

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4 / 2023 / XXI. ROČNÍK / 30. 4. 2023

OBSAH

4449	Stavební zákon: žádost podílového spoluvlastníka o dodatečné povolení stavby; doklad o právu; dohoda podílových spoluvlastníků	256
4450	Provoz na pozemních komunikacích: čistota registrační značky.....	262
4451	Řízení před soudem: zastoupení právnickou osobou poskytující právní pomoc uprchlíkům či cizincům	266
	Mezinárodní ochrana: dočasná ochrana	266
4452	Daň z příjmu: peněžní odměny pro zaměstnance obchodních partnerů	274
4453	Rozšířený senát: vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu	280
4454	Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; úrok z vratitelného přeplatku; úrok z neoprávněného jednání správce daně.....	287
4455	Rozšířený senát: rozsah posouzení podkladů při přezkumu úkonů veřejné správy.....	292
4456	Pobyt cizinců: důvody znemožňující vycestování; zásada <i>non-refoulement</i>	299
	Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zajištění cizince.....	299
4457	Veřejné zdravotní pojištění: výjimečné případy hrazení zdravotních služeb jinak nehrazených.....	309
4458	Daň z přidané hodnoty: úrok z vratitelného přeplatku	314
4459	Životní prostředí: závazek ke snížení emisí skleníkových plynů	317

Stavební zákon: žádost podílového spoluvlastníka o dodatečné povolení stavby; doklad o právu; dohoda podílových spoluvlastníků

k § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017

I. Dohoda podílových spoluvlastníků o změně stavby, která je předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, je platným dokladem o právu ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, ačkoliv byla uzavřena mezi právními předchůdci stávajících podílových spoluvlastníků (účastníků správního řízení). Změna v okruhu podílových spoluvlastníků totiž není sama o sobě skutečností, v jejímž důsledku by zanikla závaznost dohody.

II. Z dokladu o právu ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, musí určitým a srozumitelným způsobem vyplývat, že byla uzavřena dohoda mezi účastníky soukromoprávních vztahů umožňující realizaci stavby, kdo tuto dohodu uzavřel a jaké stavby se týká. Obsahové nedostatky dokladu o právu nelze odstraňovat ve správním řízení dokazováním ke zjištění skutečného obsahu soukromoprávního ujednání.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2021, čj. 55 A 56/2019-48)

Prejudikatura: č. 1553/2008 Sb. NSS; č. 91/2012 Sb. rozh. obč.

Věc: J. V. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti 1) D. R. a 2) R. L., o dodatečné povolení stavby.

Městský úřad Poděbrady (dále jen „stavební úřad“) vydal v roce 1999 stavební povolení na stavební úpravy v podkroví domu č. p. XA na pozemku p. č. st. XB v k. ú. Poděbrady, spočívající ve vybudování sociálního zařízení a komory a ve stavební úpravě stávající místnosti. Jako investorky byly v rozhodnutí označeny D. V. a L. L. Následně došlo opakovaně k prodloužení lhůty pro dokončení stavby a ke změně stavebníka na žalobce. Podáním z června 2013 osoby zúčastněné na řízení požádaly stavební úřad, aby prověřil, zda stavební úpravy v nemovité věci probíhaly v souladu se stavebním povolením. Stavební úřad provedl v červenci 2013 kontrolní prohlídku stavby, při níž zjistil, že rozsah provedených stavebních prací neodpovídá stavebnímu povolení. Následně vyzval žalobce k zastavení stavebních prací, neboť jsou prováděny v rozporu se stavebním povolením.

V září 2013 podal žalobce žádost o dodatečné povolení změny stavby před jejím dokončením, v níž uvedl, že změny spočívají v rozšíření obytných místností ze stávající půdy a jejich účelem je zlepšit podmínky bydlení. K žádosti přiložil projektovou dokumentaci změny stavby zpracovanou v srpnu 2013. Zatímco podle původního stavebního povolení se mělo v prostoru půdy nacházet schodiště, chodba, koupelna, komora, pokoj a zbývající část půdy (o výměře 45,1 m²), podle navržené změny stavby by v tomto prostoru mělo být schodiště, chodba, koupelna, obývací pokoj s kuchyňským koutem, ložnice a zbývající část půdy (o výměře 31,7 m²). Nad tímto prostorem by navíc měl být vybudován ateliér a nově by měly být zbudovány dva vikýře.

Podle údajů uvedených v projektové dokumentaci a doložených výpisem z katastru nemovitostí byla v době zahájení řízení o dodatečném povolení změny stavby před dokončením stavba č. p. XA v podílovém spoluvlastnictví žalobce (podíl ¼), D. V. (podíl ¼), osoby zúčastněné na řízení 1) (podíl ⅜) a osoby zúčastněné na řízení 2) (podíl ⅛). Podle výpisu z katastru nemovitostí nabyly osoby zúčastněné na řízení své spoluvlastnické podíly na základě darovací smlouvy ke konci roku 2012 od L. L. Žalobce nabyl svůj spoluvlastnický podíl na základě darovací smlouvy z listopadu 2010 od D. V. Zatímco D. V. souhlasila s dodatečným povolením změny stavby, osoby zúčastněné na řízení nikoliv. V průběhu řízení nabyl žalobce i zbývající spoluvlastnický podíl D. V. ve výši ¼, a to darovací smlouvou s účinkem k počátku února 2017.

Stavební úřad nejprve změnu stavby dodatečně povolil, poté žádost o dodatečné povolení změny stavby zamítl a nařídil odstranit změnu stavby. Poté řízení o žádosti zastavil. Všechna tato rozhodnutí byla žalovaným zrušena a věc vždy byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. V průběhu řízení stavební úřad vyzval žalobce

k předložení dokladu podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, tedy souhlasu podílových spoluvlastníků se změnou stavby.

Žalobce k doložení souhlasu ostatních spoluvlastníků odkázal na ústřížek papíru založený ve spisu ke stavebnímu povolení, na němž je bez jakékoli souvislosti napsáno „souhlasím s půdní vestavbou“, k čemuž je připojeno jméno L. L. a datum 22. 11. 2000. Dále žalobce předložil kopii listiny obsahující tento text: „*Souhlasím se změnou rozměrů podlahové plochy na 15,5 m² v podkroví domu č. p. XA. Tento prostor bude sloužit jako kuchyně s jídelnou. Střešní okno bude nahrazeno vikýřem.*“ Následuje podpis „D. V.“ a údaj „V Poděbradech, 15. 10. 2001“. Pod tímto textem je podpis „L. L.“. Následně žalobce předložil kopii listiny datované dne 3. 2. 2011 s následujícím textem: „*Z důvodu dalšího přírůstku do rodiny Tě prosím o souhlas s výstavbou místnosti v prostoru hřebene nad současným podkrovním bytem. Tento prostor nebude přesahovat již stávající obytnou plochu.*“ Se značným odstupem je pod tímto textem uveden bez jakéhokoliv dovětku podpis „L. L.“.

Žalobce dále předložil prohlášení, v němž R. V. uvedla, že v lednu 2011 byla svědkyní ústní dohody mezi L. L., D. V. a žalobcem o tom, že bude provedeno rozšíření půdní vestavby o ateliér o výměře 20 m² umístěný v podkroví ve štítu nad oknem směrem do dvora s tím, že tento prostor bude užívat žalobce a jeho rodina. Vstup do tohoto prostoru byl zpřístupněn stahovacím schodištěm z chodby. V druhém prohlášení žalobce uvedl, že byl v říjnu 2001 svědkem ústní dohody mezi L. L. a D. V. (tehdejšími spoluvlastnicemi domu), že bude provedeno rozšíření půdní vestavby domu z původně projektované komory o výměře 5,3 m² na obývací pokoj s kuchyňským koutem o velikosti 15,5 m², a to na náklad žalobce, jenž měl vzniklý obytný prostor užívat. Dohoda měla zahrnovat též to, že polovina půdy bude přístupná přes chodbu po dohodě se žalobcem.

Dne 9. 1. 2019 vydal stavební úřad v pořadí poslední rozhodnutí, jímž zastavil řízení o žádosti o dodatečné povolení změny stavby před jejím dokončením podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V jeho odůvodnění uvedl, že v souladu se závazným právním názorem žalovaného vyzval žalobce k prokázání, že předložené kopie dokladů prokazující jeho právo ke stavbě splňují § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Žalobce na to reagoval předložením prohlášení J. B., V. M. a L. J, kteří v letech 2000 až 2001 prováděli stavební práce v půdních prostorech domu a byli svědky toho, jak bylo s L. L. dohodnuto přesné uspořádání prostoru stavby. Tato vyjádření však nespĺňovala požadavek stavebního zákona, tj. nepředstavovala souhlas vlastníka nemovité věci k záměru podle projektové dokumentace ze srpna 2013. Stavební úřad shrnul, že k žádosti o dodatečné povolení změny stavby před dokončením nebyl doložen souhlas vlastníků nemovitosti č. p. XA (souhlas paní L. L. z roku 2000 nelze dokladovat jako souhlas k dokumentaci pro dodatečné povolení změny stavby před dokončením z roku 2013), proto řízení zastavil.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 5. 2019 zamítl. V odůvodnění uvedl, že podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze stavbu prováděnou v rozporu se stavebním povolením povolit, pokud stavebník prokáže, že splnil všechny zákonné podmínky. Žalobce tak byl povinen předložit mj. doklad podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona prokazující souhlas spoluvlastníků nemovité věci s její změnou. Žalobce předložil souhlas předchozího spoluvlastníka (L. L.) ze dne 22. 11. 2000, v němž je uvedeno, že „*souhlasí s půdní vestavbou.*“ Z tohoto dokladu nebylo podle žalovaného patrné, že L. L. souhlasila i se změnou stavby, která je předmětem řízení o dodatečném povolení. Žalobce dále předložil tři prohlášení třetích osob, která měla potvrdit, že předchozí spoluvlastník (L. L.) souhlasil se změnou stavby. K tomu žalovaný dodal, že doklad podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nelze nahradit prohlášením třetích osob. Jednak čestná prohlášení nejsou důkazním prostředkem (viz rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 77/2005-43), jednak nelze souhlas podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona prokazovat svědeckou výpovědí třetích osob. Stavební úřad proto neměl povinnost třetí osoby vyslechnout. Nadto platí, že žalobcem předložené doklady nemohou prokázat splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, neboť neprokazují, že ostatní spoluvlastníci souhlasili se změnou stavby ke dni podání žádosti o dodatečné povolení, jak to vyžaduje právní úprava. Žalovaný dodal, že pokud žalobce nemohl získat souhlas spoluvlastníků nemovité věci (osob zúčastněných na řízení) s její změnou, měl podle § 1129 odst. 1 občanského zákoníku podat žalobu k civilnímu soudu, aby požadovaný souhlas svým rozsudkem nahradil.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, ve které v obecné rovině namítal, že napadené rozhodnutí bylo věcně nesprávné, nicotné pro jeho vnitřní rozpornost podle § 78 správního řádu, nepřezkoumatelné a řízení před stavebním úřadem bylo stiženo vadami, jež způsobily nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Žalobce dále tvrdil, že podmínka pro dodatečné povolení změny stavby dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona byla splněna předložením souhlasu přechodního spoluvlastníka nemovité věci (L. L.) se záměrem provést změnu stavby. Souhlas L. L. byl prokázán listinou ze dne 22. 11. 2000 a prohlášením svědkyně R. V. K prokázání totožné skutečnosti žalobce v květnu 2015 předložil další dvě listiny (souhlas D. V. a L. L. ze dne 15. 10. 2001 a souhlas L. L. ze dne 3. 2. 2011), jež byly nalezeny dodatečně při jeho stěhování. Stavební zákon pro souhlas podle § 110 odst. 2 písm. a) nestanoví žádnou zvláštní formu, a proto je třeba k těmto projevům vůle přistupovat podle § 4, § 545, § 556 a § 574 občanského zákoníku. Osoby zúčastněné na řízení jakožto právní nástupci L. L. musí podle žalobce akceptovat, že jejich právní předchůdkyně uzavřela dohodu o změně stavby. Pokud žalovaný tyto námitky v napadeném rozhodnutí odmítl, porušil zásadu materiální pravdy podle § 52 správního řádu. Nadto žalobce uvedl, že po celou dobu, kdy probíhaly stavební úpravy (od roku 2008 do roku 2013), osoby zúčastněné na řízení proti nim neuplatnily žádné námitky, a tudíž byla promlčena jejich možnost namítat, že se změnou stavby nesouhlasí. Žalobce uzavřel, že splnil všechny podmínky pro vydání dodatečného povolení změny stavby před jejím dokončením.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval argumenty uvedené v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobci se nepodařilo prokázat, že s dodatečným povolením změny stavby před jejím dokončením souhlasí podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona spoluvlastníci nemovité věci (osoby zúčastněné na řízení). Ačkoli žalobce doložil písemný souhlas předchozího spoluvlastníka stavby (L. L.) opatřený datem 22. 11. 2000, nebylo z něj patrné, co L. L. odsouhlasila. Souhlas podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nelze nahradit prohlášením třetích osob či jejich výpovědí. Žadatel je povinen předložit souhlas s dodatečným povolením změny stavby udělený osobami, které jsou spoluvlastníky nemovité věci ke dni podání žádosti. Pokud žalobce souhlas osob zúčastněných na řízení nezískal, mohl podat žalobu na nahrazení projevu vůle podle § 1129 občanského zákoníku. V řízení před civilním soudem by mohla mít prohlášení třetích osob význam.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[27] V prvé řadě soud posuzoval, jaké znění stavebního zákona se má na projednávanou věc aplikovat. Řízení o žádosti o dodatečné povolení změny stavby před jejím dokončením bylo zahájeno dne 26. 9. 2013, tj. po nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb. a před nabytím účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. Jelikož se podle čl. II bodu 10 zákona č. 225/2017 Sb. dokončí pravomocně neskončená řízení podle dosavadních předpisů, je třeba na danou věc aplikovat stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2017.

