky dovodit také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, čj. 4 As 72/2012-52, č. 2854/2013 Sb. NSS. Nakonec stěžovatelka poukázala na paradox, který dle jejího názoru spočívá v tom, že pokud si může pojištěnec dovolit uhradit náklady za zdravotní péči v plně vyšší, je pro něj ekonomicky výhodnější si cestovní pojištění nesjednávat.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ve vztahu k pojištěnci nikdy žádný závazek neměla, neboť okamžikem, kdy pojištěnec uhradí zdravotní služby v zahraničí, se žalovaná bez dalšího nestává dlužnicem pojištěnce. Tím se může stát až na základě pravomocného rozhodnutí ve správním řízení o náhradě nákladů za tyto služby. Rovněž podle žalované není možné vykládat rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 72/2012-52 tak extenzivně, jak činí stěžovatelka. Dle žalované nebyly splněny ani podmínky pro případný přechod práva, jelikož žalovaná v okamžiku splnění závazku stěžovatelkou neměla žádnou povinnost a nemá ji ani nyní. Žalovaná též odmítla, že by cestovní pojištění mělo směřovat pouze na náklady, které nejsou pojištěncům hrazeny z veřejného zdravotního pojištění. V rámci cestovního pojištění totiž pojistník uzavírá smlouvu s vědomím, že mu druhá smluvní strana zajistí úhradu léčebných výloh až do výše maximálního sjednaného pojistného plnění. Žalovaná uzavřela, že nelze garantovat plnou náhradu nákladů za zdravotní péči poskytnutou v zahraničí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

[7] Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění zní: *Ze zdravotního pojištění se pojištěnci na základě jeho žádosti poskytne náhrada nákladů vynaložených na neodkladnou zdravotní péči, jejíž potřeba nastala během jeho pobytu v cizině, a to pouze do výše stanovené pro úhradu takových služeb, pokud by byly poskytnuty na území České republiky. (...)*

[9] Dále považuje Nejvyšší správní soud za podstatné podotknout, že veřejné zdravotní pojištění je oproti pojištění soukromému „*koncipováno jako všeobecné a povinné pojištění, které při splnění obecných zákonných podmínek vzniká přímo ze zákona bez ohledu na vůli pojištěnce či zdravotní pojišťovny*“ (rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2019, čj. 5 Ads 281/2018-35, bod 21). Soukromé, komerční cestovní pojištění je oproti tomu závislé na projevu vůle dvou stran a uzavření smlouvy, takže se vztah mezi stranami řídí primárně smluvním ujednáním. Už z toho je zjevné, že mezi oběma pojištěními jsou zásadní rozdíly. Nelze proto nijak dovodit, že žalovaná měla vůči pojištěnci stejný či obdobný závazek jako stěžovatelka ze smlouvy o cestovním pojištění, jak namítá stěžovatelka. V obdobném postavení by žalovaná se stěžovatelkou byly pouze tehdy, pokud by žalovaná měla s pojištěncem také uzavřenu smlouvu o cestovním pojištění, nicméně v takovém případě by případný spor ležel čistě v soukromoprávní rovině.

[10] Dalším podstatným východiskem je skutečnost, že žalovaná a její rozhodčí orgán rozhodovaly o žádosti stěžovatelky podle správního řádu (§ 53 odst. 1 a 12 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2021) v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu). Byly tedy vázány zásadou zákonnosti a mohly svou pravomoc uplatňovat pouze k účelům, k nimž jim byla zákonem svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Základní omezení pro činnost orgánů veřejné moci přitom plyne již z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle něhož lze státní moc *uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*. Uvedené pro zdravotní pojišťovny znamená, že při posuzování žádostí a nároků podle zákona o veřejném zdravotním pojištění musejí postupovat striktně dle tohoto zákona, který stanoví meze pro jejich úvahy. Ostatně i vymahatelnost práva na bezplatnou zdravotní péči garantovaného čl. 31 Listiny je podle čl. 41 odst. 1 Listiny limitována provádějícím zákonem. Jinými slovy, je „*na vůli zákonodárce, jaké podmínky stanoví pro oblast úhrady zdravotní péče, resp. náhrady nákladů vzniklých za čerpání zdravotní péče v zahraničí*“, jak Nejvyšší správní soud uvedl v již citovaném rozsudku čj. 5 Ads 281/2018-35.

[11] Uvádí-li stěžovatelka, že zákon o veřejném zdravotním pojištění neobsahuje legální definici pojmu pojištěnec, přehlíží § 2 odst. 1 daného zákona ve znění účinném do 1. 8. 2021, který stanoví osobní rozsah zdravotního pojištění tak, že jsou zdravotně pojištěny: *a) osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky, b) osoby, které na území České republiky nemají trvalý pobyt, pokud jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky, (dále jen „pojištěnci“)*. Je tedy zjevné, komu je adresován § 14 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který jednoznačně uvádí, že se náhrada poskytne *pojištěnci na základě jeho žádosti*. Pojištěncem je tedy vždy pouze fyzická osoba, což plyne také z úpravy vzniku a zániku pojištění (mj. narození a smrt pojištěnce – § 3 odst. 1 a 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění) a z toho, že právnické osobě už z povahy věci nelze poskytovat zdravotní péči. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry městského soudu i žalované, podle nichž stěžovatelka není pojištěncem ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[12] Od tohoto posouzení byl odvislý další osud žádosti stěžovatelky. Jelikož je žádost podle § 14 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění oprávněn podat pouze pojištěnec, kterým stěžovatelka zjevně není, žalovaná správně zastavila řízení o její žádosti podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti. Nezbytnost takového postupu žalované plyne rovněž z její vázanosti zákonem – protože zákon o veřejném zdravotním pojištění umožňuje požádat o náhradu nákladů (a přiznat ji) pouze pojištěnci, jehož přesně definuje, postupovala by žalovaná *contra legem*, pokud by stěžovatelce vyhověla.

[13] Ze zákona o veřejném zdravotním pojištění dále vyplývá, že nárok pojištěnce na náhradu nákladů vzniká až na základě jeho žádosti, což má zásadní význam pro řešení otázky přechodu práv (regresu), jehož se dovolává stěžovatelka. V projednávané věci pojištěnec o náhradu nákladů nepožádal, takže nárok na náhradu nákladů ani nemohl vzniknout, a tedy neexistovalo právo, u něhož by bylo zapotřebí posuzovat jeho přechod. Další úvahy na

téma výkladu § 2820 odst. 1 občanského zákoníku či bezdůvodného obohacení jsou tudíž pro nyní posuzovanou věc bezpředmětné.

[14] Stěžovatelka na podporu své argumentace odkazuje též na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 72/2012-52, z něhož dovozuje možnost přechodu veřejnoprávního nároku v situaci, kdy není primárním cílem soukromoprávního aktu, nýbrž toliko jeho sekundárním důsledkem. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že citovaný rozsudek se v porovnání s nyní posuzovanou věcí vypořádával s diametrálně odlišnou situací. Řešil totiž přechod práv vyplývajících z prodeje (zpenžení) podniku v rámci insolvenčního řízení ve vztahu k procesnímu nástupnictví podle § 107a odst. 1 o. s. ř. Závěr Nejvyššího správního soudu přitom zněl, že je-li „s podnikem spjata určité veřejné subjektivní právo, jehož ochrany se původní vlastník podniku dovolával u soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, musí být nabyvateli podniku umožněno vstoupit do takového řízení namísto jeho dosavadního vlastníka“. V nynější věci potřeba řešit procesní nástupnictví vůbec nevystala, a proto na ni nelze vztáhnout závěry citovaného rozsudku.

[15] Důvodnost kasační stížnosti stěžovatelky nezaložila ani její argumentace paradoxními důsledky nastavení systému náhrady nákladů za neodkladnou zdravotní péči v cizině. Při svém tvrzení, že je ekonomicky výhodnější si cestovní pojištění nesjednávat a nechat si proplatit náklady zdravotní pojišťovnou, totiž vychází z chybného předpokladu, že zdravotní pojišťovna uhradí pojištěnci náklady na mimořádnou péči v plné výši. Zákon o veřejném zdravotním pojištění však v § 14 odst. 2 stanoví, že náhrada nákladů náleží pojištěnci *pouze do výše stanovené pro úhradu takových služeb, pokud by byly poskytnuty na území České republiky*. Konkrétní výše náhrady tedy nemusí pokrýt vše, co pojištěnec v zahraničí platil. Oproti tomu komerční cestovní pojištění pojištěné osobě garantuje, že po zaplacení pojistného zohledňujícího pojistná rizika a při splnění smluvních podmínek obdrží pojistné plnění až do výše sjednaného pojistného limitu. Cestovní pojištění navíc pravidelně zahrnuje i jiné služby než pouze úhradu tzv. léčebných výloh, jako jsou asistence v zahraničí, úrazové pojištění, pojištění zavazadel, výjezd horské služby, zajištění dopravy do místa bydliště apod. Ekonomickou výhodnost či nevýhodnost tudíž nelze hodnotit pouze tím, že pokud si pojištěnec může dovolit platit za neodkladnou zdravotní péči v zahraničí přímo, dostane vynaložené prostředky zpátky od své zdravotní pojišťovny. Jednak totiž neplatí, že mu budou náklady refundovány zcela, a jednak takový pohled v rozporu s realitou redukuje běžný rozsah cestovního pojištění a důvody, pro něž si ho spotřebitelé sjednávají.

## 4391

### Přestupky: přestupek proti občanskému soužití; nepravdivé obvinění

k § 7 odst. 1 písm. c) bod 2. zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

k § 345 trestního zákoníku

**U přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 2. zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, spočívajícího v nepravdivém obvinění jiného z přestupku se při posuzování viny nestačí zabývat pouze otázkou, zda osoba, kterou pachatel obvinil, skutečně spáchala přestupek, případně zda za něj byla odsouzena. Je nutné zároveň prokázat, že si pachatel byl vědom, že jinou osobu obviňuje nepravdivě.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2022, čj. 6 As 101/2022-32)

**Predikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 26/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 485/01) a č. 119/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 520/16); rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSFR č. 63/1991 Sb. rozh. tr.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. 6. 2011, *Klouvi proti Francii* (stížnost č. 30754/03).

**Věc:** J. M. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad v Lipníku nad Bečvou uznal žalobce rozhodnutím ze dne 22. 5. 2020 vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o některých přestupcích, kterého se žalobce

dopustil tím, že dne 15. 3. 2019 oznámil na policii, že jej téhož dne v linkovém autobuse na autobusovém nádraží v Lipníku nad Bečvou fyzicky napadl řidič autobusu J. H. Šetřením však bylo zjištěno, že žalobcem uvedené okolnosti a informace jsou smyšlené a nezakládají se na pravdě. Městský úřad proto žalobci uložil pokutu ve výši 2 000 Kč.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí o přestupku zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2020. K námitkám žalobce uvedl, že odlišnosti mezi výpověďmi J. H. a svědkyně M. V., která měla cestovat stejným autobusem jako žalobce, nezbudily pochybnosti o věrohodnosti svědkyně. Žalovaný naopak poukázal na některé rozpory v jednotlivých vyjádřeních žalobce.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci zamítl rozsudkem ze dne 17. 3. 2022, čj. 72 A 37/2020-52. Označil za nesporné, že žalobce na policii oznámil podezření ze spáchání přestupku řidičem autobusu. Policie následně věc odložila s tím, že se skutek nestal. Nebyly zjištěny žádné indicie zpochybňující věrohodnost svědků. Skutkový stav byl zjištěn v nezbytném rozsahu bez rozumných pochybností, nebyl tedy prostor pro uplatnění zásady *in dubio pro reo*. Řidič autobusu svědkyni M. V. neznal, neboť v den incidentu policii žádné svědky nesdělil, potkal ji znovu v autobuse až po nějaké době. Krajský soud dále poukázal na to, že svědci mohou být na rozdíl od obviněného postiženi za nepravdivou nebo neúplnou výpověď. Nešlo o situaci, kdy by proti sobě stálo pouze tvrzení žalobce a tvrzení řidiče autobusu. Pochybnosti o tom, zda mohli svědci vidět stomický sáček (tzv. vývod) žalobce, krajský soud označil za nepodstatné.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stejně jako v dosavadních řízeních namítal nesprávně zjištěný skutkový stav a porušení zásady *in dubio pro reo*. Již v žalobě popsal rozpory mezi výpověďmi J. H. a M. V., s nimiž se krajský soud nevyřadil, stejně jako s otázkou ovlivnění M. V., neboť není zřejmé, jakým způsobem se vůbec ocitla v postavení svědkyně. Žalovaný hodnotil výpověď J. H., který byl přímým účastníkem incidentu, jako věrohodnější než výpověď stěžovatele. Rozpory v jeho výpovědích zlehčoval, zatímco stěžovatelovu výpověď hodnotil přísně, přičemž odkázal na odlišné procesní postavení obviněného a svědka. Pominul však, že výpověď svědka J. H. je zároveň obranou proti obvinění z napadení stěžovatele. Svědkyně M. V. nemohla vnímat událost tak, jak ji popisuje, mj. proto, že sama uvedla, že po celou dobu telefonovala s kamarádkou. Závěr krajského soudu, že nic nenavzděčuje tomu, že by se M. V. seznámila s řidičem J. H. před podáním své výpovědi, podle stěžovatele nebyl pravdivý. Krajský soud blíže neodůvodnil svůj závěr o věrohodnosti svědkyně. Policista P. R., kterého rovněž městský úřad vyslechl jako svědka, událost nevnímal vlastními smysly, pouze převzal tvrzení jedné ze stran incidentu. Jeho výpověď proto bylo třeba hodnotit obezřetně. Dále stěžovatel nesouhlasil s výtkou, že si měl přivolat lékařskou pomoc bezprostředně po incidentu, protože zdravotní následky po fyzickém útoku se mohou projevit s časovým odstupem. Odkázal na požadavky Ústavního soudu na posuzování situací „tvrzení proti tvrzení“. Podle stěžovatele neexistoval žádný důkaz, který by podpořil tvrzení jednoho z účastníků incidentu, a proto měl krajský soud rozhodnout v jeho prospěch.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že skutečnost, jak se policie dozvěděla o existenci svědkyně M. V., nepovažoval za natolik relevantní, aby se jí ve svém rozhodnutí výslovně zabýval. Ze spisu nevyplývá, že by J. H. svědkyni kontaktoval a domluvil se s ní, že „vše dosvědčí“, jak uváděl stěžovatel. Žalovaný zdůraznil odlišné postavení obviněného z přestupku a svědků. Stěžovatel popisoval útok J. H. rozličně, žalovaný kladl důraz na konzistentnost jeho vyjádření a důvodně poukazoval na rozpory. Oproti tomu rozpory mezi výpověďmi svědků J. H. a M. V. se týkaly irelevantních okolností. Žalovaný stěžovateli nevytýkal, že si nepřivolał lékařskou pomoc bezprostředně po incidentu, pouze poukazoval na to, že z jeho reakce neplyne, že by měl bolesti. V daném případě nešlo o situaci „tvrzení proti tvrzení“.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[8] Podle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o některých přestupcích se fyzická osoba *dopustí přestupku tím, že úmyslně naruší občanské soužití tak, že jiného nepravdivě obviní z přestupku.*

[9] Formální stránka tohoto přestupku podle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o některých přestupcích odpovídá trestnému činu křivého obvinění, který spáchá ten, *kdo jiného lživě obviní z trestného činu* (§ 345 odst. 1 trestního zákoníku). V obou případech se pro naplnění formálních znaků skutkové podstaty vyžaduje, aby pachatel jiného nepravdivě (lživě) obvinil z protiprávního jednání (jak uvedl NS např. v usnesení ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. 7 Tdo 1272/2016, „[l]živě obvinít znamená nepravdivě tvrdit, že jiný se dopustil jednání, které naplňuje skutkovou podstatu trestného činu“). Rozdíl je v závažnosti takového jednání, především v tom, zda je poškozený křivě obviněn ze spáchání přestupku, či trestného činu (Vetešík, P. § 7 zákona o některých přestupcích. In: Jemelka, L.; Vetešík, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020).

[10] Z judikatury Nejvyššího soudu přitom vyplývá, že nedostatek skutečností nasvědčujících podezření ze spáchání trestného činu sám o sobě nestačí k naplnění znaku „lživosti“ (usnesení ze dne 4. 11. 2014, sp. zn. 7 Tdo 1404/2014). Křivé obvinění „*musí být objektivně nepravdivé v tom smyslu, že trestný čin nebyl vůbec spáchán nebo ne tak, jak pachatel uvádí, nebo že pachatelem trestného činu nebyla osoba obviněná*“ (Zezulová, J. § 345. In: Drašík, A. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Při posuzování viny pachatele trestného činu křivého obvinění nestačí zabývat se pouze otázkou, zda osoba, kterou pachatel obvinil, skutečně spáchala trestný čin, případně zda pro něj byla stíhána a odsouzena. Je nutné zároveň prokázat, že si pachatel byl vědom, že jinou osobu obviňuje nepravdivě (usnesení NS ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 5 Tdo 187/2018, a rozhodnutí NS ČSFR ze dne 6. 11. 1990, sp. zn. Tzv 28/90, č. 63/1991 Sb. rozh. tr.).

[11] Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že pro odsouzení za křivé obvinění nestačí, že se nepodaří prokázat vinu toho, kdo byl označen za pachatele (nález ze dne 7. 3. 2002, sp. zn. IV. ÚS 485/01, č. 26/2002 Sb. ÚS, podobně též rozsudek ESLP ze dne 30. 6. 2011, *Klouvi proti Francii*, stížnost č. 30754/03). V případech, kdy proti sobě stojí dvě vzájemně protichůdná tvrzení, je třeba obzvlášť důkladně posuzovat jejich věrohodnost a přesvědčivě zdůvodnit, jak byly jednotlivé výpovědi hodnoceny, a to za přísného respektování principu presumpce nevin. Mimo jiné v takové situaci rozhodně nelze opomenout objektivní pochybnost o zainteresovanosti svědka na výsledku řízení, a to zejména v případech, kdy je výpověď svědka jediným přímým důkazem o vině (nález ÚS ze dne 22. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 520/16, č. 119/2016 Sb. ÚS).

[12] Těmto požadavkům, které lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc, jak správně namítal stěžovatel, však napadená rozhodnutí nedostála.

[13] Stěžovatel byl shledán vinným z toho, že řidiče J. H. nepravdivě obvinil ze spáchání přestupku na základě svědeckých výpovědí tohoto řidiče a svědkyně M. V., která měla celý incident mezi stěžovatelem a řidičem pozorovat. Městský úřad vyslechl též policistu P. R., který s řidičem bezprostředně po incidentu jednal a později i se stěžovatelem. Policista P. R. však pouze popsal, co mu vylíčil J. H., a uvedl, že od stěžovatele přijímal prvotní oznámení, že jej řidič J. H. fyzicky napadl. Tyto skutečnosti (tedy že J. H. poté, co stěžovatel vystoupil z autobusu, zavolał policii a popsal svou verzi události) však nebyly sporné. Samotnému incidentu policista nebyl přítomen, a z jeho výpovědi proto nelze dovozovat, že by stěžovatelovo tvrzení, že jej řidič napadl, bylo nepravdivé.

[14] Zbývají tedy výpovědi J. H. a M. V., jejichž věrohodnost stěžovatel od počátku zpochybňoval. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že v tomto ohledu jsou úvahy žalovaného, které následně převzal krajský soud, nedostatečné.

[15] V prvé řadě je nutné jednoznačně odmítnout, že by měli být tito svědci věrohodnější než stěžovatel proto, že vypovídali v odlišném procesním postavení a hrozil jim trestní postih za křivou výpověď, zatímco stěžovatel jako obviněný mohl na svoji obranu i lhát. Podle této logiky by totiž nebylo nutné nikdy zkoumat věrohodnost žádného svědka, naopak by bylo nutné ji automaticky předpokládat (shodně již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 520/16). Postih za nepravdivé obvinění jiného z přestupku navíc hrozí všem bez ohledu na jejich procesní postavení (stejně jako trestný čin křivého obvinění lze spáchat i v postavení obviněného, srov. Rizman, S. § 345. In: Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, a usnesení NS ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. 8 Tdo 713/2017).



[16] Nejvyšší správní soud dále přisvědčuje stěžovateli, že žalovaný i krajský soud nedůvodně zlehčovali rozpor ve výpovědích svědka J. H. a svědkyně M. V. a nevzali je patřičně v úvahu při hodnocení věrohodnosti těchto svědků.

[17] V první řadě není jasné, jakým způsobem byla kontaktována M. V. Řidič J. H. bezprostředně po incidentu uváděl, že v autobuse byly pouze děti. Při podání vysvětlení dne 13. 5. 2019 však již zmiňoval 3 – 4 dospělé. Zároveň uvedl, že den předtím shodou okolností potkal osobu, která byla incidentu se stěžovatelem přítomna a je ochotná svědčit. Slíbil policistům, že jakmile na ni získá kontaktní údaje, předá jim je. Tuto verzi potvrdil i policista P. R. při výslechu dne 23. 10. 2019. Při svědecké výpovědi na jednání dne 11. 9. 2019 naproti tomu však J. H. uváděl, že to byla policie, kdo mu sdělil, že byl zjištěn svědek, který potvrdí jeho výpověď, a výslovně vyloučil, že by policii nějakého svědka oznamoval.

[18] Dále je třeba zmínit, že J. H. při podání vysvětlení dne 13. 5. 2019 tvrdil, že na autobusovém nádraží v Lipníku nad Bečvou otevřel jen zadní dveře, kterými cestující vystoupili, později však uváděl, že otevřel přední i zadní dveře. J. H. rovněž při výslechu dne 11. 9. 2019 tvrdil, že policie po příjezdu na autobusové nádraží mluvila s nějakými lidmi, kteří uvedli stěžovatelovu totožnost. To však neodpovídá výpovědi policisty P. R., který tvrdil, že od J. H. získali pouze popis stěžovatele a ztotožnili jej až poté, co se sám dostavil na policejní služebnu, aby oznámil incident ze svého pohledu.

[19] Poměrně zásadní rozpor vykazuje i výpověď svědkyně M. V. Ani jednou neuvedla, že by J. H. v jednom okamžiku během přepravy opustil místo řidiče a šel stěžovatele upozornit, aby přestal s nadávkami, ačkoli to J. H. uváděl při podání vysvětlení i při svědecké výpovědi. S ohledem na to, jak podrobně svědkyně událost jinak popisovala, je poněkud zarážející, že právě tuto okolnost vynechala. Největší pochybnosti však vyvolává otázka, kdy vlastně svědkyně do autobusu nastoupila. Při podání vysvětlení dne 29. 5. 2019 tvrdila, že se tak stalo ve Velké Bystřici, při výpovědi dne 11. 9. 2019 si již přesnou zastávku nepamatovala, v obou případech však uváděla, že stěžovatel nastoupil až po ní. Stěžovatel však – a to nebylo sporné – autobusem jel už z Velkého Újezdu, tedy od začátku linky. Žalovaný dovedl, že svědkyně si mohla zaměnit Velkou Bystřici a Velký Újezd. Pokud by však svědkyně nastoupila již ve Velkém Újezdu, nebylo možné, aby stěžovatel do autobusu nastoupil první zastávku po ní, jak uváděla při podání vysvětlení.

[20] Poslední významnou okolností, která stojí za zmínku, je shodně tvrzení obou svědků, že stěžovatel měl stomický sáček. Ačkoli přímo nesouvisí s podstatou jednání, které je stěžovateli kladeno za vinu, má vliv na hodnocení věrohodnosti obou svědků (pokud by v tomto směru lhal, nutně by to významně zpochybnilo i zbytek jejich výpovědí). Stěžovatel v řízení o přestupku tvrdil, že ve chvíli, kdy nastupoval do autobusu, na sobě měl stejnou bundu jako při jednání u městského úřadu, v níž není přítomnost stomického sáčku poznatelná. Toto tvrzení nikdo nepochybnil. V protokolu o jednání městský úřad uvedl: „*Při čelním pohledu na vzdálenost cca 1,5 metru na obviněného se zapnutou bundou na zip po celé délce zipu není zřejmé, že obviněný má na sobě nebo u sebe stomický sáček, při situaci s rozepnutou bundou, kdy zip je zcela rozepnut, ale obviněný nehybně stojí a zip je od sebe vzdálen na vzdálenost do 10 cm, tak rovněž správní orgán vizuálně nevidí umístění stomického sáčku.*“ Stěžovatel od počátku pokládal otázku, jak tedy mohli svědci jeho stomický sáček vidět, nedostalo se mu na ni však odpovědi. Argument žalovaného, že „*v řízení o přestupku nebylo bez důvodných pochybností zjištěno, že by stomický sáček obviněného nebyl při jeho nastupování do předmětného autobusu viditelný*“, nepřipustně obrací důkazní břemeno ve stěžovatelův neprospěch. Je úkolem správních orgánů nad rozumnou pochybnost prokázat skutečnosti, jimiž podporují rozhodnutí o vině, nikoli naopak.

[21] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že ani stěžovatelova tvrzení nebyla po celou dobu konzistentní. Ukázat lze zejména na změnu popisu napadení ze strany řidiče (původně měl stěžovatele uchopit ze zadu za krk palcem a ukazováčkem a ždchnout ven ze dveří autobusu, později už jen stisknout ze zadu na šíji). Na jednání dne 11. 9. 2019 stěžovatel nejprve tvrdil, že autobus byl plný lidí, kteří dokonce stáli v uličce, a hned nato uvedl, že mezi ním a řidičem (jejichž místa od sebe byla vzdálená přibližně 4,5 metru) nikdo neseděl. Původně též uváděl, že na něj J. H. během jízdy křičel, na ústním jednání naproti tomu tvrdil, že s řidičem během jízdy nehovořil. To však samo o sobě neznamená, že se měl žalovaný automaticky přiklonit „na druhou stranu“. Postih stěžovatele za nepravdivé obvinění jiného z přestupku by byl možný pouze za předpokladu, že by bylo mimo rozumnou pochybnost prokázáno, že skutečnosti uváděné stěžovatelem byly nepravdivé – tedy že jej J. H. nenapadl. Tento

závěr by se však musel opírat o výpovědi věrohodných svědků (jiné důkazy žalovaný nemá). Pokud nebudou pochyby o věrohodnosti svědků vyvráceny, bude nutné s ohledem na zásadu *in dubio pro reo* řízení o přestupku stěžovatele zastavit.

## 4392

### Řízení před správními soudy: přezkum rozhodnutí o žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou

k § 75 odst. 2 a § 79 odst. 1 soudního řádu správního

k § 34 odst. 4 a § 150 odst. 3 správního řádu

**I. Usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou podle § 34 odst. 4 správního řádu je zpravidla přezkoumatelné pouze jako podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Výjimkou je usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou v případě, že učiněným úkonem byl odpor proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu.**

**II. Usnesení podle § 34 odst. 4 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2022, čj. 2 As 118/2020-40)

**Prejudikatura:** č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 2181/2011 Sb., č. 3687/2018 Sb. NSS a č. 3467/2016 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 94/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 635/18).

**Věc:** V. D. proti Městskému úřadu Louny o žalobu na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nereagoval na jeho žádost ze dne 23. 3. 2019, kterou požádal, aby veškeré úkony, které učinila K. V., zejména odpor a odvolání, byly brány jako úkony učiněné žalobcem podle § 34 odst. 4 správního řádu.

V žalobě žalobce uvedl, že byl příkazem a následně rozhodnutím (dále jen „předmětný příkaz“), uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, kterého se měl dopustit dne 9. 11. 2015. Žalobce se v řízení o přestupku nechal zastoupit paní K. V., která v době udělení plné moci byla nezletilá. Jak posléze dovodila judikatura, její zmocnění nebylo platné. Na základě právního názoru v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 7. 2018, čj. 75 A 36/2016-31, podal žalobce žádost ze dne 23. 3. 2019 podle § 34 odst. 4 správního řádu o uznání úkonů paní K. V. Na tuto žádost žalovaný žádným způsobem nereagoval, ačkoliv podle názoru žalobce měl o této žádosti rozhodnout usnesením a měl žádosti vyhovět.

Krajský soud žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že se žalobce nedomáhal vydání rozhodnutí ve věci samé, a žalobu tak bylo třeba pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Podle stěžovatele žaloba na ochranu proti nečinnosti přípustná byla, neboť se v posuzované věci nejednalo o procesní rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhal, nýbrž o rozhodnutí meritorní. Podle stěžovatele nešlo v daném případě o procesní otázku, ale o samostatné řízení o žádosti. Proto mělo vydávané rozhodnutí charakter meritorního rozhodnutí, kterým se žádosti vyhovuje, nebo se žádost zamítá, a následně takové rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu na základě žaloby podané dle § 65 s. ř. s., kterou se napadá právě rozhodnutí o nevyhovění žádosti o uznání úkonu.

Podle stěžovatele i Nejvyšší správní soud k žádosti o uznání úkonu takto přistupuje. Kupříkladu v rozsudku ze dne 11. 2. 2020, čj. 10 As 384/2019-37, rozhodoval meritorně o žalobě, která byla podána dle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí, jímž byla žádost o uznání úkonu podaná dle § 34 odst. 4 správního řádu zamítnuta.

Posledním argumentem stěžovatele bylo, že v posuzované právní věci neměl ani jinou možnost, neboť řízení o přestupku bylo ukončeno rozhodnutím o zamítnutí odvolání, kdy v následném řízení o žalobě krajský soud „poučil“ žalobce o tom, že situaci mohl řešit tím, že požádal správní orgán o uznání úkonu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[11] Nejvyšší správní soud v první řadě předesílá, že ne každé rozhodnutí správního orgánu je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Obdobnou otázkou jako v nyní projednávané věci se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 9. 2016, čj. 3 As 248/2015-22, č. 3467/2016 Sb. NSS. V tomto rozsudku uvedl, že „za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., která podléhají soudnímu přezkumu, jsou považována vždy rozhodnutí vydaná podle § 67 odst. 1 správního řádu, z usnesení pak ta o zastavení řízení podle § 66 správního řádu a o odložení věci podle § 43 správního řádu. Z ostatních usnesení podléhají soudnímu přezkumu ještě usnesení o námitce podjatosti podle § 14 správního řádu, o účastenství v řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu a o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 odst. 6 správního řádu, už ale pouze v rámci § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy při přezkumu navazujících rozhodnutí, pro něž byla uvedena usnesení podkladem. Ostatní usnesení, jež pro svoji povahu nemají dopad do práv účastníků, soudně přezkoumat nelze. Uvedený rozsah soudního přezkumu koresponduje rozsahu přezkumu správního, tak jak je vymezen v § 94 odst. 3 správního řádu.“ Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku doplnil, že „[s] ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 odst. 6 správního řádu není v obecné rovině rozhodnutím s atributy podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a nepodléhá tedy samostatně soudnímu přezkoumání. V dané věci je však třeba vzít v úvahu i specifické okolnosti projednávaného případu. Je zřejmé, že pokud by účastník řízení podával žádost např. o prominutí zmeškání úkonu odvolání, bylo by zamítnutí žádosti spojeno i se zamítnutím souběžně podaného odvolání pro opožděnost podle § 92 správního řádu, takže by bylo možné podat správní žalobu proti tomuto rozhodnutí a v ní namítat nezákonnost podkladového usnesení o zamítnutí žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Zde se ovšem žádost o prominutí zmeškání úkonu vztahovala k odporu, o němž správní orgán následně nerozhoduje, ale již samotným podáním odporu se vydaný příkaz ruší (viz § 150 odst. 3 správního řádu, případně § 87 odst. 4 zákona o přestupcích). Rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu tak má v takovém případě přímý dopad do hmotných práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku rozhodnutí o žádosti buď existuje pravomocný příkaz o uložení sankce, nebo v důsledku podaného odporu ještě není o uložení povinnosti rozhodnuto. Jedině v tomto specifickém a výjimečném případě lze tedy usnesení o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kdy následně rozhodnutí o odvolání je přímo přezkoumatelné v řízení o žalobě.“

[12] Tyto závěry jsou aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, neboť podání odvolání neoprávněnou osobou má pro účastníka stejný procesní následek jako podání odvolání opožděně. Tímto následkem je zamítnutí opravného prostředku pro nepřijatelnost dle § 92 správního řádu. V případě řízení o odvolání má žádost o uznání úkonu provedeného neoprávněnou osobou podle § 34 odst. 4 správního řádu stejný účel jako žádost o navrácení v předešlý stav dle § 41 odst. 1 správního řádu; zákon dává účastníkovi řízení možnost požádat o zhojení vady, pro kterou bylo nezbytné odvolání zamítnout jako nepřijatelné. Konečně, ze stejného důvodu pak bude mít usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu provedeného neoprávněnou osobou stejnou povahu jako usnesení o nevyhovění žádosti o navrácení v předešlý stav. Obdobně i v řízení o povinnosti z moci úřední, v němž se vydává příkaz podle § 150 správního řádu, má taktéž podání odporu opožděně a neoprávněnou osobou stejné následky vyznění o nepřijatelnosti, resp. opožděnosti podaného odporu a nevyvolání právních účinků odporu spočívajících v automatickém zrušení příkazu.

[13] Usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou podle § 34 odst. 4 správního řádu tak s odkazem na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 248/2015-22 bude zpravidla přezkoumatelné pouze jako podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Výjimkou pak bude usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou v případě, že učiněným úkonem byl odpor proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí o žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou má v takovém případě přímý dopad do hmotných práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku rozhodnutí o žádosti buď existuje pravomocný příkaz o uložení sankce, nebo v důsledku podaného odporu ještě není o uložení povinnosti rozhodnuto.

[14] To však neznamená, že by usnesení podle § 34 odst. 4 správního řádu bylo rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. totiž nejsou vzájemně zaměnitelnými pojmy. Pojmu *rozhodnutí* podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je potřeba rozumět ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Nad její rámec však zákonodárce zužuje rozsah ochrany před nečinností pouze na ta rozhodnutí, která jsou rozhodnutími ve věci samé. *A contrario* tak budou z ochrany před nečinností podle § 79 odst. 1 s. ř. s. vyloučena ta rozhodnutí správních orgánů, která nejsou rozhodnutími ve věci samé (tedy rozhodnutí procesní povahy), byť by byla přezkoumatelná podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V opačném případě by formulace *ve věci samé* v § 79 odst. 1 věty první *in fine* s. ř. s. postrádala význam.

[15] V řízení o povinnosti z moci úřední, v němž se vydává příkaz, je rozhodnutím ve věci samé samotný příkaz. Usnesení o žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou, byť je přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 s. ř. s., není rozhodnutím ve věci samé podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Ochrany před nevydáním tohoto usnesení je možné bránit se v řízení o oprávněném prostředku proti příkazu. V tomto řízení může účastník řízení namítat mimo jiné i procesní vadu v řízení před správním orgánem prvního stupně spočívající v nevydání usnesení podle § 34 odst. 4 správního řádu. Pokud s touto argumentací účastník řízení neuspěje v řízení o oprávněném prostředku proti příkazu, stále se má právo bránit proti potenciální nezákonnosti řízení před správním orgánem spočívající v nevydání usnesení dle § 34 odst. 4 správního řádu, a to žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Může vedle toho podat podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu. Ochrana procesních práv účastníků řízení v případech, kdy správní orgán nevydá usnesení o žádosti podle § 34 odst. 4 správního řádu, tak je zachována i přesto, že není možné domáhat se vydání předmětného usnesení žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Argumentaci stěžovatele, že usnesení o žádosti o uznání úkonů učiněných neoprávněnou osobou je rozhodnutím ve věci samé, tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[16] Stejně tak nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že k podání nečinností žaloby byl „nucen“ v důsledku řízení o odvolání proti předmětnému příkazu a následného řízení před správním soudem. Dle Nejvyššího správního soudu postup správního orgánu ani soudu v řízení, jehož předmětem je obrana proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu, není způsobilý aktivně legitimovat účastníka tohoto řízení k podání žaloby na ochranu před nečinností. Pokud stěžovatel nebyl spokojený s odůvodněním rozsudku krajského soudu v řízení o žalobě, směřující proti předmětnému příkazu, resp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto příkazu, byl oprávněn brojit proti tomuto rozsudku kasační stížností dle § 102 s. ř. s.

[17] Krajský soud tedy rozhodl správně, jestliže žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud je zjevné a nepochybné, že úkon, jehož neučinění zakládá dle žalobce nečinnost správního orgánu, nemůže vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem být rozhodnutím správního orgánu ve věci samé nebo osvědčením, jehož vydání se žalobce může domáhat (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V takovém případě totiž chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení existence povinnosti správního orgánu „nebýt nečinný“.

[18] V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 As 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS. Analogicky v identické otázce týkající se řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. sám rozšířený senát v bodě 63 rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, korigoval své závěry vyjádřené usnesením ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Ačkoliv byl rozsudek čj. 7 As 155/2015-160 zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, zrušovací důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti (podobně např. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12, či rozsudek ze dne 18. 3. 2021, čj. 10 As 255/2020-34, bod 14). Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost existence povinnosti správního orgánu „nebýt nečinný“, zjevná a nepochybná. (...)

## Územní řízení: seznámení se s podklady pro vydání územního rozhodnutí; námítka účastníka

k § 87 a § 89 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v textu jen „stavební zákon“)

**Účastník územního řízení může namítat, že v době od okamžiku, kdy se dozvěděl, že je účastníkem, do koncentrace územního řízení (§ 87 ve spojení s § 89 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) mu nebyla dána možnost dostatečně se seznámit s podklady pro vydání územního rozhodnutí tak, aby mohl k žádosti o vydání územního rozhodnutí uplatnit relevantní námítka.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, čj. 2 As 124/2020-38)*

**Věc:** a) K. N. a b) A. N. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, za účasti 1) Hasičský záchranný sbor Moravskoslezského kraje a 2) CETIN, a. s., o územní rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně a).

Oba žalobci se podanou žalobou domáhali přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2019, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Bílovec (dále jen „stavební úřad“) ze dne 17. 12. 2018, kterým byla umístěna stavba „IVC Bílovec - sportoviště a rekonstrukce areálových ploch, SO 02 Cvičná věž“ na pozemku parc. č. X (*ostatní plocha*) v k. ú. Bílovec-město.

Žalobkyně a) mj. tvrdila, že byla zkrácena na svých právech tím, že jí nebylo v dostatečném předstihu umožněno učinit si kopii stavební dokumentace ze správního spisu. V reakci na opatření stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2018, kterým stavební úřad oznámil pokračování v územním řízení a stanovil datum ústního jednání, již 15. 8. 2018 žádala o možnost učinit si kopie stavební dokumentace. To jí však bylo umožněno po opakovaných žádostech až přípisem ze dne 4. 9. 2018, resp. 6. 9. 2018, kdy byl žalobkyni a) tento přípis doručen. I kdyby tak měla prostor učinit si kopii stavební dokumentace hned 6. 9. 2018, stále by to nebylo dost času k jejímu nastudování, když 11. 9. 2018 se mělo konat ústní jednání, při němž by došlo ke koncentraci územního řízení.

Krajský soud v Ostravě žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 19. 2. 2020, čj. 22 A 52/2019-48. Přisvědčil námítce žalobkyně a), že žalovaný nesprávně v řízení o odvolání dospěl k závěru, že jí nesvědčilo právo učinit si kopii stavební dokumentace, a že by tudíž stavební úřad dovolením pořízení kopie přiznal žalobkyni a) více práv, než jí náleželo. Naopak s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48, dospěl krajský soud k závěru, že právo učinit si kopii stavební dokumentace žalobkyni a) náleželo. S ohledem na skutečnost, že stavební úřad však právo učinit si kopie stavební dokumentace žalobkyni a) přiznal, dospěl krajský soud k závěru, že tento dílčí nesprávný právní názor nezpůsobil nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Jelikož žalobkyně a) měla možnost pořídit si fotografii stavební dokumentace již od 6. 9. 2018, což učinila až 10. 9. 2018, dále s ohledem na obecnost námítky žalobkyně a) a také na to, že měla možnost seznámit se se stavební dokumentací v průběhu celého řízení před stavebním úřadem, zahájeného 31. 3. 2017, dospěl krajský soud k závěru, že tato námítka nebyla důvodná.

Žalobkyně a) (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které mj. namítla, že stavebním úřadem byla porušena lhůta podle § 87 odst. 1 stavebního zákona, neboť neměla alespoň 15 dní na seznámení se stavební dokumentací. To byla také její stěžejní žalobní námítka. Tvzení o obecnosti žaloby tak dle stěžovatelky nebylo na místě, neboť jejím cílem nebylo podrobně uplatňovat námítka, které by uplatnila v územním řízení, kdyby si mohla stavební dokumentaci dostatečně podrobně prostudovat, ale poukázat na procesní pochybení stavebního úřadu, který v jejím případě porušil lhůtu podle § 87 odst. 1 stavebního zákona. Podle stěžovatelky stavební úřad v územním řízení několikrát pochybil, což krajský soud při ústním jednání uznal, avšak neprojevovalo se to v odůvodnění napadeného rozsudku. Stěžovatelka nadto uvedla, že žalovaný ve stejné věci rozhodnutím ze dne 6. 4. 2018 rozhodl, že stavební úřad zkrátí stěžovatelku na jejích právech, když neoznámil konání ústního jednání stěžovatelce alespoň 15 dní před jeho konáním. V navazujícím řízení se však od tohoto

názoru žalovaný odchytil, neboť nerozhodl stejně, když stěžovatelce nebyla dána dostatečná lhůta pro seznámení se stavební dokumentací.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozsudku krajského soudu, se kterým se zcela ztotožnil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[19] Z kasační stížnosti je zjevné, že stěžejní námitka stěžovatelky spočívá v tom, že z důvodu procesního pochybení stavebního úřadu neměla dostatek času pro seznámení se stavební dokumentací, z důvodu čehož nemohla před koncentrací územního řízení kvalifikovaně uplatnit námitky v tomto řízení.

[20] Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na to, že stěžovatelka zjevně ztotožňuje námitku, že neměla dostatečné množství času pro seznámení se stavební dokumentací z důvodu, že jí bylo umožněno učinit kopie této dokumentace pouhých 5 dní před konáním ústního jednání, s námitkou nedodržení lhůty pro oznámení ústního jednání alespoň 15 dní před jeho konáním podle § 87 odst. 1 stavebního zákona všem účastníkům. Tato lhůta se však nevztahuje na možnost seznámení účastníka řízení s obsahem spisu. Lhůta podle § 87 odst. 1 stavebního zákona se totiž vztahuje pouze k oznámení ústního jednání. Stejně ustanovení obsahoval již zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „starý stavební zákon“). Důvodová zpráva k zákonu č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů, uvádí k § 36 starého stavebního zákona, v němž je obsažena lhůta pro oznámení konání ústního jednání, že „[s] távající ustanovení § 36 odst. 1 neobsahuje lhůtu, v níž má být účastníkům řízení oznámen termín ústního jednání. Lhůta 7 dnů pro uplatnění námitek, stanovená v odstavci 2, se jeví jako nepřiměřeně krátká vzhledem k otázkám, které je třeba v územním řízení řešit a neumožňuje v některých případech zodpovědné posouzení návrhu.“ Lhůta stanovená v § 87 odst. 1 stavebního zákona, převzatá z § 36 starého stavebního zákona, je tak zjevně zákonem stanovena proto, aby byla účastníkům řízení dána možnost v určité minimální lhůtě uplatnit námitky v územním řízení. Lhůtu pro oznámení ústního jednání a dostatečnou dobu, po kterou má účastník řízení celý obsah správního spisu (vč. stavební dokumentace) k dispozici pro nahlédnutí tak, aby mohl před koncentrací územního řízení uplatnit relevantní námitky, však nelze ztotožňovat.

[21] Účastník územního řízení samozřejmě může namítat, že v době od okamžiku, kdy se dozvěděl, že je účastníkem územního řízení, do koncentrace územního řízení ve smyslu § 87 ve spojení s § 89 stavebního zákona, mu nebyla dána možnost dostatečně se seznámit s podklady pro vydání územního rozhodnutí tak, aby mohl k žádosti o vydání územního rozhodnutí uplatnit relevantní námitky. Takový potenciální zásah do práv účastníka řízení je však potřeba posuzovat vždy *ad hoc*, vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem. Nelze paušálně vázat dostatečnost doby, po kterou má účastník řízení k dispozici podklady pro vydání rozhodnutí, na lhůtu pro oznámení konání ústního jednání podle § 87 odst. 1 stavebního zákona. Zpravidla tak bude na účastníkovi řízení, aby namítal, že s ohledem na rozsah podkladů pro vydání územního rozhodnutí nebo např. s ohledem na rozsáhlé doplnění těchto podkladů či doplnění těchto podkladů těsně před konáním ústního jednání neměl vzhledem k době, kterou měl k dispozici pro seznámení s těmito podklady, možnost vyjádřit relevantní námitky k žádosti o vydání územního rozhodnutí.

[22] V nyní projednávané věci stěžovatelka v řízení před žalovaným, krajským soudem ani Nejvyšším správním soudem neuvedla žádnou relevantní námitku, kterou by v územním řízení před koncentrací mohla uplatnit, pokud by měla stavební dokumentaci k dispozici. Ze skutkového stavu v nyní projednávané věci nevyplývá, že stěžovatelka byla zkrácena na svých procesních právech z důvodu, že neměla s dostatečným předstihem před konáním ústního jednání k dispozici veškeré podklady pro vydání územního rozhodnutí, přesněji řečeno, že sice byly k dispozici, ale že si nemohla učinit jejich fotokopii. Stěžovatelka měla reálně možnost seznámit se s obsahem spisu v průběhu celého územního řízení. Oznámení o zahájení územního řízení ze dne 31. 3. 2017 bylo stěžovatelce doručeno 3. 4. 2017. Ústní jednání ve věci se konalo dne 11. 9. 2018. Stěžovatelka tak měla více než rok na to, aby se seznámila s obsahem správního spisu. Stěžovatelka tedy více než rok věděla, že je vedeno územní řízení.

Následně v odvolacím řízení, zahájeném na základě podání stěžovatelky, došlo ke zrušení územního rozhodnutí. Stěžovatelka tedy věděla, že ústní jednání v územním řízení znovu proběhne. Přesto po celou dobu tohoto územního řízení neuplatnila své právo nahlížet do spisu a činit z něj kopie a opisy až do doby, než jí bylo oznámeno datum konání nového ústního jednání ve věci. Stěžovatelka tedy svá práva ve správním řízení střežila jen laxně. V takovém případě případná nedostatečná doba na seznámení s poklady pro vydání územního rozhodnutí může jít k tíži účastníka řízení, ledaže by byly patrné důvody pro opačný závěr, například to, že právě v posledních dnech či týdnech před konáním ústního jednání obsah správního spisu doznal relevantních změn či se jinak změnil poměry rozhodné pro posouzení věci. Doba od podání žádosti o pořízení kopie stavební dokumentace ze strany stěžovatelky do okamžiku, kdy jí to správní orgán umožnil (od 15. 8. 2018 do 6. 9. 2018) v nyní projednávané věci, je ve zjevném nepochopitelné s celkovou dobou, po kterou stěžovatelka reálně mohla toto právo uplatňovat (od 3. 4. 2017 do 11. 9. 2018). Námitka, že krajský soud nespřímně vyhodnotil procesní pochybení stavebního úřadu, která mohlo mít vliv na zákonnost územního rozhodnutí, je tak dle Nejvyššího správního soudu nedůvodná.

[23] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že žalovaný pochybil, když uvedl, že dle jeho názoru neměla stěžovatelka právo na fotokopii stavební dokumentace, a stavební úřad jí tak přiznal více práv, než jí náleželo. Krajský soud totiž správně vyhodnotil, že stěžovatelce právo na učinění fotokopie stavební dokumentace náleželo a že opačný dílčí závěr žalovaného byl nesprávný. Krajský soud však zároveň správně uvedl, že tento právní názor žalovaného neměl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Podstatným totiž dle krajského soudu bylo, že se nesprávný právní názor žalovaného nepromítl do skutkového stavu, neboť učinit fotokopii stavební dokumentace stěžovatelce bylo stavebním úřadem umožněno. S těmito závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. (...)

## 4394

### Řízení před správními soudy: ochrana před nezákonným zásahem

#### Stavební řízení: řízení o odstranění stavby; řízení o zákazu užívání stavby; stavební úpravy

k § 2 odst. 3 a odst. 5 písm. c), § 129 odst. 2 a § 134 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v textu jen „stavební zákon“)

k § 82 soudního řádu správního

**I. Obec se proti nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, může bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. i z toho důvodu, že se na území obce nachází stavba, která je v rozporu s územním plánem obce.**

**II. Proti nezahájení řízení o zákazu užívání stavby podle § 134 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, lze také podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.**

**III. Ne každé technické či provozní zařízení, které je instalováno do uzavřeného prostoru, je stavbou podle § 2 odst. 3, resp. stavební úpravou podle § 2 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. To, zda je technické zařízení uvnitř již existující stavby stavební úpravou, závisí na okolnostech konkrétní věci.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2022, čj. 10 As 34/2022-110)

**Prejudikatura:** č. 3903/2019 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS.

**Věc:** Obec Rantířov proti Magistrátu města Jihlavy, za účasti M - KOVO s.r.o., o dodatečné povolení stavby, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Nejvyšší správní soud se zabýval případem automatické linky alkalického zinkování a černění v areálu M - KOVO s.r.o. (osoba zúčastněná na řízení) v Rantířově u Jihlavy. Různé aspekty tohoto případu správní soudy

posuzovaly již několikrát. Konkrétně v této věci Nejvyšší správní soud řešil, zda nezhájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, týkající se právě této sporné linky, bylo nezákonným zásahem do práv obce Rantířov (žalobkyně) ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*.

Aniž by Nejvyšší správní soud musel podrobně rozebírat celé pozadí již léta trvajícího sporu mezi (mj.) žalobkyní, žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení, připomněl jen několik „milníků“ v této věci. Osoba zúčastněná na řízení se od roku 2014 snažila uvést do provozu automatickou linku alkalického zinkování a černění v areálu v Rantířově. V roce 2016 získala od stavebního úřadu Magistrátu města Jihlavy (žalovaného) pro stavbu (formálně pojmenovanou „Automatická linka alkalického zinkování a černění a zneškodňovací stanice odpadních vod“) dodatečné povolení. Krajský soud v Brně ale rozsudkem ze dne 12. 10. 2017, čj. 30 A 116/2017-346, rozhodl, že dodatečné povolení stavby bylo v rozporu s územním plánem obce Rantířov, a zrušil jej (i rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina o odvolání proti rozhodnutí žalovaného). Rozsudek krajského soudu potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 7. 2018, čj. 8 As 264/2017-174. Žádné jiné povolení ke stavbě na pozemku p. č. st. 117 v k. ú. Rantířov (kterého se týkala řešená věc a na který bylo společně s pozemkem p. č. 53/47 vydáno toto původní dodatečné povolení) Nejvyššímu správnímu soudu známo nebylo.

Po prvních rozhodnutích správních soudů osoba zúčastněná na řízení upravila žádost o dodatečné povolení stavby tak, aby již nezahrnovala stavební objekty, které podle soudů byly v rozporu s územním plánem. V roce 2019 pak žalovaný vydal nové dodatečné povolení (stavba byla tentokrát vymezena jako „Přístavba haly v areálu společnosti M - KOVO“, zahrnovala o dva stavební objekty méně a měla stát jen na pozemku p. č. 53/47, ne na p. č. st. 117). I v této fázi zasáhl krajský soud – rozsudkem ze dne 27. 2. 2020, čj. 30 A 112/2019-85, zrušil rozhodnutí krajského úřadu a vrátil mu věc k dalšímu řízení pro procesní pochybení (kasační stížnost žalovaného pak byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 31. 5. 2022, čj. 2 As 97/2020-96). Postupem žalovaného se též opakovaně zabýval veřejný ochránce práv.

Žalobkyně se v této kauze opakovaně a různými způsoby domáhala zahájení řízení o odstranění stavby automatické linky. Dne 16. 4. 2021 žalovaný zahájil řízení o odstranění stavby vymezené jako „Stavební úpravy v části objektu stávající haly na poz. st. č. 117 k. ú. Rantířov, za účelem instalace technologie automatické linky alkalického zinkování a černění“. Žalobkyni ale takto vymezené řízení nestačilo a žalobou se u krajského soudu domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím (zjednodušeně řečeno) v nezhájení řízení o odstranění stavby automatické linky jako takové, nikoli jen stavebních úprav. Krajský soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2021, čj. 30 A 49/2021-140, podřadil žalobu pod situace, které vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci *ŽAVES*, a dal žalobkyni za pravdu. Podle krajského soudu spadá i automatická linka jako taková pod pojem stavba podle § 2 odst. 3 stavebního zákona. Rozhodl proto, že „[n]ezahájení řízení z moci úřední o odstranění nepovolené stavby automatické linky alkalického zinkování a černění umístěné na pozemku parc. č. 117 v k. ú. Rantířov, v areálu Rantířov č. p. 143, je nezákonným zásahem“, a přikázal žalovanému zahájit toto řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný (stěžovatel) a osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka).

Obě kasační stížnosti se týkaly především otázky, zda měl stěžovatel vést řízení o odstranění stavby (také) ohledně samotné automatické linky. Stěžovatel měl za to, že takto řízení již od dubna 2021 vlastně vedl, protože odstranění „stavebních úprav“ musí nezbytně vést k odstranění samotné automatické linky. Jinak vymezené řízení podle něj nebylo potřeba. Podle stěžovatelky dokonce jak samotné umístění linky, tak s ní spojené stavební úpravy byly jen „rozšířením výroby“, které stavební povolení nepotřebuje. Zároveň se vymezila proti tomu, že krajský soud ve věci připustil a projednal zásahovou žalobu.

Žalobkyně navrhovala kasační stížnosti zamítnout. Automatickou linku považovala za stavbu podle stavebního zákona, o níž se mělo vést řízení o odstranění stavby. Poukazovala též na rozsah úprav, které musela stěžovatelka k umístění linky provést, i na rozměry samotné linky. Připomněla mj., že stěžovatelka i stěžovatel již přes pět let nerespektovali závěry krajského soudu ve věci čj. 30 A 116/2017-346.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.



## Z odůvodnění:

(...)

**III.A Obec Rantířov mohla podat zásahovou žalobu podle rozsudku ve věci ŽAVES**

[12] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami stěžovatelky proti samotnému podání zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. Stěžovatelka hned na několika místech v kasační stížnosti zpochybnila použitím zásahové žaloby v této věci.

[13] Nejvyšší správní soud připomíná, že výše citovaným rozsudkem ve věci ŽAVES rozšířený senát Nejvyššího správního soudu umožnil soudní ochranu proti nezákonným zásahům spočívajícím v nezahájení řízení z moci úřední. Ve věci ŽAVES připustil (za určitých podmínek) možnost podat zásahovou žalobu právě proti nezahájení řízení o odstranění stavby: „*Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem, a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona*“ (bod 116). Zásahovou žalobu tedy bylo možno v nynější věci využít.

[14] K námitkám ohledně alternativy v podobě civilního soudního řízení lze opět odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci ŽAVES. V prvé řadě rozšířený senát dovodil, že možnost podat zásahovou žalobu proti nezahájení řízení z moci úřední je nezávislá na možnostech obrany proti „černé stavbě“ v civilním řízení (proto ani není potřeba pro přípustnost zásahové žaloby vyčerpat prostředky obrany, které by, byť hypoteticky, v té které situaci nabízelo občanské právo, srov. bod 85). Zadruhé, rozšířený senát své závěry omezil jen na některé situace. Především může zásahovou žalobu využít jen ten žalobce, „*jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední*“ (bod 83). K podání zásahové žaloby tedy není oprávněn ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. Typicky půjde o třetí osoby (např. poškozeného, jiného obviněného atd.) v řízení o přestupku, kterým stěžovatelka argumentovala („*Například poškozený se tak nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného.*“ Blíže rozsudek ve věci ŽAVES, body 83 a 84).

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že předpokladem pro podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je to, že žalobce myslitelně tvrdí zásah do svých veřejných subjektivních práv. To v nynější věci (viz níže) žalobkyně splnila a proti případnému rozhodnutí o neodstranění stavby (resp. nenařízení odstranění stavby) by se patrně bránit mohla. Není potřeba, aby současně žalobce byl účastníkem správního řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo (být stěžovatel v nynějším řízení žalobkyni za účastníka považoval).

[16] Jediný rozdíl mezi nynější věcí a situací posuzovanou v rozsudku ve věci ŽAVES tak je odlišná role žalobce – tím není vlastník pozemku, na kterém je postavena černá stavba, ale obec bez „vlastního“ stavebního úřadu, která se snaží prosazovat svůj územní plán (být, jak vyplývá ze spisu, je zároveň vlastníkem sousedních pozemků). Sama obec v žalobě uvedla, že od počátku řízení brání zájem občanů obce na pohodě bydlení a ochraně veřejného zdraví či životního prostředí v obci, a především že chrání „*regulativy vlastního územního plánu obce, který v předeměně lokalitě připouští pouze drobnou a řemeslnou výrobu*“.

[17] Nejvyšší správní soud připomíná, že obec nelze redukovat na jednotku odtrženou od vlastních obyvatel. Obec má nezastupitelnou úlohu např. při ochraně zdravého životního prostředí obyvatel; obecně řečeno má také aktivní legitimaci v řízeních o správních žalobách, která toto právo chrání (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *Dobřejovice/Čestlice*, body 41 a 48).

[18] Právo obce podat zásahovou žalobu podle doktríny ve věci ŽAVES připustil Nejvyšší správní soud krátce po vydání rozsudku rozšířeného senátu, a to v rozsudku ze dne 11. 5. 2021, čj. 10 As 8/2020-45, *obec Veselíčko*, bod 27 [podle kterého by se obec mohla k ochraně svých obyvatel zásahovou žalobou domáhat např. zahájení

řízení o zrušení dobývacího prostoru podle § 28 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)].

[19] Spor mezi žalobkyní a stěžovatelem se vede v jednoduché rovině. Žalobkyně tvrdí, že nemá jak dodržování *svého* územního plánu prosazovat a že stěžovatel nečinností (nezahájením řízení o odstranění stavby) zasahuje do jejího práva na samosprávu (ke vztahu územního plánu a práva obce na samosprávu srov. rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 4 As 118/2020-52, město Pec pod Sněžkou, body 69 a 70). Nejvyšší správní soud připomíná, že stavební úřad nemá podle § 129 odst. 2 stavebního zákona prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby zahájí, či nikoli. Pokud během tohoto řízení stavebník požádá o dodatečné povolení stavby, může být obec účastníkem tohoto řízení a následně se může proti případnému dodatečnému povolení stavby bránit správní žalobou (což konečkonců žalobkyně několikrát úspěšně provedla).

[20] Ani se splněním dalších podmínek podle rozsudku ve věci ŽAVES není v této věci potíží. Žalobkyně se před podáním zásahové žaloby domáhala zahájení řízení o odstranění stavby jak podnětem podle § 42 správního řádu, tak podnětem nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu (srov. bod 15 rozsudku krajského soudu).

### III.B Krajský soud vymezil nezákonný zásah nedostatečně

[21] Dále se Nejvyšší správní soud věnoval otázce, kterou v kasačních stížnostech vznesli oba stěžovatelé. Krajský soud podle nich nesprávně rozhodl o nezákonném zásahu spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby – každý ze stěžovatelů ale uvedl částečně odlišné důvody.

[22] Stěžovatelka namítla ve zkratce to, že v nynější věci nepotřebovala *vůbec žádné* stavební povolení či souhlas stavebního úřadu. Instalace výrobní linky podle ní nespadá pod pojem *stavba* podle stavebního zákona, nejde ani o změnu v užívání stavby podmíněnou rozhodnutím stavebního úřadu. Umístění linky podle stěžovatelky nemá žádné dopady na okolí. Samotné stavební úpravy jsou podle ní taktéž nepodstatné a nevyžadovaly stavební povolení – stěžovatel je podle ní „běžně toleruje“. V kasační stížnosti však také stěžovatelka upozornila, že výklad, který použil krajský soud, by vyprázdnil smysl § 126 stavebního zákona.