[28] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

[29] Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování*

námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

[30] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.*

[31] Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona *k žádosti o stavební povolení stavebník připojí doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, a je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu (dále jen „doklad o právu“).*

[32] Z citované právní úpravy vyplývá, že žadatel o dodatečné povolení stavby je povinen ke své žádosti doložit doklad o právu, pokud jej nelze ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem [§ 129 odst. 2 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Smyslem tohoto požadavku je zajistit, aby nebyly ve veřejnoprávní rovině povolovány stavby, které by byly (resp. v případě dodatečného povolení stavby již jsou) postaveny bez soukromoprávního titulu.

[33] V daném případě bylo možné dálkovým přístupem do katastru nemovitostí zjistit, že stavba, v níž byly provedeny stavební změny, které mají být dodatečně povoleny, je v podílovém spoluvlastnictví, přičemž spoluvlastnický podíl žalobce činil pouze ¼ (v průběhu řízení se velikost spoluvlastnického podílu žalobce zvýšila na ½). Spoluvlastník, který nemá většinový podíl, není oprávněn sám rozhodnout o nakládání se společnou věcí, které má podobu stavebních změn společné věci. Stavební úřad tedy postupoval správně, jestliže vyzval žalobce k předložení dokladu podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, jenž by osvědčoval rozhodnutí spoluvlastníků o provedení stavebních změn, o jejichž dodatečném povolení měl stavební úřad rozhodnout.

[34] S ohledem na časové souvislosti daného případu a tvrzení žalobce, že souhlas se stavebními změnami dala L. L., která v době zahájení řízení před stavebním úřadem již nebyla spoluvlastníkem, je pro posouzení věci z hlediska soukromého práva rozhodující úprava obsažená v zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku (dále jen „občanský zákoník u roku 1964“). Ten upravoval v § 139 odst. 2 způsob, jímž se rozhoduje o hospodaření se společnou věcí. Podle něj bylo k rozhodnutí o hospodaření se společnou věcí zapotřebí dosáhnout většiny počítané podle velikosti podílů; *při rovnosti hlasů nebo nedosáhne-li se většiny anebo dohody, rozhodne na návrh kteréhokoliv spoluvlastníka soud.* Judikatura nad rámec výslovné právní úpravy dovodila, že vedle hospodaření se společnou věcí existují úkony týkající se společné věci, které znamenají změnu její podstaty. Tyto úkony mohou být provedeny pouze se souhlasem všech spoluvlastníků, přičemž absenci souhlasu některého ze spoluvlastníků nelze překlenout rozhodnutím soudu. Stavební změny stavby podřazuje judikatura v závislosti na jejich charakteru buď pod změnu podstaty věci (v takovém případě je zapotřebí jednomyslné rozhodnutí všech spoluvlastníků), nebo pod hospodaření se společnou věcí (postačuje většinové rozhodnutí spoluvlastníků, popř. rozhodnutí soudu). Podrobněji k této otázce viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 22 Cdo 20/2011.

[35] Pro posouzení nyní projednávané věci není rozhodující, zda změna stavby, o jejíž dodatečné povolení žalobce žádal, je takového charakteru, že je potřeba ji považovat za změnu podstaty společné věci, či zda ji lze podřadit pod hospodaření se společnou věcí. Žalobce v řízení bez jakýchkoliv pochybností doložil, že se změnou stavby souhlasili spoluvlastníci, jejichž podíl činí v souhrnu jednu polovinu (J. V. a D. V., dříve patřil spoluvlastnický podíl ve výši ½ pouze D. V.). Za těchto okolností nelze hovořit o většinovém souhlasu spoluvlastníků, natož o jednomyslném rozhodnutí.

[36] Žalobce ve správním řízení i v žalobě tvrdí, že souhlas se změnou stavby, která byla předmětem řízení o dodatečném povolení, udělila právní předchůdkyně osob zúčastněných na řízení L. L., která původně vlastnila

spoluvlastnický podíl ve výši 1/2, avšak v době zahájení řízení o dodatečném povolení změny stavby již nebyla spoluvlastníkem (svůj podíl převedla na osoby zúčastněné na řízení). Žalovaný vyšel v napadeném rozhodnutí z toho, že k žádosti o dodatečné povolení změny stavby je třeba přiložit souhlas stávajících spoluvlastníků, nepostačuje prokázat souhlas jejich právní předchůdkyně. Ačkoliv žalovaný tento svůj závěr neodůvodnil, lze se domnívat, že vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, čj. 6 As 51/2005-122, č. 1553/2008 Sb. NSS, podle nějž může nájemce požádat o dodatečné povolení stavby, pokud předloží o tom písemnou dohodu s vlastníkem stavby, jímž je nutno rozumět osobu, která je vlastníkem stavby v době rozhodování stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby. Dohoda uzavřená nájemcem s předchozím vlastníkem nepostačuje. Rozšířený senát opřel své rozhodnutí o právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. 7. 2002, sp. zn. 26 Cdo 866/2002, zabývajícím se výkladem § 680 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964. Nejvyšší soud dovodil, že se vstupem nabyvatele nemovitosti do nájemního vztahu podle zmíněného ustanovení nemůže být spojen ten důsledek, že by na něho přešel závazek jeho právního předchůdce, který přesahuje rámec práv a povinností typických pro nájemní vztah (tedy těch, které tvoří jeho pojmové znaky). Tento rámec přesahuje např. závazek strpět změnu podstaty věci (její části), která je předmětem nájemního vztahu.

[37] Názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu založený výlučně na výkladu § 680 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964 nelze rozšiřovat na situace, které nesouvisí s nájmem. Ostatně sám rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vykládal § 58 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jenž upravoval podmínky, za nichž může být nájemce stavebníkem. V nyní projednávaném případě se jedná o vztah mezi spoluvlastníky, na který § 680 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964 nedopadá. Dohoda spoluvlastníků o hospodaření se společnou věcí je upravena v § 139 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964. Nejvyšší soud přitom dovodil, že dohoda spoluvlastníků je závazná i pro jejich právní nástupce. Dohodu spoluvlastníků o hospodaření se společnou věcí lze nahradit dohodou novou, většinovým rozhodnutím spoluvlastníků nebo se lze domáhat v případě změny poměrů nové úpravy hospodaření se společnou věcí rozhodnutím soudu. Změna v osobě jednoho ze spoluvlastníků ovšem sama o sobě bez dalšího není podstatnou změnou poměrů, která by měla vliv na závaznost smluvních projevů spoluvlastníků o hospodaření se společnou věcí (viz rozsudky ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. 22 Cdo 4455/2008, a ze dne 10. 10. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4201/2017). Princip vázanosti právních nástupců dohodou o hospodaření se společnou věcí, kterou uzavřel jejich právní předchůdce, je významný též z hlediska ochrany investic do společné věci, které jeden ze spoluvlastníků na základě uzavřené dohody již učinil (k různým modelům uplatňovaným ve vztahu k investicím jednoho ze spoluvlastníků do společné věci viz např. rozsudek NS ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3766/2011, č. 91/2012 Sb. rozh. obč.).

[38] Je tedy zřejmé, že pokud by byla mezi D. V. a L. L., právními předchůdkyněmi stávajících spoluvlastníků stavby, uzavřena dohoda o změně stavby, byla by taková dohoda závazná i pro jejich právní nástupce. To se týká i jednomyslného rozhodnutí o změně podstaty společné věci. Dohody o hospodaření se společnou věcí ani dohody o změně podstaty společné věci nepřekračují rámec základních vztahů vznikajících při naplňování podílového spoluvlastnictví, neexistuje tedy důvod, pro nějž by tyto dohody neměly být závazné též pro právní nástupce spoluvlastníků (na rozdíl od dohody o změně podstaty pronajaté věci jejím nájemcem), třebaže jim existence či obsah dohod nebyl znám. Opačný přístup by nepřiměřeným způsobem zasahoval do stability vztahů v rámci podílového spoluvlastnictví a poškoval práva spoluvlastníků.

[39] Žalovaný tedy dospěl k nesprávnému závěru, že k žádosti o dodatečné povolení změny stavby bylo třeba předložit souhlas udělený stávajícími spoluvlastníky (ke dni podání žádosti o dodatečné povolení změny stavby), zatímco souhlas předchozího spoluvlastníka nepostačuje. Třebaže je tento právní názor nesprávný, neshledal soud bez dalšího důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že se vypořádaly též s listinami předloženými žalobcem v průběhu správního řízení z toho pohledu, zda dokládají souhlas L. L. se změnou stavby.

[40] K listinám ze dne 15. 10. 2001 a 3. 2. 2011 se stavební úřad vyjádřil v rozhodnutí ze dne 10. 8. 2015. V něm uvedl, že listina ze dne 15. 10. 2001 není dostatečná, neboť v ní není uvedeno, jaká podlahová plocha by měla být rozšířena na 15,5 m², přičemž projektová dokumentace ke změně stavby byla vyhotovena až v červenci 2013. Z listiny ze dne 3. 2. 2011 není zřejmé, kdo a koho žádá o výstavbu místnosti v prostoru hřebene, a již

vůbec z ní nevyplývá souhlasné stanovisko. Listinu tak lze považovat za pouhou žádost o souhlas. V odůvodnění rozhodnutí ze dne 8. 12. 2015 žalovaný uvedl, že doklad o právu nelze nahradit svědeckou výpovědí. Tento právní názor převzal stavební úřad v usnesení ze dne 10. 8. 2016. Doplnil, že listiny ze dne 15. 10. 2001 a 3. 2. 2011 nelze považovat za doklad o právu stavby mimo jiné proto, že není zřejmé, k jakému stavebnímu záměru byl souhlas vydán, přičemž projektová dokumentace byla zhotovena až v srpnu 2013, tedy dva a půl roku po vyhotovení listiny ze dne 3. 2. 2011. V prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad uvedl, že prohlášení J. B., V. M. a L. J. nejsou souhlasem vlastníka nemovitosti k záměru a souhlas L. L. z roku 2000 nelze považovat za souhlas k dokumentaci pro dodatečné povolení změny stavby z roku 2013. V rozhodnutí ze dne 7. 5. 2019 žalovaný vyložil, že doklad o právu nelze nahradit prohlášením třetích osob či jejich svědeckou výpovědí.

[41] Byť se správní orgány nevypořádaly s předloženými listinami a dalšími navrženými důkazy koncentrovaným způsobem, lze z jejich rozhodnutí (v kontextu obsahu správního spisu, zejména odůvodnění předchozích rozhodnutí) dovodit, jak hodnotily listiny, jež měla podepsat L. L., a z jakého důvodu nepovažují za relevantní listiny vyhotovené třetími osobami, resp. provedení jejich výslechu.

[42] Soud se ztotožňuje s tím, jak správní orgány hodnotily listiny, na nichž je uvedeno jméno L. L. Obsah listiny ze dne 22. 11. 2000, jíž L. L. souhlasila s půdní vestavbou, je zcela neurčitý. I kdyby z něj bylo možné dovodit, že souhlasí s půdní vestavbou v domě č. p. XA, není zřejmé, jak má tato půdní vestavba vypadat, tedy zda jde o vestavbu v podobě dle stavebního povolení, nebo v nějaké změněné podobě. Pokud jde o listinu ze dne 15. 10. 2001, z té je zřejmé, že se týká podkroví domu č. p. XA. I kdyby bylo možné dovodit, že „*změnou rozměrů podlahové plochy na 15,5 m²“ se rozumí rozšíření podlahové plochy bytu v půdním prostoru na úkor zbývající části půdního prostoru, jež není součástí bytu, nepokrývá tento souhlas další část změny stavby, kterou je realizace ateliéru pod hřebenem střechy. Tedy ani za předpokladu, že by bylo možné překlenout pochybnosti o obsahu souhlasu dané neurčitostí shora uvedené formulace, nelze dovodit, že se souhlas vztahuje na zhotovení ateliéru. Předmětem dodatečného povolení změny stavby byl přitom i ateliér v prostoru hřebene střechy s dalším vikýřem. Listinu tak nelze považovat za dostatečný doklad o právu pro účely řízení o dodatečném povolení změny stavby, jak byla vymezena v projektové dokumentaci ze srpna 2013. Listinu ze dne 3. 2. 2011, která se týká výstavby místnosti v prostoru hřebene nad současným podkrovním bytem, nelze vůbec považovat za dohodu či souhlas, nýbrž pouze za žádost o udělení souhlasu. Připojení podpisu „L. L.“ nedokládá vyjádření souhlasu s žádostí, nehledě na to, že není zřejmé, kdo požádal o souhlas a koho.*

[43] Žalobce namítá, že správní orgány měly tyto listiny vyložit podle § 4, § 545, § 556 a § 574 občanského zákoníku z roku 2012 v jeho prospěch. K tomu soud uvádí, že ačkoliv doklad o právu je zpravidla soukromoprávním ujednáním, jehož obsah je třeba vykládat podle pravidel pro interpretaci právních úkonů (všechny listiny byly vyhotoveny za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964), nelze pominout, že takový doklad musí být předně určitý a srozumitelný. Doklad o právu má zpravidla dvě funkce: jednak uspořádává soukromoprávní poměry mezi vlastníkem (spoluvlastníky) a stavebníkem, jednak dokládá stavebnímu úřadu existenci soukromoprávního titulu pro realizaci stavby. Právě z druhého hlediska hodnotí doklad o právu stavební úřad. Není-li z dokladu o právu bez dalšího zřejmé, že je stavebník oprávněn uskutečnit určitou stavbu a o jakou stavbu se jedná (stavba musí být přesně specifikována), nelze jej mít za dostatečný (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2017, čj. 4 As 180/2017-54). Po stavebním úřadu nelze požadovat, aby za účelem objasnění skutečné vůle osob, které doklad o právu vyhotovily, ovšem svoji vůli do jeho obsahu nepromítly dostatečně jasně, určitě či srozumitelně, vedl dokazování, např. výslechem svědků. Není úkolem stavebního úřadu nalézat, co bylo mezi vlastníkem (spoluvlastníky) nemovitosti a stavebníkem ujednáno, a jak by tedy měl být doklad o právu, jehož obsah není dostatečně jasný, určitý či srozumitelný, vykládán. Jeho úkolem je toliko ověřit prostřednictvím dokladu o právu, že stavebník má soukromoprávní titul k realizaci stavby, která je předmětem řízení před stavebním úřadem. Správní orgány přitom hodnotily obsah listin opatřených podpisem „L. L.“ jako jakýkoliv jiný listinný důkaz, přičemž soud se s jejich hodnocením ztotožnil (viz výše). Soudu není zřejmé, proč by měl tyto listinné důkazy vykládat ve prospěch žalobce (tedy přijmout jeho tezi, že obsahem listin je souhlas L. L. se změnou stavby odpovídající projektové dokumentaci ze srpna 2013, třebaže nemá oporu v jejich textu) a podle zásady *in dubio mitius*, neboť listiny odrážejí obsah soukromoprávních dohod (horizontálních právních vztahů), jejichž účastníci požívají totožné právní ochrany, a nejsou výsledkem vrchnostenského působení veřejné moci vůči žalobci.