[23] Stěžovatel naopak vedl námitky z velké části jiným směrem. V kasační stížnosti (a především v následných vyjádřeních, ve kterých svou pozici vyjasnil) totiž tvrdí, že řízení o odstranění stavby, které zahájil 16. 4. 2021 a jehož předmětem byly „*Stavební úpravy v části objektu stávající haly na poz. st. č. 117 k. ú. Rantířov, za účelem instalace technologie automatické linky alkalického zinkování a černění*“, již postačovalo k tomu, co po něm chtěl v nyní napadeném rozsudku krajský soud. Vysvětluje, že stěžovatelka již od první žádosti o stavební povolení používala termín „*stavba automatické linky*“ pro sérii jednotlivých stavebních objektů. Jedním z těchto stavebních objektů byly, zjednodušeně řečeno, právě „*stavební úpravy za účelem umístění automatické linky*“. Tímto termínem proto stěžovatel vymezil předmět řízení o odstranění stavby zahájené 16. 4. 2021. V nynější věci však stěžovatel nepovažuje linku za stavbu v „*přesném slova smyslu*“, za samostatné stavební dílo, ale nanejvýš za *změnu dokončené stavby* spočívající ve *stavebních úpravách*. Linku totiž stěžovatelka umístila do výrobní haly, která je sama o sobě již stavbou.

[24] Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí *veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání*. Podle § 2 odst. 4 téhož zákona se stavbou rozumí *podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby* a podle § 2 odst. 5 písm. c) je změnou dokončené stavby (mimo nástavby a přístavby) též *stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby*.

[25] Na pojem *stavba* pak logicky navazuje řízení o odstranění stavby. Podle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 stavebního zákona *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*.

[26] Od stavby (i v podobě stavebních úprav) podle stavebního zákona je potřeba odlišit *změnu v užívání stavby*. Tou je podle § 126 odst. 2 stavebního zákona *změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení,*

ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změna doby trvání dočasné stavby nebo změna dočasné stavby na stavbu trvalou. Taková změna je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu.

[27] Na případy nepovolených změn v užívání stavby pak pamatuje § 134 odst. 5 stavebního zákona: *Pokud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil. Současně jej poučí o postupu podle § 126 a 127. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.*

[28] Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, povahou automatické linky z pohledu stavebního zákona se bývával už krajský soud v rozsudku čj. 30 A 116/2017-346 (následně potvrzeném Nejvyšším správním soudem). Na tento rozsudek koneckonců opakovaně odkazoval i v nyní napadeném rozsudku krajský soud a žalobkyně v řadě svých vyjádření. Jak ale níže Nejvyšší správní soud vysvětluje, krajský soud nyní vyložil svůj dřívější rozsudek jen částečně správně. Zatímco z rozsudku čj. 30 A 116/2017-346 jasně plyne, že záměr automatické linky vyžadoval nějakou formu povolení ze strany stavebního úřadu, totéž neplatí o tezi krajského soudu, že sama automatická linka je stavbou podle § 2 odst. 3 stavebního zákona.

[29] Jak mnohokrát upozornil stěžovatel, záměr stěžovatelky (pojmenovaný jako „automatická linka“) tvořilo původně celkem pět stavebních objektů. Prvním z nich byl i původní objekt SO.01 pojmenovaný jako „změna stavby stávajícího objektu na pozemku parc. č. st. 117 v kat. území Rantířov, spočívající ve vnitřních stavebních úpravách, za účelem umístění technologie automatické linky“ (naopak samotná výrobní linka, resp. její instalace, jako součást záměru uvedena nebyla).

[30] Krajský soud ve věci 30 A 116/2017 v první řadě dovodil, že „instalace provozní linky tohoto druhu v budoucím, kde se dlouhodobě žádná linka nenacházela, nepochybně představovala změnu v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení (...) a změnu v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, která je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu“ (s. 18 citovaného rozsudku). Krajský soud tedy instalaci výrobní linky podřadil pod pojem změna v užívání podle § 126 odst. 2 stavebního zákona – na který též dále výslovně odkázal. Zadruhé krajský soud uvedl, že „stavební úpravy pro takovou změnu v užívání stavby, kterými se zasáhlo do nosných konstrukcí, bylo možné povolit toliko po projednání ve stavebním řízení a vydat na ně stavební povolení“ (tamtéž).

[31] Na základě těchto dvou úvah (společně s posouzením dalších stavebních objektů, které jsou ale nyní nepodstatné) krajský soud rozhodl, že „záměr společnosti M - KOVO tak, jak byl stavebnímu úřadu předložen a popsán ve výroku prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu, vyžadoval ke své realizaci vydání stavebního povolení“. Nejvyšší správní soud tyto závěry v rozsudku čj. 8 As 264/2017-174, kterým zamítl kasační stížnost taktéž stěžovatele a stěžovatelky, nijak nekorigoval.

[32] Pochopitelně tak s ohledem na předchozí rozsudky správních soudů nemůže být úspěšná většina kasačních námitek stěžovatelky. Stavební úpravy v její výrobní hale v žádném případě nejsou jen nepodstatnými a „běžně tolerovanými“ úpravami, nevyžadujícími souhlas či povolení stavebního úřadu. Stěžovatelka se v podstatě pokoušela znovu otevřít otázku, které již správní soudy vyřešily.

[33] Jinak je tomu ale v případě argumentace stěžovatele (a menší části námitek stěžovatelky, především ohledně § 126 stavebního zákona). Nejvyšší správní soud totiž souhlasil s tím, že krajský soud neposoudil přesně povahu automatické linky jako takové.

[34] Nejvyšší správní soud znovu připomíná argumentaci krajského soudu. Ten několikrát odkázal na rozsudek čj. 30 A 116/2017-348 a z něj jen stručně dovodil, že „automatická linka alkalického zinkování a černění není technologií, nýbrž stavbou dle § 2 odst. 3 stavebního zákona, jejíž umístění vyžaduje stavební úpravy do nosných konstrukcí stavby, proto pro ni bylo nutné vydat stavební povolení [§ 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona a contrario]“ (bod 23 napadeného rozsudku). Předmět řízení o odstranění stavby zahájeného v dubnu 2021 ale samotnou linku podle krajského soudu nepokrýval. Tato úvaha krajského soudu pomíjí několik věcí.

[35] Zaprvé, mezi situací, kdy se žalobkyně domáhala zrušení dodatečného povolení stavby (tj. ve věci 30 A 116/2017), a současnou situací, kdy žádá odstranění automatické linky *skrze řízení o odstranění stavby*, je podstatný rozdíl. V prvním případě stačí, zjednodušeně řečeno, najít jednu chybu v povolení, jeden důvod, proč záměr neměl stavební úřad povolit (jako například to, že stavební úpravy prováděné za účelem následného osazení haly výrobní technologií byly v rozporu se stavebním plánem). V druhém případě je však potřeba pozorně a podrobně zkoumat, co vše je *stavbou* podle § 2 stavebního zákona a co všechno může stavební úřad nařídít odstranit *právě v tomto řízení*.

[36] Zadruhé, i když jsou definice *stavby* podle § 2 odst. 3, potažmo *stavebních úprav* podle § 2 odst. 5 stavebního zákona vágní, ne každé technické či provozní zařízení, které se instaluje do uzavřeného prostoru, musí být nutně stavbou či stavební úpravou. Pokud by tomu tak bylo, každá (i sebelepší, prostorná a konstrukčně nedotčená) výrobní hala by při vnitřní reorganizaci vyžadovala stavební povolení (a naopak, skrze odstranění stavby by bylo v podstatě možné nařídít vystěhování), nemluvě o tom, co by to znamenalo pro jiné (např. obytné) prostory. Mnohdy však stavebník „jen“ stavebně upraví již existující stavbu a následná instalace zařízení je pak samostatným krokem, během kterého, s nadsázkou, zařízení jen přišroubuje a zapne do zásuvky. K odlišení „pouhého“ provozního či technického zařízení od stavby je proto *především pro účely nařízení odstranění stavby* přistupovat pečlivě, s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti, a ideálně s posouzením projektové dokumentace, je-li k dispozici. Poté může ať už stavební úřad či soud dojít k závěru, že je zařízení samo o sobě stavbou či že je součástí stavebních úprav (např. na základě toho, že instalace zařízení je dodávána samostatně, stojí mimo projektovou dokumentaci). To samozřejmě neznamená, že proti instalaci technologie, která nemá v již existující stavbě co dělat (např. proto, že již instalace posouvá využití stavby daleko za to, co povoluje územní plán), není obrany – k tomu však dále.

[37] Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, v nynější věci byl v řízení o dodatečném povolení stavby termín „*automatická linka*“ používán jen jako zastřešující jméno pro několik dílčích stavebních objektů. Mezi nimi samotná instalace linky zmíněna nebyla (to byl jen účel jednoho ze stavebních objektů – stavebních úprav; viz výše bod [29]). Podle podkladů, které má Nejvyšší správní soud k dispozici, *až do nynějšího řízení o kasační stížnosti* stěžovatel trval na tom, že instalace linky není ani stavební úpravou, ale případně jen změnou v užívání stavby podle § 126 stavebního zákona. Jinak řečeno, Nejvyššímu správnímu soudu není známo, že by stěžovatel v rámci správního řízení sám osazení linky posoudil jinak než jako změnu stavby spočívající v instalaci technologie. Stejně tak Nejvyšší správní soud nyní nemá k dispozici projektovou dokumentaci k záměru automatické linky (součástí správního spisu k řízení o odstranění stavby nebyla, krajský soud ji k dispozici též neměl a navíc rozhodoval bez nařízení jednání; jedinou zmínkou o projektové dokumentaci k automatické lince v nynější věci je opožděné vyjádření žalobkyně z prosince 2021, ve kterém se uvádí, že linka byla součástí samostatné dodávky a měla samostatnou složku projektové dokumentace).

[38] Jediné relevantní podklady, které Nejvyšší správní soud má, jsou fotografie výrobní linky (kterou tvoří různé vany, potrubí, ale patrně k ní patří i oddělené pohyblivé části na kolečkách). Z nich ale podle Nejvyššího správního soudu nelze jednoduše určit povahu linky. Z popisu stavebních úprav v vyjádření jednotlivých účastníků (tj. např. vybourání příček a části podlahy, zavedení jímek apod.) také jasně neplyne, že by samotná linka byla nedílnou součástí stavebních úprav (spíše naopak). Také rozhodnutí k zahájení řízení o odstranění stavby z dubna 2021 je na slovo skoupé (v podstatě obsahuje jen předmět řízení).

[39] V takovém případě ale krajský soud měl svůj závěr o tom, že samotná automatická linka je stavbou, odůvodnit podrobněji (viz výše bod [34]), případně za účelem dokazování nařídít jednání. Jeho dosavadní argumentace není s ohledem na výroky jeho rozhodnutí dostatečná (krajský soud přikázal zahájit řízení o odstranění *stavby* automatické linky).

[40] Nutno totiž dodat, že ani v rozsudku čj. 30 A 116/2017-346 krajský soud neřekl, že by automatická linka *jako taková* byla stavbou podle § 2 odst. 3 stavebního zákona, tím méně, že by to řekl jednoznačně (opačně bod 23 napadeného rozsudku). Naopak, ve věci 30 A 116/2017 krajský soud sice dospěl k tomu, že jak stavební úpravy, tak instalace linky vyžadují *nějaké* přivolení stavebního úřadu, ale z důvodů, které se nekryjí s nynějšími úvahami krajského soudu (srov. výše bod [30]).

[41] To, že rozhodnutí žalovaného (které potvrdilo dodatečné povolení stavby) krajský soud rozsudkem čj. 30 A 116/2017-346 zrušil pro rozpor s územním plánem, na výše uvedeném nic nemění. Podle § 110 odst. 1 stavebního zákona musí žádost o stavební povolení obsahovat mj. *základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění* – o účelu stavebních úprav koneckonců hovořil již samotný název stavebního objektu. Dodatečné povolení stavby – stavebních úprav – tedy bylo možné zrušit pro rozpor s územním plánem, byť jejich součástí nemusela být samotná instalace linky.

[42] Ani z odkazu na to, že stavební úpravy zasahují do nosných konstrukcí výrobní haly, neplyne, že je samotná linka stavbou. Podle § 103 odst. 1 písm. d) a § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona to pouze znamená, že takové *stavební úpravy* vyžadují stavební povolení a nepostačí u nich ohlášení stavebnímu úřadu. Nejvyšší správní soud ale opakuje, že instalace technologie může být i tak na stavebních úpravách nezávislá (viz výše bod [36]).

[43] Bude tedy na krajském soudu, aby v dalším řízení buď doplnil dokazování ohledně povahy automatické linky, či žalobu zamítl.

[44] Nejvyšší správní soud však považuje za potřebné doplnit několik dalších úvah.

[45] Prvně, výše uvedené nedává prostor pro obcházení územního plánu obce Rantířov. Cílem Nejvyššího správního soudu rozhodně není žalobkyni brát možnost obrany proti provozu ve výrobní hale, který je v rozporu s územním plánem. Jak uvádí stěžovatel (a Nejvyšší správní soud ho v tom bere za slovo), automatická linka v současné podobě nemůže ve výrobní hale po odstranění stavebních úprav zůstat (po odstranění jímek apod. tam jednoduše nemůže být). Problém s případnou instalací zařízení, které není stavbou podle § 2 odst. 3 či nespadá pod pojem *stavební úpravy*, lze řešit jinak.

[46] Takový zásah může (a často bude) vyžadovat schválení změny užívání stavby stavebním úřadem podle § 126 stavebního zákona (koneckonců, trefně na tuto skutečnost upozorňují jak stěžovatel, tak stěžovatelka). Jak již krajský soud uvedl v rozsudku čj. 30 A 116/2017-346, je to i případ nynější automatické linky. Neschválené změny užívání stavby je možné řešit v řízení podle § 134 odst. 5 stavebního zákona, k jehož zahájení mohou podat jednotlivci či obec podnět (třebas i s podnětem k odstranění nepovolené stavby či stavebních úprav).

[47] Je pravda, že Nejvyšší správní soud v minulosti dovodil, že řízení o zákazu užívání stavby (od 1. 1. 2018 již i výslovně upravené právě v § 134 odst. 5 stavebního zákona) je řízením zahajovaným z moci úřední a není možné se jeho zahájení domáhat zásahovou žalobou. Učinil tak ale právě s argumentací, kterou rozšířený senát ve věci *ŽAVES* překonal (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, čj. 8 As 121/2018-30, body 12 a 16). Po rozsudku ve věci *ŽAVES* tedy nic pojmově nebrání tomu, aby se ve vhodných případech mohli žalobci domáhat zahájení řízení o zákazu užívání stavby podle § 134 odst. 5 stavebního zákona právě zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. (opět, budou-li pro to podmínky, i současně s domáháním se zahájení řízení o odstranění stavby).

[48] Konečně, byť nyní Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ruší a vyhovuje kasačním stížnostem, neznamená to, že by schvaloval postup stěžovatele v celé této širší kauze. Krajský soud má pravdu, že již v rozsudku čj. 30 A 116/2017-346 bylo postaveno najisto, že stavební úpravy provedené ve výrobní hale nemůže stěžovatel dodatečně povolit. Od té doby již mělo být řízení o odstranění stavby dávno ukončeno. Nejvyšší správní soud věří, že stěžovatel v souladu s principy dobré správy bude svůj postup jasně směřovat k tomuto cíli.

## Ochrana spotřebitele: nekalé obchodní praktiky

### Správní trestání: materiální stránka přestupku

k § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

k § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

**Skutková podstata přestupku porušení zákazu používání nekalých obchodních praktik podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, je formulována abstraktně, dává proto větší prostor pro zkoumání materiální stránky přestupku (tj. společenské škodlivosti jednání podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) než jiné, konkrétně formulované skutkové podstaty.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2022, čj. 10 As 410/2021-37)

**Prejudikatura:** č. 1338/2007 Sb. NSS, č. 2011/2010 Sb. NSS a č. 4093/2020 Sb. NSS.

**Věc:** DOMARA s.r.o. proti České obchodní inspekci o přestupku, o kasační stížnosti žalobkyně.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval naplněním formální a především materiální stránky přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, a to v poněkud neobvyklé kauze ze spotřebitelského práva.

Žalobkyně v roce 2017 provozovala webové stránky, které v mnoha ohledech vypadaly jako běžný e-shop. Stránky obsahovaly nabídku zboží s cenami nebo všeobecné obchodní podmínky. Žalobkyně stránky provozovala jen jako katalog zboží, nechtěla z nich mít plně funkční internetový obchod (teprve později začala používat nově vytvořený e-shop na jiné webové adrese). Na stránkách na to výslovně upozorňovala a navíc v tom byla úspěšná – žádný „běžný“ zákazník si na těchto stránkách nikdy nic neobjednal.

V roce 2017 ale Česká obchodní inspekce (resp. inspektorát pro Královéhradecký a Pardubický kraj) zahájila se žalobkyní řízení, které vyústilo v rozhodnutí ze dne 21. 1. 2019, že spáchala přestupek podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Inspektorát za to uložil žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč. Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik podle zákona o ochraně spotřebitele. Konkrétně ke dni 17. 7. 2017 na webových stránkách <http://domara.webnode.cz> ve všeobecných obchodních podmínkách uváděla, že „doba doručení je obvykle 2-7 pracovních dnů od odeslání objednávky“, ačkoli spotřebiteli nemohlo být jasné, zda se „odesláním objednávky“ rozumí odeslání objednávky zákazníkům v uživatelském prostředí e-shopu nebo odeslání již objednaného zboží zákazníkovi. Teprve během správního řízení byla na stránkách vytvořena a dokončena první objednávka. „Zákazníky“ ale byly pracovnice inspektorátu, které testovaly funkčnost webových stránek. Právě otázka, jaký význam dát tomu, že žalobkynin e-shop sice fungoval, ale i s přispěním žalobkyně jej nikdo fakticky nevyužíval, byla jádrem sporu.

Proti rozhodnutí inspektorátu žalobkyně podala odvolání, které však žalovaná (ústřední inspektorát) zamítla. Následně podala i žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který nejprve rozhodnutí žalované zrušil. Nejvyšší správní soud však ke kasační stížnosti žalované rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 9. 6. 2021, čj. 10 As 301/2020-29, a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud mj. k tomu, aby samostatně posoudil otázku naplnění materiální stránky přestupku – tedy společenské škodlivosti jednání. Krajský soud v novém řízení ve věci znovu rozhodl a žalobu tentokrát zamítl rozsudkem ze dne 27. 8. 2021, čj. 30 A 52/2019-85.

Proti tomuto rozsudku podala kasační stížnost žalobkyně (stěžovatelka), která tvrdila, že svým prohrěškem nenaplnila ani formální, ani materiální stránku přestupku. Ohledně formální stránky namítala, že formulace „od odeslání objednávky“ v obchodních podmínkách byla jednoznačná, protože ji stěžovatelka použila v části podmínek nazvané „Doprava“. K materiální stránce pak zopakovala, že stránky záměrně označila jen jako katalog a neměla na nich proto žádné „skutečné“ zákazníky. Naopak postup žalované byl podle stěžovatelky účelový.

Žalovaná jen stručně navrhla kasační stížnost zamítnout. Všechny znaky přestupku stěžovatelka naplnila, škodlivost jejího jednání žalovaná promítla do výše pokuty.

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

## Z odůvodnění:

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkovým stavem nynější věci se zabýval podrobně v prvním rozsudku čj. 10 As 301/2020-29 (k výslovné kasační námitce, zda správní orgány skutkový stav zjistily dostatečně). V podrobnostech proto Nejvyšší správní soud na předchozí rozsudek odkazuje a níže rekapituluje jen ty části skutkových zjištění, které jsou pro vypořádání kasačních námitek nezbytné. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 10 As 301/2020-29 řešení ani jedné z níže podrobně rozebíraných otázek nepředjímal, a naopak zavázal krajský soud, aby je posoudil jako první (srov. body 12 a 18 citovaného rozsudku). (...)

**III.A K formální stránce přestupku**

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že jednání stěžovatelky nenaplnilo formální stránku přestupku. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by formulace „od odesláni objednávky“ uvedená v obchodních podmínkách na jejím webu nebyla jednoznačná. Upozorňuje, že je potřeba přihlédnout k rozdělení rubrik „Doručení“ a „Doprava“ a že fráze „od odesláni objednávky“ se váže k předání přepravci.

[12] Přestupek stěžovatelky v nynější věci spočívá v porušení zákazu používání nekalých obchodních praktik podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Podle § 4 odst. 1 věty první zákona o ochraně spotřebitele je obchodní praktika nekalá, *je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působením vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě*. Podle § 4 odst. 3 téhož zákona se nekalou obchodní praktikou rozumí zejména *klamavé konání podle § 5 nebo klamavé opomenutí podle § 5a a agresivní obchodní praktika podle § 5b. Obchodní praktiky, které se považují za nekalé za všech okolností, jsou uvedeny v příloze č. 1 a 2 tohoto zákona*. Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele je užívání nekalé obchodní praktiky zakázáno *před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí*.

[13] Konkrétně prohrěšek stěžovatelky posoudila žalovaná jako tzv. klamavé opomenutí podle § 5a odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele spočívající v tom, že prodávající (mj.) *zatají nebo poskytne nejasným, nesrozumitelným nebo nejednoznačným způsobem* tzv. podstatné informace, pokud taková praktika *vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil*. Podstatnými informacemi jsou podle § 5a odst. 1 informace, *kteřé v dané souvislosti spotřebitel potřebuje pro rozhodnutí ohledně koupě*.

[14] Ke skutkovému stavu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ve všeobecných obchodních podmínkách na webových stránkách <http://domara.webnode.cz> stěžovatelka uváděla v kapitole „Okamžik uzavření kupní smlouvy, datum zaplacení a dodání“ a podkapitole „Dodání“ následující: „DOMARA vám dodá zboží v nejkratší možné lhůtě“. V další kapitole „Doprava“ pak bylo napsáno: „Společnost DOMARA je schopna dodat objednané zboží na libovolné místo v České republice. Doba doručení je obvykle 2-7 pracovních dnů od odesláni objednávky. DPD balík je doručován ke vstupním dveřím na dodací adrese.“ Nic jiného ohledně doručování zboží obchodní podmínky neřikaly.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovanou, že stěžovatelka uvedla podstatné informace nejasným způsobem. V současné době pravděpodobně nelze pochybovat o tom, že informace, jak dlouho potrvá dodání či doprava zboží z e-shopu k zákazníkovi, je důležitá a zákazník se na jejím podkladu přinejmenším může rozhodovat o koupi [ostatně podle § 5a odst. 3 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele se v případě nabídky ke koupi za podstatné informace, nejsou-li patrné ze souvislostí, považují i informace o dodání]. Nejvyšší správní soud uznává, že ustanovení obchodních podmínek jsou v projednávaném případě napsaná spíše nešikovně než záměrně klamavě. Stejně tak vnímá, že nejasnost, zda se doba vztahuje k odesláni objednávky zákazníkem v rozhraní internetového obchodu, nebo k odesláni zboží stěžovatelkou, je již na hraně toho, co pro průměrného spotřebitele může být podstatné. Nutno ale dodat, že stěžovatelku nikdo nenutil detailní údaje o doručovací době psát přímo do obchodních podmínek (ostatně je dnes běžné, že spotřebitelé nehledají všechny informace o dodací době přímo v obchodních podmínkách, ale jinde na stránkách e-shopu).

[16] Především však výše uvedené nemá vliv na to, že jednání stěžovatelky formálně naplnilo skutkovou podstatu přestupku. Výše citovaná ustanovení zákona o ochraně spotřebitele je podle Nejvyššího správního soudu potřeba vykládat v souladu s cílem právní úpravy, tj. ve prospěch ochrany spotřebitele (podobně např. rozsudek

NSS ze dne 7. 6. 2022, čj. 3 As 70/2020-73, *DELIKOMAT*, bod 34). Nejvyšší správní soud též připomíná, že spotřebitel nemusí uskutečnit nákup, aby učinil rozhodnutí o obchodní transakci, k ovlivnění spotřebitele může dojít ještě před uskutečněním nákupu (srov. též rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2018, čj. 8 As 260/2017-53, *endala*, bod 22 a judikaturu a odbornou literaturu tam citovanou).

[17] Na naplnění formální stránky přestupku též nic nemění argumenty stěžovatelky. Žalovaná má totiž pravdu, že v obchodních podmínkách stěžovatelka často pracovala s pojmem „objednávka“ právě ve smyslu objednávky učiněné zákazníkem v prostředí e-shopu. Ani z rozdělení částí podmínek na kapitoly „Doručení“ či „Doprava“ neplyne jiný závěr (koneckonců tyto dva pojmy jsou v kontextu internetových obchodů skoro shodné a obchodní podmínky v projednávaném případě nejsou jejich rozdělením o nic jasnější).

### III.B K materiální stránce přestupku

[18] Druhou, obsáhlejší námitku směřovala stěžovatelka proti závěru o naplnění materiální stránky přestupku. Zdůrazňuje, že neměla žádný úmysl zboží nabízené na stránkách prodat a že učinila řadu kroků k tomu, aby „nákup“ nebylo možné uskutečnit. Webové stránky upravila tak, aby si je žádný zákazník nespletl se „skutečným“ e-shopem, proto, vyjma pracovnic žalované, ani žádný zákazník objednávku neučinil.

[19] Zde je potřeba podrobněji připomenout závěry z prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu v této věci. Stěžovatelka totiž i nyní tvrdí, že na stránkách <http://domara.webnode.cz> se nenacházel „funkční internetový obchod“. Již v prvním rozsudku však Nejvyšší správní soud vysvětlil, že prostředí na webových stránkách umožňovalo nejenom učinit rozhodnutí o koupi ve smyslu § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, dokonce podle obchodních podmínek umožňovalo uzavřít kupní smlouvu. Podle obchodních podmínek mohl zákazník nakoupit zboží „klasičky“ přes rozhraní obchodu (vložením zboží do košíku, vybráním způsobu platby a dokončením objednávky). Především ale již samotné obchodní podmínky uváděly, že „*k uzavření smlouvy mezi [stěžovatelkou] a zákazníkem dochází potvrzením přijetí objednávky*“. Tak se při kontrolním nákupu také stalo – pracovnice žalované si vybraly zboží, způsob vyzvednutí i úhrady kupní ceny, dokončily objednávku a stěžovatelka jim následně přijetí objednávky potvrdila. Není sporné, že k potvrzení došlo automaticky, skrze funkci stránek, kterou stěžovatelka nemohla vypnout (blíže viz rozsudek NSS čj. 10 As 301/2020-29, bod 8 násl.).

[20] Na druhé straně ani žalovaná nezpochybňuje, že stěžovatelka nechtěla stránku <http://domara.webnode.cz> provozovat jako e-shop, pouze ji zamýšlela (patrně dočasně) využít jako online katalog zboží (Nejvyšší správní soud ani nemá důvod nevěřit stěžovateli, že by případnému nechtěnému nákupu zákazníka zkusila zabránit). Není sporu ani o tom, že stěžovatelka podnikla kroky k tomu, aby si zákazníci nespletli webovou stránku se skutečným e-shopem – jak sama uvádí, hned na několik stránek umístěných na <http://domara.webnode.cz> dala tučný výrazný text „*Tyto stránky slouží jako katalog*“ (v průběhu správního řízení nakonec celý obsah stránek smazala).

[21] Nejvyšší správní soud připomíná vymezení přestupku podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Přestupek je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*

[22] Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, „*naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.*“ (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, tehdy ještě ve vztahu ke staré právní úpravě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích; obdobně ve vztahu k novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020-32, č. 4093/2020 Sb. NSS, body 57 až 58). V obvyklých situacích tedy bude materiální stránka přestupku dána, jen ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude. To platí tím spíše u přestupků ohrožovacích, o který jde též v nynější věci (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, bod 20).



[23] Okolnostmi, které snižují společenskou škodlivost, mohou být „význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka“ (opět rozsudek NSS čj. 5 As 104/2008-45).

[24] Lze též dodat (především k vyjádření žalované), že materiální stránka protiprávního jednání se v případě přestupků musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti sporného jednání (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS).

[25] V této otázce shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, jednání stěžovatelky nenaplnilo materiální stránku přestupku. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že jeho závěry jsou omezeny na specifické okolnosti právě projednávaného případu a nelze je zobecňovat nad rámec níže vysvětlený.

[26] Materiální stránka přestupku má větší význam především u přestupků s abstraktně formulovanou skutkovou podstatou. Na rozdíl například od celé řady konkrétně vymezených přestupků z dopravní oblasti (typicky přestupků spočívajících v překročení povolené rychlosti či porušení jiné zákonem konkrétně stanovené povinnosti) je skutková podstata přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele (navázaná mj. na klamavé opomenutí podle § 5a tohoto zákona) abstraktní a může pod ni spadat širší a pestřejší paleta případů. Proto je zde i prostor pro zkoumání materiální stránky přestupku podstatně větší než například u dopravních přestupků (pokud u nich zákonodárce zcela přesně vymezil, jaké jednání chce postihovat). Právě u přestupků s abstraktně formulovanou skutkovou podstatou dává smysl zvažovat, zda se určité jednání z hlediska míry společenské škodlivosti nevyvíjí typovým případům.

[27] Současně Nejvyšší správní soud dodává, že zákonodárce v § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele nemířil jen na prohřešky středně či méně ohrožující zákonem chráněný zájem. Naopak, § 24 odst. 17 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele počítá s pokutou až 5 mil. Kč. Tím Nejvyšší správní soud neříká, že každé použití nekalých obchodních praktik musí být velmi závažné, posiluje to však argumenty pro zvážení materiální stránky přestupku.

[28] Jak Nejvyšší správní soud již uvedl výše (bod [15]), jednání stěžovatelky sice lze považovat za klamavé opomenutí podle § 5a zákona o ochraně spotřebitele, jde však již o hraniční případ, nikoli o tak matoucí ustanovení obchodních podmínek, které by bylo na první pohled zjevně klamavé. Především je však potřeba vzít do úvahy, jakým způsobem se stěžovatelka k naplnění formální stránky přestupku vůbec dostala a za jakých okolností se tak stalo. Stěžovatelka se do problému dostala proto, že jednoduše v začátku podnikání podcenila technické parametry stránek, které si zkusila vytvořit. Nadto se stěžovatelka již předem snažila zamezit tomu, aby si spotřebitelé její stránky pletli s aktivně využívaným e-shopem, opakovaně na stránkách upozorňovala na to, že nejde o e-shop, ale o katalog.

[29] Konečně, byť jde o delikt ohrožovací (ovšem svou povahou velmi specifický), je podle Nejvyššího správního soudu třeba přihlídnout i k tomu, že krom pracovníků žalované nikdo sporné stránky za e-shop nepovažoval (Nejvyšší správní soud opakuje, že ve věci není sporné, že nikdo jiný ani nezkusil vytvořit na těchto stránkách objednávku). Nejvyšší správní soud k této skutečnosti opět přihlíží jako ke způsobu spáchání přestupku, resp. okolnosti jeho spáchání. Stěžovatelka do 17. 7. 2017, tedy až do kontroly provedené pracovníkem žalované, stránky úspěšně provozovala tak, že nikdo ke stránkám nepřistoupil jako k funkčnímu e-shopu. Všichni – tedy krom žalované – chápali sporné stránky v souladu s jejich výslovným označením jako katalog, nikoli jako e-shop.

[30] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že nynější věc se zcela vymyká tomu, co zamýšlí zákon o ochraně spotřebitele postihovat. Jednání stěžovatelky nedosahuje takové společenské škodlivosti, aby na něj bylo možno pohlížet jako na přestupek podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Stěžovatelka na všechny zvláštní okolnosti tohoto případu poukazovala od počátku správního řízení, žalovaná však tyto zcela specifické okolnosti dostatečně nezohlednila. Nejvyšší správní soud doufá, že žalovaná v budoucnosti rozliší banální podnikatelské chyby, jako je tento případ, od skutečných škodlivých jednání, a ve své praxi se zaměří nikoli na triviality, ale na to, co trestat podle zákona opravdu má.

## Věřejné zakázky: posouzení přiměřenosti technické kvalifikace

k § 73 odst. 6 písm. b) a § 268 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

**Zadá-li zadavatel veřejnou zakázku, u níž minimální úroveň pro splnění kritéria technické kvalifikace nastaví nepřiměřeně (a ve výsledku diskriminačně), dopustí se přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Posouzení přiměřenosti (a tím i zákonnosti) technické kvalifikace je primárně posouzením právním, při němž je potřeba vycházet ze složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky [§ 73 odst. 6 písm. b) téhož zákona]; v úvahu je však nutno vzít i dopady do hospodářské soutěže, včetně dosavadního fungování trhu a jeho případného faktického omezení jen na dodavatele z předcházejících období.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 65/2021-73)*

**Prejudikatura:** č. 1771/2009 Sb. NSS a č. 2313/2011 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 2008, *Michaniki AE* (C-213/07).

**Věc:** a) Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky, b) Zaměstnanecká pojišťovna Škoda, c) Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, d) Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, e) Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví, g) Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o přestupku, o kasacích stížnostech žalobkyň.

Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2019 předseda žalovaného zamítl rozklady všech sedmi žalobkyň a současně potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2018, jímž žalovaný shledal žalobkyně vinnými ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ, jehož se měly dopustit tím, že stanovily zadávací podmínky na nadlimitní veřejnou zakázku s názvem „Zajištění komplexní dodávky a distribuce léčivých přípravků obsahujících očkovací látky pro pravidelná očkování v letech 2018 až 2021“ v rozporu s § 73 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ, když minimální úroveň pro splnění požadavku na technickou kvalifikaci podle § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ specifikovanou v bodu 6.4.1. zadávací dokumentace nevymezily přiměřeně vzhledem ke složitosti a rozsahu předmětu zakázky, čímž postupovaly v rozporu se zásadou zákazu diskriminace, a zadaly uvedenou veřejnou zakázku (na základě jednotlivých smluv uzavřených s vybraným dodavatelem Avenir a.s.). Za uvedený přestupek uložil žalovaný každé ze žalobkyň pokutu podle § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ – v součtu celkově ve výši 1,79 mil. Kč.

Žalovaný vycházel ze závěrů správního řízení, jímž navázal na svoji předchozí kontrolu postupu zadavatelů (žalobkyň), které uzavřely smlouvu o společném zadávání a nechaly se k tomuto účelu zastoupit Svazem zdravotních pojišťoven ČR. V zadávací dokumentaci v rámci prokázání technické kvalifikace žalobkyně omezily požadavek na referenční zakázky, když vyžadovaly reference, jejichž předmětem byla pouze přímá distribuce/dodávka léčivých přípravků do ordinací poskytovatelů zdravotních služeb (dále jen „PZS“), jimiž se pro účely dané zakázky rozuměli poskytovatelé, kteří provádějí pravidelná očkování jako smluvní poskytovatelé hrazených služeb, tj. praktický lékař pro dospělé, praktický lékař pro děti a dorost a další). Podle žalovaného ovšem nebyly prokázány podstatné odlišnosti těchto dodávek od dodávek do jiných zdravotnických zařízení; minimální úroveň kritéria technické kvalifikace týkající se doložení seznamu významných dodávek realizovaných dodavatelem tak neodpovídala složitosti předmětu plnění veřejné zakázky.

Omezení referenčních dodávek jen na dodávky do ordinací PZS považoval i předseda žalovaného za nepřesvědčivé a nepřiměřené kritérium k rozlišení způsobilých a nezpůsobilých dodavatelů s tím, že toto kritérium diskriminuje dodavatele se zkušeností s dodávkami léčivých přípravků do jiných míst – z hlediska četnosti dodávek především do nemocnic a lékáren. Připustil sice určité odlišnosti ohledně dodávek léčivých přípravků do ordinací PZS, avšak neshledal je jako rozhodné pro prokázání důvodnosti takto striktně nastavené technické kvalifikace.

Rozhodnutí předsedy žalovaného napadly žalobkyně samostatnými žalobami, v nichž uplatnily podobnou argumentaci založenou na tom, že sporný požadavek ke splnění technické kvalifikace vycházel z jejich oprávněných potřeb a nebyl nepřiměřený. Krajský soud v Brně žaloby spojil ke společnému projednání a následně je rozsudkem ze dne 3. 2. 2021, čj. 31 Af 28/2019-268, zamítl jako nedůvodné.

V odůvodnění svého rozsudku krajský soud předeslal, že jádrem sporu byla primárně otázka diskriminačního charakteru zadávací podmínky, jejíž posouzení byl způsobilý provést jak žalovaný, tak soud bez potřeby vyžádání odborného stanoviska či znaleckého posudku. Každá zadávací podmínka může vést k určitému omezení hospodářské soutěže. Je tedy třeba, aby toto omezení bylo přiměřené a odpovídající odůvodněným potřebám zadavatele; ten musí při stanovení zadávacích podmínek sledovat určitý legitimní cíl a je na něm, aby ho objasnil a vysvětlil pohnutky, které jej vedly ke stanovení omezujícího požadavku. Žalobkyně tento požadavek odůvodňovaly jednak významem veřejné zakázky (zejména nutností zajištění bezproblémové realizace zakázky za účelem ochrany zdraví svých klientů), jednak specifiky jejího předmětu s poukazem na to, že distribuce/dodávky do ordinací PZS a do jiných zdravotnických zařízení představují zcela odlišná plnění.

Krajský soud nepopřel význam veřejné zakázky ani její specifika, avšak vzal v úvahu míru omezení hospodářské soutěže, která byla velmi významná – být nabídku podali dva uchazeči, nelze nevidět, že podmínku stanovenou v bodě 6.4.1. zadávací dokumentace splňoval pouze jediný. Žalobkyně si musely být vědomy zcela zásadního omezení soutěže, čemuž musely odpovídat výjimečné důvody na jejich straně; takové důvody krajský soud ve shodě s žalovaným neshledal. Dal sice žalobkyním za pravdu, že distribuce léčivých přípravků do ordinací PZS může být v řadě aspektů náročnějším úkolem než distribuce léčivých přípravků do jiných zařízení. Za podstatné ovšem krajský soud považoval to, že distributory léčivých přípravků do oněch jiných zařízení nelze považovat za objektivně nezpůsobilé chopit se tohoto v určitých aspektech těžšího úkolu a připravit bezproblémovou distribuci na větší počet míst, v nepravidelných termínech, bez přesného a pravidelného plánu závozu. Odmítl též, že by distributor dosud dodávající do lékáren či nemocnic nebyl schopen akceptovat obchodní model spočívající v tom, že léčivé přípravky jsou v ordinaci PZS pouze deponovány. A pokud jde o argumentaci požadavkem na komunikační dovednosti nebo obtížné parkování v důsledku umístění ordinací PZS, vnímal ji krajský soud jako zcela zástupnou.

Jde-li o předchozí špatnou zkušenost s distribucí očkovací látky proti viru prasečí chřipky v roce 2009, kterou stěžovatelky dokládaly odkazem na novinové články na webových stránkách, krajský soud provedl dokazování obsahem těchto stránek a konstatoval, že médiu byly v dané době prezentovány určité problémy s distribucí očkovacích látek. Nelze z nich však dovozovat to, že ony problémy představovaly vadu plnění ze strany distributora, že by distributor tyto problémy zavinil nebo je přímo zavinil svou nezkušeností; objektivně tedy nemohly odůvodňovat stanovení daného kritéria technické kvalifikace. Stejně tak nemohlo pohnutky pro stanovení tohoto kritéria odhalit vyjádření Ministerstva zdravotnictví, které stěžovatelky navrhovaly k důkazu a které krajský soud neprovedl.

Podle krajského soudu připuštění dalších dodavatelů ze zkušeností s distribucí /dodávkou léčivých přípravků do lékáren a nemocnic nepředstavovalo zásadní riziko pro bezproblémovou realizaci předmětné zakázky. Požadavek na prokázání technické kvalifikace v podobě dvou referencí jen na přímou distribuci/dodávky do ordinací PZS proto považoval za zjevně nepřiměřený a v konečném důsledku diskriminační. Formální znaky přestupku tak byly naplněny, stejně jako jeho materiální znak – ten spočívá ve společenské škodlivosti přestupkového jednání, kterou zákon předpokládá a žalovaný se jí nemusel explicitně zabývat. Ani krajský soud v posuzované věci neměl pochyb o společenské škodlivosti a ohrožení zákonem chráněných zájmů. Omezující podmínka měla zásadní vliv na okruh dodavatelů a nelze ji srovnávat s jinou omezující podmínkou posuzovanou v usnesení žalovaného ze dne 29. 11. 2018, čj. ÚOHS-S0433/2018/VZ-32812/2018/533/BKu, na které žalobkyně odkázaly v průběhu jednání s tím, že zrcadlí zcela opačný přístup žalovaného.

Žalobkyně (stěžovatelky) se postupně podanými kasačními stížnostmi domáhaly zrušení rozsudku krajského soudu.

Stěžovatelka d) podala samostatnou kasační stížnost, v níž úvodem odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 AfS 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, *Lumius, spol. s r.o.*, s tím, že jeho závěry krajský soud nerespektoval, neboť nezohlednil legitimní důvody, které stěžovatelky vedly k vymezení

požadavků na technickou kvalifikaci v zadávacích podmínkách. Stěžovatelky postupovaly s maximální zodpovědností, kdy předmětem veřejné zakázky byly očkovací látky určené pro povinné, zákonem uložené, pravidelné očkování a v jejich jednání nelze spatřovat nepřiměřenost, natož pak nepřiměřenost zjevnou, jak je vyžadováno ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Pro závěr stran nepřiměřenosti podmínek zadávací dokumentace nebyly zjištěny skutkové okolnosti, když složitost a rozsah předmětu veřejné zakázky nebyly žalovaným a následně ani krajským soudem odborně posouzeny. V absenci odborného stanoviska či znaleckého posudku spatřovala stěžovatelka d) zásadní problém. Bez tohoto odborného náhledu se totiž nelze náležitě vypořádat s odlišnostmi mezi distribucí léčivých přípravků do ordinací PZS na straně jedné a do lékáren či nemocnic na straně druhé. Právě tyto odlišnosti, jakož i předchozí problémy s distribucí očkovacích látek, vedly stěžovatelky k předmětnému vymezení technické kvalifikace, které krajský soud posoudil nesprávně jako diskriminační.

Krajský soud nijak nezohlednil, že stěžovatelka d) postupovala jakožto největší zdravotní pojišťovna, která je odpovědná za zajištění řádného povinného očkování, a nevypořádal z toho plynoucí střet veřejného zájmu na zachování, resp. zlepšení veřejného zdraví se zájmem na ochraně hospodářské soutěže. Tyto dva zájmy si mohou vzájemně konkurovat a krajský soud nedůvodně upřednostnil zájem na ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatelka d) však kromě povinností plynoucích ze ZZVZ má i další důležité povinnosti plynoucí z její hlavní činnosti, kterou je zajištění dostupnosti a řádného poskytování zdravotních služeb ve smyslu zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „ZVZP“). Pokud by tímto povinnostem nedostála, dopustila by se nejen přestupku, za který jí bylo možno uložit pokutu, ale mohlo dojít i k zásadnímu ohrožení zdraví celé populace v České republice.

Stěžovatelky a) až c) a e) až g) podaly společnou kasační stížnost. Svoji argumentaci rovněž vztahovaly k otázce viny a rozporovaly, že se dopustily daného přestupku. Jeho podstatou je nepřiměřenost příslušného kvalifikačního předpokladu, což je odvislé od posouzení faktických specifik distribuce léčivých přípravků do ordinací PZS a do jiných míst – takové posouzení je otázkou, na níž nelze odpovědět bez odborných znalostí a zkušeností v oblasti distribuce léčivých přípravků. To krajský soud dostatečně nerefletoval.

Vedle toho stěžovatelky poukázaly též na význam veřejné zakázky, jejímž předmětem byla dodávka/distribuce očkovacích látek, u níž v minulosti docházelo k problémům z důvodu nezkušenosti tehdejšího dodavatele; právě tomuto riziku měla kritéria technické kvalifikace předejít, což mohlo prokázat i vyjádření Ministerstva zdravotnictví, které stěžovatelky navrhovaly k důkazu. Zmíněné problémy byly samotným stěžovatelkám známy již v souvislosti s distribucí očkovací látky proti viru prasečí chřipky v roce 2009, k níž odkázaly na novinové články s tím, že se snažily v maximální možné míře eliminovat riziko komplikací při zajištění pravidelného povinného očkování a v důsledku toho i riziko ohrožení života a zdraví. Namísto ochrany života a zdraví však krajský soud nepřipadně akcentoval dopady jednání stěžovatelek na hospodářskou soutěž. Tento aspekt prostupuje celým odůvodněním krajského soudu, ačkoli z hlediska přiměřenosti požadavku na prokázání technické kvalifikace jsou jedinými rozhodujícími aspekty složitost a rozsah předmětu veřejné zakázky [§ 73 odst. 6 písm. b) ZZVZ].

V této souvislosti stěžovatelky argumentovaly odkazem na usnesení žalovaného čj. ÚOHS-S0433/2018/VZ-32812/2018/533/BKú, v němž se sice jednalo o poskytování služeb městské autobusové dopravy, avšak jediným rozhodujícím kritériem byla právě specifika tohoto předmětu plnění bez ohledu na dopady na hospodářskou soutěž. Stěžovatelky neviděly důvod, proč by měl být přístup ve vztahu k nim diametrálně odlišný – navíc v situaci, kdy lze ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu považovat požadavek na kvalifikaci za diskriminační a tedy nezákonný jen v případě jeho zjevné nepřiměřenosti. Tak tomu v daném případě podle stěžovatelek nebylo. Navíc se žalovaný nezabýval naplněním materiálního znaku přestupku – a to přesto, že je řízení ovládáno vyšetřovací zásadou a stěžovatelky v tomto ohledu poukázaly právě na význam veřejné zakázky a snahu předejít komplikacím při zajištění pravidelného povinného očkování, což rozhodně nelze považovat za společensky škodlivé.

Žalovaný ve svém vyjádření oponoval stěžovatelkám s tím, že odlišnosti mezi dodávkou léčiv do ordinací PZS a do jiných zařízení bylo možno vyhodnotit bez odborného posouzení. Stěžovatelkami tvrzené odlišnosti nebyly dostatečně silné a negativní zkušenosti z minulosti nejsou dostatečně určité na to, aby jimi bylo možno obhájit přiměřenost sporného požadavku technické kvalifikace. Totéž platí i o opakovaně akcentovaném zájmu

na veřejném zdraví. Napadený rozsudek nepreferuje zájem na ochraně hospodářské soutěže, pouze vychází z toho, že stěžovatelky dostatečně nevysvětlily nezbytnost podmínek technické kvalifikace; ty jsou obecně zadávacími podmínkami, které nesmí být stanoveny tak, aby vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže (§ 36 odst. 1 ZZVZ). Nedá se tedy říct, že by otázka dopadu na soutěž nemohla vstoupit do posouzení věci, což ostatně dokládá i usnesení žalovaného čj. ÚOHS-S0433/2018/VZ-32812/2018/533/BKu, přičemž rozdílné posouzení případu stěžovatelek bylo dáno skutkovými rozdíly.

V replice stěžovatelky a) až c) a e) až g) znovu připomněly nutnost zjevné nepřiměřenosti zadávací podmínky, což v daném případě nebylo naplněno – nemohlo se tedy jednat o podmínku diskriminační. Stěžovatelky netvrdily, že by dodavatel bez relevantních zkušeností s dodávkou do ordinací PZS nebyl schopen zakázku realizovat, avšak smyslem omezující podmínky bylo minimalizovat riziko, že by mohl být vybrán dodavatel, který zakázku nebude schopen splnit. To je zcela legitimní snaha stěžovatelek jako odpovědných zadavatelů – zvláště s přihlédnutím k důležitosti a významu veřejné zakázky.

Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatelky e) zastavil, neboť nezapltila včas soudní poplatky. Kasační stížnosti ostatních stěžovatelek zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [22] Podstata věci tkví v posouzení, zda stěžovatelky stanovily zadávací podmínky v rozporu se zákonem tím, jak nastavily minimální úroveň pro prokázání technické kvalifikace u nadlimitní veřejné zakázky, jejímž předmětem bylo zajištění komplexní dodávky a distribuce léčivých přípravků obsahujících očkovací látky pro pravidelná očkování (na období 2018 až 2021) a stanovení podmínek úhrady očkovacích látek z prostředků veřejného zdravotního pojištění.

[23] Prokazování kvalifikace v procesu zadávání veřejných zakázek obecně slouží k vyloučení pochybností, že dodavatel bude schopen řádně – tedy v požadované kvalitě a včas – dodat předmět plnění veřejné zakázky. Význam kvalifikace vždy roste se složitostí a rozsahem veřejné zakázky a její stanovení je v zájmu zadavatele; je třeba zajistit, aby nabídku podali pouze uchazeči způsobilí (kvalifikovaní) ke splnění veřejné zakázky. Pokud jde o kritéria technické kvalifikace, ta stanoví zadavatel za účelem prokázání lidských zdrojů, technických zdrojů nebo odborných schopností a zkušeností nezbytných pro plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě, jak stanoví § 79 odst. 1 ZZVZ s tím, že odstavec 2 [pod písm. a) až l)] daného ustanovení obsahuje taxativní výčet konkrétních kritérií, která může zadavatel v zadávacím řízení v nadlimitním režimu požadovat.

[24] V praxi mívá velkou váhu zejména kritérium předchozích referencí a nejinak je tomu i v případě nyní souzené věci. Stěžovatelky ve smyslu § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ jako způsob prokázání technické kvalifikace v bodě 6.4.1 zadávací dokumentace nazvaném „Seznam významných dodávek“ vyžadovaly, aby účastník – uchazeč o zakázku prokázal, že v rozhodném období realizoval „**nejméně dvě referenční zakázky související s předmětem plnění této veřejné zakázky, tj. spočívající v přímé distribuci/dodávkách léčivých přípravků do ordinací PZS, kdy**

- **souborná hodnota těchto referenčních zakázek (cena dodaných léčivých přípravků), dosažená v průběhu tří po sobě bezprostředně následujících let, činila alespoň 300 mil. Kč bez DPH,**

- **přičemž hodnota alespoň jedné z těchto referenčních zakázek (cena dodaných léčivých přípravků), dosažená v průběhu tří po sobě bezprostředně následujících let, musí činit alespoň 25 mil. Kč bez DPH.“**

[25] Problém přitom nečiní počet ani požadovaná hodnota předchozích referenčních zakázek, nýbrž jejich zacílení jen na přímou distribuci/dodávku léčivých přípravků do ordinací PZS. Právě toto zacílení na konkrétní místo plnění (ordinace PZS) shledal krajský soud jako nikoli nezbytné v souvislosti s předmětem veřejné zakázky a ve výsledku ho měl ve shodě s žalovaným za rozporné s § 73 odst. 6 písm. b) ZZVZ, který stanoví: **Pokud zadavatel požaduje prokázání ekonomické nebo technické kvalifikace, musí v zadávací dokumentaci přiměřeně vzhledem ke složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky stanovit minimální úroveň pro jejich splnění.**

[26] Nejvyšší správní soud v návaznosti na citované ustanovení zdůrazňuje nutnost nastavení přiměřených kvalifikačních kritérií, která zásadním způsobem selektují dodavatele té které zakázky. Z hlediska volby konkrétního postupu zákon dává zadavatelům značnou míru diskrece; ta je ovšem korigována zásadou přiměřenosti,

jejíž aplikaci je vyvažován zájem zadavatelů na řádném plnění veřejné zakázky a zájem na zachování co nejširší hospodářské soutěže; shodně viz Podešva, V. a kol.: *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (komentář k § 6, dostupný z ASPI podle právního stavu k 24. 4. 2019): „*Postup v souladu se zásadou přiměřenosti tedy primárně (nikoli však výlučně) spočívá v tom, že na jedné straně zadavatel poskytuje dostatečné záruky výběru dodavatele, který skutečně bude schopen veřejnou zakázku kvalitně a v požadovaných termínech realizovat, na druhou stranu se bude jednat o postup, který nad rámec garance výše uvedeného cíle nebude dále nedůvodně omezovat hospodářskou soutěž.*“

[27] S nedůvodně neomezenou a efektivní volnou soutěží dodavatelů souvisí i hospodárnost nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů, neboť zadavatelé většinou nehopodaří s vlastními finančními zdroji a nemají tedy v obecné rovině motivaci k tomu, aby postupovali nanejvýš hospodárně; stranou nelze ponechat ani potenciální hrozbu korupce v podobě jakéhokoli druhu zvýhodňování nebo protihodnoty (finanční či politické). Toto jsou všechno aspekty, na které je třeba pamatovat a zadávat vždy v souladu se zásadou přiměřenosti, která má zásadní místo v právu veřejných zakázek, které je na evropské úrovni harmonizováno souborem tzv. zadávacích směrnic, zejména směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, jež v čl. 18 stanoví: *Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásady rovného zacházení a nediskriminace a postupují transparentním a přiměřeným způsobem*. Tímto výslovným uvedením zásady přiměřenosti evropský normotvůrce reflektoval judikaturní závěry Soudního dvora, který v oblasti veřejných zakázek zásadu přiměřenosti aplikoval jako obecnou zásadu práva EU (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, *Michaniki AE*, C-213/07, body 48 a 68).

[28] V návaznosti na to rovněž vnitrostátní zákonodárce zakotvil zásadu přiměřenosti jako základní zásadu zadávání veřejných zakázek v § 6 odst. 1 ZZVZ; tato zásada musí být dodržována v průběhu celého zadávacího řízení, stejně jako další zásada transparentnosti a dále ve vztahu k dodavatelům též zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace (§ 6 odst. 2 ZZVZ). Právě se zásadou zákazu diskriminace se zásada přiměřenosti může v praxi významně prolínat – nemožnost dodavatele ucházet se o zakázku z důvodu nepřiměřeně nastavených kvalifikačních kritérií totiž současně působí ve vztahu k dodavatelům diskriminačně. Proto také žalovaný, potažmo krajský soud, shledal shora uvedený požadavek na technickou kvalifikaci jako rozporný s § 73 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ; stěžovatelky při nastavení minimální úrovně technické kvalifikace nepostupovaly přiměřeně vzhledem ke složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky a ve výsledku skrytě diskriminovaly dodavatele, kteří by objektivně mohli poskytnout srovnatelné plnění ve srovnatelné kvalitě.

[29] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí a s ohledem na kasační námítky předesílá, že k němu nebylo nezbytné odborné posouzení věci. Zásadu přiměřenosti lze v daném kontextu vnímat jako příkaz k optimalizaci postupu zadavatele ve všech jeho činnostech souvisejících se zadáváním, jež nelze předem svázat nějakými exaktními pravidly; podobně to platí i pro žalovaného při zvažování, zda si k věci vyžádá odborné stanovisko nebo znalecký posudek. Otázka potřebnosti znaleckého posudku je sice otázkou objektivní, ovšem odpověď na ni závisí vždy na konkrétních okolnostech každé věci. Je proto třeba postupovat přísně individuálně, ostatně „[s]amotná podstata zákazu tzv. skryté diskriminace“ – zde pramenící z porušení zásady přiměřenosti – „znemožňuje jakoukoliv mechanickou aplikaci“, jak uvedl Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ve věci *Lumius*.

[30] Skutečnost, že žalovaný ani krajský soud důvody, jimiž stěžovatelky vysvětlovaly nutnost sporného nastavení technické kvalifikace, neakceptovali, resp. nepřiznali jim náležitý význam, neznamená, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Lumius* nerespektovali. Naopak, v souladu s ním správně postupovali v závislosti na individuálních okolnostech této věci, v níž posoudili množství faktických specifíků souvisejících s distribucí léčivých přípravků do ordinací PZS, která tuto distribuci měla odlišovat od distribuce do jiných lékařských zařízení – typicky lékáren nebo nemocnic (a tím podle stěžovatelek také odůvodňovat zacílení požadovaných referencí pouze na distribuci do ordinací PZS). V kasačních stížnostech tyto odlišnosti stěžovatelky nijak blíže nerozebírají, resp. odkazují na žaloby, z jejichž obsahu lze shrnout, že se jednalo o odlišnosti navázané na (i) pracovní dobu, (ii) umístění a připravenost na závoz, včetně parkování, (iii) obchodní model a s tím související administrativní procesy, včetně reklamace a (iv) komunikační dovednosti či strategie.

[31] Již jen na základě tohoto prostého výčtu je podle Nejvyššího správního soudu patrné, že k úvaze ohledně uvedených odlišností (každé jednotlivě i v jejich vzájemném souhrnu) není třeba jakékoli zvláštní odbornosti ve

smyslu technických, ekonomických, medicínských nebo jiných odborných znalostí a zkušeností. K úvaze, zda jsou tyto odlišnosti s to odůvodnit postup stěžovatelek v zadávacím řízení, úplně postačí selský rozum a standardní soudcovská zkušenost a znalost. Znalci se ve správním nebo soudním řízení nepřibírají, aby sdělovali úřadu nebo soudu své názory a úsudky o otázkách rázu právního nebo o otázkách, k jejichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí – v takových případech postačí s ohledem na povahu okolností případu právě běžná soudcovská zkušenost a znalost. Ve správním řízení vedle toho platí, že se znalec nepřibírá též tehdy, pokud správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi či si může opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu (§ 56 správního řádu). Vychází se totiž z předpokladu, že úřední osoby mají dostatečné odborné znalosti, aby mohly samy posoudit odborné otázky vyskytující se v běžně vedených správních řízeních (v podrobnostech srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2010, čj. I Afs 71/2009-113, č. 2313/2011 Sb. NSS).

[32] Posouzení, zda zadavatelem předestřené důvody k omezení hospodářské soutěže na základě nastavení technické kvalifikace ob stojí jako přiměřené, je primárně posouzením právním, které vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů. To obecně nevylučuje, že v řízení může vyjít najevo potřeba posouzení odborných otázek; ovšem v nyní souzené věci tomu tak nebylo. Odlišnosti, jimiž se stěžovatelky snažily obhájit s poukazem na výjimečnost distribuce léčivých přípravků do ordinací PZS, vykazují charakteristiku, která je natolik jasná a srozumitelná, že nebylo nutno žádné odborné stanovisko či znalecký posudek. K posouzení sporné otázky plně postačoval laický úsudek v kombinaci s odborným zázemím žalovaného jako odborného orgánu na úseku ochrany hospodářské soutěže, který byl schopen spolehlivě zjistit a objasnit skutkový stav věci (viz *mutatis mutandis* rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 40/2008-170).

[33] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, resp. jeho předsedy a shora namítané odlišnosti ve shodě s nimi vyhodnotil jako nedostatečné. Nejvyšší správní soud má toto vyhodnocení za opodstatněné; jeho intervence coby kasačního soudu je v tomto ohledu spíše výjimečná a omezuje se na případy extrémního nesouladu skutkových zjištění, o němž v daném případě vůbec nelze uvažovat. Ano, odlišná pracovní doba ordinací PZS, která je oproti nemocnicím nebo lékárnám kratší, nepravidelná a navíc se může lišit v sudém či lichém týdnu, jakož i umístění ordinací PZS zpravidla v dopravně komplikovaných lokalitách (v centru města, pěších zónách apod.), může klást vyšší nároky na dodavatele do lékáren nebo nemocnic; nejedná se však o takové nároky, které by byly pro tyto dodavatele jednající s obvyklou odbornou péčí objektivně nesplnitelné. Nejvyšší správní soud je zajedno s krajským soudem v tom, že dodavatel se zkušeností s dodávkou/distribucí lékařských přípravků do lékáren či nemocnic nelze považovat objektivně za nezpůsobilé přizpůsobit se zmíněným specifickým nárokům [ad (i) a (ii)], včetně vozového parku a náležitého systému chlazení, jež souvisí s logistickými dovednostmi dodavatele.

[34] V podstatě totéž lze vztáhnout i na další zmíněná specifika [ad (iii) a (iv)], která se váží k organizačním schopnostem konkrétního dodavatele. Odlišný způsob komunikace či strategie i obchodní model daný tím, že zboží dodané do lékáren či nemocnic se stává jejich vlastnictvím, zatímco u ordinací PZS je toto zboží – očkovací látky – pouze deponováno a je ve vlastnictví distributora do okamžiku jeho aplikace pacientovi, nevykazují taková specifika, aby je napříště nebyl schopen přijmout i distributor dosud dodávající do lékáren či nemocnic.