[44] Soud se ztotožňuje též s názorem správních orgánů, že absenci dokladu o právu nelze nahradit prohlášením svědků (ať již v písemné podobě, nebo získané jejich výsledkem ve správním řízení). Jak vyplývá z použitelné právní úpravy, doklad o právu je nezbytnou náležitostí žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavební zákon předpokládá listinnou podobu dokladu o právu. Úkolem stavebního úřadu je ověřit existenci soukromoprávního titulu stavebníka, předložený doklad o právu hodnotí jako jakýkoliv jiný důkaz, neověřuje však platnost titulu. Posouzení soukromoprávní roviny vlastnických vztahů stavebním úřadem probíhá pouze do té míry, že správní orgány ověří doložení dokladu o právu k žádosti o dodatečné stavební povolení a v případě jeho absence vyzvou žadatele k odstranění vad žádosti (rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2020, čj. 2 As 426/2018-49, a ze dne 11. 1. 2021, čj. 3 As 135/2018-36). Není úkolem stavebního úřadu vést dokazování za účelem zjištění, zda byla uzavřena dohoda mezi spoluvlastníky a co bylo jejím obsahem. Je na stavebníkovi, aby si v návaznosti na uzavření dohody spoluvlastníků, nebyla-li uzavřena v písemné formě, zajistil pro účely řízení podle stavebního zákona doklad o právu, jímž stavebnímu úřadu prokáže existenci soukromoprávního titulu k provedení stavby (může mít např. podobu souhlasného vyjádření vyznačeného na projektové dokumentaci). Nemá-li stavebník takový doklad o právu k dispozici, a tedy nemůže splnit požadavek dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, jde tato skutečnost k jeho tíži. Tento nedostatek nelze nahradit tím, že by rozsah činnosti stavebního úřadu byl rozšířen o dokazování skutečnosti, zda byla uzavřena dohoda spoluvlastníků a co bylo jejím obsahem. Nejsou-li stávající spoluvlastníci ochotni vyhotovit pro účely řízení podle stavebního zákona doklad o právu, musí žalobce hledat ochranu svých práv plynoucích z dohody o změně stavby, která byla dle jeho tvrzení uzavřena mezi všemi spoluvlastníky a je závazná i pro jejich právní nástupce, u soudu v občanském soudním řízení. Stavebnímu úřadu nenáleží řešit spor mezi spoluvlastníky o existenci dohody o změně stavby.

[45] Soud uzavírá, že správní orgány dospěly ke správnému závěru, že žalobce nepředložil doklad o právu týkající se změny stavby, o jejíž dodatečné povolení žádal, přičemž nebylo úkolem stavebního úřadu vést dokazování (výsledkem svědků, popř. účastníků) ke zjištění skutečnosti, zda byla mezi spoluvlastníky uzavřena dohoda o změně stavby. Nelze proto přisvědčit ani tvrzení žalobce, že splnil veškeré podmínky pro dodatečné povolení změny stavby, takže napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání.

[46] Žalobci nelze přisvědčit ani v tom, že by se právo osob zúčastněných na řízení nesouhlasit se změnou stavby promlčelo v důsledku toho, že po dlouhou dobu proti provádění stavby nic nenamítaly (ani jejich právní předchůdkyně). Předně není soudu zřejmé, z čeho žalobce dovozuje, že by právo osob zúčastněných na řízení jakožto účastníků řízení o dodatečné povolení změny stavby uplatnit v řízení námitky podléhalo promlčení. Námitky jsou procesním institutem spojeným s řízeními podle stavebního zákona a svým charakterem se jedná o vyjádření k věci, která je předmětem řízení. Uplatnění procesních práv nepodléhá promlčení. Má-li žalobce na mysli, že mu v rovině hmotného práva vzniklo soukromoprávní oprávnění provést změnu stavby v důsledku toho, že osoby zúčastněné na řízení (ani jejich právní předchůdkyně) nevystoupily proti její realizaci, jedná se o otázku zcela nevýznamnou pro toto řízení. Jak soud uvedl již výše, řízení o dodatečném povolení změny stavby není tím řízením, v němž by mělo být nalézáno, zda žalobci vzniklo právo provést změnu stavby (např. konkludentním uzavřením dohody spoluvlastníků). Především je ovšem třeba uvést, že řízení bylo stavebním úřadem zastaveno z důvodu, že žalobce nepřiložil k žádosti její nezbytnou náležitost (doklad o právu). Zastavení řízení tak není reakcí na námitky osob zúčastněných na řízení, nýbrž nevyhnutelným následkem toho, že předložená žádost nebyla úplná pro chybějící doklad o právu, přičemž tento nedostatek se nepodařilo odstranit ani na výzvu stavebního úřadu. (...)

Provoz na pozemních komunikacích: čistota registrační značky

k § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Ustanovení § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je nutno vykládat s ohledem na jeho smysl a účel tak, aby přehnaně přísný požadavek na pečlivost při péči o čistotu registrační značky nevedl k nepřiměřenému zpomalení dopravy častým přerušováním jízdy a snížení jízdního komfortu řidičů v podmínkách, v nichž není rozumné často vystupovat z auta. Za špatných povětrnostních podmínek postačí, pokud řidič značku zkontroluje a případně očistí v situacích, kdy to může učinit bez nedůvodné ztráty komfortu, například při tankování paliva nebo jiné podobné zastávce vyvolané okolnostmi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2022, čj. 2 As 187/2021-20)

Prejudikatura: č. 6132/26 Boh. A.

Věc: M. R. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2019, kterým žalovaný změnil k odvolání žalobce rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 27. 6. 2018. Městský úřad tímto rozhodnutím uznal žalobce vinným tím, že dne 6. 3. 2018 v 8:29 hod. v katastru obce Buchlovice na silnici I/50 u odbočky na hrad Buchlov řídil ve směru od Brna osobní motorové vozidlo, přičemž překročil nejvyšší povolenou rychlost stanovenou místní úpravou provozu na pozemních komunikacích na 70 km/h nejméně o 21 km/h, čímž porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, a tak se z nedbalosti dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4. zákona o silničním provozu (výrok I. 1.), a dále tím, že měl na tomto vozidle přední tabulku registrační značky opatřenou sněhovou krustou tak, že byla znemožněna její čitelnost, čímž porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu s odkazem na § 32 odst. 2 vyhlášky č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel, a tím se dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o silničním provozu, neboť v provozu na pozemních komunikacích řídil vozidlo, jehož tabulka registrační značky byla upravena tak, že byla nečitelná (výrok I. 2.). Za uvedené přestupky uložil městský úřad žalobci pokutu ve výši 6 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

Žalovaný k odvolání žalobce výrok o vině I. 2. změnil tak, že žalobce přestupek spáchal z nedbalosti; ve zbytku odvolání zamítl.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 17. 6. 2021, čj. 32 A 50/2019-43, žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

Krajský soud uvedl, že v rámci náležitého zjištění skutkového stavu by se měla pozornost zaměřit také na okolnosti, za kterých mohlo či mělo ke vzniku negativního následku dojít, neboť jediné ve spojení s tím je možné posoudit, zda obviněný naplnil skutkovou podstatu vytýkaného přestupku také po stránce subjektivní. V případě nevědomé nedbalosti to znamená, zda ač o protiprávním stavu nevěděl, vědět měl a mohl. Kritériem pro posouzení toho, zda jde o nedbalost, nebo o jednání nezaviněné, je zachování potřebné míry opatrnosti. Je-li při absenci vůle spáchat přestupek zachována potřebná míra opatrnosti ve vazbě na způsobení následku v podobě porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, nelze dovést přestupkovou odpovědnost.

Dále krajský soud doplnil, že zimní podmínky jsou v zimním období relativně obvyklým jevem. Samotné sněžení, teploty kolem 0 °C a mokrá či zasněžená vozovka nemohou bez přistoupení dalších důležitých okolností vést k povinnosti řidiče během jízdy pravidelně zastavovat vozidlo a kontrolovat stav registračních značek. Okolnosti, které mohou založit důvodnou pochybnost o čitelnosti tabulky registrační značky, nemohou spočívat v existenci povětrnostních podmínek, které jsou v daném období roku běžné a zpravidla při nich ke vzniku nežádoucího následku v podobě znečitelnění registrační značky nedochází. Žádné neobvyklé okolnosti, které by mohly v žalobci nastiňněné pochybnosti vzbudit, správní orgány neuvedly (krom toho, že měl žalobce předpokládat, že k námraze registrační značky dojde, a domněnek o záměrném jednání žalobce). Dle krajského soudu za daných skutkových okolností proto nešlo konstruovat povinnost žalobce (ale *de facto* povinnost každého účastníka silničního provozu) při jednorázové cestě v zimním období za sněžení, deště či vozovky, která není suchá, v pravidelných intervalech vozidlo zastavovat a kontrolovat stav registrační značky.

Žalovaný tak dle krajského soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí neprokázal subjektivní stránku přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o silničním provozu, tj. zavinění žalobce alespoň ve formě nevědomé nedbalosti.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítal, že ve správním řízení prokázal zavinění žalobce při porušení zákona přinejmenším ve formě nevědomé nedbalosti. Žalobce sice nevěděl, že má registrační značku tak zašpiněnou, že je znemožněna její čitelnost, ale vzhledem k panujícím povětrnostním podmínkám, právě proto, že byly pro danou roční dobu obvyklé, mohl předpokládat, že k zašpinění registrační značky dojde do takové míry, že nebude čitelná za snížené viditelnosti na vzdálenost nejméně 40 metrů. Žalobce přitom projížděl úsekem, na němž se vyskytovaly smíšené srážky, v pracovní den, kdy lze očekávat na dálnici D1 koncentraci kamionů, od jejichž kol odlétává zašpiněný sníh a voda. Žalobce navíc musel i u projíždějících vozidel v protisměru vidět, že mají znečištěnou registrační značku, pokud tvrdil, že na Vysočině padal mokrý sníh.

Stěžovatel dále uvedl, že zatímco v případě, že stále panují nepříznivé klimatické podmínky, nemá význam kontrolovat stav registrační značky, pokud tyto podmínky pominou, je již možné oprávněně požadovat, aby čitelnost registrační značky řidič zkontroloval a případně obnovil. V opačném případě by zavinění pachatele v případě přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o silničním provozu bylo možno dovodit jen zcela výjimečně, čímž by se ustanovení stalo do značené míry obsoletním.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud nikterak nerozporoval, že jízda s nečitelnou (zakrytou, zasněženou, znečištěnou) registrační značkou je přestupek; poukázal však na to, že přestupkem je jen takové jednání, u něž je prokázáno zavinění, tedy takové jednání, kde (z hlediska relevance pro posuzovanou věc) nezachová pachatel potřebnou míru opatrnosti. Krajský soud pak, z pohledu žalobce zcela logicky, poukázal na to, že pokud nenastala žádná okolnost, pro kterou by se žalobce mohl domnívat, že jeho značka bude znečištěná, neměl důvodu zastavovat a stav registrační značky opětovně kontrolovat.

Podle žalobce byla kasační argumentace dezinterpretací rozsudku krajského soudu. Krajský soud nijak nepochyboval obecnou povinnost řidiče postupovat přiměřeně opatrně, poukázal však na to, že řidiče lze za jízdu s nečitelnou registrační značkou potrestat jen tehdy, pokud nezkontroluje vozidlo před jízdou nebo pokud v průběhu jízdy nejedná přiměřeně opatrně, přičemž dovodil, že v posuzované věci žalobce přiměřeně opatrně jednal, neboť mu nevystal žádný závdavek k domněnce, že registrační značka bude sněhem znečištěná. Žalobce tedy neměl důvod se domnívat, že by jeho registrační značka mohla být nečitelná (neprojel např. žádným bahnem či neošetřenou zasněženou cestou), a tedy nelze tvrdit, že by nezachoval přiměřenou míru opatrnosti.