[35] Navíc, ony zvýšené nároky na (organizační či logistické) schopnosti dodavatele zčásti kryla další kritéria technické kvalifikace, která stěžovatelky v daném případě zvolily v souladu s § 79 odst. 2 písm. e) a j) ZZVZ – konkrétně šlo o to, že vedle sporné referenční podmínky požadovaly stěžovatelky předložení platného certifikátu systému jakosti ISO 9001:2009 a vyšší (bod 6.4.2 zadávací dokumentace) a validačního protokolu za účelem prokázání dispozice s informačním systémem validovaným dle normy GAMP nebo ekvivalentní (bod 6.4.3 zadávací dokumentace). Dle názoru Nejvyššího správního soudu stěžovatelkám nic nebránilo využít též další zákonem předvídaná kritéria technické kvalifikace k tomu, aby zjistily odbornou způsobilost a profesionalitu dodavatelů a zajistily tím jimi neustále opakovanou nutnost minimalizace rizika, že bude vybrán dodavatel, který zakázku nebude schopen splnit.

[36] Nezbytnost sporné referenční podmínky, resp. její přiměřenost složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky tedy specifické nároky určené místem plnění (přímo do ordinací PZS) neodůvodňují, stejně jako samotný význam této zakázky, na který rovněž stěžovatelky opakovaně odkazovaly.

[37] Veřejná zakázka k zajištění pravidelného povinného očkování má bezpochyby velký význam a důležitost zejména z hlediska zájmu na ochraně veřejného zdraví. Krajský soud tento zájem neopomněl, ovšem skutečnost, že se jedná o otázku veřejného zdraví, neznamená, že není nutno respektovat zákon. Smyslem ZZVZ je ochrana hospodářské soutěže a ta byla v daném případě zásadně narušena, což také krajský soud zohlednil. Stěžovatelky sice tvrdí, že to nebylo možné, resp. že jediným hlediskem je složitost a rozsah předmětu veřejné zakázky, avšak přehlíží potřebu komplexního posouzení věci. V ní se jedná o správní trestání, přičemž podstatné je především naplnění skutkové podstaty přestupku – zde konkrétně přestupku zadavatele podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ, kterého se dopustí tím, že *stanoví zadávací podmínky v rozporu se zákonem a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou*.

[38] Z citovaného neplyne potřeba v řízení před žalovaným prokazovat konkrétní důsledky jednání zadavatele – tedy následek přestupkového jednání např. v podobě ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky; tento ani jiný následek stran dopadu na hospodářskou soutěž skutková podstata přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ skutečně nevyžaduje. Přestupkem podle tohoto ustanovení je jednoduše každé nezákonné nastavení zadávacích podmínek, za předpokladu zadání veřejné zakázky. K tomu v případě stěžovatelek došlo a formální znaky přestupku byly naplněny. Nicméně vzal-li v úvahu krajský soud i konkrétní dopady na hospodářskou soutěž, nelze mu to důvodně vyčítat – a to nejen s ohledem na žalovaným avizované propojení § 73 odst. 6 písm. b) a § 36 odst. 1 ZZVZ, podle něhož nesmí zadávací podmínky vytvářet bezdůvodné překážky hospodářské soutěži, ale také s ohledem na materiální korektiv v podobě nutnosti společensky škodlivého jednání. V daném případě nejde o delikt poruchový, nýbrž ohrožovací – indikuje nebezpečí dopadu na hospodářskou soutěž, který ovšem nemusí nutně nastat. Pokud by k omezení volné soutěže, jako základní hodnoty, která je chráněná ZZVZ, nedošlo, bylo by na místě uvažovat, že materiální znak přestupku naplněn není, čehož se ostatně stěžovatelky setrvale dovolávaly. Je proto s podivem, že nyní namítají, že otázka výsledného omezení soutěže do posouzení věci vůbec nemůže vstoupit.

[39] Jak již bylo naznačeno, Nejvyšší správní soud je opačného názoru – s ohledem na celkové nastavení zákona a materiální stránku přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ nevidí důvod, pro který by bylo nutno otázku dopadu do hospodářské soutěže zcela „vyřadit ze hry“. Jde o otázku relevantní a nepřehlédnutelnou, pro jejíž zodpovězení je v posuzovaném případě podstatné mj. i fungování dosavadního systému dodávky očkovacích látek. Tomu se přesvědčivě věnoval v žalobou napadeném rozhodnutí předseda žalovaného s tím, že „[v]ybraný dodavatel splnění předmětné podmínky technické kvalifikace prokazoval právě prostřednictvím dodávek do ordinací PZS, a to na základě dodávek pro objednatele Svaz zdravotních pojišťoven České republiky za období 2014 až 2015 a za období 2016 až 2017 v celkové hodnotě atakující předpokládanou hodnotu veřejné zakázky“ (bod 68). Jakkoli nelze zcela vyloučit, že na trhu existoval i jiný než vybraný dodavatel, který by spornou referenční podmínku mohl splnit, je jasné, že jejím příliš úzkým zacílením jen na dodávku/distribuci do ordinací PZS byl okruh potenciálních dodavatelů zásadně omezen a ve výsledku znamenal prakticky zavření trhu pro nově přichozí subjekty.

[40] K uvedenému je nutno pro úplnost připomenout, že vybraný dodavatel – Avenier a.s. – byl jediným uchazečem, který splňoval podmínku technické kvalifikace v bodě 6.4.1. zadávací dokumentace; druhý z uchazečů – společnost PHARMOS, a.s. – tuto podmínku zjevně nesplňoval (předložil referenční zakázky, u nichž bylo jako místo plnění uvedeno: Fakultní nemocnice Ostrava a síť lékáren Moje lékárna). Tuto skutečnost nelze nevidět a nic na tom nemění ani to, že splnění zadávacích podmínek posuzuje výlučně zadavatel, přičemž v daném případě tak neučinil, neboť si toto posouzení vyhradil pouze u vybraného dodavatele Avenier, a.s., jehož nabídka byla vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější (s nejnižší nabídkovou cenou 3,18 mld. Kč), jak vyplývá ze zprávy o hodnocení nabídek ze dne 5. 10. 2017.

[41] Odhlédnout nelze ani od námitek podaných v zadávacím řízení společností JK - Trading spol. s r.o. a společností PHOENIX lékárenský velkoobchod, s.r.o., které dokládají, že účast na zakázce zvažovali rovněž další dodavatelé vymezující se proti zadávací dokumentaci. Druhá z uvedených společností přitom právě s odkazem na spornou podmínku technické kvalifikace a znalost trhu namítala, že o zakázku se může ucházet jen jeden dodavatel, a sice stávající dodavatel očkovacích látek – jejich dosavadní dodávka/distribuce do ordinací PZS navíc nepodléhala předchozí právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Aniž by se Nejvyšší správní soud blíže zabýval podanými námitkami, má za to, že příhodně dokreslují okolnosti celého případu, pro který je podstatné, že



spadá do režimu současné právní úpravy (§ 2 odst. 1 ZZVZ); zdravotní pojišťovny (zadavatelé) uzavírají úplatné smlouvy s distributorem léčivých přípravků obsahujících očkovací látky (dodavatelem), kterému poskytují úhradu za zajištění potřebného množství očkovacích látek, jak případně uvedl žalovaný již ve svém stanovisku ze dne 27. 12. 2016.

[42] Ve světle všech výše uvedených skutečností je Nejvyšší správní soud pevně přesvědčen, že stěžovatelky mohly a měly důsledněji zvažovat přiměřenost nastavení minimální úrovně pro splnění technické kvalifikace, což se nestalo. Tím, jakým způsobem v zadávací dokumentaci (bod 6.4.1.) stěžovatelky nastavily kritérium předchozích referencí, vytvořily bezdůvodnou bariéru pro vstup na trh novým kvalifikovaným dodavatelům – byť možná méně zkušeným co do dodávek a distribuce léčivých přípravků konkrétně do ordinací PZS.

[43] Pokud by měl sám zdejší soud aplikovat zásadu přiměřenosti, považuje za vhodné vyjít metodicky ze standardního testu proporcionality, který stojí na třech základních kritériích – a sice (i) vhodnosti, (ii) potřebnosti/nezbytnosti a (iii) přiměřenosti v užším smyslu. Splnění prvního kroku testu proporcionality implikují základní skutkové a právní okolnosti této věci. Nepřipuštění jiných dodavatelů než těch, kteří měli zkušenosti s dodávkou do ordinací PZS je způsobilé k dosažení stěžovatelkami sledovaného cíle, jímž byl především zájem na řádném plnění veřejné zakázky a skrze to též zájem na ochraně veřejného zdraví. V prvním kroku testu proporcionality – kritériu vhodnosti – tedy zacílení referenčních zakázek na dodávku léčivých přípravků do ordinací PZS ob stojí. U druhého kroku testu proporcionality, tedy kritéria potřebnosti/nezbytnosti je tomu jinak; toto kritérium splněné není, neboť uvedeného cíle bylo možno dosáhnout mírnějšími prostředky se stejnou vhodností. Jinými slovy, striktní omezení referencí jen na přímou dodávku do ordinací PZS nebylo nezbytné, neboť tento typ dodávek se nijak zásadně nevymyká dodávkám léčivých přípravků do jiných zdravotnických zařízení – nemocnic nebo lékáren; nelze proto předpokládat, že by se mu další subjekty disponující právě zkušenosti s dodávkou do těchto zařízení nebyly schopny přizpůsobit. Jejich schopnosti a profesionalitu v tomto směru bylo možno testovat šetrněji – stanovením jiných kvalifikačních, případně smluvních podmínek. Pokud jde o poslední krok testu proporcionality, tedy přiměřenost v užším smyslu, kdy je potřeba poměřit v kolizi stojící práva či zájmy, je třeba již jen pro úplnost uvést, že ani tento krok by splněn nebyl – zájem stěžovatelek jakožto zadavatele nemůže zcela převážet nad zájmem dodavatelů a zajištěním férové soutěže.

[44] Nastavením technické kvalifikace vždy z povahy věci dojde k omezení hospodářské soutěže; v souzené věci ovšem došlo k takovému omezení, které nelze akceptovat, neboť nebylo nezbytné z hlediska plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě. Námitky stěžovatelek stran specifík a významu zakázky, jimiž se stěžovatelky snažily obhájit nezbytnost omezení soutěže, neobstojí. Bylo na nich, aby v rámci zákonem široce nastaveného portfolia kritérií technické (případně ekonomické či jiné) kvalifikace předmětnou zakázku zadaly přiměřeně a současně tak, aby dostaly svým základním povinností ohledně poskytování zdravotních služeb a předešly své správně-právní odpovědnosti. Poukaz na možné uložení pokuty za přestupek podle ZVZP proto považuje Nejvyšší správní soud za nepřipadný.

[45] Stěžovatelky své povinnosti zajistit poskytování hrazených služeb svým pojištěncům, včetně jejich místní a časové dostupnosti, mohly dostat i při méně striktním nastavení zadávacích podmínek, které by zachovaly zdravé soutěžní prostředí. Jakkoli je činnost stěžovatelek v péči o zdraví populace zásadní, neznamená to, že lze rezignovat na znění a základní zásady ZZVZ, který na jejich činnost taktéž dopadá. Obava stěžovatelek z nezkušeného dodavatele byla zbytečně přepjatá a nepodložená. Oporou pro postup stěžovatelek přitom nemohou být ani jimi avizované problémy z minulosti týkající se distribuce očkovací látky proti prasečí chřipce; z novinových článků, na které stěžovatelky odkazovaly, jsou sice patrné potíže s dostupností a s číslováním vakcín, neplyne z nich ovšem, že by měly být přičitatelné tehdejšímu distributorovi, resp. jeho nezkušenosti. K tomu se přesvědčivě vyjádřil už krajský soud, který rovněž odmítl k důkazu navrhované vyjádření Ministerstva zdravotnictví a potvrdil důvodnost neprovedení tohoto důkazu ze strany žalovaného.

[46] Nejvyšší správní soud tomuto postupu nemá co vytknout a opakuje, že k posouzení věci nebylo třeba žádného odborného vyjádření, stanoviska anebo znaleckého posudku. Měla-li být vyjádřením Ministerstva zdravotnictví prokázána případná rizika spojená s nezkušeností vybraného dodavatele, opět je potřeba poukázat na možnost zadavatele – stěžovatelek – tato rizika minimalizovat jiným (šetrnějším) způsobem; zejména prostřednictvím dalších kritérií technické kvalifikace, nikoli omezením referenčních zakázek na přímou distribuci/dodávku

do ordinací PZS – tedy jen na konkrétní místo bez připuštění i jiných obdobných míst plnění, která z povahy věci připadala v úvahu. Omezení referenčních zakázek na distribuci/dodávku do ordinací PZS nedůvodně omezilo soutěž o veřejnou zakázku a s ohledem na naznačený systém dodávky očkovacích látek významně favorizovalo dodavatele z předcházejících období. I tento dodavatel však musel jednou začínat jako subjekt bez stěžovatelkami požadovaných zkušeností (očkovací látky původně zajišťovaly příslušné orgány ochrany veřejného zdraví či zdravotnická zařízení); přesto v praxi obstál, resp. není zřejmé, že by v důsledku jeho počáteční nezkušenosti byly dodávky očkovacích látek provázeny zásadními problémy.

[47] Skutečnost, že se dosavadní dodavatel plnění, které je předmětem veřejné zakázky, osvědčil, neznamená, že tímto dodavatelem bude nastálo. Není pochyb, že dodavatel se zkušeností skýtá vyšší míru záruky, že zakázka bude plněna řádně, nicméně nemusí se nutně jednat o natolik úzkou zkušenost, aby byla navázána výhradně na konkrétní místo plnění; mnohdy postačí jako relevantní zkušenost s plněním obdobným – zde: s dodávkou léčivých přípravků nejen do ordinací PZS, ale i do jiných zdravotnických zařízení (nemocnic, lékáren).

[48] Lze tedy shrnout, že krajský soud nepochybil, pokud podanou žalobu stěžovatelek zamítl jako nedůvodnou. Stěžovatelky veřejnou zakázku zadaly za současného nezákonného nastavení technické kvalifikace, čímž naplnily formální znaky přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Naplnily rovněž materiální znak tohoto přestupku – tedy společenskou škodlivost, kterou navíc zákonná úprava výslovně předpokládá (§ 270 odst. 1 ZZVZ), žalovaný ji proto nemusí vždy odůvodňovat, jak správně poznamenal krajský soud. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že se v daném případě jednalo o veřejnou zakázku s velmi vysokou předpokládanou hodnotou (2,8 mld. Kč bez DPH), přičemž soutěž o ni byla nedůvodně omezena na základě požadovaných referencí (bod 6.4.1. zadávací dokumentace). Tyto reference nebyly ve vztahu ke složitosti a rozsahu zakázky nezbytné a ve výsledku je lze hodnotit jako nepřiměřené a skryté diskriminační.

[49] Nutno ještě pro úplnost připomenout, že výslovný požadavek na přiměřenost referencí vyžadovaných v rámci technické kvalifikace s sebou přinesla až současná právní úprava – tedy ZZVZ, který po vzoru zadávacích směrnic stanovil zásadu přiměřenosti též jako jednu ze základních zásad zadávání veřejných zakázek. Tuto zásadu však bylo možné dovodit již dříve v rámci práva EU i předchozí vnitrostátní úpravy a na ni navazující judikatury; mezníkem byl v tomto směru zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Lumius*, který se také týkal požadavku zadavatele na prokázání technické kvalifikace. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí odlišil zjevnou a skrytou diskriminaci. Za skrytou diskriminaci pak považoval postup, kterým „*zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením takových kvalifikačních předpokladů, kdy požadovaná úroveň technické způsobilosti je, zjevně nepřiměřená ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, přičemž je zřejmé, že právě pro takto nastavené kvalifikační předpoklady mohou veřejnou zakázku splnit jen někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), kteří by jinak (bez takto nastavených předpokladů) byli k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými*“.

[50] Klíčovým problémem takto pojaté skryté diskriminace je tedy „zjevná nepřiměřenost“ kvalifikačních předpokladů, které se dovolávají i stěžovatelky s tím, že v jejich případě se o zjevnou (tedy excesivní) nepřiměřenost nejednalo. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí a připomíná, že současná zákonná úprava výslovně počítá s nepřiměřeností jako takovou, aniž by pochybení zadavatele muselo přesáhnout určité „zjevné“, excesivní meze. Navíc jak uvedl zdejší soud v citovaném rozsudku ve věci *Lumius*, je třeba postupovat vždy se zřetelem na individuální kauzu. Tomuto požadavku žalovaný i krajský soud dostal, případ stěžovatelek vyhodnotil přísně individuálně a zjistil, že sporný požadavek technické kvalifikace vybočil z oprávněných potřeb předmětné zakázky daných její složitostí a rozsahem. Skutková podstata přestupku proto byla jedním stěžovatelem naplněna, a to jak po stránce formální, tak materiální – zde je podstatný především výrazný dopad na hospodářskou soutěž a praktická eliminace jakékoli konkurence.

[51] Na uvedeném závěru nic nemůže změnit ani odkaz na usnesení čj. ÚOHS-S0433/2018/VZ-32812/2018/533/BKu, kterým žalovaný zastavil řízení ve věci možného spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ proti obviněnému – městu Česká Lípa – ve věci zadání veřejné zakázky na zajištění provozu městské autobusové dopravy, kdy bylo rovněž v rámci technické kvalifikace požadováno předložení referencí spočívajících v poskytování přepravních služeb v městské autobusové dopravě, aniž by bylo připuštěno i poskytování jiných druhů přepravních služeb. Z obsahu uvedeného usnesení je zřejmé, že žalovaný i v této věci zvažoval

dropady zadávacích podmínek na hospodářskou soutěž a okruh potenciálních dodavatelů. A jde-li o výsledné posouzení, které je odlišné od případu stěžovatelek, nelze než poukázat na nutnost individuálního posouzení každé konkrétní věci, které musí být komplexní a nemusí být nutně stejné – byť se způsob sporného nastavení technické kvalifikace může zdát v principu podobný (ordinace vs. jiná zdravotnická zařízení a městská autobusová přeprava vs. jiné přepravní služby). Důležité je totiž zdůvodnění tohoto nastavení ze strany zadavatele, které bylo z povahy věci jiné – pramenilo ze skutkových odlišností daných předmětem té které zakázky; jiný byl i dopad do hospodářské soutěže a jiné tedy jistě může být i výsledné posouzení.

## 4397

## Právo na informace: dokumenty Evropského parlamentu, Rady a Komise

k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (v textu jen „nařízení č. 1049/2001“)

k § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

**Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise se použije pouze na dokumenty, které má v držení Evropský parlament, Rada a Komise. Není zvláštním právním předpisem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tím se nestává ani v situaci, kdy se žádost o poskytnutí informace podaná podle tohoto zákona vztahuje k dokumentu pocházejícímu od Evropského parlamentu, Rady či Komise, který je v držení povinného subjektu, a je třeba dodržet požadavky čl. 5 citovaného nařízení na konzultaci dotčeného unijního orgánu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 164/2020-62)

**Prejudikatura:** rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 18. 12. 2007, *Švédsko proti Komisi* (C-64/05 P), rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 6. 2010, *Komise proti Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P) a ze dne 13. 9. 2018, *Buccioni* (C-594/16); rozsudky Tribunálu ze dne 28. 4. 2017, *Gameart proti Komisi* (T-264/15), ze dne 5. 12. 2018, *Falcon Technologies International proti Komisi* (T-875/16) a ze dne 5. 12. 2018, *Sumner proti Komisi* (T-152/17).

**Věc:** Česká asociace satelitních operátorů z.s. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně požádala žalovaného o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a sice textu tří odpovědí ze dnů 17. 8. 2017, 21. 12. 2017 a 8. 10. 2018 zaslaných Českou republikou prostřednictvím žalovaného Evropské komisi za období od 1. 6. 2017 do 31. 12. 2018 v souvislosti s plánovaným uvolněním pásma 700 MHz v ČR a přechodem na standard digitálního televizního vysílání přes pozemní vysíláče DVB-T2. Dále požádala o poskytnutí reakce Komise na tyto odpovědi, resp. o sdělení, co bylo předmětem této reakce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 2. 2019 žádost žalobkyně odmítl. Vzhledem k tomu, že ve věci plánovaného přechodu na vysílací standard DVB-T2 bylo zahájeno „prenotifikační řízení“ Komise o státní podpoře, je podle žalovaného nutno na poskytování informací souvisejících s tímto řízením použít nařízení č. 1049/2001. To se vztahuje na všechny dokumenty, které orgán EU vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti EU (čl. 2 odst. 3 nařízení). Nařízení č. 1049/2001 upravuje přístup k dokumentům ze strany orgánů EU, nicméně na základě zásady loajální spolupráce uvedené v bodu 15 odůvodnění nařízení je nutné jej použít i na zpřístupňování daných dokumentů ze strany orgánů členských států. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se na dokumenty, s nimiž Komise nakládá v průběhu řízení o státní podpoře, vztahuje výjimka pro odepření přístupu k informacím. Toto řízení má totiž charakter vyšetřování ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení a dokumenty Komise a členského státu vyměňované v tomto řízení mají charakter dokumentů uvedených v čl. 4 odst. 3 nařízení. Žalobkyně se tedy domáhala poskytnutí informací, na jejichž poskytování se zákon o svobodném přístupu k informacím nevztahuje, neboť jejich poskytování se řídí podmínkami zvláštního předpisu, tj. přímo

použitelného nařízení č. 1049/2001. Proto je třeba žádost odmítnout podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 1. 7. 2019 zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Souhlasil s názorem žalovaného, že nařízení č. 1049/2001 je na věc použitelné. Informace vyměněné mezi ČR a Komisí v rámci řízení o kontrole státní podpory jsou součástí spisu Komise, a tedy v jejím držení. Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 6. 2010, *Komise proti Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, stanovil vyvratitelnou domněnku, že dokumenty, s nimiž orgány EU nakládají v řízení o oznámené státní podpoře, mohou být odepřeny v rámci práva na poskytování informací. Správný spis, který Komise vede v řízení podle nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES [nahrazeno nařízením Rady (EU) 2015/1589, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (kodifikované znění)], je ze zásady neveřejný a třetí osoby kromě účastníků daného řízení (daný členský stát a Komise) k němu nemají přístup (rozsudek Soudního dvora ve věci *Technische Glaswerke Ilmenau*, bod 56). Zpřístupnění obsahu spisu prostřednictvím nařízení č. 1049/2001 by obcházeo smysl neveřejnosti daného řízení a tím pádem mohlo ohrozit jeho výsledky (tamtéž, bod 58).

Vzhledem k judikatuře Soudního dvora nemohou být dokumenty vypracované orgánem členského státu v rámci řízení o oznámené státní podpoře poskytovány v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Tyto dokumenty jsou v rámci probíhajícího vyšetřování drženy příslušnými orgány EU, a proto o ně musí být žádáno v režimu nařízení č. 1049/2001, které je přímo použitelné a má přednost před českým právem. Pokud by byly dané informace zpřístupněny podle zákona o svobodném přístupu k informacím, vedlo by to k popření účelu nařízení. Jestliže probíhá ze strany Komise vyšetřování, které by podle judikatury Soudního dvora bylo narušeno v případě zveřejnění dokumentů obsažených v daném spisu, což nařízení zapovídá, kladný výsledek žádosti podané dle vnitrostátního práva by měl stejný rušivý účinek. Jestliže by došlo k situaci, v níž budou určité informace zpřístupněny na základě unijních norem, ale podle vnitrostátních předpisů by tyto informace poskytnuty být mohly, jednalo by se o popření principu loajální spolupráce, povinnosti eurokonformního výkladu a užitečného účinku aplikace unijního práva (*effet utile*).

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 17. 7. 2020, čj. 29 A 142/2019-68, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud navázal na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2017, čj. 3 A 79/2015-45, a ztotožnil se s argumentací žalobkyně, podle níž nařízení č. 1049/2001 není na věc použitelné. Článek 1 písm. a) nařízení vymezuje působnost tohoto předpisu na dokumenty Evropského parlamentu, Rady a Komise, pro které zavádí legislativní zkratku *orgány*. Jestliže tedy nařízení v dalších ustanoveních hovoří o *orgánech*, jedná se výlučně o uvedené orgány EU, nikoli o orgány členských států. To vyplývá i ze skutečnosti, že nařízení ukládá určité povinnosti přímo členským státům.

Nařízení výslovně rozlišuje mezi režimem poskytování informací ze strany orgánů EU a ze strany orgánů členského státu. V případě, že se žadatel obrátí na orgány členského státu, nařízení v čl. 5 upravuje toliko režim přístupu k informacím v držení členského státu, jejichž tvůrcem je orgán EU. Naproti tomu nařízení nijak neupravuje přístup k informacím v držení členského státu, jejichž tvůrcem je samotný členský stát. V případě, na který nařízení nedopadá, se tak nutně musí uplatnit vnitrostátní předpisy. I z hlediska účelu právní úpravy se nařízení vztahuje především na poskytování informací ze strany orgánů EU a poskytování informací, jejichž tvůrci jsou orgány EU [čl. 15 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) ve spojení s čl. 1 písm. a) nařízením]. Podle bodu 15 odůvodnění nařízení přitom není jeho účelem zasahovat do vnitrostátních předpisů týkajících se přístupu k informacím. Tam deklarovaná zásada loajální spolupráce, na kterou poukazuje žalovaný, se vztahuje zejména na informace, které vytvořily orgány EU a jež jsou v držení členských států. Naopak s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality (čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU) není zřejmé, proč by se nařízení mělo vztahovat i na informace vytvořené členským státem a v jeho držení.

Podle krajského soudu žalovaný pochybil, pokud na všechny informace požadované žalobkyní uplatnil nařízení č. 1049/2001, ačkoliv žalobkyně požadovala poskytnutí nejen informací vytvořených Komisí (její písemnou reakcí), ale především informací vytvořených žalovaným (odpovědi zasláné Komisi). Ve vztahu k informacím

vytvořeným Komisí měl žalovaný použít čl. 5 nařízení včetně dalších hmotněprávních ustanovení nařízení ve spojení s procesními ustanoveními zákona o svobodném přístupu k informacím (zejm. § 2 odst. 3). Ve vztahu k informacím vytvořeným žalovaným pak měl použít výlučně zákon o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný, resp. předseda žalovaného nicméně uplatnili čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení na všechny informace bez rozdílu jejich původu. Ve vztahu k poskytování informací, jejichž tvůrcem je žalovaný, proto krajský soud považoval jejich rozhodnutí za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Krajský soud žalovanému uložil, aby vzal v dalším řízení v potaz odlišný režim poskytování jednak těch informací v jeho držení, jejichž původcem je ČR, a jednak těch, jež obdržel od Komise. V úvahu bylo podle krajského soudu třeba vzít i skutečnost, že Komise ve věci „Státní podpora SA.55742 (2019/N) – Česká republika: Podpora na výměnu kmitočtově závislých vysílačích zařízení v souvislosti s přesunem z pásma 700 MHz“ již dne 23. 1. 2020 vydala rozhodnutí.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. S odkazem na čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 trval na argumentaci, že se sice nařízení vztahuje na poskytování informací (především) ze strany orgánů EU, avšak je nutné jej použít i v tomto případě, neboť požadované informace byly v rámci řízení o kontrole státní podpory od ČR vyžádány Komisí a byly v jejím držení. Tato úvaha vyplývá ze zásady loajální spolupráce deklarované mj. v bodu 15 odůvodnění nařízení, která nabádá k řádnému uplatňování nařízení a respektování bezpečnostních pravidel orgánů EU. Právě z řádného uplatnění nařízení vycházel stěžovatel při posuzování žádosti žalobkyně, neboť jí žádané informace spadají pod výjimky z poskytování informací podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení.

Rozsudkem Soudního dvora ve věci *Technische Glaswerke Ilmenau* byla stanovena vyvratitelná domněnka, podle níž by byl případným zveřejněním dokumentů vztahujících se k řízením ohledně kontroly státní podpory ohrožen účel daného vyšetřování ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení. Tato domněnka vyplývá mj. z procesních pravidel pro řízení o státní podpoře, podle nichž kromě členského státu nemají jiné subjekty právo nahlédnout do správního spisu vedeného Komisí podle nařízení Rady (EU) 2015/1589. Pokud by tedy byl do dokumentů obsažených v tomto správním spise povolen přístup na základě vnitrostátních předpisů, byla by tím obejitá zásada nevěřejnosti správního spisu. Z tohoto důvodu nemohou být požadované informace poskytovány v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Tyto dokumenty jsou v rámci probíhajícího vyšetřování v držení Komise a pro zachování zásady loajální spolupráce proklamované v bodu 15 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 musí být o požadované informace podána žádost v režimu tohoto nařízení. Bylo by v rozporu s doktrínou užitečného účinku, pokud by byly tyto dokumenty poskytnuty na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže krajský soud poukázal na jazykový výklad čl. 1 písm. a) nařízení, z čl. 2 odst. 3 je patrné, že se toto nařízení vztahuje nejen na dokumenty, které byly vytvořeny výše uvedenými orgány EU, ale také na dokumenty, které mají tyto orgány v držení. Poukaz krajského soudu na bod 15 odůvodnění nařízení nesprávně opomíjí závěrečnou větu tohoto bodu, která deklaruje, že členské státy musí dbát o to, aby nebránily řádnému uplatňování nařízení a respektovaly bezpečnostní pravidla orgánů, mezi něž jistě patří i zájem na nerušeném výsledku řízení o kontrole státní podpory vedeného Komisí.