Nebylo tedy pravdivé ani následné tvrzení žalovaného, že žalobce mohl předpokládat, že dojde k zašpinění jeho registrační značky, a měl si tohoto zašpinění povšimnout u vozidel jedoucích v protisměru. Žalobci nebylo zřejmé, jak mohl vnímat registrační značky vozidel jedoucích na dálnici v protisměru, když jsou protisměrné jízdní pruhy odděleny svodidly, případně křovím. To, zda si případně žalobce všiml či ne všiml registračních značek protijedoucích vozidel poté, co sjel z dálnice (kde převažuje lokální provoz), již nebylo v řízení o kasační stížnosti posuzovat, neboť správní orgány takový argument nepředkládaly v průběhu přestupkového řízení, a žalobce na něj nemohl reagovat. Totéž mělo platit i o argumentu žalovaného, že žalobce mohl kontrolovat stav ostatních registračních značek ve svém zpětném zrcátku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[16] V nyní projednávané věci je předmětem sporu mezi účastníky pouze to, zda stěžovatel dostatečným způsobem prokázal naplnění subjektivní stránky přestupku (zavinění) podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o silničním provozu, alespoň ve formě nevědomé nedbalosti.

[17] Stěžovatel v podstatě rozporuje argumentaci krajského soudu, podle které jsou zimní podmínky v zimním období relativně obvyklým jevem a samotné sněžení, teploty kolem 0 °C a mokrá či zasněžená vozovka nemohou bez přistoupení dalších důležitých okolností vést k povinnosti řidiče během jízdy pravidelně zastavovat

vozidlo a kontrolovat stav registračních značek. Stěžovatel však pomíjí argumentaci krajského soudu vztahující se k otázce, jaké chování naplní znaky nedbalostního zavinění při naplnění objektivní stránky přestupku.

[18] Krajský soud vyložil, že přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o silničním provozu vyžaduje zavinění; odpovědnost za jednání naplňující znaky tohoto přestupku není objektivní. Je tedy nepravdivé tvrzení stěžovatele, že odpovědnost za nečitelnou registrační značku nese řidič vždy. Odpovědnost by mohl nést řidič tehdy, pokud přinejmenším mohl vědět, že jeho chování naplňuje objektivní stránku přestupku. Krajský soud k tomu doplnil, že tomu je tak pouze tehdy, pokud není zachována potřebná míra opatrnosti; konkrétně v případě žalobce by tomu bylo, pokud by s ohledem na povětrnostní a klimatické podmínky mohl při zachování rozumné míry opatrnosti předpokládat, že dojde ke zhoršení čitelnosti jeho registrační značky.

[19] Stejným způsobem se vyjádřil také Nejvyšší správní soud v účastníky řízení i krajským soudem citovaném rozsudku ze dne 20. 9. 2016, čj. 6 As 65/2016-31, podle něhož „[i] když je předmětná skutková podstata přestupku (řízení vozidla, na němž není umístěna tabulka státní poznávací značky, resp. ‚registrační značka‘) koncipována jako nedbalostní, z povahy věci je zřejmé, že vědomě kontrolovat přítomnost registračních značek na vozidle bude řidič zpravidla jen tehdy, pokud se vyskytne nějaká okolnost, která může založit důvodnou pochybnost, zda daná značka nebyla odmontována nebo neupadla“. Analogicky přitom Nejvyšší správní soud hodnotí i nyní projednávanou věc – kontrolovat registrační značku k prevenci její nečitelnosti v průběhu jízdy, pokud před jejím zahájením kontrolu již provedl a žádné nedostatky neshledal, bude řidič zpravidla pouze tehdy, pokud s ohledem na povahu provozních podmínek bude důvodně domnívat se, že došlo k nějaké změně v čitelnosti dopravní značky. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že samotná skutečnost, že se v daný den pohybovaly teploty okolo bodu mrazu a na vozovce se mohl vyskytovat mokry sníh, je v zimním období tak běžným jevem, že bez přistoupení dalších okolností nebylo možno dojít k závěru, že by žalobci mohly vyvstat důvodné pochybnosti o čitelnosti jeho registrační značky. Stěžovatel přitom úvahy krajského soudu rozporuje zčásti argumentací kruhem a zčásti argumentací, která vůbec nebyla předmětem úvahy správního orgánu o naplnění subjektivní stránky přestupku, nadto spekulativní.

[20] Argumentace kruhem spočívá v tom, že stěžovatel v podstatě tvrdí, že je zjevné, že panovaly podmínky, v nichž žalobce mohl předpokládat, že dojde ke snížení čitelnosti registrační značky, neboť došlo ke snížení čitelnosti registrační značky. Stěžovatel uvádí, že „je obecně známou skutečností, že od kol vozidel odletuje špinavý sníh a voda, kdy vzdálenost se zvyšuje s rostoucí rychlostí vozidel, takže roste pravděpodobnost, že odstřík dopadne na vozidlo jedoucí za nimi. Že tomu tak bylo i v projednávaném případě, je evidentní z černých usazenin nejen na tabulce registrační značky, ale i na masce vozidla.“ Takovou argumentaci, podle které je zjevné, že šlo předpokládat, že k něčemu dojde, protože k tomu došlo, nelze akceptovat. Z toho, že k něčemu došlo, lze toliko vyjít při zkoumání, zda okolnosti, za nichž k tomu došlo, jsou takové, že ten, kdo měl povinnost nežádoucím následkem bránit, mohl a měl rozpoznat, že k tomu dojít může, a že – a to především – po něm bylo možno spravedlivě požadovat, aby nastání nežádoucího následku nedopustil. To, jak obezřetně a agilně a s jakou mírou „předběžné opatrnosti“ si má řidič počínat v situacích podobných té, v níž se ocitl žalobce, má být přitom posuzováno s ohledem na podmínky běžného lidského života. Musí být tedy mj. uváženo, zda je vskutku přiměřené v zimních podmínkách po řidičích požadovat časté kontroly, zda nemají znečištěné registrační značky.

[21] Přísnost, s níž na věc pohlížel rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 1926, sp. zn. 25559/26, č. 6132/26 Boh. A, již stěží obстоjí v současných poměrech. Soud tehdy uvedl, že „mají býti značky a rozeznávací znamení na jízdních silostrojích udržovány v dobrém stavu a dobře čitelné. Třeba-li toho, mají býti očistovány za jízdy často od prachu a silničního bláta. Tímto kategorickým předpisem je uživateli silostroje uložena povinnost postarati se o tom, aby značky byly vždy čitelné, a to vjsovně i tenkrát, když následkem zvláštních okolností - blátivosti cesty - jest k tomu účelu třeba, aby značky i za jízdy byly často očistovány. Skutková podstata přestupku tohoto předpisu jest tedy dána, neučinil-li uživatel silostroje opatření takové, aby značky zůstaly stále čitelné.“ Takto absurdně přísný požadavek na pečlivost při péči o čistotu značky by vedl k nepřiměřenému zpomalení dopravy častým přerušování jízdy a snížení jízdního komfortu řidičů v podmínkách, v nichž není rozumné často vystupovat z auta. Povinnost mít značku čistou má jistě význam pro kontrolu pohybu vozidel na pozemních komunikacích, za špatných povětrnostních podmínek však může v určité míře krátkodobě ustoupit řidičskému komfortu. Postačí tedy, pokud

řidič značku zkontroluje a případně očistí v situacích, kdy to může učinit bez nedůvodné ztráty komfortu, například při tankování paliva nebo jiné podobné zastávce vyvolané okolnostmi.

[22] Stěžovatel dále argumentuje tím, že žalobci muselo být zjevné, že může dojít ke snížení viditelnosti jeho registrační značky, neboť žalobce řídil v denní době, kdy se na dálnici D1 muselo nacházet mnoho kamionů, od nichž musel odlétat špinavý sníh, který mohl být příčinou zašpinění registrační značky stěžovatele, a že musel vidět při jízdě jiná vozidla se zašpiněnými registračními značkami. V první řadě je potřeba uvést, že tyto úvahy vůbec nebyly předmětem napadeného zrušeného rozhodnutí. Nadto je tato argumentace toliko spekulací vycházející z představ stěžovatele o obvyklém běhu věcí při zimním provozu na dálnicích a silnicích. Pokud by stěžovatel chtěl těmito úvahami podepřít svůj závěr o zavinění přestupku, bylo by k tomu třeba konkrétnějších informací o povětrnostních podmínkách na rozhodných pozemních komunikacích v daný den, z nichž by plynulo, jaký charakter znečištění mohla okolní vozidla „produkovat“ a jak intenzivně, a tím případně znečistit registrační značku vozidla žalobce.

[23] Krajský soud shledal, že v přestupkovém řízení muselo být s praktickou jistotou prokázáno, že na vozovce panovaly takové podmínky, aby žalobce musel při vynaložení přiměřené míry obezřetnosti vědět, že se dopouští jednání naplňujícího znaky přestupku. To prokázáno nebylo. Závěr krajského soudu je správný.

[24] Tím samozřejmě Nejvyšší správní soud nemíní snižovat míru odpovědnosti, kterou řidiči nesou za to dodržování pravidel silničního provozu; pouze se ztotožňuje s krajským soudem, že v nyní projednávané věci ze správního spisu nevyplývá, že by tuto míru odpovědnosti žalobce nedodržel. K tomu, aby bylo možné dojít k opačnému závěru, přitom není nezbytné, jak uvádí stěžovatel s poukazem na argumentaci krajského soudu, aby nastaly nějaké „speciální a výjimečné“ okolnosti. V tomto ohledu je potřeba výklad krajského soudu mírně korigovat. Souběh více okolností může být pro dané období zcela standardním. Je však potřeba prokázat, že právě pro tento souběh okolností bylo možné po osobě, která naplnila objektivní stránku skutkové podstaty přestupku, požadovat přiměřenou míru obezřetnosti k tomu, aby se takovému jednání vyhnula. V nyní projednávané věci však jako takové okolnosti nestačí skutečnost, že se teplota vzduchu pohybovala okolo bodu mrazu a že padaly smíšené srážky. Jak správně krajský soud podotkl, takové podmínky jsou v zimním období poměrně běžné, přesto nelze na krajnicích silnic, benzinových stanicích či odstavných plochách sledovat zástupy řidičů očišťujících registrační značky svých vozidel.

4451

Řízení před soudem: zastoupení právnickou osobou poskytující právní pomoc uprchlíkům či cizincům

Mezinárodní ochrana: dočasná ochrana

k § 35 odst. 5, § 79 a § 82 soudního řádu správního

I. Právnické osoby podle § 35 odst. 5 s. ř. s. mohou zastupovat cizince též v řízeních o nečinnostní (§ 79 s. ř. s.) či zásahové žalobě (§ 82 s. ř. s.), týká-li se žaloba oblastí vyjmenovaných v § 35 odst. 5 s. ř. s.

II. Věci dočasné ochrany jsou věcmi mezinárodní ochrany ve smyslu § 35 odst. 5 s. ř. s., proto cizince i v těchto věcech může zastupovat právnická osoba podle § 35 odst. 5 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, čj. 10 As 290/2022-30)

Prejudikatura: č. 1724/2008 Sb. NSS, č. 3152/2015 Sb. NSS, č. 4084/2020 Sb. NSS a č. 4370/2022 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 17. 2. 2009, *Elgafaji* (C-465/07) a ze dne 30. 1. 2014, *Diakité* (C-285/12).

Věc: a) I. S. a b) I. S. proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Plzeňského kraje, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Po začátku ruské agrese proti Ukrajině v únoru 2022 byl v Evropské unii na základě rozhodnutí Rady (EU) 2022/382¹⁾ poprvé aktivován režim tzv. dočasné ochrany upravený směrnicí 2001/55/ES²⁾ (směrnice o dočasné ochraně), zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, a speciálně přijatým zákonem č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“). V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval dvěma procesními otázkami, které souvisí s žádostmi o dočasnou ochranu a následným soudním přezkumem postupu správních orgánů. Konkrétně Nejvyšší správní soud zkoumal, zda lze na soudní řízení týkající se dočasné ochrany nahlížet jako na *věc mezinárodní ochrany* podle § 35 odst. 5 s. ř. s., a zda proto žalobce v takovém řízení může zastupovat Organizace pro pomoc uprchlíkům. Současně Nejvyšší správní soud vyjasnil, že právnické osoby podle § 35 odst. 5 s. ř. s. mohou (ve vymezených oblastech) zastupovat žalobce nejen v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ale také v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

Žalobci (matka s nezletilým synem) jsou ukrajiniští občané. Na začátku srpna 2022 přicestovali z Ukrajiny do Česka a v KACPU (Krajském asistenčním centru pomoci Ukrajině) v Plzni požádali o dočasnou ochranu. Podle žaloby ale pracovník žalované nedokázal ověřit, kdy žalobci překročili hranice Ukrajiny a Schengenského prostoru (a zda tak splňují podmínku stanovenou v čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382, že z Ukrajiny odešli *dne 24. února 2022 nebo po tomto datu*). Žádosti o dočasnou ochranu jim proto žalovaná vrátila jako nepřijatelné. Na konci srpna 2022 žalobci požádali o dočasnou ochranu znovu, tentokrát v doprovodu pracovníka Organizace pro pomoc uprchlíkům. Vysvětlili, že nemají cestovní pasy a na ukrajinsko-polskou hranici je dovezl dobrovolník. Předali též další doklady o svém předchozím pobytu na Ukrajině. Pracovníci žalované jim přesto znovu vrátili žádosti jako nepřijatelné. Žalobci ale tvrdili, že žalovaná jim ve skutečnosti chybně vrátila *původní* žádosti, nikoliv ty nově podané. *Opakované* žádosti pracovníci žalované vůbec nezpracovali, nepřevzali doklady o okamžiku přechodu hranic a o těchto žádostech žalovaná nevedla žádné řízení.