Nařízení č. 1049/2001 skutečně neupravuje situaci, kdy někdo podle vnitrostátního předpisu požádá o dokumenty vytvořené členským státem. Zároveň zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje žádnou výjimku, která by odůvodňovala požadované informace neposkytnout. Pokud by však byla žádost o tyto dokumenty adresována Komisí, je důvodné předpokládat, že by musela být na základě povahy požadovaných dokumentů odmítnuta. Na základě eurokonformního výkladu a doktríny užitečného účinku tedy není možné, aby byly dané dokumenty poskytnuty na základě vnitrostátního předpisu, takže by se na věc mělo uplatnit nařízení. V této rozporuplnosti nařízení (a judikatury Soudního dvora) a zákona o svobodném přístupu k informacím shledává stěžovatel prostor pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Na základě § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím by se tento zákon neměl použít pro posouzení žádosti o poskytnutí informací, které se týkají řízení probíhajícího u Komise, jelikož poskytování takových informací upravuje zvláštní právní předpis – přímo aplikovatelné nařízení č. 1049/2001. Na podporu své argumentace stěžovatel odkázal také na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2021, č. 3 A 193/2019-60.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na své argumentaci, podle níž se nařízení č. 1049/2001 na věc neuplatní. Ztotožňuje se se závěry napadeného rozsudku a rozsudku Městského soudu v Praze čj. 3 A 79/2015-45, na něž napadený rozsudek navázal. Zásadu aplikační přednosti unijního práva nelze rozšiřovat na případy, které unijní právo neupravuje. Podle čl. 1 písm. a) nařízení je jeho působnost vymezena výlučně pro dokumenty Evropského parlamentu, Rady a Komise. Smyslem nařízení je chránit pouze ty dokumenty, které vytvořil jeden z těchto orgánů. Výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení se tedy nevztahují na dokumenty vytvořené členskými státy. Z žádného ustanovení nařízení nevyplývá, že by byl orgán členského státu povinen konzultovat zpřístupnění dokumentu, který sám vytvořil, s orgánem EU, nebo že by jej vůbec nesměl zpřístupnit podle vnitrostátní úpravy práva na poskytování informací. Žalobkyně proto navrhuje, aby soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Na podporu své argumentace odkázal také na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2020, čj. 5 A 205/2018-47.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[16] Nařízení č. 1049/2001 v čl. 1 definuje svůj účel, kterým je *a) vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „orgány“) uvedené v článku 255 Smlouvy o ES tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům, b) vytvořit pravidla zajišťující co nejsnadnější výkon tohoto práva a c) podporovat řádnou správní praxi při přístupu k dokumentům.*

[17] Podle čl. 2 odst. 1 nařízení mají *všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení.*

[18] Článek 2 odst. 3 nařízení stanoví, *že se nařízení vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.*

[19] Podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení *neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu.*

[20] Článek 5 nařízení stanoví, *že pokud členský stát obdrží žádost o dokument v jeho držení, který pochází od orgánu, konzultuje daný orgán, aby přijal rozhodnutí, které neohrozí dosažení cílů tohoto nařízení, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zveřejněn. Členský stát může místo toho orgánu žádost postoupit.*

[21] V bodě 15 odůvodnění nařízení se uvádí, *že ačkoliv záměrem ani účinkem tohoto nařízení není měnit vnitrostátní právní předpisy o přístupu k dokumentům, je nicméně zřejmé, že kvůli zásadě loajální spolupráce, kterou se řídí vztahy mezi orgány a členskými státy, musí členské státy dbát na to, aby nebránily řádnému uplatňování tohoto nařízení a respektovaly bezpečnostní pravidla orgánů.*

[22] Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že jedinou otázkou, kterou mohl posoudit, je použitelnost nařízení č. 1049/2001 na projednávanou věc. Rozhodnutí stěžovatele v prvním stupni, jakož i rozhodnutí předsedy stěžovatele bylo založeno na přímém uplatnění nařízení jako zvláštního předpisu a na vyloučení uplatnění zákona o svobodném přístupu k informacím ve smyslu jeho § 2 odst. 3. Tímto byl vymezen právní rámec sporu, jemuž odpovídal obsah žaloby, rozhodovací důvody krajského soudu, jakož i podání stěžovatele a žalobkyně v řízení před Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud není oprávněn z takto definovaného předmětu sporu vykročit.

[23] Nejvyšší správní soud má za to, že se nařízení č. 1049/2001 na projednávanou věc neuplatní. To platí jak pro žádost žalobkyně o poskytnutí daných tří odpovědí ČR, tak pro žádost o poskytnutí případných odpovědí Komise (pokud jde ale o druhý zmiňovaný případ, srov. dále body [27] a [30] tohoto rozsudku).

[24] Ze znění čl. 1 písm. a) ve spojení s čl. 2 odst. 3 nařízení vyplývá, že se nařízení (resp. v něm stanovené zásady, podmínky a omezení pro výkon práva na přístup k dokumentům) vztahují pouze na dokumenty, které má v držení Evropský parlament, Rada a Komise.

[25] V této souvislosti je podstatné, že čl. 255 Smlouvy o založení ES ve znění Amsterodamské smlouvy, který je právním základem nařízení č. 1049/2001, omezoval právo na přístup k dokumentům na dokumenty Evropského parlamentu, Rady a Komise, a neposkytoval tehdejšímu Společenství pravomoc zasahovat do vnitrostátní právní úpravy přístupu k dokumentům (srov. Driessen, B. *Transparency in EU Institutional Law: A Practitioner's Handbook*. London: Cameron May, 2008, s. 105). To samé ostatně platí i pro dnešní čl. 15 odst. 3 SFEU, který čl. 255 Smlouvy o založení ES nahradil a z něhož podle Soudního dvora jasně vyplývá, že není určen orgánům členských států (rozsudek ze dne 13. 9. 2018, *Buccioni*, C-594/16, bod 20). Bylo by v rozporu se zásadou svěřeni pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU, kdyby mělo být nařízení vykládáno tak, že by se žádost o poskytnutí informací podaná u vnitrostátního orgánu řídila nařízením, které by zcela nahradilo pravidla českého zákona o svobodném přístupu k informacím. Lze odkázat také na usnesení Soudního dvora z 6. 9. 2018, *HBOR*, C-90/18, bod 26, v němž Soudní dvůr jednoznačně uvedl, že se nařízení týká výlučně přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, a proto se nepoužije na žádosti o informace podané u vnitrostátních subjektů.

[26] Odkaz stěžovatele na bod 15 odůvodnění nařízení a tam deklarovanou zásadu loajality nemůže na závěru o nepoužitelnosti nařízení na projednávanou věc nic změnit. Soudní dvůr totiž již judikoval, že se tento bod odůvodnění vztahuje k čl. 5 nařízení (rozsudek velkého senátu ze dne 18. 12. 2007, *Švédsko proti Komisi*, C-64/05 P, bod 70). Věcná působnost daného ustanovení (včetně tam stanovené povinnosti členských států loajálně konzultovat příslušný orgán EU) se totiž vztahuje pouze na dokumenty Evropského parlamentu, Rady či Komise v držení členských států a nevztahuje se na dokumenty pocházející od členských států (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 28. 4. 2017, *Gameart proti Komisi*, T-264/15, bod 36). Zásadou loajality nelze úspěšně argumentovat za účelem rozšíření působnosti nařízení nad rámec právních základů v něm obsažených (srov. analogicky rozsudek Tribunálu ve věci *Gameart proti Komisi*, bod 44).

[27] Ani v případě dokumentů, na které se vztahuje čl. 5 nařízení (dokumenty unijních orgánů v držení členských států, tj. v projednávaném případě odpovědi Komise), nemá ovšem uplatnění zásady loajality za důsledek nahrazení vnitrostátní právní úpravy ustanoveními nařízení. Jak uvedl Soudní dvůr, „[c]ílem [bodu 15 odůvodnění nařízení], posuzovaného v jeho celku a společně s článkem 5 tohoto nařízení, ke kterému se vztahuje, je totiž pouze připomenout, že žádosti o přístup k dokumentům držným vnitrostátními orgány, včetně případů, kdy takové dokumenty pocházející od orgánů Společenství, zůstávají upraveny vnitrostátními pravidly použitelnými na uvedené orgány, aniž by je nabrazovala ustanovení nařízení č. 1049/2001, s výhradou požadavků stanovených uvedeným článkem 5 a uložených na základě povinnosti loajální spolupráce stanovené v článku 10 ES. Kromě toho dokumenty, které předá členský stát třetí osobě, nejsou nijak předurčeny k tomu, aby zůstaly upraveny pouze právním řádem tohoto státu. Jak správně poukazuje Švédské království, na orgán Společenství, jakožto na vnější orgán odlišný od členských států, se vztahuje, pokud jde o přístup k dokumentům, které drží, právní řád, který je tvořen vlastními pravidly. Z toho zejména vyplývá, že účinkem pravidel upravujících takový přístup nemůže být změna vnitrostátního práva, jehož posláním je upravovat podmínky přístupu k dokumentu držného vnitrostátním orgánem [...]“ (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ve věci *Švédsko proti Komisi*, body 70 a 71; srov. také rozsudky Tribunálu ze dne 5. 12. 2018, *Falcon Technologies International proti Komisi*, T-875/16, bod 76, nebo ze dne 5. 12. 2018, *Sumner proti Komisi*, T-152/17, bod 40).

[28] Ve světle předcházejících úvah nelze přisvědčit žádnému z dalších argumentů stěžovatele, které uplatňuje proti závěru krajského soudu o nepoužitelnosti nařízení č. 1049/2001. Krajský soud zejména nevycházel pouze z jazykového výkladu čl. 1 písm. a) nařízení, ale doplnil jej o systematický a teleologický výklad. Článek 2 odst. 3 nařízení, z něhož stěžovatel dovozuje použitelnost nařízení, pouze definuje typy dokumentů, jejichž zpřístupnění lze na *Evropském parlamentu, Radě a Komisi* vyžadovat (srov. také bod 10 odůvodnění nařízení: *aby se zlepšila průhlednost práce orgánů, měly by Evropský parlament, Rada a Komise zpřístupnit nejen dokumenty, které orgány vytvoří, ale i dokumenty, které obdrží*). Pokud se nařízení na danou věc neuplatní, jsou úvahy stěžovatele o jeho přímém účinku a aplikační přednosti nerelevantní. Co se týče odkazu stěžovatele na bezpečnostní pravidla orgánů, na něž odkazuje bod 15 odůvodnění nařízení *in fine*, projednávaná věc se takových pravidel nedotýká [tato pravidla jsou stanovena zejména v rozhodnutí Rady o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU (2013/488/EU) nebo rozhodnutí Komise (EK, Euratom) 2015/444 o bezpečnostních pravidlech na ochranu

utajovaných informací EU]. Ani odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze čj. 3 A 193/2019-60 nemůže dané závěry zpochybnit, neboť městský soud použitelnost nařízení presumoval, ale nijak se jí nezabýval.

[29] S ohledem na vše výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud správně konstatoval, že nařízení č. 1049/2001 není použitelné na žádosti žalobkyně týkající se daných tří odpovědí ČR zaslaných Komisi. Nejvyšší správní soud zároveň považuje za vhodné dodat, pokud jde o právě zmíněné žádosti, že závěr o nepoužitelnosti nařízení sám o sobě nevylučuje, že jiná pravidla unijního práva [např. obecná zásada loajální spolupráce v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU ve spojení s požadavkem na účinné uplatňování článků 107 a 108 SFEU a nařízení Rady (EU) 2015/1589, jak jej vyložil Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Technische Glaswerke Ilmenau*] nemohou mít vliv na uplatňování vnitrostátní právní úpravy svobodného přístupu k informacím v případech, v nichž je žádáno o poskytnutí dokumentů vypracovaných členským státem, které se staly součástí správního spisu Komise vedeného podle nařízení Rady (EU) 2015/1589. Vzhledem k tomu, jak stěžovatel od samého počátku a konzistentně spor právně vymezil (srov. bod [22] tohoto rozsudku), však není v tomto okamžiku namístě se tímto dalším možným aspektem zabývat.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že ohledně žádosti žalobkyně o poskytnutí odpovědi Komise, tj. dokumentů, na které se vztahuje čl. 5 nařízení, měl stěžovatel případně využít postup stanovený ve zmíněném ustanovení. Je však třeba korigovat závěry krajského soudu v rozsahu, v němž v souvislosti s čl. 5 nařízení odkazují na § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nutnost využít případně postup podle čl. 5 nařízení totiž podle Nejvyššího správního soudu neznamená, že se nařízení stává „zvláštním zákonem“ ve smyslu tohoto ustanovení, neboť nelze mít za to, že nařízení ve smyslu daného ustanovení *upravuje poskytování informací, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací*. Tento závěr je v souladu s tím, co bylo z hlediska unijního práva uvedeno v bodě [27] tohoto rozsudku. Kdyby se stěžovatel po případném využití postupu podle čl. 5 nařízení rozhodl danou informaci neposkytnout, postupoval by nikoliv podle nařízení, ale podle zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. např. § 11 odst. 3 tohoto zákona).

[31] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že použitelnost nařízení na žádosti o informace podané u vnitrostátních orgánů již byla předmětem výkladu SDEU (srov. judikaturu citovanou v bodech [25] až [27] tohoto rozsudku), a proto nebylo třeba v řízení před Nejvyšším správním soudem položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

## Daňové řízení: rozhodnutí o vyloučení majetku z daňové exekuce

### Řízení před soudem: pravomoc soudu

k § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

k § 179 odst. 1 daňového řádu

**Soudy ve správním soudnictví mají pravomoc podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přezkoumávat rozhodnutí o nevyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 odst. 1 daňového řádu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2022, čj. 8 Afš 41/2021-38)

**Prejudikatura:** č. 448/2005 Sb. NSS a č. 4318/2022 Sb. NSS.

**Věc:** IZOWEN, a.s. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vyloučení majetku z daňové exekuce, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala návrh podle § 179 odst. 1 daňového řádu na vyloučení movité věci – osobního automobilu – z daňové exekuce společnosti North Bohemia Coal s.r.o. z důvodu, že je v jejím vlastnictví, a proto nepodléhá výkonu exekuce. Finanční úřad pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) rozhodnutím ze dne 22. 2. 2017



návrhu nevyhověl a automobil z daňové exekuce nevyloučil. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 10. 2017 zamítl a rozhodnutí správce daně potvrdil.

Následně podala žalobkyně u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu, který ji rozsudkem ze dne 13. 1. 2021, čj. 15 Af 117/2017-25, jako nedůvodnou zamítl. Dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala, že jí svědčí vlastnické právo k automobilu, jehož vyloučení z daňové exekuce se domáhala.

Žalobkyně (stěžovatelka) proto podala proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že § 179 daňového řádu představuje obdobu vylučovací žaloby podle § 267 o. s. ř. Rozhoduje se zde o soukromých právech toho, kdo se vyloučení věci z exekuce domáhá. Rozhodování o vlastnickém právu je sporem o soukromém právu. Rozhodují-li proto o něm správní orgány, je předmětem řízení, které podléhá případnému soudnímu přezkumu podle části páté o. s. ř. Není důvod, aby tomu bylo v případě vylučovacího návrhu podle § 179 daňového řádu jinak. Rozhodnutí o návrhu na vyloučení věci z exekuce je totiž rozhodnutím o vlastnickém právu žadatele. Správce daně podle stěžovatelky rozhodl ve věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva, a proto o ní správní soud nemůže rozhodovat.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správce daně ani žalovaný v řízení o návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce neurčují s konečnou platností, komu patří vlastnické právo. Posuzují toliko důvodnost návrhu. Otázka existence práva nepřipouštějícího provedení exekuce je řešena jako předběžná otázka ve smyslu § 99 odst. 1 daňového řádu. Správce daně si je proto oprávněn učinit úsudek o vlastnickém právu. Stěžovatelka svá práva může hájit i soukromoprávní cestou. Rozhodl-li by civilní soud odlišně od správce daně, mohl by to být důvod k obnově řízení. Protože o vlastnickém právu není rozhodováno s konečnou platností, není dán prostor pro to, aby bylo postupováno podle části páté o. s. ř.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...) [13] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. platí, že *Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

[14] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda byla dána pravomoc krajského soudu rozhodnout o nyní projednávané věci. Stěžovatelka namítá, že správce daně rozhodl o věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva. Návrh proto měl být projednán podle části páté o. s. ř. civilními soudy. Přestože stěžovatelka vznesla tuto námitku poprvé až v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud se otázkou pravomoci krajského soudu musel zabývat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodl-li by totiž krajský soud věcně o žalobě stěžovatelky, aniž by byla dána jeho pravomoc, zatížil by napadený rozsudek vadou zmatečnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[15] Podle § 179 odst. 1 daňového řádu platí, že *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.*

[16] Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. platí, že *soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“).*

[17] Podle § 244 odst. 1 o. s. ř. platí, že *rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen "správní orgán") podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.*

[18] Povahou řízení o návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, čj. 1 Afs 394/2017-32, *HP STEEL*, ve kterém v bodě 24 uvedl, že „[ú]čelem § 179 je poskytnout ochranu třetím osobám, odlišným od dlužníka, jejichž majetek byl exekucí poškozen, ačkoli k tomuto majetku mají právo, jež exekuci nepřipouští. Plnění, jež se exekucí vymáhá, je zavázán poskytnout dlužník, a proto také pouze poškozením jeho majetkové sféry může být pohledávka nuceně uspokojena. Třetí osoby musí být chráněny.“ Návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce je obdobou vylučovací (excindační) žaloby ve smyslu § 267 o. s. ř. (rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2022, čj. 5 Afs 259/2019-26, *PENTAS HOŘICE*, bod 21).

[19] Účelem řízení o návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 odst. 1 daňového řádu tak je, aby byl exekucí poškozen toliko majetek dlužníka. Na rozdíl od vylučovací žaloby podle § 267 o. s. ř. může být toto řízení zahájeno i z moci úřední. Správce daně je povinen zahájit řízení o vyloučení majetku, zjistí-li existenci práva k tomuto majetku, které nepřipouští provedení exekuce. V rámci tohoto řízení správce daně proto autoritativně nerozhoduje o tom, zda třetí osobě náleží právo k majetku, které nepřipouští provedení exekuce, nýbrž rozhoduje pouze o vyloučení majetku z daňové exekuce z důvodu, aby byla daňová exekuce vedena v souladu s daňovým řádem. Předmětem řízení tak je přípustnost vedení exekuce na určitý majetek, nikoliv vztah vyplývající ze soukromého práva, jak mylně namítá stěžovatelka. Nařídil-li by totiž správce daně exekuci na majetek, ke kterému má třetí osoba právo nepřipouštějící provedení exekuce, porušil by § 179 odst. 1 daňového řádu, který tento postup vylučuje. Otázkou existence práva nepřipouštějícího provedení exekuce si proto správce daně posuzuje toliko jako předběžnou otázku podle § 99 odst. 1 daňového řádu, jejíž řešení je nezbytné pro vyjasnění, zda je možné na daný majetek vést exekuci. Rozhodnutím o vyloučení či nevyloučení majetku z daňové exekuce však není zakládán, měněn nebo rušen soukromoprávní vztah. Správce daně proto nerozhodoval o vlastnickém právu k automobilu, jak stěžovatelka chybně namítá, nýbrž o tom, zda je možné na automobil vést daňovou exekuci.

[20] Třetí osoba, které svědčí právo k majetku, jež exekuci nepřipouští, má veřejné subjektivní právo na to, aby majetek nebyl exekucí poškozen. Může proto podat podle § 179 odst. 1 daňového řádu návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce. Správce daně v tomto řízení vystupuje v nadřazeném postavení a autoritativně určuje, zda je možné na tento majetek vést exekuci. Byť se rozhodnutí správce daně může fakticky dotknout soukromého subjektivního práva třetí osoby k danému majetku, neznamená to, že takový zásah má soukromoprávní charakter. Jak totiž uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS, „[d]ovedena k absurdním důsledkům by totiž uvedená teze znamenala, že jakýkoliv zásah do vlastnického práva – byť by k němu došlo správním aktem – nelze přezkoumávat ve správním soudnictví, ale pouze v rámci obecné justice. Do subjektivního vlastnického práva, tj. vůči všem působícího oprávnění vlastníka věc držet, užívat a požívat a disponovat s ní, lze zasáhnout nejružnějšími způsoby, a přesto pouhá skutečnost, že došlo k zásahu do soukromého práva sama o sobě, evidentně neznamená, že i takový zásah má soukromoprávní charakter.“

[21] Protože správce daně rozhoduje v případě návrhu podle § 179 odst. 1 daňového řádu o veřejném subjektivním právu, je dána pravomoc soudů ve správním soudnictví podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. k projednání žaloby proti rozhodnutí o nevyloučení majetku z daňové exekuce a k rozhodnutí o ní. Správní soud pak nerozhoduje o tom, zda žalobce má nebo nemá právo nepřipouštějící provedení exekuce, nýbrž rozhoduje o zákonnosti rozhodnutí o nevyloučení majetku z daňové exekuce. V rámci posouzení důvodnosti žaloby si pak soud může pouze učinit úsudek podle § 52 odst. 2 s. ř. s. o tom, zda žalobci takové právo svědčí, respektive, zda existenci práva žalobce náležitě prokázal (viz bod 25 rozsudku NSS ve věci *HP STEEL*).

[22] Rozhodnutím správce daně mohlo být zasaženo veřejné subjektivní právo stěžovatelky na to, aby automobil, ke kterému tvrdí, že má vlastnické právo, nebyl exekucí poškozen. Je proto dána pravomoc soudů ve správním soudnictví podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud proto nezatížil napadený rozsudek vadou zmatečnosti, jestliže žalobu věcně přezkoumal a rozhodl o ní. (...)

k § 2 odst. 4, § 12 písm. a) a b) a § 28 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

**I. Byl-li žadatel o mezinárodní ochranu vystaven v zemi původu jakožto „osoba politicky nespolehlivá“ policejní šikaně v podobě opakovaného předvolávání na policii a krátkodobého zadržování nejen při jakémkoli skutečném či domnělém přestupku žadatele, ale i v souvislosti s probíhajícími či očekávanými protirežimními aktivitami jiných osob, může takové jednání v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech dosahovat intenzity pronásledování ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, i v případech, kdy proti žadateli nebylo užito fyzického násilí.**

**II. Zatímco pro posouzení otázky, zda má žadatel o mezinárodní ochranu odůvodněný strach z pronásledování z důvodu zastávání určitých politických názorů ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, není v souladu s § 28 odst. 5 téhož zákona podstatné, zda žadatel skutečně tyto politické názory, které vedou k pronásledování, zastává, pokud mu je původce pronásledování připisuje, k závěru o pronásledování za uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) téhož zákona je nezbytné, aby žadatel nějakou formu aktivity spočívající v uplatňování politických práv a svobod projevil.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2022, čj. 5 Azs 153/2020-63)*

**Prejudikatura:** č. 933/2006 Sb. NSS, č. 1713/2008 Sb. NSS, č. 1749/2009 Sb. NSS, č. 1825/2009 Sb. NSS, č. 1913/2009 Sb. NSS, č. 2918/2013 Sb. NSS, č. 3279/2015 Sb. NSS, č. 3924/2019 Sb. NSS a č. 4029/2020 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov* (C-556/17).

**Věc:** X. Y. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 29. 6. 2017 žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. K žádosti uvedl, že je kubánské národnosti, má kubánskou státní příslušnost, je svobodný, bezdětný a nemá žádné zdravotní problémy. Nevyznává žádné náboženství a není věřící. Nemá žádné politické přesvědčení, nikdy nebyl členem žádné politické strany, organizace ani nebyl politicky aktivní a nezúčastnil se žádných politických akcí. Před opuštěním země původu žil v H. V roce 2017 přiletěl do M. a odtud tentýž den do České republiky. K důvodům, které ho vedly k podání žádosti, sdělil, že má problémy s policií a dle něj jde o politické problémy. Zmínil, že má strach, že jej pošlou do vězení.

Během pohovoru žalobce sdělil, že od roku 1996 bydlel v H., v domě rozděleném na dvě části, v jedné žil on s přítelkyní a s její matkou, ve druhé pobývala jiná rodina. Na Kubě ve městě C. žije jeho matka a bratr, v České republice má sestru, která je pravděpodobně již českou státní občankou. Žalobce byl v kontaktu se svým bratrem. V zemi původu pracoval jako barman do prosince 2016, kdy byl z práce propuštěn. K důvodům propuštění z práce sdělil, že dne 5. nebo 6. 12. 2016 svému synovci v domě své matky ve městě C. uspořádal oslavu, která se konala krátce po smrti Fidela Castra. Během této oslavy přišla do domu policie a žalobce zatkl. Policisté ho pak odvedli na jeho pracoviště a v přítomnosti kolegů mu vytykali, že zneuctil Castrovu památku, ostatní museli vyjádřit nesouhlas a odpor. Policistům, kteří mu vytykali, že uspořádání oslavy v tento okamžik je nevhodné, sdělil, že poté, co Fidel Castro zemřel, vláda nařídila 5 dní celostátního smutku, který již skončil, proto nic neporušil. I přesto byl odveden na policejní stanici, kde byl zadržen od pátku do pondělí. Na policejní stanici mu policisté vyhrožovali, že ho pošlou do vězení.

Zásadním bylo to, že žalobce měl s policií problémy již v minulosti, jelikož se v H. seznámil s českým novinářem („zpravodajem“) jménem A. B. nebo C., který zásoboval kubánskou opozici léky a penězi. Sprátelili se a novinář ho požádal, zda by mu pomohl dostat se k lidem, kterým měl tyto léky a peníze odevzdat, což žalobce udělal. Mezitím byl žalobce někdy na podzim 2014 nebo 2015 měsíc vyšetřován policií ve vyšetřovací vazbě ohledně kontaktu s uvedeným českým novinářem. Důvodem jeho zadržení byla účast na protivládních kontrarevolučních aktivitách. S policisty šel na policejní stanici dobrovolně, aby ho neobvinili z kladení odporu. Byl podezírán z protivládní činnosti, vyslýchán a policisté po něm chtěli nějakou informaci, kterou neměl. Nakonec ho policie z ničeho oficiálně neobvinila. Byl držen ve vazbě, kde skoro každý den probíhaly výslechy. Na každou otázku odpověděl, že neví, policisté ho poslali zpět do cely, a když usínal, vzbudili ho a odvedli k dalšímu výslechu. Zadržení trvalo zhruba měsíc, poté byl propuštěn a na policejní stanici v C. musel podepsat, že si je vědom

toho, že jej policie bude hlídat. Poté byl předvolán na policii vždy, když se něco dělo, například když byl někde nějaký nápis nebo leták. Celkově byl policií předvolán desetkrát, ale nikdy nebyl z ničeho obviněn.

Naposledy měl žalobce konflikt s policií v souvislosti se zmiňovanou oslavou, kterou uspořádal pro synovce. Pak utekl z C. do domu svého strýce v H., kde pobýval od prosince 2016 do 6. 4. 2017, kdy z Kuby vycestoval. V H. žalobce problémy neměl, pobýval u strýce, i když v pase měl adresu, na které žil s přítelkyní, se kterou se rozešel. Své problémy s policií by nemohl vyřešit přestěhováním na jiné místo, jelikož byl přesvědčen, že z toho důvodu, že již byl podezírán a vyslýchán kvůli protivládním aktivitám, je veden ve státní databázi policie a tak by o něm policie věděla. Bratr mu sdělil, že ho policie chtěla zatknout, protože si myslela, že je to žalobce.

Žalobce byl přesvědčen, že jakmile se vrátí na Kubu, půjde do vězení, jelikož policie se mu stále snažila prokázat něco, za co by žalobce byl uvězněn. K tomu, jaké formy vyhrožování na něj policie použila, sdělil, že se jednalo o slovní výhrůžky, k fyzickému napadení nedošlo, ale varovali ho, že už jeden záznam má. Na otázku, zda měli jeho rodinní příslušníci problémy s policií, odpověděl, že když přišla do jejich domu policie, jeho matka byla ze situace vystresovaná, bratra v souvislosti s oslavou synovce odvedli na policii spolu se žalobcem a byl pokutován za porušování klidu. I přesto, že na oslavě synovce bylo více dospělých osob, zadržen byl pouze žalobce jakožto organizátor oslavy. Zemi původu se rozhodl definitivně opustit poté, co mu někdy kolem 20. 12. 2016 volal jeho bratr, a sdělil mu, že ho hledá policie. O opuštění země původu přemýšlel již dříve, ale neměl možnost vycestovat. Na konci prosince 2016 psal sestře žijící v České republice a sdělil jí své problémy. Sestra mu následně volala a řekla, ať přijede za ní do České republiky, a také mu půjčila peníze na vycestování. Žalobce si začal v březnu 2017 na českém zastupitelském úřadu vyřizovat vízum. Neměl problém ani s vyřizením víza ani s vycestováním ze země původu. V České republice žil v domě své sestry, která financovala jeho pobyt a také mu zařídila podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. O možnosti požádat o mezinárodní ochranu věděl již před odjezdem ze země původu. I když měl povědomí o tom, že existují i jiné možnosti, jak na území České republiky pobývat, rozhodl se, že požádá o mezinárodní ochranu. Dále sdělil, že se mu nelíbí kubánský systém, jelikož tam jsou samé povinnosti, nejsou tam svobodné volby, a i když člověk hodně pracuje, dostává málo peněz. Žalobce k tomu zmínil také to, že na něj špatně pohlíželi v zaměstnání, jelikož se nezúčastňoval pravidelných vojenských cvičení. Jiné než popisované potíže v zemi původu neměl, ani nebyl trestně stíhán.

Žalovaný neshledal u žalobce naplnění podmínek pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu. Konstatoval, že žalobce žádným způsobem neuplatňoval v zemi původu veřejně svá práva a svobody, proto za ně nemohl být pronásledován. Pokud jde o tvrzení žalobce, že za politický problém považoval pomoc českému novináři, žalobce nezmínil, že by tato činnost byla odůvodněna politickými názory, což nevyplývá ani z obsahu činnosti, jelikož roznos peněz a léků nelze považovat za projev politického názoru. Dle žalovaného navíc tuto činnost v hlavní míře vykonával český „zpravodajec“. Žalobce nebyl za tuto spolupráci nijak obviněn či trestán ani fyzicky napaden a byl bez jakýchkoliv potíží propuštěn. Tento incident se odehrál již v roce 2014 nebo 2015 a od té doby již žádné problémy s bezpečnostními složkami neměl. To, že byl od té doby desetkrát předvolán policií, a nebyl nikdy z ničeho obviněn, rovněž nesvědčí o intenzivním zájmu kubánských složek o jeho osobu.