Žalobci následně podali žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., kterou se domáhali, aby Krajský soud v Plzni určil, že postup žalované v případě *opakovaných žádostí* byl nezákonný, a nařídil žalované obnovit stav před vrácením opakovaných žádostí o dočasnou ochranu. Současně s žalobou předložili plnou moc, kterou udělili Organizaci pro pomoc uprchlíkům. Usnesením asistentky soudce krajský soud zastoupení organizací nepřipustil. Věci týkající se dočasné ochrany totiž nespadají pod § 35 odst. 5 s. ř. s., nejsou to *věci mezinárodní ochrany*. Dočasná ochrana není mezinárodní ochranou, organizace tak nemohla v této věci žalobce zastupovat. Proti usnesení asistentky podali žalobci námitky, usnesením předsedy senátu ze dne 12. 10. 2022, čj. 77 A 46/2022-40, však krajský soud námitkám nevyhověl. Právě toto rozhodnutí bylo napadeno kasační stížností.

Žalobci (stěžovatelé) v kasační stížnosti tvrdili, že krajský soud při výkladu pojmu *věc mezinárodní ochrany* v § 35 odst. 5 s. ř. s. pomínl souvislosti mezi dočasnou ochranou a mezinárodní ochranou definovanou zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu. Například důvody pro udělení dočasné ochrany se překrývají s důvody pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatelé také připomněli, že dočasná ochrana byla dvacet let jen „spící“ institutem, na který právní řád pozapomněl. Z toho pramení nedostatky současné právní úpravy i ve vztahu k zastoupení žadatelů o dočasnou ochranu před soudem. Dále upozornili na problémy žadatelů o dočasnou ochranu. V KACPU, kde se žádosti vyřizují, mohou být žadatelé posláni pryč po několika minutách jen s ústním sdělením důvodů nepřijatelnosti jejich žádosti. Nefunguje tam ani žádné právní poradenství, žadatelé navíc typicky nerozumí česky, často si nemohou dovolit zaplatit advokáta apod.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze poskytla určité vysvětlení k věci samé. Nejprve nebyla schopna ověřit, zda stěžovatelé skutečně vstoupili na území Schengenského prostoru po 24. 2. 2022. Proto nejprve „rozhodla“ (slovy žalované) o nepřijatelnosti žádostí a ty stěžovatelům vrátila. Teprve dodatečně stěžovatelé předložili vyhovující doklady o příjezdu do EU a žalovaná uznala, že stěžovatelé z Ukrajiny skutečně odešli až po vypuknutí invaze. Od září 2022 již proto stěžovatelé požívají v Česku dočasnou ochranu.

¹⁾ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana.

²⁾ Směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[9] Podle § 35 odst. 5 s. ř. s., *domáhá-li se soudní ochrany účastník žalobou ve věci mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, může být zastoupen též právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Za právnickou osobu jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen, který má vysokoškolské právníké vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.*

[10] V nynější věci není sporné, že Organizace pro pomoc uprchlíkům je právnickou osobou, o které hovoří § 35 odst. 5 s. ř. s. Sporné jsou naopak hned dvě otázky, které souvisí s vymezením pojmu *věc mezinárodní ochrany* v § 35 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud v napadeném usnesení nepřipustil zastoupení organizací, neboť podle krajského soudu dočasná ochrana není mezinárodní ochranou podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, a nespadá proto pod pojem *věc mezinárodní ochrany* ani v § 35 odst. 5 s. ř. s. Především k vymezení dočasné ochrany jako *mezinárodní ochrany* pak směřuje i argumentace stěžovatelů.

[11] Fakticky ale nynější věc přináší ještě druhou otázku ohledně vymezení pojmu „věc“ pro účely § 35 odst. 5 s. ř. s. Jak Nejvyšší správní soud vysvětluje níže, judikatura totiž v jiných případech chápe pojem „věc“ (a to i v případě totožného spojení *věc mezinárodní ochrany*) tak, že pod tento pojem nezahrnuje mj. řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Právě tuto žalobu ale stěžovatelé podali a v řízení o ní chtějí být zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům (být v žalobě tvrdí, že vrácení jejich žádostí žalovanou může být materiálně i rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.). I vyřešení této otázky je pro nynější věc nezbytné. Nejvyšší správní soud proto zaprvé vysvětluje, že vzhledem ke smyslu zastoupení podle § 35 odst. 5 s. ř. s. není namíste používat restriktivní výklad pojmu „věc“, který judikatura dovodila pro jiná ustanovení soudního řádu správního (III.A). Zadruhé se Nejvyšší správní soud zabývá klíčovou otázkou, totiž zda je dočasná ochrana poskytovaná na základě rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 *mezinárodní ochranou* pro účely zastoupení právnickou osobou podle § 35 odst. 5 s. ř. s. (III.B).

III.A K výkladu „věci“ mezinárodní ochrany a smyslu zastoupení před soudem podle § 35 odst. 5 s. ř. s.

[12] Pojem *věc mezinárodní ochrany* se v nyní platném soudním řádu správním objevuje vedle § 35 odst. 5 ještě na dvou dalších místech. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. ve *věcech mezinárodní ochrany* rozhoduje namísto tříčlenného senátu specializovaný samosoudce a podle § 56 odst. 3 s. ř. s. soud projednává a rozhoduje přednostně mj. *návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany*.

[13] Pokud jde o § 31 odst. 2 s. ř. s., judikatura zaujala restriktivní výklad pojmu „věc“. Do agendy rozhodované samosoudci podle § 31 odst. 2 s. ř. s. spadá pouze řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Pravidlem pro rozhodování krajských soudů je rozhodování v senátech a výjimku v podobě rozhodování samosoudcem je proto třeba vykládat restriktivně. V případě nečinnostní nebo zásahové žaloby je tedy předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoli „věc“ (tj. věcně vymezená oblast), od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS, body 12 až 13).

[14] Nejde ovšem o jediný možný výklad pojmu „věc“. Rozšířený senát např. při výkladu § 11 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, preferoval výklad širší. Osvobození od soudních poplatků se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním, bez ohledu na to, zda jde např. o žalobu zásahovou nebo proti rozhodnutí (rozsudek čj. 4 Ans 11/2013-25, bod 18).

[15] Podobný restriktivní výklad, jaký rozšířený senát použil pro výklad § 31 odst. 2 s. ř. s., není možný v případě § 35 odst. 5 s. ř. s., byť jde o výklad totožného pojmu téhož zákona. Nejvyšší správní soud respektuje výkladové metapříkladlo, dle něhož stejný pojem použitý v různých ustanoveních téhož zákona by měl být interpretován pokud možno stejně. Rozšířený senát ale vysvětlil, že toto metapříkladlo není bezvýjimečné, což je

i příklad zákonného pojmu „věc“. Tento pojem je třeba vždy vykládat s ohledem na kontext a účel ustanovení, ve kterém je obsažen. Rozšířený senát v minulosti připustil různé výklady tohoto pojmu, „*nicméně vždy byl veden ochranou práv jednotlivce, který se na správní soud obrací*“ (usnesení ze dne 25. 5. 2022, čj. Nad 202/2020-59, č. 4370/2022 Sb. NSS, body 23 a 24, s odkazy na starší judikaturu).

[16] Restriktivní výklad pojmu „věc“ v případě § 31 odst. 2 s. ř. s. vychází z obecného pravidla senátního rozhodování a výjimky z něj (viz výše bod [13]). Žádné podobné pravidlo a výjimka z něj ale v případě § 35 odst. 5 s. ř. s. neplatí. Krajský soud takové pravidlo hledal v zastoupení podle § 35 odst. 2 s. ř. s., ze kterého má zastoupení podle § 35 odst. 5 s. ř. s. představovat výjimku. Systém zastoupení před krajskými soudy ale nelze tímto způsobem interpretovat. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlí dále, existují dobré důvody, proč restriktivní výklad pojmu „věc“ pro účely § 35 odst. 5 s. ř. s. nepoužít (srov. podobně též úvahy doktrinární, Kocourek, T. § 35. In: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2019, s. 223).

[17] Krajskému soudu lze dát za pravdu potud, že *nejčastějším* zástupcem účastníků v soudním řízení správním bude advokát podle § 35 odst. 2 s. ř. s. Stejně tak nelze zpochybnit, že právě na advokáty, případně další osoby v § 35 odst. 2 s. ř. s. uvedené, jsou kladeny vyšší nároky (vzdělání, délka praxe, členství v profesní komoře, větší míra odpovědnosti) než na jiné zástupce (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2011, čj. 1 As 1/2011-80, bod 24). Naopak všechny ostatní možnosti zastoupení, o kterých se zmiňuje § 35 s. ř. s., jsou nějakým způsobem omezené. Například zastoupení dalšími specializovanými právníckými osobami je v § 35 odst. 4 s. ř. s. omezeno na otázky ochrany před diskriminací, v § 35 odst. 7 s. ř. s. na spory v oblasti ochrany osobních údajů.

[18] Pro řízení před krajskými soudy však neplatí žádné obecné pravidlo zastoupení advokátem. Účastníci řízení před krajskými soudy *nemusí být zastoupeni vůbec*, a to bez ohledu na typ podané žaloby. Povinné zastoupení advokátem zavádí § 105 odst. 2 s. ř. s. až pro stěžovatele v řízení o kasační stížnosti. Ani z požadavků, které kladou profesní zákony např. na advokáty (a které krajský soud zmiňuje např. v bodech 13 či 23 usnesení), nelze podobné pravidlo dovozovat. Požadavky na vzdělání, praxi či odpovědnost advokátů úzce souvisí s tím, že advokacie je podle § 1 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, *poskytováním právních služeb soustavně a za úplatu*. V otázce rozsahu zastoupení v soudním řízení správním před krajskými soudy se ale projevují „jen“ tak, že advokáti mohou zastupovat účastníky v *jakékoli* věci.

[19] Naopak, i když je zastoupení podle § 35 odst. 5 s. ř. s. omezeno na určité oblasti, nesnižuje to jeho hodnotu. V těchto oblastech si totiž zákon „cení“ specializace, odbornosti a praktické zkušenosti právníckých osob poskytujících právní pomoc cizincům (podobně jsou na tom zástupci v jiných „odborných“ typech zastoupení, srov. § 35 odst. 4 a odst. 7 s. ř. s.). Jakmile konkrétní případ spadá do těchto oblastí a jsou-li splněny ostatní podmínky v § 35 odst. 5 s. ř. s., advokát i právnícká osoba jsou si co do *možnosti* zastupovat před krajským soudem v podstatě „rovni“.

[20] Právě uvedené lze podpořit důvody, proč zákonodárce vůbec zastoupení podle dnešního § 35 odst. 5 s. ř. s. zavedl. Zákonodárce novelou č. 350/2005 Sb. reagoval na to, že právníci nevládních organizací měli jak odborné znalosti, tak praktické zkušenosti se zastupováním žadatelů o mezinárodní ochranu ve správním řízení, ale stejné žadatele nemohli zastupovat dále před krajskými soudy. Zákonodárce proto přijetím § 35 odst. 5 s. ř. s. zastoupení nevládními organizacemi umožnil. Důvodová zpráva přiznává, že advokáti se „často v azylové problematice neorientují“ a že zákon má přispět „*nejen k vyšší právní ochraně žalobců-žadatelů, ale obecně i ke kultivaci projednávání jednotlivých případů (zejména pokud jde o odbornou stránku věci)*“. Zastupování advokáty a dalšími osobami podle § 35 odst. 2 s. ř. s. bylo navíc už tehdy „nabouráno“ např. zastupováním obětí diskriminace v dnešním § 35 odst. 4 s. ř. s. (srov. k tomu s. 39 důvodové zprávy k novele č. 350/2005 Sb.). Zákonodárce tak dal též nepřímo najevo, že je zbytečné v těchto případech narušit důvěru mezi cizincem-klientem a nevládní organizací (mnohdy vybudovanou v nelehké situaci) tím, že by soudní řízení musel za právníckou osobu podle § 35 odst. 5 s. ř. s. „přebírat“ např. advokát nebo že by cizinec musel vystupovat v řízení zcela sám.³⁾

³⁾ Shodné úvahy vedly i k rozšíření působnosti § 35 odst. 5 s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2012. Zákonodárce zde v podstatě „jen“ přihlédl k tomu, že specializované organizace poskytují cizincům právní poradenství i v jiných případech, než které dosud zákon uváděl. A obratem na to navázal tím, že též zde rozšířil možnost zastupování nevládními organizacemi v soudním řízení (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 303/2011 Sb., odůvodnění bodů 14 a 15 novely).

[21] Krajský soud má pravdu, že Nejvyšší správní soud v minulosti označil případy zastupování v § 35 odst. 5 s. ř. s. za „*výjimky, které [...] nespádají do rozsahu profesionální právní pomoci upravené § 35 odst. 2*“ (rozsudek čj. 1 As 1/2011-80, bod 25). Právě citovaný rozsudek je spíše třeba chápat jako pokyn k tomu, aby soudy nepřekračovaly věcné hranice jednotlivých případů, které § 35 odst. 5 s. ř. s. zmiňuje (k tomu viz část **III.B** dále). Pokud je soud, slovy rozšířeného senátu, „*veden ochranou práv jednotlivce, který se na správní soud obrací*“, nedává restriktivní výklad pojmu „*věc*“ v § 35 odst. 5 s. ř. s. smysl (viz usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 202/2020-59, bod 24). K problémům, které vyžadují právní pomoc, může snadno dojít nečinností správního orgánu ve správním řízení, případně nezákonným zásahem. Potřeba efektivní ochrany práv cizinců je ale stejná bez ohledu na to, zda jde o žalobu proti rozhodnutí či žalobu nečinnostní nebo zásahovou.