Ani tvrzené druhé zadržení žalobce během rodinné oslavy v roce 2016 nebylo dle žalovaného azylově relevantní, jelikož důvodem zadržení bylo to, že byl vyhlášen státní smutek, a tak se nemohly pořádat žádné akce. Žalovaný v této souvislosti neuvěřil tvrzení žalobce, že daná oslava probíhala až po ukončení oficiálního státního smutku, protože nebyl schopen s určitostí uvést den konání oslavy ani den smrti Fidela Castra. Žalovaný zdůraznil, že je legitimním právem každého státu příslušnými právními předpisy upravovat, jaké jednání naplňuje znaky přestupku, jak se stalo v posuzované věci. Z popisu chování kubánské policie vůči žalobci nevyplývaly skutečnosti, které by svědčily o jakémkoliv závažném porušování lidských práv. Žalovaný neshledal věrohodnými ani tvrzení žalobce, že byl ze své práce propuštěn z důvodu zadržení na policii, jelikož přiznal, že na něj v práci bylo špatně pohlíženo již předtím, protože se nezúčastňoval vojenských cvičení. Žalovaný na základě žalobcova tvrzení, že nebyl spokojen s výší mzdy v zemi původu, a z toho, že se nesnažil si po propuštění najít nové zaměstnání, dospěl k závěru, že důvodem pro opuštění země původu bylo pouze nalezení budoucnosti v České republice. Žalovaný dále konstatoval, že pokud by měly kubánské státní orgány zájem žalobce perzekuovat, učinily by to jiným a efektivnějším způsobem než údajným „aktem zavržení“. Dle žalovaného se tyto skutečnosti neudály a žalobce si svůj azylový příběh vytvořil účelově. Pokud by byl žalobce veden na seznamu nežádoucích osob, jak

uvedl ve své výpovědi, jistě by mu kubánské státní orgány nepovolily bezproblémově vycestovat ze země původu, minimálně by se o jeho odchod zajímaly. Žalobce neprokázal, že by byl ze strany kubánských bezpečnostních složek či státních orgánů pronásledován ve smyslu zákona o azylu. Žalovaný dále konstatoval, že o tom, že žalobcovy problémy nejsou skutečným důvodem jeho odjezdu z Kuby, svědčí i to, že o mezinárodní ochranu nepožádal bezprostředně po svém odchodu ze země původu, ale až po dvou měsících pobytu v České republice, a že věděl o dalších možnostech, jak si mohl legalizovat v České republice pobyt, ale zvolil mezinárodní ochranu, což byl z jeho strany promyšlený a účelový krok.

Žalovaný neshledal u žalobce ani naplnění podmínek pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, jelikož žalobce v průběhu správního řízení nevěděl, že by měl v zemi původu jakékoliv potíže zapříčiněné jeho rasou, pohlavím, náboženstvím, národností, příslušností k sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů. Žalovaný konstatoval, že špatná ekonomická situace na Kubě neodůvodňuje udělení azylu. Žalobce podle žalovaného zcela vědomě zneužil k legalizaci svého pobytu na území České republiky institut mezinárodní ochrany i přesto, že si byl vědom, že svůj pobyt si může upravit jinými způsoby. Z výpovědi žalobce dle žalovaného jasně vyplynulo, že celý jeho odjezd ze země původu a následně podání žádosti o mezinárodní ochranu bylo předem připraveným a zcela účelovým krokem s cílem legalizovat si pobyt v České republice, kde má sestru a kde hledá lepší ekonomickou budoucnost.

Žalovaný měl za to, že žalobci nehrozí ani skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 zákona o azylu. Žalobce nevěděl a žalovaný nenalezl skutečnosti, na jejichž základě by mohla žalobci hrozit v případě návratu do vlasti vážná újma uložením nebo vykonáním trestu smrti. Jeho tvrzení, že by okamžitě po návratu do země původu byl uvězněn, žalovaný považoval za ničím nepodloženou spekulaci. V této souvislosti se zabýval objektivními možnostmi občanů Kuby opouštět tuto zemi a opětovně se tam vracet, přičemž dospěl k závěru, že novela kubánského migračního zákona rozšířila možnosti kubánských občanů cestovat do zahraničí. Zákon je ze strany kubánských orgánů ve většině případů dodržován. Žalovaný neneviduje žádný případ postihu neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu vracejících se do Kubánské republiky. Žalovaný rovněž nemá informace o tom, že by tyto osoby čelily systematickému znevýhodňování, diskriminaci či sledování ze strany kubánských orgánů.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 28. 4. 2020, čj. 13 Az 31/2018-77, zamítl. Městský soud předně konstatoval, že žalovaný postupoval v souladu s § 3 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu. Při posuzování žádosti žalobce přihlédl ke všem skutečnostem, které v řízení vyšly najevo, k tvrzením žalobce a své závěry dostatečně odůvodnil. Žalovaný se obavami žalobce z pronásledování z politických důvodů dostatečně zabýval a městský soud se s hodnocením žalovaného ztotožnil. Žalobce sice poukázal na své zadržení, ke kterému mělo dojít na podzim roku 2014 nebo 2015 poté, co pomohl českému novináři, který podporoval kubánskou opozici, a na následné předvolávání policí k výslechům, nicméně tyto skutečnosti bezprostředně nevedly k rozhodnutí žalobce opustit zemi původu. Žalobce nikdy nebyl z ničeho obviněn, nebyl trestně stíhán, s policií spolupracoval, policejní stanici navštěvoval dobrovolně a nedošlo ani k jeho fyzickému napadení. Ani při zadržení žalobce během jím pořádané oslavy proti němu nebylo použito fyzického násilí a po několika dnech byl propuštěn, aniž by byl z čehokoli obviněn. Městský soud zdůraznil, že kdyby byl žalobce skutečně pro kubánské státní orgány či bezpečnostní složky zájmovou osobou, jistě by nemohl bez jakýchkoli potíží získat vízum a z Kubánské republiky bez problémů vycestovat. Zájem státních orgánů o žalobce a jejich jednání vůči němu tak nenabýlo takové intenzity, že by se jednalo o pronásledování ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o azylu.

Městský soud konstatoval, že žalovaný se ke všem tvrzením žalobce vyjádřil, věnoval jim patřičnou pozornost a dostatečně se vypořádal s tím, proč uváděné skutečnosti nepovažoval za důvod pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany. Městský soud také souhlasil se žalovaným, že ve výpovědi žalobce byly rozpory, pro které lze pochybovat o jeho věrohodnosti. Závěry žalovaného shledal městský soud jako správné i z toho důvodu, že žalobce neopustil zemi původu bezprostředně po událostech, které označil za důvody pro podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a v České republice požádal o udělení mezinárodní ochrany až s časovým odstupem od svého přiletu. Podle městského soudu žalobce na základě jeho tvrzení nelze považovat za opozičního aktivistu, jelikož své politické názory neprojevoval, nebyl politicky aktivní. Kromě dvou zadržení a opakovaného předvolávání k výslechům neměl žádné problémy se státními orgány a mohl bez potíží z Kubánské republiky vycestovat.

Městský soud konstatoval, že nebylo shledáno, že by žalobce byl na Kubě pronásledován dle § 12 zákona o azylu či že by mu tam hrozilo skutečně nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu.

Podle městského soudu se žalovaný dostatečně zabýval také politickou a bezpečnostní situací v Kubánské republice, k čemuž shromáždil dostatek informací o zemi původu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 22. 1. 2020, čj. 6 Azs 197/2019-45) městský soud konstatoval, že současná situace v Kubánské republice není sama o sobě důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Stav dodržování lidských práv sice obecně není dobrý, avšak tato skutečnost sama o sobě není důvodem k udělení mezinárodní ochrany (usnesení NSS ze dne 15. 2. 2008, čj. 5 Azs 5/2008-53). Bylo třeba posoudit individuální situaci žalobce, což žalovaný učinil.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítal, že v jeho případě jsou splněny podmínky pro udělení azylu ve smyslu § 12 písm. a) a b) zákona o azylu, jelikož politické důvody lze spatřovat v chování státních bezpečnostních složek, které ho po čtyři dny zadržely na policejní stanici z důvodu pořádané oslavy údajně v období státem nařízeného smutku, tedy na základě politického pozadí. Je pochopitelné, že v období státního smutku není vhodné oslavovat, ale stěžovatel oslavu pořádal až po jeho skončení. Zbavení osobní svobody a jeho vyslýchání po dobu několika dní dle něj bylo nepřiměřenou reakcí. Co se týče podpory českého novináře a pomoci s distribucí léků a peněz opozici, tak již ze samotného popisu činnosti vykonávané stěžovatelem plyne její politická motivace. Stěžovatel se pak v důsledku opakovaného hledání a předvolávání ze strany policie rozhodl, že Kubu opustí. Městský soud tak měl přihlídnout i k této stránce věci, a nikoliv pouze konstatovat, že stěžovatel nebyl politicky aktivní.

Držení stěžovatele ve vyšetřovací vazbě po dobu jednoho měsíce, kde byl vyslýchán i v noci, a rovněž jeho několikadenní zadržení po oslavě uspořádané pro jeho synovce nelze zlehčovat. Žalovaný označil odvedení na policejní stanici za „dobrovolně návštěvy policejní stanice“ a bagatelizoval tak zásah do jeho práv. Dle stěžovatele i neustálý dohled policie nad jeho životem a aktivitami lze podřadit pod definici pronásledování podle § 2 odst. 4 zákona o azylu, a to jakožto opatření působící psychický nátlak. Z jím popsanych skutečností lze dovodit, že mu v případě návratu na Kubu hrozí vážná újma podle § 14a zákona o azylu, neboť nelze vyloučit zájem policie o jeho osobu, jelikož se po něm sháněla i po jeho odchodu ze země. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na zprávu *Human Rights Watch*, dle které kubánská vláda nadále používá svévolné zadržování, kterým zastrahuje kritiky, nezávislé aktivisty, politické odpůrce a jiné osoby. V kontextu událostí, které během života na Kubě prožil, nelze vystačit s vysvětlením, podle něhož o něj státní orgány nemají skutečný zájem, když mu umožnily ze země původu vycestovat.

K věrohodnosti své výpovědi stěžovatel namítl, že pokud měl žalovaný pochyby o jím tvrzených událostech, mohl se na ně dodatečně doptat, a nikoliv rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu. Nesrovnalosti, které žalovaný uvedl v žalobou napadeném rozhodnutí, se nedotýkají zásadních skutečností, tedy omezení osobní svobody stěžovatele, dohledu nad ním a opakovaného předvolávání policií. Stěžovateli nelze vytýkat, že neopustil Kubu bezprostředně po událostech, jež nakonec vedly k jeho odchodu, jelikož učinit rozhodnutí opustit zemi původu není snadné. Poslední incident s policií se stal v prosinci 2016 a stěžovatel přicestoval do České republiky v dubnu 2017. Nelze tedy bez dalšího usuzovat, že stěžovatelův odchod nebyl zapříčiněn jeho zadržením. Nelze mu klást k tíži ani to, že požádal o mezinárodní ochranu až po dvou měsících svého pobytu na území, jelikož vysvětlil, že přijel na základě víza a neměl tedy potřebu zajišťovat si jiné pobytové oprávnění ihned po příjezdu na území. Stěžovatel také doplnil, že nerozuměl azylové ani pobytové problematice na území České republiky, a vše tak bylo v rukou jeho sestry, která ho instruovala, jak má postupovat.

Stěžovatel dále s odkazem na informace o zemi původu zdůraznil, že situace v Kubánské republice není stabilní. Konstatování městského soudu, že stav dodržování lidských práv na Kubě obecně není dobrý, ale bylo potřeba posoudit také individuální situaci stěžovatele, což žalovaný učinil, považoval za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a také nemělo oporu ve správním spisu, jelikož stěžovatel sdělil, že byl ze strany policie perzekuován. Stěžovatel uvedl, že usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 6 Azs 197/2019-45, na které městský soud odkazoval, nebylo na jeho věc přílehlavé, jelikož se týkalo odpadnutí překážek navrácení se do země původu pro občany Kuby, kterým byla udělena mezinárodní ochrana, a to v důsledku změny migračních zákonů. Podle stěžovatele jím citované a také ve spise obsažené informace o zemi původu jasně vypovídají o tom, že stěžovateli v

zemi původu hrozí pronásledování za uplatňování politických práv a svobod a pro zastávání určitých politických názorů. S ohledem na neustálý dozor bezpečnostních složek nad stěžovatelem nelze ani vyloučit, že by mu v případě nuceného návratu na Kubu hrozila vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatel pouze negoval závěr městského soudu v napadeném rozsudku, aniž by vysvětlil, v čem spočívá jeho nesprávnost či nepřezkoumatelnost. Městský soud se dle žalovaného se všemi žalobními námitkami srozumitelným a zákonným způsobem vypořádal. Nevěrohodnost stěžovatele dle žalovaného spočívala v tom, že jeho azylový příběh ve svém souhrnu není možné považovat za zcela pravdivý. Stěžovatelem předestřené azylové důvody byly účelově nadhodnocovány, přičemž žalovaný zdůvodnil, proč tvrzená příkoří stěžovatel nepocítoval tak palčivě, jak uvedl. To podpořily i informace o zemi původu, které si žalovaný obstaral. Podle žalovaného stěžovatel neuvedl žádné významné individuální okolnosti, které by ho odlišovaly od ostatních obyvatel Kubu, a ani obecná tvrzení o stavu dodržování lidských práv na Kubě stěžovatel nepodpořil žádnou azylově relevantní událostí ze svého života. Svou pobytovou situaci by měl stěžovatel dle žalovaného řešit prostřednictvím zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

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

### Z odůvodnění:

(...)

[27] Na úvod Nejvyšší správní soud připomíná, že zákon o azylu transponuje, resp. měl již k datu rozhodnutí žalovaného transponovat, do českého právního řádu mj. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“), a proto je třeba při výkladu zákona o azylu respektovat zásadu jeho eurokonformního výkladu (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS), případně použít ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu přímo ustanovení příslušné směrnice tam, kde vnitrostátní transpozice v daném období absentovala či bohužel stále absentuje.

[28] Podstatou stěžovatelových námitek je jeho nesouhlas se závěry městského soudu i žalovaného ohledně toho, že chování kubánské policie vůči němu nedosahuje intenzity pronásledování a že nemá souvislost s azylově relevantními důvody pronásledování. Stěžovatel v tomto smyslu namítá, že žalovaný a následně i městský soud nesprávně posoudili, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro udělení azylu ve smyslu § 12 písm. a) ani b) zákona o azylu, jelikož nebyl politicky aktivní a nijak neprojevoval své politické názory. Podle stěžovatele žalovaný i městský soud také zcela nesprávně označili výpověď stěžovatele za nevěrohodnou, aniž by měl stěžovatel možnost údajně nesrovnalosti vysvětlit.

[29] Žalovaný zpochybnil hodnověrnost výpovědi stěžovatele, resp. konstatoval, že stěžovatelovy problémy nejsou skutečným důvodem jeho odjezdu a podání jeho žádosti bylo zcela účelovým krokem s cílem zajistit si lepší budoucnost. Své pochybnosti zakládají žalovaný i městský soud jednak na tom, že stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu v červnu 2017, tedy až dva měsíce po té, co přicestoval do ČR (duben 2017), a věděl o dalších možnostech, jak mohl svůj pobyt na území ČR legalizovat. Dále o účelovosti jeho rozhodnutí opustit zemi původu má dle žalovaného svědčit i to, že stěžovatel projevil nespokojenost s vyšší mezd na Kubě i z toho, že mu jeho sestra zaplatila cestu do ČR. Dalším důvodem pro závěr o pochybnostech o hodnověrnosti stěžovatele byly dle žalovaného i městského soudu údajné rozpory ve stěžovatelově výpovědi.

[30] Je jistě pravdou, že prodlení s podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany je faktorem, který by mohl, pokud by byl podpořen dalšími zjištěnými skutečnostmi, nasvědčovat závěru o nehodnověrnosti výpovědi žadatele, avšak dobu dvou měsíců nelze v daném případě považovat za zcela nepřiměřené zdržení, zvláště když stěžovatel, jak uvádí v kasační stížnosti, měl krátkodobý pobyt v ČR vyřešen na základě jemu uděleného víza a

zároveň během pohovoru vysvětlil, že se v otázce podání žádosti o mezinárodní ochranu řídil pokyny své sestry, které důvěřoval, neboť se sám v poměrech v ČR, ani v otázkách řízení ve věci mezinárodní ochrany, neorientoval. Sestra, která ho odvezla do přijímacího střediska Zastávka, pracuje a má dítě, takže si musela vybrat volno, aby mohla cestu podniknout. Žalovaný ve svém rozhodnutí označil toto vysvětlení stěžovatele za nedostatečné, aniž by však vyložil, jaké důvody ho k tomuto závěru vedly.

[31] Ani skutečnost, že stěžovatel, jako v podstatě každý žadatel o mezinárodní ochranu, v konečném důsledku žádal o její udělení proto, aby mohl v ČR dlouhodobě legálně pobývat, což žalovaný vždy označuje jako „snahu o legalizaci pobytu na území ČR“, sama o sobě nepostačuje k vyloučení možnosti udělení mezinárodní ochrany, neboť vůbec nevylučuje, že žadatel hledá ochranu v ČR (tedy chce zde „legálně pobývat“) právě proto, že má odůvodněný strach z pronásledování v zemi původu z azylově relevantních důvodů nebo že by v případě navrácení do této země čelil skutečnému nebezpečí vážné újmy zakládajícímu nárok na doplňkovou ochranu (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2011, čj. 5 Azs 6/2011-49).

[32] Stejně tak je v tomto smyslu zcela nepodstatné, že stěžovatel měl povědomí o možnostech, jak může cizinec na území ČR legálně pobývat, ale rozhodl se požádat o mezinárodní ochranu. Stěžovateli nemůže být přičítáno k tíži, že cosi „tuší“ o existenci i jiných pobytových titulů, než je mezinárodní ochrana, navíc stěžovatel ani nezmínil, že by splňoval podmínky pro udělení některého z nich. Ani žalovaný se nijak nezabýval tím, jestli stěžovatel skutečně mohl svůj dlouhodobý pobyt na území ČR vyřešit prostřednictvím jím zmíněného zákona o pobytu cizinců, přičemž vzhledem k okolnostem nyní posuzované věci není pravděpodobné, že by stěžovatel splňoval podmínky pro přiznání některého jiného pobytového titulu (a ani kdyby tomu tak bylo, nevylučovalo by to stěžovatelův případný nárok na mezinárodní ochranu). Na základě zjištěného skutkového stavu rozhodně nelze tvrdit, že by stěžovatel vědomě zneužil institutu mezinárodní ochrany. Žalovaný (nejen) v tomto ohledu výpověď stěžovatele hrubě překrucuje a oddává se spekulacím, které ze stěžovatelových tvrzení vůbec nevyplývají.

[33] O účelovosti stěžovatelovy žádosti nemůže sama o sobě svědčit ani skutečnost, že stěžovatel ve své výpovědi spíše mimochodem mezi vícero stinnými stránkami života na Kubě zmínil i nízké mzdy. Stěžovatel však od počátku jednoznačně uváděl jakožto důvod podání žádosti o mezinárodní ochranu jím popisované potíže s kubánskou policií, o nichž je přesvědčen, že jsou politicky motivovány, nikoli ekonomické důvody, které mu podsouvá žalovaný. Nejvyššímu správnímu soudu není ani zřejmé, jak podporuje závěr žalovaného a městského soudu o údajné účelovosti stěžovatelovy žádosti to, že za něj náklady na cestu do ČR platila jeho sestra. Z této skutečnosti nelze na základě zjištěného skutkového stavu dovodit nic jiného, než že stěžovatel neměl na cestu do ČR dostatek finančních prostředků, patrně i z toho důvodu, že byl propuštěn ze zaměstnání po „aktu zavržení“ v důsledku pořádání rodinné oslavy po smrti Fidela Castra. Zcela nepodložené, jakož i z hlediska předmětu řízení irelevantní, je v této souvislosti také tvrzení žalovaného, že se stěžovatel po svém propuštění z práce ani nesnažil najít si nové zaměstnání. Stěžovatel ve své výpovědi pouze sdělil, že poté, co byl v prosinci 2016 ze svého zaměstnání propuštěn, do svého odjezdu ze země původu v dubnu 2017 již nepracoval.

[34] Nejvyšší správní soud připomíná, že závěr žalovaného o tom, že azylový příběh žadatele či jeho část jsou nevěrohodné, je podmíněn důsledným přezkoumáním hodnověrnosti této výpovědi, na což by se měl zaměřit pohovor s žadatelem a jeho výpověď by následně měla být řádně vyhodnocena dle obecně uznávaných indikátorů hodnověrnosti (věrohodnosti), jak jsou v podstatě shrnuty v čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice. Mezi ně patří zejména vnitřní a vnější konzistentnost žadatelovy výpovědi, otázka, zda je tato výpověď dostatečně konkrétní, její *plausibilita* ve světle mimo jiné relevantních informací o zemi původu atd. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 6. 2. 2008, čj. 1 Azs 18/2007-55, ze dne 28. 7. 2009, čj. 5 Azs 40/2009-74, ze dne 25. 6. 2015, čj. 4 Azs 71/2015-54, č. 3279/2015 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 4. 2021, čj. 5 Azs 97/2019-41).

[35] Takový komplexní test však žalovaný ani městský soud neprovedli, nehodnověrnost výpovědi stěžovatele konstatovali bez jejího důsledného přezkoumání, a to za situace, kdy výše shrnutá výpověď stěžovatele ve správním řízení působí, přinejmenším *prima facie*, hodnověrným dojmem, neboť obsahuje dostatečně konkrétní popis toho, čemu byl stěžovatel ze strany kubánské policie vystaven, a tento azylový příběh přitom nevykazuje žádné logické či jiné zjevné vnitřní rozpory a odpovídá, jak bude dále vysvětleno, rovněž informacím o zemi původu, které shromáždil žalovaný a které tak jsou součástí správního spisu.



[36] Jestliže měl žalovaný i přesto pochybnosti o hodnověrnosti stěžovatelovy výpovědi, měl se při pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu na tyto otázky zaměřit a domnělé rozpory stěžovateli předestřít a dát mu tak v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek čj. 1 Azs 18/2007-55) možnost je vysvětlit. Takto ovšem žalovaný nepostupoval, přičemž navíc nic z toho, co žalovaný stěžovateli vytkl, za zásadní rozpor či nedostatek svědčící o nehodnověrnosti výpovědi stěžovatele považovat nelze.

[37] Žalovaný v této souvislosti zmínil, že stěžovatel nebyl schopen sdělit příjmení zpravodaje, kterému měl pomáhat s distribucí léků a peněz kubánské opozici, přičemž ho jednou označil za novináře a poté za policistu, což dle žalovaného nesvědčí o jakýchkoli hlubokých znalostech stěžovatele o této osobě. Stěžovatel však ke jménu a příjmení novináře sdělil, že „*zni jako A. B. nebo C.*“. Pouze ze skutečnosti, že si stěžovatel nepamatoval přesné znění jména a příjmení českého novináře, ani z toho, že při výslechu jednou zmínil, že „*i český policista nemohl vstoupit na Kubu*“, nemohl žalovaný dospět k závěru o nehodnověrnosti této části stěžovatelovy výpovědi (přičemž už vůbec není zřejmé, proč by k tomu, aby se tento azylový příběh odehrál tak, jak stěžovatel vylíčil, bylo nezbytné, aby stěžovatel vykazoval „*hluboké znalosti o této osobě*“). Nejvyšší správní soud přitom musí žalovaného upozornit, že sám ve svém rozhodnutí hovoří o této osobě nejdříve jako o „*zpravodajovi*“ a poté jako o „*zpravodaj-covi*“. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, co stěžovatel uvádí v kasační stížnosti, tedy, že uvedeným novinářem je pravděpodobně reportér A. B., který je autorem mnoha českých i zahraničních článků týkajících se i Kubánské republiky (dle stěžovatele je dopisovatelem D. E. a dříve spolupracoval s F. G.). Žalovaný mohl v této souvislosti provést výslech tohoto reportéra, aby ověřil, zda jsou tvrzení stěžovatele ohledně spolupráce s ním, která byla v posuzované věci zcela zásadní, pravdivá, a případně zjistil podrobnosti o tom, jak tato spolupráce probíhala a jaké z ní kubánské úřady vyvodily důsledky. Ani k tomuto logickému kroku, který by mohl velmi podstatně přispět k ověření hodnověrnosti stěžovatelovy výpovědi, ovšem žalovaný nepřistoupil.

[38] Žalovaný dále „*neuvěřil*“ tvrzení stěžovatele, že oslava, kterou uspořádal pro svého synovce a pro jejíž pořádání byl na několik dní zadržován policií i propuštěn ze zaměstnání, probíhala již po ukončení oficiálního státního smutku, jelikož stěžovatel nedokázal s určitostí uvést ani den smrti Fidela Castra ani datum konané oslavy. Po žadateli o mezinárodní ochranu však nelze vždy požadovat znalost přesných dat všech líčených událostí, zvláště když pohovor, při kterém stěžovatel o těchto událostech hovořil, byl se stěžovatelem proveden až s odstupem několika měsíců. Stěžovatel však žalovanému přesto sdělil velmi konkrétní časový rámec těchto událostí, když uvedl, že Fidel Castro zemřel dne 24. nebo 25. 11. 2016 a oslava se konala dne 5. nebo 6. 12. 2016, přičemž dle stěžovatele měl oficiální smutek trvat 5 dnů. Velmi jednoduše lze z veřejně dostupných zdrojů ověřit, že Fidel Castro skutečně zemřel dne 25. 11. 2016, takže pokud se oslava konala dne 5. nebo 6. 12. 2016, dělo se tak deset, resp. jedenáct dnů po jeho smrti. Bylo na žalovaném, aby z informací o zemi původu ověřil, jak dlouho trval státní smutek, a zda se tedy oslava konala v době tohoto smutku, nebo až po něm, případně, jakým způsobem bylo sankcionováno jeho porušení, či zda zákaz pořádání podobných akcí platil i po jeho skončení. Nic z toho žalovaný nečinil a žádné skutečné rozpory ve výpovědi stěžovatele v daném ohledu nezjistil.

[39] Nesprávný je i závěr žalovaného o nevěrohodnosti tvrzení stěžovatele, že byl propuštěn z práce poté, co byl vůči němu proveden „*akt zavržení*“, jelikož stěžovatel přiznal, že již dříve na něj v práci špatně pohlíželi kvůli tomu, že se neúčastňoval vojenských cvičení. To, že stěžovatel byl negativně hodnocen již dříve, a to opět z důvodů, které mají souvislost s hodnocením jeho „*politické spolehlivosti*“ (vůle účastnit se oficiálních vojenských cvičení), ani v nejmenším nevyklučuje, že bezprostředním důvodem propuštění byl až onen „*akt zavržení*“, tedy to, že ho policie přivedla na pracoviště a v přítomnosti jeho spolupracovníků mu vytýkala, že zneuctil památku Fidela Castra, s čímž museli ostatní vyjádřit nesouhlas. Nejvyšší správní soud nevidí ani žádný rozpor mezi tvrzením stěžovatele, že město C. opustil kolem 20. 12. 2016 a odjel do H. poté, co někdo „*bodil po městě C. letáky*“ (patrně s politickým protirežimním obsahem), přičemž stěžovatel předpokládal, že si pro něj jakožto z hlediska režimu „*politicky nespolehlivou osobu*“ opět přijde policie tak jako v obdobných případech v minulosti, a jeho následným tvrzením, že se definitivně rozhodl opustit zemi původu na základě toho, že mu někdy kolem 20. 12. 2016 zavolal bratr, že ho přišla hledat policie. Není vyloučeno, že se obě události mohly odehrát v druhé polovině prosince 2016, přičemž první z nich mohla být důvodem stěžovatelova odchodu z C. do H. a na základě druhé v něm mohlo uzrát přesvědčení, že musí opustit Kubu jako takovou, neboť by ho policie nakonec dostihla i v hlavním městě. To, že se tak do jeho odletu nestalo, opět žádné ze stěžovatelových tvrzení nepochybňuje.

[40] Za důkaz nehodnověrnosti výpovědi stěžovatele nelze považovat ani to, že se stěžovatel dle svého tvrzení rozhodl opustit zemi původu a požádat za pomoci své sestry v ČR o mezinárodní ochranu až po svém krátkodobém zadržení v souvislosti s pořádáním zmiňované oslavy, a ne již dříve poté, co byl v souvislosti se spoluprací s českým reportérem na měsíc uvězněn a vyslýchán. Lze přisvědčit stěžovateli, že rozhodnutí opustit vlast se většinou nerodí lehce a že teprve v souvislosti s posledními zmiňovanými událostmi mohl stěžovatel nabýt přesvědčení, že jeho další setrvání v zemi původu je neudržitelné.

[41] Žalovaný své pochybnosti o hodnověrnosti tvrzení stěžovatele opřel pouze o jím vesměs neopodstatněně dovozané rozpory ve výpovědích stěžovatele, aniž by své subjektivní pochybnosti podložil objektivními zjištěními a také dostatečně přesně zaměřenými informacemi o zemi původu a zjistil tak skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu. V této souvislosti zdejší soud rovněž konstatuje, že odpovědnost za náležité zjištění reálií o zemi původu nese ve věcech mezinárodní ochrany žalovaný (viz např. rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2005, čj. 5 Azs 116/2005-58, a ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Azs 105/2008-81, č. 1825/2009 Sb. NSS), přičemž požadavky na tyto informace už nevycházejí jen z čl. 4 kvalifikační směrnice a čl. 10 procedurální směrnice, ale stanoví je přímo i § 23c písm. c) zákona o azylu, který mezi podklady rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany řadí *přesné a aktuální informace z různých zdrojů* o zemi původu. Žalovaný tuto svou zákonnou povinnost nesplnil, neboť si neopatřil dostatek adresných podkladů k tomu, aby mohl prověřit hodnověrnost stěžovatelových tvrzení způsobem, který zamýšlel.

[42] Nejvyšší správní uzavírá, že neshodil závěry žalovaného ani městského soudu o nehodnověrnosti výpovědi stěžovatele, resp. o účelovosti jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[43] Pokud jde o další stížní námitky, již mnohokrát Nejvyšší správní soud ve své judikatuře připomněl, co se rozumí odůvodněným strachem z pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Například v rozsudku ze dne 31. 1. 2020, čj. 5 Azs 105/2018-46, č. 4029/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval:

„[33] [...] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 5 Azs 36/2008-119, musí žadatel pro vznik nároku na azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu kumulativně splnit následující prvky definice uprchlíka: (1) Musí se nacházet mimo zemi svého původu (tato podmínka není explicitně v zákoně o azylu stanovena, neboť se presumuje z povahy věci); (2) musí mít odůvodněný strach [...]; (3) jemu hrozící újma musí dosahovat intenzity pronásledování [...]; (4) ochrana v zemi původu selhala [...]; (5) musí být pronásledován z azylově relevantních důvodů [...]; a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule (viz § 15 zákona o azylu). První kritérium je splněno již jen přítomností stěžovatele na území České republiky, je však třeba se zaměřit na kritéria následující.