[22] Nejvyšší správní soud tedy na tomto místě uzavírá, že právnické osoby podle § 35 odst. 5 s. ř. s. mohou zastupovat cizince též v řízeních o nečinnostní či zásahové žalobě, týká-li se žaloba oblastí vyjmenovaných v § 35 odst. 5 s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že v nynějším rozsudku neřeší otázku, jak se bránit proti postupu správních orgánů při aplikaci zákona č. 65/2022 Sb., neboť tím by překročil rozsah přezkumu, který mu napadené usnesení krajského soudu dává (krajský soud lze v tomto směru upozornit na vyvíjející se judikaturu, srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 7. 2022, čj. 59 A 45/2022-30, a rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46, body 26 až 28).

III.B K výkladu věci „mezinárodní ochrany“ podle § 35 odst. 5 s. ř. s. a pojetí dočasné ochrany

[24] Další část odůvodnění se již týká výkladu pojmu „mezinárodní ochrana“ a otázky, zda dočasná ochrana věcně spadá pod vymezení věci *mezinárodní ochrany* podle § 35 odst. 5 s. ř. s.

[25] Krajský soud se v napadeném usnesení pokusil vystavět rozdíl mezi dočasnou ochranou a mezinárodní ochranou podle zákona o azylu především na rozdílném pojmenování a odlišné právní úpravě obou institutů *v českém právu* (srov. body 17 až 18 napadeného usnesení; krajský soud sice zmínil, že dočasná ochrana a mezinárodní ochrana mají jiný obsah, mimo použití dočasné ochrany v případě *bromadného přílivu osob* ale v podstatě žádné další rozdíly konkrétně nejmenoval). Upozornil na některá ustanovení zákona č. 65/2022 Sb., např. na § 2, který dočasnou ochranu definuje jako *oprávnění k pobytu na území České republiky* (Nejvyšší správní soud ale dodává, že tato definice též říká, že jde o oprávnění *za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady*). Poukázal také na již výše citovaný rozsudek čj. 1 As 1/2011-80, ve kterém Nejvyšší správní soud pro vymezení „mezinárodní ochrany“ odkázal právě na zákon o azylu. Naopak „*některé shodné vnější rysy*“ mezi azylem, doplňkovou a dočasnou ochranou tyto rozdíly nemohou dle krajského soudu smazat (bod 19 napadeného usnesení).

[26] Podle Nejvyššího správního soudu však taková argumentace ohledně zařazení dočasné ochrany pod § 35 odst. 5 s. ř. s. nemůže obstát. V prvé řadě je nutné upřesnit, že k hledání hranic § 35 odst. 5 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud dostal dosud jen zřídka a jeho judikatura pro nynější otázku dosud nepřináší odpověď. V krajském soudem zmiňovaném rozsudku čj. 1 As 1/2011-80 se jen jednoduše odlišily věci „mezinárodní ochrany“ od věci správního vyhoštění (správní vyhoštění později zákonodárce do seznamu věcí v § 35 odst. 5 s. ř. s. doplnil) a pro vymezení „mezinárodní ochrany“ v § 35 odst. 5 s. ř. s. odkázal právě na to, že mezinárodní ochranu upravuje zákon o azylu (rozsudek čj. 1 As 1/2011-80, bod 26). Tento odkaz Nejvyšší správní soud ale učinil ve chvíli, kdy porovnával mezinárodní ochranu a správní vyhoštění, mezi kterými je na první pohled patrný rozdíl. Nemusel se tak do hloubky zabývat vymezením „mezinárodní ochrany“ jako takové. V druhé řadě, což Nejvyšší správní soud podrobně vysvětluje níže, nelze v této otázce vycházet jen z českého práva. Pojem „mezinárodní ochrana“ v § 35 odst. 5 s. ř. s. je potřeba vymežit především s ohledem na unijní právo (a to hlavně již právo primární). Pojem *věc mezinárodní ochrany* v § 35 odst. 5 s. ř. s. je proto potřeba vyložit širěji, než učinil krajský soud, a zahrnout do něj i věci dočasné ochrany.

[27] Pro kontext lze uvést, že dočasnou ochranu lze nejobecněji charakterizovat tak, že jde o „flexibilní nástroj mezinárodní ochrany, který poskytuje útočiště na omezenou dobu osobám prchajícím před humanitární krizí“⁴⁾. Soudobé evropské pojetí dočasné ochrany (angl. *temporary protection*, franc. *protection temporaire*) má původ v neblahých evropských událostech 90. let minulého století a v důsledcích války v rozpadající se Jugoslávii. Po zkušenostech s poskytováním dočasného útočiště uprchlíkům ze zemí bývalé Jugoslávie se členské státy EU shodly v červenci 2001 právě na přijetí směrnice 2001/55/ES a provedly ji do svých právních řádů. Jde patrně o dosud jediný mezinárodní formalizovaný režim dočasné ochrany.

[28] Podle čl. 2 písm. a) se pro účely směrnice 2001/55/ES dočasnou ochranou rozumí *řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu*. O aktivaci dočasné ochrany podle směrnice 2001/55/ES rozhoduje Rada EU. Ta podle čl. 5 odst. 3 směrnice *zavádí ve všech členských státech dočasnou ochranu rozhodnutím, které mj. musí obsahovat popis specifických skupin osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje, nebo informace získané od členských států o kapacitách pro přijetí osob*. Členské státy EU pak musí vymezit skupině osob poskytnout ochranu minimálně v rozsahu, který předpokládá kapitola III směrnice.

[29] Přes několik výzev k aktivaci systému dočasné ochrany se směrnice dočkala využití poprvé až po dvaceti letech, a to krátce po rozpoutání ruské invaze na Ukrajinu v únoru 2022. Rada EU na začátku března 2022 rozhodla, že nastala situace předvídaná směrnicí o dočasné ochraně, tedy že *nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu* [čl. 1 rozhodnutí Rady (EU) 2022/382]. Podle čl. 2 rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 se dočasná ochrana vztahuje na několik kategorií osob, především na ukrajinské státní příslušníky, kteří na Ukrajině pobývali před začátkem ruské invaze, tj. 24. 2. 2022. Pro úplnost lze též dodat, že jen ke konci roku 2022 Česká republika poskytla dočasnou ochranu více než 450 000 lidí.

[30] K samotnému řešení sporné otázky je v prvé řadě třeba poukázat, že krajský soud v napadeném usnesení pracoval s vymezením mezinárodní ochrany jako azylu a doplňkové ochrany, tj. s definicí v § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu a podpůrně též v sekundárním právu EU (je však třeba dodat, že např. kvalifikační směrnice⁵⁾ takto mezinárodní ochranu vymezuje ve svém čl. 2 jen *pro účely dané směrnicí*). S pojmem „mezinárodní ochrana“ ale pracuje již primární právo EU, které všechny režimy, které krajský soud porovnával, řadí do jednoho systému a dává jim společný základ. Toto vymezení, které jinak krajský soud odmítl jako nepodstatné (bod 22 napadeného usnesení), je ale pro nynější věc klíčové.

[31] Základem pro společný evropský azylový systém je v současnosti (tj. po přijetí Lisabonské smlouvy) čl. 78 Smlouvy o fungování EU. Ten mimo jiné obsahuje výčet jednotlivých opatření, která může unijní zákonodárce v této oblasti přijmout, včetně právního základu *pro společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu* v čl. 78 odst. 2 písm. c) SFEU. Ještě předtím ale čl. 78 odst. 1 SFEU uvádí, že Evropská unie vytváří *společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami*.

⁴⁾ V originále: „In a generic sense, temporary protection is a flexible tool of international protection, which offers sanctuary for a limited period of time to persons fleeing humanitarian crises.“ Ineli-Ciger, M.; Skordas, A. Temporary Protection. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], dostupné on-line na <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-9780199231690-c2200>.

⁵⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

[32] Článek 78 odst. 1 SFEU mezi azylem, doplňkovou ochranou a dočasnou ochranou žádný zásadní rozdíl nedělá. Případné detailnější vymezení *jednotlivých částí společného systému* nechává až unijnímu zákonodárci.⁶⁾ Naopak, čl. 78 odst. 1 SFEU lze mnohem logičtěji vnímat tak, že vztah mezi jednotlivými režimy a pojmem mezinárodní ochrany pojímá (oproti krajskému soudu) přesně obráceně. Tedy v tom smyslu, že určité osoby potřebují „mezinárodní ochranu“, *a proto je jim následně přiznáván určitý status*, ať už v podobě azylu, doplňkové či dočasné ochrany. A podobně, provádět Ženevskou úmluvu z roku 1951 a Newyorský protokol z roku 1967 (Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, č. 208/1993 Sb.) a zajišťovat zásadu nenavracení mají všechny režimy, azyl, doplňková i dočasná ochrana (koneckonců to potvrzují výslovně např. bod 3 odůvodnění kvalifikační směrnice).

[33] Takto popisují vztah mezinárodní ochrany *a jejich jednotlivých forem* i některá stanoviska generálních advokátů v případech týkajících se společného evropského azylového systému. Lze zmínit například stanovisko generálního advokáta Bota: „*Ochrana plynoucí z postavení uprchlíka musí být tedy v zásadě posuzována jako první, neboť unijní zákonodárci začlenil další formy mezinárodní ochrany považované za ‚podpůrné‘, ‚doplňkové‘ nebo též ‚dočasné‘ jen k doplnění norem stanovených v rámci [Ženevské] úmluvy.*“⁷⁾ Podobně vyznívá stanovisko generálního advokáta Mengozziho: „*V systému kvalifikační směrnice se konkrétně postavení uprchlíka a status podpůrné ochrany považují za dvě odlišné, ale úzce propojené složky pojmu mezinárodní ochrana. Takový integrovaný přístup umožňuje vyložit ustanovení uvedené směrnice, doplněná režimem zavedeným směrnicí 2001/55/ES, která stanoví dočasnou ochranu v případě hromadného přílivu vysídlených osob [...], jako normativní tendenčně úplný systém, který je způsobilý pokrýt jakoukoli situaci, ve které se státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kterým nemůže být poskytnuta ochrana zemí jejich původu, dovolávají mezinárodní ochrany na unijním území.*“⁸⁾

[34] Lze také dodat, že právním základem pro přijetí směrnice o dočasné ochraně byl čl. 63 odst. 2 písm. a) a b) Smlouvy o založení Evropského společenství (v podobě po přijetí Amsterodamské smlouvy). Ten ukládal Radě přijmout opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob, pokud šlo o *minimální pravidla pro dočasnou ochranu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, a osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu* [písm. a)] *a podporu vyváženého rozdělení úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky, mezi členské státy* [písm. b)]. Toto ustanovení bylo *jediným* místem, kde Smlouva o založení ES hovořila o „mezinárodní ochraně“ (oblast azylu naopak upravoval odděleně první odstavce čl. 63 Smlouvy o založení ES). A teprve na základě čl. 63 odst. 2 písm. a) Smlouvy o založení ES, který hovořil primárně o „dočasné ochraně“, vznikl koncept doplňkové ochrany v původní kvalifikační směrnici.⁹⁾

[35] Doplňková i dočasná ochrana tak vycházely ze stejného základu, doplňková ochrana vlastně nejprve sama byla „dočasnou ochranou“. Oddělené kompetenční klauzule pro doplňkovou a dočasnou ochranu zavedl až čl. 78 odst. 2 SFEU, a to poté, co všechny předvídané předpisy „zabalil“ do pláště jedné společné politiky popsané v čl. 78 odst. 1 SFEU.¹⁰⁾

⁶⁾ Takto i akademická literatura, Hailbronner, K.; Thym, D. Legal Framework for EU Asylum Policy. In: Hailbronner, K.; Thym, D. (eds.) EU Immigration and Asylum Law. A Commentary. 2. vyd. Mnichov: C. H. Beck/Oxford: Hart/Baden-Baden: Nomos, 2016, s. 1029, bod 9. Ostatně i obecné teoretické vymezení dočasné ochrany chápe dočasnou ochranu jako specifickou část mezinárodní ochrany – srov. k tomu bod [27] shora a poznámku pod čarou č. 4.

⁷⁾ Stanovisko generálního advokáta ze dne 7. 11. 2013 ve věci N., C-604/12, bod 44.

⁸⁾ Stanovisko generálního advokáta ze dne 18. 7. 2013 ve věci Diakité, C-285/12, bod 60 (v anglické verzi: „[...] in the system introduced by the Qualifications Directive, refugee status and subsidiary protection are considered to be **two distinct but closely linked components** of the concept of international protection. Such an integrated approach allows interpretation of the provisions of that directive, supplemented by the regime introduced by Directive 2001/55/EC, providing for temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons [...], as a **system of rules moving towards completion**, capable of covering any situation in which a third-country national or a stateless person who cannot obtain protection in his or her country of origin requests international protection in the territory of the European Union.“).

⁹⁾ Směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

¹⁰⁾ Rovněž lze připomenout, že výraz *věc mezinárodní ochrany* se do § 35 odst. 5 s. ř. s. dostal již novelou provedenou zákonem č. 165/2006 Sb., tedy ještě před přijetím Lisabonské smlouvy a nynější podoby SFEU.

[36] A konečně lze i zdůraznit, že již před účinností Lisabonské smlouvy Nejvyšší správní soud upozorňoval, že evropský azylový systém nelze redukovat jen na soubor jednotlivých azylových směrnic. Jednotlivé předpisy nelze vnímat odděleně, naopak je potřeba je vykládat ve vzájemné souvislosti (srov. blíže rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, č. 1724/2008 Sb.). Byť je směrnice o dočasné ochraně poněkud „zvláštním příbuzným“, stále se jedná o součást téhož systému (srov. bod 1 odůvodnění směrnice; takto již Kosař, D. § 1. In: Kosař, D.; Molek, P.; Honusková, V.; Jurman, M.; Lupačová, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 2 až 3).

[37] Azyl, doplňková a dočasná ochrana tedy jsou podstatně provázanější, než naznačují jejich definice a formální oddělení v sekundárním právu (a případně jejich vnitrostátní implementace). Již z tohoto důvodu je namísto pod pojem *věc mezinárodní ochrany* řadit i záležitosti dočasné ochrany [byť dosud poskytované jen v jediném případě na základě prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382]. Tímto totiž jednak Nejvyšší správní soud dává přednost výkladu procesních norem, který efektivněji chrání práva jednotlivců (srov. shora citované usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 202/2020-59, bod 24), jednak všechny režimy společného evropského azylového systému staví vedle sebe a nedělá mezi nimi nedůvodné rozdíly.

[38] Podpůrně lze též uvést, že ani při pohledu na konkrétnější úpravu dočasné ochrany ve směrnici 2001/55/ES (případně v prováděcím rozhodnutí Rady EU či dokonce českém právu) nemá Nejvyšší správní soud důvod výše zmíněný závěr měnit. Krajský soud má pravdu, že dočasnou ochranu od azylu či doplňkové ochrany odlišuje *hromadný příliv osob* (též čl. 2 směrnice 2001/55/ES). Tento rozdíl ale není s to oddělit dočasnou ochranu od „mezinárodní ochrany“ tak, jak to naznačuje krajský soud. Ona „hromadnost“ vyžaduje, aby režim dočasné ochrany fungoval jinak, než poskytování azylu a doplňkové ochrany, nevytrhává jej ale ze společného systému.

[39] Směrnice předpokládá, že se dočasná ochrana uplatní *zejména* ve chvíli, kdy bude v důsledku hromadného přílivu osob hrozit zahlcení azylových systémů (srov. výše citovanou definici v čl. 2 směrnice).¹¹⁾ Pak sice bude formálně možné podat žádost o azyl či doplňkovou ochranu (srov. čl. 17 odst. 1 směrnice), směrnice ale předem počítá s tím, že se tyto žádosti nestihnou ve smysluplné době vyřídit¹²⁾ (srov. čl. 17 odst. 2 směrnice: *posouzení jakékoli žádosti o azyl nevyřízené před uplynutím doby trvání dočasné ochrany je dokončeno po skončení této doby*). Dočasná ochrana v takové situaci bude *fakticky* nahrazovat ochranu, kterou by jinak poskytoval „standardní“ azylový systém.

[40] Na dosavadních závazcích členských států se ale nic nemění. Sama směrnice 2001/55/ES se totiž k závazkům plynoucím ze Ženevské úmluvy a případně i jiných instrumentů mezinárodní ochrany výslovně hlásí. Např. definice v čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně zahrnuje osoby, na které by se *případně mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy*¹³⁾ *nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu* (tímto „jiným aktem“ může být např. kvalifikační směrnice, pokud jde o doplňkovou ochranu).

[41] V důsledku výše uvedeného proto musí dočasná ochrana stát nikoliv na individuálních žádostech, ale na předem daném vymezení skupiny poživateľů dočasné ochrany. Již směrnice ale vyžaduje, aby vymezení bylo *selektivní*, nemůže jít o neomezený režim (Rada musí podle čl. 5 odst. 3 směrnice přesně skupinu osob vymežit). A především v této skupině mohou být podle čl. 2 písm. c) směrnice jen státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, *kteřé musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, [...] a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, a na které by se případně mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu, zejména i) osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí, ii) osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly obětmi takového porušování lidských práv*. Tato definice přitom není daleko od definice doplňkové ochrany v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice (založené na vážné újmě v důsledku *vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu*), a to především po rozsudku Soudního

¹¹⁾ Přesně tento důvod pro aktivaci dočasné ochrany popisují body 4 až 7 odůvodnění rozhodnutí Rady (EU) 2022/382.

¹²⁾ Podle § 6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb. se dokonce řízení o udělení mezinárodní ochrany po dobu požívání dočasné ochrany přerušuje.

¹³⁾ Nejvyšší správní soud připomíná, že uprchlíkem ve smyslu Ženevské úmluvy se osoba stává, pokud naplní definiční znaky v Ženevské úmluvě, prohlášení za uprchlíka je tedy pouze deklaratorním aktem, srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2020, čj. 5 Azs 189/2015-127, č. 4084/2020 Sb. NSS, bod 31.

dvora ze dne 17. 2. 2009, *Elgafaji*, C-465/07 (podle kterého mj. lze takové ohrožení výjimečně považovat za prokázané, pokud během ozbrojeného konfliktu dochází k takové míře svévolného násilí, že by nebezpečí ohrožení vzniklo jen pouhou přítomností žadatele v oblasti konfliktu, srov. bod 43; podobně rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 1. 2014, *Diakité*, C-285/12, bod 30 a násl.).¹⁴⁾

[42] Režim, který zavádí směrnice 2001/55/ES, je proto sice mimořádný a možná nezvyklý, neřeší však zcela jinou problematiku než „standardní“ azyl a doplňková ochrana. Naopak je s poskytováním azylu a doplňkové ochrany provázáný a v případě potřeby je dočasně nahrazuje (a nepředstavuje tak důvod, proč se odchýlit od závěrů uvedených výše v bodu [37]).

[43] Ze všech těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že do pojmu *věc mezinárodní ochrany*, jak jej používá § 35 odst. 5 s. ř. s., je proto třeba zahrnout též dočasnou ochranu. Lze dodat, že logika shora podaného výkladu samozřejmě dopadá též na jiná pravidla soudního řádu správního, která hovoří o věcech mezinárodní ochrany, tedy na § 31 odst. 2 s. ř. s. (rozhodování specializovaného samosoudce, jedná-li se o žalobu proti rozhodnutí; viz shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 Ans 11/2013, body 12 až 13) a § 56 odst. 3 s. ř. s. (přednostní rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany).

4452

Daň z příjmu: peněžní odměny pro zaměstnance obchodních partnerů

k § 6 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Poskytuje-li výrobce zboží peněžní odměny pro zaměstnance svých obchodních partnerů za prodej zboží určité značky v souvislosti s výkonem jejich závislé činnosti (program finančních motivací za prodej zboží), na příjmy z takového programu se hledí jako na příjmy ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, byť poskytovatel těchto plnění není zaměstnavatelem ve smyslu pracovněprávním.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2023, čj. 10 Afs 61/2022-41)

Prejudikatura: č. 2242/2011 Sb. NSS a č. 3204/2015 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

Věc: Isolit-Bravo, spol. s r. o., proti Generálnímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Nejvyšší správní soud v této věci řešil, jak se daní finanční motivace pro zaměstnance za prodej zboží určité značky, pokud odměny poskytuje nikoli zaměstnavatel ve smyslu pracovněprávních předpisů, ale jiná osoba (zde výrobce zboží, které zaměstnanci jeho odběratelů prodávají). Nejvyšší správní soud potvrdil, že příjmy z takového programu se daní jako příjem ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů, byť jejich poskytovatel není zaměstnavatelem ve smyslu pracovněprávním.

Žalobkyně vyrábí elektrospotřebiče, které dodává do maloobchodních sítí prodejen. Pro prodejce odběratelů zavedla program benefitů KONTO BRAVO, jehož podstata je následující. Obchodní zástupce žalobkyně přijel na prodejnu, kde rozdával šekové knížky. Prodejci v obchodě do knížky sbírali body za každý prodaný výrobek. Body měly formu samolepek a byly umístěny na záručních listech přiložených u výrobků. Kdykoli prodáváč dospěl k názoru, že už má bodů nasbíráno dost, mohl si bonus nechat u stěžovatelky proplatit. Částka byla poměrně krácena podle toho, kolik samolepek v knížce bylo. Žalobkyně poskytovala bonus v penězích – prodáváč si

¹⁴⁾ Srov. komentář ke směrnici 2001/55/ES, kde A. Skordas již v kontextu této směrnice upozorňuje na významný překryv mezi beneficienty dočasné ochrany a uprchlíky podle Ženevské úmluvy (Skordas, A. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. In: Hailbronner, K.; Thym, D. (eds.). *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*. 2. vyd. Mnichov: C. H. Beck/Oxford: Hart/Baden-Baden: Nomos, 2016, s. 1065 až 1067).

mohl vybrat, zda chce peníze hotově, složenkou nebo bankovním převodem. Na šekové knížky prodavači uváděli některé své údaje, např. jméno, rodné číslo, telefon či adresu. Uváděli také informace o prodejně, kde pracují: název, IČO, adresu a telefon. Na šekové knížce bylo napsáno, že zdanění tohoto příjmu je na příjemci. Mezi prodavači a stěžovatelkou nebyla uzavírána žádná písemná smlouva.

Finanční úřad pro Pardubický kraj stěžovatelce doměřil daň z příjmů fyzických osob za období 2011–2013 ve výši necelých 500 tis. Kč a penále ve výši téměř 100 tis. Kč z vyplacených odměn, jelikož shora popsané benefity byly příjmem ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů. K odvolání ve věci rozhodovalo Odvolací finanční ředitelství. Podle něj se neprokázalo, že výdělek prodejců z programu KONTO BRAVO souvisí s jejich příjmem ze závislé činnosti, a tak zdanění podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů zrušilo a řízení zastavilo. Finanční úřad nicméně podal podnět k nařízení přezkumného řízení a Generální finanční ředitelství (žalovaný) mu vyhovělo. Nařídilo odvolacímu finančnímu ředitelství se věcí znovu zabývat. Žalobkyně se neúspěšně odvolala proti nařízení přezkumu k Ministerstvu financí. Odvolací finanční ředitelství následně potvrdilo původní platební příkazy. Stěžovatelka se bránila odvoláním u žalovaného, který jej rozhodnutím ze dne 28. 6. 2018 zamítl.

Stěžovatelka se proti rozhodnutí žalovaného neúspěšně bránila žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 19. 1. 2022, čj. 29 Af 83/2018-102. Krajský soud nejprve analyzoval úpravu příjmů ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů a dospěl k tomu, že není třeba, aby zaměstnanci vykonávali závislou činnost přímo pro stěžovatelku. Postačí, pokud příjem přímo souvisí s hlavním příjmem zaměstnanců. Pojem zaměstnanec a zaměstnavatel v § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů je pouhou legislativní zkratkou. Byla-li žalobkyně označena jako zaměstnavatel, neznamená to, že je mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti. Minimálně ze sedmi výpovědí svědků vyplynulo, že jako zaměstnanci obchodů s elektronikou dostali šekové knížky od obchodního zástupce žalobkyně a program jim byl prezentován jako motivace pro prodej jejich produktů. I text na šekové knížce naznačoval, že má sloužit k motivaci prodeje elektrospotřebičů při výkonu závislé práce pro jejich zaměstnavatele. Na závěru krajského soudu nic nezměnila ani tvrzení o tom, že účast byla dobrovolná, pracovníci se mohli o odměnu různě dělit a žalobkyně ji prezentovala jako veřejný příslib podle občanského zákoníku. Krajský soud proto souhlasil se žalovaným a nepřisvědčil odlišnému výkladu žalobkyně.

Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti zvedla řadu námitek. Stěžovatelka předně ve vazbě na všechny kasační námítky odkázala na různorodou judikaturu, mj. Ústavního soudu. Tvrdila, že výklad daňových orgánů a krajského soudu neobstojí, protože v úvahu připadal i jiný výklad, pro stěžovatelku příznivější. Proto měl být zvolen výklad, který je pro daňový subjekt nejpríznivější (zásada *in dubio mitius*).

Stěžejní námitka stěžovatelky spočívala v tom, že platby z programu KONTO BRAVO nejsou *příjmy plynoucí v souvislosti s výkonem závislé činnosti* [§ 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů]. K tomu stěžovatelka vyjmenovala příklady jiných obchodníků, kteří podobné věrnostní programy poskytují. Po těchto obchodnících prý také nikdo nechce, aby za odměny dopláceli daně a pojištění za cizí zaměstnance. Stěžovatelka se vícekrát vrátila k tomu, že ne všichni beneficianti KONTA BRAVO byli v zaměstnaneckém poměru k jejím odběratelům.

Na to navázala stěžovatelka tím, že bonusy nabízela jako veřejný příslib ve smyslu § 850 a násl. na věc použitelného zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. I v této části kasační stížnosti stěžovatelka několikrát zopakovala, že bonusy byly vypláceny i jiným lidem než pouze zaměstnancům jejich odběratelů. Stěžovatelka nevázala vyplacení bonusu na žádný zaměstnanecký poměr a nijak tyto informace nezjišťovala. Osoby si vybíraly bonus dobrovolně, nekonaly tak tedy v žádném vztahu podřízenosti. Podle stěžovatelky byl program prezentován dostatečně veřejně, i když ho nemohla vzhledem ke své ekonomické velikosti prezentovat např. celostátně. Sbírané samolepky se navíc nacházely v baleních produktů Bravo, a tak se o nich mohl dozvědět každý zákazník. Podle stěžovatelky nebyla pravda, že šekové knížky mohli získat jen prodejci jejich odběratelů. Daňové orgány ale její soukromoprávní jednání označily za pracovněprávní vztah a dovodily tím její daňovou povinnost. Podle stěžovatelky by měly ctít její svobodnou vůli a hodnotit i veřejnoprávní dopady podle jejího úmyslu.