[34] Posuzování odůvodněnosti strachu z pronásledování je úzce spjato s dalšími kritérii, jelikož, jak Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, posouzení nároku na udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu je postaveno na potencialitě pronásledování v budoucnu po případném návratu žadatele do země původu, jedná se tedy, obdobně jako u posuzování skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany, o prospektivní rozhodování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 47/2007-60, či ze dne 9. 6. 2008, čj. 5 Azs 18/2008-83). Samotný § 12 písm. b) zákona o azylu pracuje s pojmem strachu jako subjektivním prvkem a odůvodněností strachu z pronásledování jako objektivním prvkem, nestanoví však podmínku faktického pronásledování v minulosti, byť taková skutečnost je velmi významnou indicií přiměřené pravděpodobnosti pronásledování i v budoucnu. V každém případě je však zkoumána možnost budoucího pronásledování, přičemž je využíván standard přiměřené pravděpodobnosti, což znamená, že tato možnost musí být reálná, nikoliv pouze hypotetická, rozhodně však nemusí dosahovat či přesahovat 50 % (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82, a ze dne 13. 8. 2010, čj. 4 Azs 11/2010-112). Z čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice vyplývá, že pokud vyjde najevo skutečnost ukazující na předchozí pronásledování žadatele, jedná se o závažný ukazatel odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpení vážné újmy.“

[44] V rozsudku ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 Azs 20/2014-44, Nejvyšší správní soud dále konstatoval: „Obdobné podmínky platí v případě § 12 písm. a) zákona o azylu, jen s tím rozdílem, že toto ustanovení speciálně cílí na jediný důvod pronásledování, jenž se do určité míry překrývá (ovšem neshoduje) s jedním z důvodů pronásledování dle § 12 písm. b) zákona o azylu (na základě zastávání určitých politických názorů) zahrnutých v podmínce (5), a na zkušenost

*již uskutečněného (prožitého) pronásledování, o niž se objektivně opírá též odůvodněný strach z dalšího pronásledování v případě návratu ve smyslu podmínky (2).“*

[45] V tomto smyslu bylo tudíž třeba zkoumat „incidenty“ popsané stěžovatelem, jež proběhly v minulosti, s ohledem na to, zda indukují přiměřenou pravděpodobnost pronásledování stěžovatele z azylově relevantních důvodů v budoucnosti (srov. též rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, čj. 9 Azs 39/2019-77, č. 3924/2019 Sb. NSS).

[46] Stěžovatel ve výpovědi, jejíž hodnověrnost žalovaný doposud relevantně nepochybnil, spojoval problémy, které měl s kubánskou policií s tím, že pomáhal českému novináři s distribucí léků a peněz kubánské opozici, pročež byl měsíc držen ve vyšetřovací vazbě a podrobován opakovaným výslechům. Jakmile stěžovatel usnul, byl vzbuzen a znovu vyslýchán. Následně byl policií sledován a celkem desetkrát předvolán na policii v případě jakýkoli incidentů či protirežimních aktivit, k nimž ve městě C. docházelo. Stěžovatel byl dle své výpovědi následně opětovně zadržen kvůli pořádání rodinné oslavy krátce po smrti Fidela Castra na čtyři dny policií, přičemž mu bylo opětovně vyhrožováno uvězněním. Kubánská policie stěžovatele také zavedla do jeho zaměstnání, kde uspořádala „akt zavření“, při kterém museli spolupracovníci stěžovatele vyjádřit odpor nad tím, že stěžovatel údajně zneuctil památku Fidela Castra, a na základě toho byl stěžovatel ze zaměstnání propuštěn.

[47] Žalovaný ani městský soud v první řadě nepovažovali popsané jednání kubánské policie vůči stěžovateli za natolik intenzivní, aby bylo možné dospět k závěru, že stěžovatel byl ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o azylu pronásledován, resp. že má odůvodněný strach z pronásledování v budoucnu.

[48] V již citovaném rozsudku čj. 5 Azs 105/2018-46 Nejvyšší správní soud k definici pronásledování zdůraznil následující: „*Pronásledování je v § 2 odst. 4 zákona o azylu definováno jako závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování. Toto ustanovení musí být samozřejmě vykládáno v souladu s čl. 9 kvalifikační směrnice, který v odst. 1 stanoví podrobnější definici pronásledování jakožto jednání, které je:*

*a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo*

*b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).“*

[49] V čl. 9 odst. 2 pak kvalifikační směrnice poskytuje demonstrativní výčet jednání, která jsou za pronásledování považována, v první řadě, dle písmen a) a b) tohoto ustanovení, se za takové jednání považuje *použití fyzického nebo psychického násilí a právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem*. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že restrikce, kterým žadatel o mezinárodní ochranu byl a do budoucna může být v zemi svého původu vystaven, nelze hodnotit izolovaně, bez ohledu na další možná příkoří, kterým může čelit. Za pronásledování se totiž dle citovaného čl. 9 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice považuje i tzv. pronásledování na kumulativním základě, tedy vícero opatření vůči žadateli, jež by sama o sobě intenzity pronásledování nedosahovala, působí tak ovšem ve svém souběhu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 5. 2009, čj. 5 Azs 7/2009-98, č. 1913/2009 Sb. NSS, a ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS).

[50] Není přitom pochyb o tom, že stěžovatel byl dle své výpovědi již při svém prvním zadržení zbaven osobní svobody na delší dobu, konkrétně na měsíc, což již samo o sobě dosahuje intenzity pronásledování jakožto závažný zásah do základních lidských práv ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice, a to i přesto, že stěžovatel nebyl ve vězení, resp. ve vazbě vystaven fyzickému násilí, jak zdůrazňuje žalovaný, nicméně byl přinejmenším vystaven násilí psychickému, jestliže mu bylo prováděním opakovaných výslechů bráněno ve spánku. Následně byl podroben již méně intenzivním ústrkům, které se však ve svém souhrnu dají připodobnit k obdobné šikaně, kterou zažívaly „politicky nespolehlivé osoby“ rovněž v bývalém totalitním Československu, jehož „reálně-socialistický“ režim sedmdesátých a osmdesátých let vykazoval, i přes značné geografické, kulturní i ekonomické rozdíly, řadu společných znaků se současným kubánským režimem, a to i ve svých represivních

praktikách, mezi něž patří neustálý policejní dohled nad těmito tzv. politicky nespolehlivými osobami a jejich opakované předvolávání na policii či krátkodobé zadržení nejen při jakémkoli přestupku dané osoby, ale i v souvislosti s probíhajícími či očekávanými protirežimními aktivitami jiných osob. Tato policejní šikana dle výpovědi stěžovatele vyvrcholila jeho opětovným zatčením (byť na podstatně kratší dobu, ovšem s varováním, že už jeden „záznam“ má) pod záminkou porušení státního smutku vyhlášeného po úmrtí kubánského diktátora Fidela Castra, ačkoli stěžovatel tvrdí (a žalovaný toto jeho tvrzení dosud nevyvrátil), že žádné vládní nařízení v daném ohledu neporušil, neboť rodinnou oslavu konal až po skončení oficiálního smutečního období. V souvislosti s tímto domnělým přestupkem stěžovatel zároveň měl přijít o zaměstnání.

[51] Stěžovatel tedy, vyjdeme-li z jeho dosud nezpochybněné výpovědi, již byl v zemi původu vystaven přímo ze strany státní moci pronásledování a z této perspektivy je třeba v souladu s výše citovaným čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice hodnotit odůvodněnost jeho strachu z pronásledování v budoucnu. Je přitom až zarážející (byť při znalosti dosavadní rozhodovací praxe žalovaného nikoli překvapivé), jaké pochopení projevil žalovaný ve svém rozhodnutí pro uvedené praktiky totalitního režimu na Kubě, velmi se podobající počínání represivních složek v bývalém Československu, v porovnání s minimální snahou porozumět důvodům, proč stěžovatel hledá před těmito praktikami ochranu v České republice, která chce být, alespoň dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, demokratickým právním státem.

[52] Závěry žalovaného i městského soudu, podle nichž k naplnění intenzity pronásledování ani vážné újmy nedošlo, neboť stěžovatel nebyl z ničeho obviněn, vězěn (sic!) ani fyzicky napaden, nebo že ze skutečnosti, že byl v období jednoho roku, resp. dvou let desetkrát předvolán policií, nelze dovodit intenzivní zájem kubánské policie o něj, jsou ve světle zmiňované výpovědi stěžovatele a již jen těch informací o zemi původu, které se nacházejí ve správním spisu (viz dále), zcela nepodložené. Vrcholem tendenčního překrucování výpovědi stěžovatele za účelem přijetí opačných závěrů, než které z této výpovědi skutečně vyplývají, je pak tvrzení žalovaného, že se stěžovatel dostavoval na policii dobrovolně. Jako by snad měl stěžovatel na výběr a mohl si dovolit se na policejní služebnu nedostavit či tam policisty nedoprovodit bez rizika svého opětovného uvěznění, a to i na podstatně delší dobu. Stěžovatel během pohovoru na otázku, zda šel při svém druhém zadržení s policisty na policejní stanici dobrovolně, odpověděl: „*Ano, šel jsem klidně, dobrovolně, aby mě neobvinili z kladení odporu policii. Protože to by mi ještě přitížilo.*“ Z toho je zcela zřejmé, o jaký druh „dobrovolnosti“ se jednalo, a jistě tomu porozuměl i žalovaný.

[53] Tvrzení žalovaného a městského soudu, že stěžovatelovo zadržení policií jej bezprostředně nevedlo k rozhodnutí opustit zemi původu, nejenže nemá oporu ve spisovém materiálu, ale naopak dle dosud nezpochybněného azylového příběhu stěžovatele jeho problémy s policií po tomto incidentu neskončily a stěžovatel se rozhodl opustit zemi až po opětovném zadržení policií v roce 2016 a následném zájmu policie o jeho osobu, který mu do H. potvrdil jeho bratr. Jak již přitom bylo konstatováno, dle čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice je skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování, závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování se již nebude opakovat.

[54] Žalovaný ani městský soud ve svých rozhodnutích neprezentovali žádné závažné důvody, proč se domnívat, že není přiměřeně pravděpodobné, že by byl stěžovatel vystaven obdobnému pronásledování i po svém návratu do země původu, tedy že by stěžovatel byl, jak předpokládá, opětovně uvězněn či přinejmenším podroben další policejní šikaně, přesto žalovaný i městský soud bez jakéhokoli reálného podkladu vycházeli z toho, že stěžovatel nemůže mít odůvodněný strach z pronásledování v zemi původu. Žalovaný se sice obecně zabýval tím, jaká je situace Kubánců vracejících se do země původu, ale i v této souvislosti ignoroval skutečnost, že dle dosud nezpochybněné výpovědi stěžovatele ho kubánské úřady a represivní složky zjevně považují, vzhledem k jeho dosavadním „záznamům“ u policie, za osobu kubánskému totalitnímu režimu nepřátelskou nebo přinejmenším „politicky nespolehlivou“. Z informace MZV ČR ze dne 15. 3. 2017, čj. 913285/2017-LPTP, která je součástí správního spisu, vyplývá, že „*k nedodržování příslušných ustanovení migračního zákona či k jejich svévolnému výkladu dochází v případě některých opozičních aktivistů*“ a že „*v drtivě většině případů kubánské úřady soustavně nesledují osoby, které se vracejí do vlasti po dlouhodobějším pobytu v zahraničí*“. Ovšem vzhledem k tomu, že stěžovatel byl od roku 2014/2015 soustavně sledován kubánskou policií a byl považován za osobu přinejmenším

„politicky nespolehlivou“, není zřejmé, na základě jakého podkladu dospěli žalovaní i městský soud k závěru, že se tak nebude opětovně dít po návratu stěžovatele do země původu a že stěžovateli nehrozí opětovné uvěznění, jak vypověděl.

[55] Nesprávné závěry žalovaného i městského soudu k otázce odůvodněnosti strachu stěžovatele z pronásledování souvisejí i s tím, že neshledali, že by dosavadní příkoří ze strany policie jakkoli souviselo s uplatňováním politických práv a svobod stěžovatelem ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu ani se zastáváním určitých politických názorů ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Tyto závěry jsou přitom jednoznačně chybné z hlediska uvedeného důvodu pronásledování dle § 12 písm. b) zákona o azylu.

[56] Jedním z výše citovaných prvků definice uprchlíka [podmínek pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu] je souvislost (kauzální nexus) ve smyslu čl. 9 odst. 3 kvalifikační směrnice (§ 28 odst. 6 zákona o azylu) mezi pronásledováním a azylově relevantními důvody pronásledování („Convention reasons“) taxativně uvedenými v čl. 2 písm. d) a v čl. 10 kvalifikační směrnice [v § 12 písm. b) zákona o azylu]. Jak již bylo konstatováno, v posuzované věci přichází na základě výpovědi stěžovatele do úvahy především jeden z těchto důvodů, a to zastávání politických názorů. V této souvislosti je ovšem třeba přihlídnout k tomu, že čl. 10 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice definuje tento důvod velmi široce, když uvádí, že *pojem politických názorů zahrnuje zejména zastávání názorů, myšlenek nebo přesvědčení ohledně potenciálních původců pronásledování uvedených v článku 6 a jejich politik nebo postupů, bez ohledu na to, zda žadatel podle dotýcných názorů, myšlenek nebo přesvědčení jednal, a zároveň dle čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice (a obdobně dle § 28 odst. 5 zákona o azylu) platí, že při posuzování otázky, zda žadatel má odůvodněnou obavu z pronásledování, není důležité, zda žadatel skutečně má mj. politické charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy (politické názory, politické přesvědčení apod.) žadateli připisuje (viz např. rozsudek NSS č. 2 Azs 45/2008-67).*

[57] V nyní posuzované věci stěžovatel od počátku přisuzoval svému pronásledování ze strany policie politické motivy a upozorňoval na to, že ačkoli nebyl nijak politicky aktivní a dokonce ve správním řízení uvedl, že nemá žádné politické přesvědčení (byť negativní hodnocení komunistického režimu následně během pohovoru vyjádřil), policie jakožto represivní složka totalitní moci v zemi původu ho považovala, ať již důvodně, či nikoli, za „politicky nespolehlivou osobu“, tedy osobu, která není k tamnímu režimu dostatečně loajální, což policie odvozovala zejména od toho, že měl stěžovatel pomáhat českému novináři s distribucí léků a finančních prostředků představitelům protirežimní opozice. Stěžovatel přitom nebyl na motivy (ani jiné podrobnosti) svého zapojení do uvedené pomoci během pohovoru dotazován, což je určitě chyba, neboť je povinností žalovaného vést pohovor tím směrem, aby jeho výsledek byl dostatečně konkrétní pro potřeby posouzení důvodů pro udělení mezinárodní ochrany (srov. již zmiňovaný rozsudek NSS č. 5 Azs 40/2009-74).

[58] Nebylo tedy dosud objasněno, zda se stěžovatel do této činnosti zapojil z primárně politických důvodů, nebo ho k tomu vedly např. výlučně humanitární motivy. V každém případě však na to policie dle výpovědi stěžovatele reagovala jeho měsíčním uvězněním, během něhož byl stěžovatel podroben opakovaným podrobným výslechům ohledně svého zapojení do této činnosti, a jeho následným sledováním a předvoláváním v případě jakéhokoli podezření, že by se mohl do „protistátní“ činnosti opět zapojit. Uvedené vnímání stěžovatele kubánskými úřady a represivními složkami jakožto osoby, pokud ne vůči kubánskému režimu otevřeně nepřátelské, pak přinejmenším nespolehlivé a nedostatečně loajální, bylo následně dle výpovědi stěžovatele utvrzeno jeho následným údajným přestupkem v podobě pořádání rodinné oslavy po smrti Fidela Castra a svou roli mohlo sehrát i to, že se stěžovatel nezúčastňoval pravidelných vojenských cvičení.

[59] Ze všech uvedených skutečností je souvislost mezi pronásledováním, kterému byl stěžovatel dle své výpovědi dosud vystaven a které mu hrozí rovněž v budoucnu v případě návratu do země původu, a politickou orientací, jež je mu přinejmenším kubánským režimem připisována, zcela zřejmá.

[60] Tvrzení žalovaného i městského soudu, že stěžovatel nebyl pro kubánskou policii zájmovou osobou, jelikož mohl bez jakýchkoliv potíží ze země původu vycestovat, je opět jen ničím nepodloženou spekulací. Totalitní moc není v žádné zemi, a tím méně v zemi pozdního socialismu, jaký vládne na Kubě, dokonale fungující mašinérií, jejíž represivní opatření vůči skutečným či domnělým oponentům režimu by byla vždy logicky a předvídatelně uplatňována, aby bylo možné tak, jak to činí žalovaní, vždy přesně odhadnout, jak se režim vůči konkrétní osobě

zachová. Jedním z podstatných faktorů bude nepochybně vždy náhoda, stejně jako konkrétní vykonavatelé státní moci, kteří osud daného člověka ovlivňují. Nelze tedy bez dalšího, zejména bez jakékoli opory ve shromážděných informacích o zemi původu, tvrdit, že všem občanům, které kubánský režim z různých důvodů považuje za nespolehlivé, bude nutně bránit ve vycestování; naopak mu může u některých osob vyhovovat, že se jich tímto způsobem „zbaví“. Z již připomínaného totalitního Československa jsou známy i takové extrémní případy, kdy některým nepohodlným občanům bývalý režim umožnil do „kapitalistické ciziny“ vycestovat, avšak již jim nedovolil se do vlasti navrátit, a tito lidé se tedy v exilu ocitli nedobrovolně.

[61] Ostatně žalovaný si v této otázce protřečí, když na jedné straně jako azylově relevantní zdůrazňuje skutečnost, že stěžovateli bylo umožněno legálně vycestovat přes oficiální hraniční přechod (mezinárodní letiště v H.), ačkoli na jiném místě cituje z již zmiňované informace MZV ČR čj. 913285/2017-LPTP konstatování, že Kuba je ostrovem, z něhož lze v podstatě vycestovat pouze prostřednictvím leteckého spojení, takže každý cestující musí projít migrační kontrolou, která mu dá výstupní razítko do cestovního pasu, pořídí si jeho fotografii a zanes ho do svého elektronického systému. Pokud tedy kubánský občan nemá možnost být vyslán do zahraničí služebně ani nezvolí riskantní cestu z „Ostrova svobody“ na podomáčku vyrobeném plavidle k floridským břehům či nepodnikne neméně riskantní pokus dostat se do Spojených států přes americkou základnu v Guantánamu (viz zpráva ministerstva zahraničí USA ze dne 3. 3. 2017 o dodržování lidských práv na Kubě v roce 2016), nemá jinou možnost, než se skutečně pokusit o legální vycestování, což ho ovšem ještě nediskvalifikuje z možnosti udělení mezinárodní ochrany.

[62] Zcela nesmyslná je pak úvaha městského soudu, že stěžovatel mohl bez problémů získat vízum, proto mu ze strany kubánské policie nic nehrozí. Stěžovatel ve své výpovědi pouze popisoval, jak si vyřizoval na českém zastupitelském úřadu v H. vízum pro následný pobyt v ČR. S jeho udělením tedy neměly kubánské orgány nic společného a tato skutečnost tedy už vůbec nemůže nic vypovědět o tom, zda je stěžovatel pro kubánské úřady tzv. zájmovou osobou. Naopak na to, jakým způsobem bylo schváleno, a zda vůbec nad rámec popisované migrační kontroly při odletu, vycestování stěžovatele ze strany kubánských úřadů, nebyl stěžovatel vůbec dotazován, přestože žalovaný i městský soud činí z jeho legálního vycestování zmiňované dalekosáhlé závěry.

[63] Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu o odůvodněném strachu stěžovatele z pronásledování pro jemu připisované politické přesvědčení (nebude-li jeho azylový příběh zpochybněn) podporují rovněž informace o zemi původu, které si sice žalovaný obstaral a učinil součástí správního spisu, jejichž obsah však zcela ignoroval. Z výroční zprávy Amnesty International 2016/17 – „Situace v oblasti lidských práv ve světě – Kuba“, ze dne 22. 2. 2017, například vyplývá, že režimu nepohodlné osoby byly běžně vystavovány svévolnému zatýkání a krátkodobému umístění do vazby, přičemž „*státní orgány praktikovaly určitý postup označovaný za „hru kočky s myší“, který spočíval v tom, že aktivisté byli opakovaně zadržováni, vsazováni do vazby na dobu osmi až 30 hodin a poté propouštěni, aniž by proti nim bylo vzneseno obvinění, a to často několikrát za měsíc.*“ Z výroční zprávy Human Rights Watch ze dne 30. 1. 2018 dále vyplývá, že „*svévolné zadržování je nadále metodou, kterou kubánská vláda využívá k šikanování a zastrasování kritiků, nezávislých aktivistů, politických oponentů a dalších osob. [...] Při zatýkání kritiků příslušníci bezpečnosti jen málokdy předkládají příkaz k zatčení, kterým by prokázali oprávněnost svého jednání. V některých případech jsou zadrženi propuštěni poté, co jsou oficiálně varováni, čehož mohou žalobci využít v následném trestním řízení, aby předvedli obraz „závadového“ chování. [...] Zadrženi jsou často bití, vyhržuje se jim a jsou drženi po několik hodin nebo dní v samovazbě“.*

[64] Z již zmiňované zprávy ministerstva zahraničí Spojených států ze dne 3. 3. 2017 vyplývá, že podmínky v kubánských věznicích jsou kruté, věznice jsou přeplněné a úroveň sociálních a dalších zařízení i lékařské péče je zde nedostatečná. Vláda nepovolovala sledování podmínek ve věznicích nezávislými mezinárodními ani místními lidskoprávními skupinami, ani neumožnila jejich kontakt s vězni. Dle této zprávy „*[s]vévolné zatýkání a krátkodobé věznění bylo stále běžnou metodou, kterou státní orgány využívaly k potírání nezávislého veřejného projevu a politické činnosti. Policie má ze zákona rozsáhlé pravomoci při zastavování a vyslýchání občanů, jejich identifikaci, zatýkání a prohlídkách. [...] Policisté běžně nakrátko zadržovali občany a někdy vězněné osoby napadali. [...] Zadržené osoby lze ve vazbě kdykoliv vyslýchat, nemají právo dožadovat se přítomnosti právníka při vyslechu. Zadrženi mají právo nevyprávět, nicméně státní orgány nemají povinnost je o tomto právu informovat. [...] Státní orgány často ignorovaly předepsané postupy zatýkání, zadržovaly podezřelé osoby déle než 168 hodin, aniž by je informovaly*

*o důvodu zatčení, nebo jim umožnily kontakt s právníkem“.* Co se týče osob zadržovaných z politických důvodů, z této zprávy vyplývá, že vláda popírá, že by v zemi nějací političtí vězni byli, ale odmítá umožnit přístup do věznic. V této zprávě je dále konstatováno: „*Počet politických vězňů bylo složité zjistit. Nedostatečná transparentnost státních orgánů a systematické porušování práva na řádný proces zamlžovaly skutečnou podstatu vznešených obvinění, vyšetřování a stíhání, což orgánům umožňovalo stíhat a odsuzovat pokojně se projevující aktivisty lidských práv za páchaní trestné činnosti nebo „společenskou nebezpečnost“. [...] Političtí vězni informovali, že bývají dlouhodobě drženi v izolaci. Nedostávalo se jim stejné ochrany, jako měli ostatní vězni nebo zadrženi. Státní orgány také často odmítaly politickým vězňům umožnit návštěvy domova, účast na vězeňských vzdělávacích programech, telefonní hovory a někdy návštěvy příbuzných.“*

[65] Těto informacím o zemi původu, z nichž dle svého tvrzení žalovaný vycházel, stěžovatelova výpověď odpovídá, jelikož dle ní čelil, jakožto pro tamní režim „politicky nespolehlivá osoba“, obdobným represím ze strany kubánské policie, jako jsou ty, které tyto informace popisují. Jak již bylo konstatováno, skutečnost, že stěžovatel byl kubánskou policií držen ve vazbě, vyslýchán a byl pod její neustálou kontrolou, je závažným ukazatelem odůvodněnosti jeho obav z pronásledování z azylově relevantního důvodu, zvláště když na základě stěžovatelovy výpovědi ani obstaraných informací o zemi původu nelze tvrdit, že by existovaly závažné důvody se domnívat, že se toto pronásledování již nebude v budoucnu opakovat. Dle citovaných informací o zemi původu je běžnou praxí kubánské policie, že zadržené osoby nejsou oficiálně obviněny, takže argument žalovaného i městského soudu, že stěžovatel dosud nebyl z ničeho oficiálně obviněn, rozhodně nevede k závěru, že již nebude pro jemu připisovanou politickou orientaci nadále pronásledován.

[66] Naopak v případě souvislosti s důvodem pronásledování dle § 12 písm. a) zákona o azylu, resp. čl. 43 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), k jehož provedení do podústavního práva dané ustanovení zákona slouží, Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčit nemohl, neboť taková souvislost dosud v řízení prokázána nebyla. Jak již bylo konstatováno, uvedený důvod pronásledování, který je jednou z podmínek udělení tzv. ústavního azylu dle § 12 písm. a) zákona o azylu, se sice s důvodem pronásledování na základě zastávání politických názorů dle § 12 písm. b) zákona o azylu do určité míry překrývá, v žádném případě se však nejedná o totožné kategorie (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 Azs 104/2014-39). Jak Nejvyšší správní soud judikoval již v rozsudku čj. 2 Azs 45/2008-67, „*ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu musí být vykládáno souladně s čl. 43 Listiny základních práv a svobod a celkovou systematickou Listiny; za politická práva a svobody tudíž musejí být pokládána politická práva ve smyslu hlavy druhé oddílu druhého Listiny základních práv a svobod“.*

[67] Byť ani u uplatňování politických práv a svobod není třeba, aby se jednalo o činnost politicky významnou či přímo daný totalitní či autoritářský režim zásadně ohrožující, a plně postačí, pokud daná forma aktivity vyvolává pronásledování v dané zemi původu (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57), je v každém případě třeba, aby žadatel nějakou formu aktivity spočívající v uplatňování politických práv a svobod projevil. Judikatura totiž dospěla k závěru, že u ústavního azylu vzhledem k dikci čl. 43 Listiny i § 12 písm. a) zákona o azylu nepostačuje, aby původci pronásledování danou aktivitu spočívající v uplatňování politických práv a svobod žadateli pouze připisovali, aniž by ji žadatel skutečně vykonával (srov. usnesení NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 Azs 151/2015-36, a rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2019, čj. 9 Azs 381/2018-61). Zmíněnou faktickou pomoc opozičním představitelům, u níž stěžovatel nezmínil, že by byla jakýmkoli způsobem veřejně prezentována jakožto sdělení určitého postoje, a tím méně soukromou rodinnou oslavu, nelze bez dalšího považovat za výkon svobody projevu, práva shromažďovacího či spolčovacího či jiného politického práva nebo svobody ve smyslu hlavy druhé oddílu druhého Listiny (srov. obdobný závěr v rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2013, čj. 5 Azs 10/2012-68, č. 2918/2013 Sb. NSS).

[68] Byť tedy již Nejvyšší správní soud žalovanému vytkl, že podrobnosti týkající se zapojení stěžovatele do poskytování faktické pomoci kubánské opozici blíže nezjišťoval, a to ani upřesňujícími dotazy během pohovoru se stěžovatelem, musí zároveň opakovat, že z dosud provedeného dokazování souvislost mezi pronásledováním stěžovatele a azylově relevantním důvodem dle § 12 písm. a) zákona o azylu, na rozdíl od písmene b) téhož ustanovení, nevplynula.

[69] Pokud jde o možné důvody pro udělení doplňkové ochrany, přicházejí u žadatele v úvahu tehdy, pokud by bylo prokázáno, že mu v zemi původu, resp. v souvislosti s návratem do země původu hrozí skutečně nebezpečí

vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 zákona o azylu, a zároveň by nebyla prokázána dostatečná souvislost mezi působením této újmy a důvody pronásledování dle § 12 zákona o azylu. Je ovšem nutno podotknout, že hlavní důvod, který uváděl stěžovatel ve své žádosti, tedy hrozba příkoří spojená s jemu připisovanými politickými názory směřuje přednostně k udělení azylu, a nikoliv doplňkové ochrany, neboť souvislost s azylově relevantními důvody pronásledování dle § 12 písm. b) zákona o azylu je, jak již bylo vysvětleno, v případě, že nebude zpochybněn azylový příběh stěžovatele, zjevná.

[70] Pouze pro úplnost tedy Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud jde o skutečné nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu, tedy mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, trpí rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející řízení obdobnými nedostatky jako v případě hodnocení podmínek pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu; mj. žalovaný vůbec nehodnotil výše popisované podmínky panující v kubánských věznicích z hlediska uvedeného ustanovení, neboť dospěl k nesprávnému závěru, že stěžovateli další věznění v zemi původu nehrozí.

[71] Městský soud měl pro tyto v žalobě důvodně vytýkané vady rozhodnutí žalovaného zrušit, namísto toho zcela nesprávně aproboval závěry žalovaného a žalobními body, které se následně promítly do nyní posuzované kasační stížnosti, se v podstatě vůbec nezabýval.

[72] V uvedeném rozsahu tedy shledal Nejvyšší správní soud kasační námitky důvodnými, přičemž zdůrazňuje, že bude úkolem žalovaného v dalším řízení opětovně posoudit žádost stěžovatele v právním rámci nastíněném v tomto rozsudku, k čemuž si bude nutně obstarat nové, aktuální informace o zemi původu, jakož i ty, jež se adresně vztahují k období bezprostředně po smrti Fidela Castra a k opatřením v této souvislosti kubánským režimem uplatňovaným, dále provést doplňující pohovor se stěžovatelem, jakož i výslech svědka A. B. a všechny takto získané důkazy znovu pečlivě a objektivně vyhodnotit z hlediska možného nároku stěžovatele na udělení azylu dle § 12 zákona o azylu, jakož i případně doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud je zároveň nucen opět žalovanému důrazně připomenout závaznost svého právního názoru vysloveného v tomto rozsudku ve smyslu § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., jakož i skutečnost, že případné nerespektování tohoto závazného názoru žalovaným v dalším řízení by mohlo vést ke vzniku povinnosti správních soudů vyplývající z práva žadatele o mezinárodní ochranu na účinný opravný prostředek k soudu ve smyslu čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, jak byly interpretovány velkým senátem Soudního dvora v jeho rozsudku ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17, přímo udělit stěžovateli mezinárodní ochranu.