Kasační stížnost mířila také na daňový režim tohoto příjmu. Stěžovatelka si myslela, že všechny bonusy vyplacené z programu KONTO BRAVO by měly podléhat stejnému režimu zdanění. Není logické, aby stěžovatelka postupovala jinak vůči zaměstnancům svých odběratelů a jinak vůči ostatním prodávacům. Podle stěžovatelky to

má být ve všech případech režim § 7 zákona o daních z příjmů, tedy režim příjmů ze samostatné činnosti, a pokud ne, tak režim § 10 pro ostatní příjmy. Krajský soud prý špatně posoudil, že je mezi § 6 a § 7 zákona o daních z příjmů vztah subsidiarity, ten existuje podle stěžovatelky pouze ve vztahu k již zmíněnému § 10.

Dále stěžovatelka nesouhlasila s tím, jak krajský soud aplikoval § 6 odst. 2 větu první zákona o daních z příjmů. Podle jejího výkladu se ustanovení celého tohoto odstavce vztahuje pouze na tzv. *mezinárodní pronájem pracovní síly*. Kromě první věty celý odstavec hovoří pouze o pronájmu pracovní síly od daňových nerezidentů. Je proto podle stěžovatelky logické, že se i první věta o definici zaměstnance a zaměstnavatele vztahuje pouze na tuto specifickou přeshraniční situaci. Pokud by zákonodárce chtěl, aby první část odstavce měla obecný charakter, určitě by zákon uspořádal jinak.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.A Odměny z KONIA BRAVO pro zaměstnance stěžovatelčiných odběratelů měly být daně podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů

[14] Ustanovení § 6 zákona o daních z příjmů je klíčové ustanovení, které definuje *příjmy ze závislé činnosti*. Typickým příjmem ze závislé činnosti je např. mzda či plat, slovy zákona *příjem ze současného nebo dřívějšího pracovněprávního, služebního nebo členského poměru a obdobného poměru, v nichž poplatník při výkonu práce pro plátce příjmu je povinen dbát příkazů plátce*. Proto je také tento příjem umístěn jako první v § 6 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů. Není to ale jediný příjem ze závislé činnosti, který zákon zná. Dále jsou proto uvedeny příjmy za různé práce vykonávané pro právnické osoby, tj. příjmy za práci členů družstev, společníků a jednatelů a komanditistů, a to i když nejsou povinni při výkonu práce pro družstvo nebo společnost dbát příkazů plátce, a příjmy za práci likvidátorů, odměny členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob [§ 6 odst. 1 písm. b) a c) zákona o daních z příjmů].

[15] Poslední kategorie příjmů ze závislé činnosti je definována velmi široce. Zákon o daních z příjmů v § 6 odst. 1 písm. d) za ně označuje *příjmy plynoucí v souvislosti se současným, budoucím nebo dřívějším výkonem závislé činnosti podle písmen a) až c) bez ohledu na to, zda plynou od plátce, u kterého poplatník vykonává závislou činnost nebo funkci, nebo od plátce, u kterého poplatník závislou činnost nebo funkci nevykonává* (ve znění účinném do 31. 12. 2013, tj. ve znění rozhodném pro nynější věc; Nejvyšší správní soud pro pořádek doplňuje, že nynější znění této ustanovení doznalo jen formulačních změn, které pro řešení nyní sporné otázky nemají význam).

[16] Již z uvedených citací § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů plyne, že plátce příjmu podle zákona o daních z příjmů nemusí být nutně zaměstnavatelem podle pracovněprávních předpisů. To zákon o daních z příjmů potvrzuje v § 6 odst. 2 větě první, podle níž *poplatník s příjmy ze závislé činnosti a z funkčních požitků je dále označen jako „zaměstnanec“, plátce příjmu jako „zaměstnavatel“*.

[17] K § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, čj. 7 Afs 29/2005-91, BARENTZ, vysvětlil, že „[j]e zde tedy zcela zřejmý úmysl zákonodárce pojmout pod předmět daně z příjmů co nejširší okruh možných plnění poskytovaných zaměstnavatelem zaměstnanci. Jedinou podmínkou, kterou je nutno splnit, je okolnost, že takovýto typ plnění musí být poskytnut v souvislosti s výkonem závislé činnosti.“ Na tento názor Nejvyšší správní soud i později navázal a vysvětlil, že příjmy podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů představují širokou skupinu dalších forem plnění v souvislosti s výkonem závislé činnosti, byť se nejedná o mzdu či odměnu za práci. „Často mají věrnostní nebo stabilizační povahu či motivační charakter, nebo zvyšují atraktivnost zaměstnání. [...] Předpokladem pro posouzení příjmů podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů je **existující souvislost mezi takovými příjmy a závislou činností**. Plátce takových příjmů má veškeré povinnosti plátce daně, tzn. i povinnost snážet z příjmů, které poplatníkovi vyplatí či připsá k dobru, měsíční zálohu na daň nebo daň zvláštní sazbou jako z mezd svých ostatních zaměstnanců.“ (rozsudek ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 Afs 38/2014-37, AV ENGINEERING, č. 3204/2015 Sb. NSS).

[18] Ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů jasně říká, že není podstatné, zda posuzované příjmy *plynou od plátce, u kterého poplatník vykonává závislou činnost nebo funkci, nebo od plátce, u kterého poplatník závislou činnost nebo funkci nevykonává*. I se situací, kdy příjem plynul od někoho jiného než od

zaměstnavatele v pracovněprávním smyslu, se již Nejvyšší správní soud setkal. Tento případ byl ostatně velmi podobný případu stěžovatelky. Rozsudek ze dne 24. 10. 2018, čj. 1 Afs 162/2018-39, *Československá obchodní banka*, řešil situaci, ve které stěžovatelka nabízela motivační program (nepeněžité výhry) pro zaměstnance České pošty, pokud budou nabízet její produkty. Banka uzavřela smlouvu o poskytování služeb s Českou poštou, pracovněprávní vztah existoval mezi Českou poštou a jejími zaměstnanci. Banka odváděla z odměn pro zaměstnance pošty daň z příjmu, problém nastal až v otázce toho, zda má výše daně zohledňovat i zálohy na sociální a zdravotní pojištění. Nejvyšší správní soud potvrdil, že příjem zaměstnanců pošty od banky se daní jako příjem ze závislé činnosti, nicméně z toho ještě automaticky neplyne, že se z něj odvádí sociální a zdravotní pojištění. Definice pojmu „zaměstnavatel“ podle zvláštních právních předpisů, na které odkazuje § 6 odst. 12 zákona o daních z příjmů (ve znění pro rok 2014), je založena nejen na podmínce existence zdanitelných příjmů ze závislé činnosti (jak je tomu v zákoně o daních z příjmů), ale též na podmínce, že tyto příjmy plynou ze „zaměstnání“, tedy z činnosti zaměstnance pro zaměstnavatele, resp. na podmínce, že zaměstnavatel „zaměstnává zaměstnance“ [§ 3 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve spojení s § 3 písm. g) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a § 3 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 2 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů] (blíže citovaný rozsudek čj. 1 Afs 162/2018-39, body 37 až 40).

[19] Nejvyšší správní soud opakuje, že pojmy „zaměstnanec“ a „zaměstnavatel“ v zákoně o daních z příjmů nejsou totožné se stejnými pojmy v pracovním právu. Judikatura potvrzuje a rozvíjí to, co je napsáno v § 6 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů (viz již shora citovaný § 6 odst. 2 věta první zákona o daních z příjmů). Definice v § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů je významná též pro určení toho, kdo má daň z příjmů jako plátce odvést (viz § 38d či 38h zákona o daních z příjmů).

[20] To potvrzuje též komentářová literatura. Autoři uvádí, že § 6 odst. 2 věta první zákona o daních z příjmů zavádí legislativní zkratku pro další text zákona nezávisle na tom, na základě kterého písmene v § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů jej dosáhli. Proto zaměstnavatelem pro účely zákona o daních z příjmů v případě příjmů dle § 6 odst. 1 písm. d) mohou být i osoby, u kterých poplatník žádnou činnost nevykonává (Beránek, P. § 6. In: Dráb, O. a kol. *Zákon o daních z příjmů. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021). Podobně „beckovský“ komentář říká, že zaměstnanci a zaměstnavatelé pro účely daně z příjmu budou i ti, kteří nejsou zaměstnanci a zaměstnavatelé z hlediska pracovního práva (§ 6. In: Pelc, V. *Daně z příjmů*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 98). „Zaměstnavatelé“ pro účely zákona o daních z příjmů proto budou všichni plátcí podle § 6 odst. 1 písm. a) až d) zákona o daních z příjmů.

[21] Shora uvedené též řeší všechny konkrétní námitky stěžovatelky, na které bude Nejvyšší správní soud dále v textu reagovat.

[22] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že odměny z programu KONTO BRAVO byly příjmy ze závislé činnosti ve smyslu § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů. Znění zákona je jasné, příjmy mohou plynout i od třetí osoby, která není „pracovněprávním“ zaměstnavatelem, musí však souviset s výkonem hlavní závislé činnosti. O tom, že tomu tak v nynějším případě bylo, svědčí důkladná a důkazy podložená zjištění daňových orgánů. Všichni vyslechnutí zaměstnanci odběratelů vypověděli, že finanční odměnu získávali za prodej výrobků stěžovatelky. Tyto výrobky prodávali během pracovní doby v prodejnách svých zaměstnavatelů a plnili tím svou pracovní povinnost. Text na šekové knížce směřoval k tomu, že se jedná o motivace za prodej stěžovatelčiných výrobků, odměna byla určena adresně člověku, který uvedl své identifikační údaje na šekovou knížku, šeková knížka obsahovala i prostor pro vyplnění konkrétní prodejny. Krajský soud správně vysvětlil, že též průvodní text v šekové knížce jasně ukazuje, že program KONTO BRAVO byl zaměřen výhradně na prodejce obchodních partnerů stěžovatelky, nikoli na širší veřejnost či spotřebitele. Srov. např. tyto pasáže podmínek v šekových knížkách:

„BRAVO Vám nabízí jedinečnou příležitost udělat radost sobě i svým blízkým. V průběhu roku budete na Vaši prodejnu spolu s výrobky značky BRAVO dostávat i známky s různou bodovou hodnotou. [...] Prodáte-li výrobek tohoto druhu, sejmete z jeho záručního listu známku a vlepíte ji do šekové knížky. [...] Po ukončení soutěže Vám bude vyplacena částka v Kč rovnající se sumě nasbíraných bodů ve Vaší šekové knížce. [...] Příslušný finanční obnos Vám bude zaslán [...] nebo Vám může být vyplacen obchodním zástupcem (dealerem) firmy Isolit-Bravo, spol. s r. o., který Vaši

prodejnu zásobuje. [...] Novou knížku Vám na požádání vydá náš obchodní zástupce, nebo Vám ji rádi zašleme. [...] Přejeme Vám získání maximálního množství bodových známek a příjemné zkušenosti s prodejem výrobků BRAVO.

[23] Stěžovatelka tedy program KONTO BRAVO zaměřila na prodejce, nikoli na koncové zákazníky. Nešlo o nějakou spotřebitelskou loterii či slevový program *pro spotřebitele* (právě tento nesprávný argument prolíná celou kasační stížností). Argument stěžovatelky, že se programu mohl účastnit kdokoli, je proto lichý. Podmínky šekové knížky jasně dávaly najevo, že se zákazníci (kupujícími) vůbec nepočítají, podmínky mířily na prodejce zboží. To je v souladu i s tím, jak sporný program vnímali samotní prodejci. Zaměstnanci z jednotlivých prodejen jako svědci v daňovém řízení totiž uvedli, že program KONTO BRAVO vnímali jako podporu prodeje či soutěž pro prodáváče, bonus, benefit, přilepšení, odměnu za prodané výrobky, popř. bonus firmy (srov. pečlivé odůvodnění krajského soudu v bodech 26 až 28 napadeného rozsudku). Zaměstnanci tak *přijem získávali v souvislosti s výkonem své hlavní závislé činnosti* (tedy s prodejem výrobků v prodejnách).

[24] Pokud si stěžovatelka nezjistila, že příjemci plnění z programu jsou zaměstnanci v jednotlivých prodejnách (což nyní tvrdí v kasační stížnosti), nemá to na věc žádný dopad (ostatně stěžovatelka to přece musela rozumně předpokládat, což naznačuje též výše citovaný text ze šekové knížky). Je pravda, že někteří z prodejců zaměstnanci nebyli, ale byli formálně osobami samostatně výdělečně činnými. Rozlišení prodejců mezi zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné však nemohlo stěžovatelce působit tak neřešitelné problémy, jak nyní tvrdí v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud výše ukázal, že prodáváči museli do šekové knížky vyplnit řadu údajů nejrůznější povahy. Proto nic nebránilo, aby stěžovatelka zjistila též to, zda jsou, či nejsou v prodejně zaměstnaní, následně rozlišila tyto dvě skupiny osob a podřídila obě situace odlišnému daňovému režimu (zdaňování zaměstnaneckých odměn a odměn osob samostatně výdělečně činných).

[25] Nejvyšší správní soud dále reaguje na několikrát opakovanou námitku, že ne všichni příjemci programu KONTO BRAVO byli v pracovním poměru a vykonávali závislou činnost. To je sice pravda, ovšem již krajský soud v bodě 27 rozsudku srozumitelně vysvětlil, že tyto „jiné“ příjemce tvořil dvojitý okruh osob. Byli to jednak slovenští občané v prodejnách na Slovensku, kteří nebyli tuzemskými daňovými rezidenty, jednak osoby samostatně výdělečně činné v českých prodejnách. Za ně však nebyla daň stěžovatelce doměřena. Všechny zdaněné odměny z programu byly vyplaceny pouze zaměstnancům tuzemských odběratelů stěžovatelky.

[26] Stěžovatelka nemá pravdu ani v tom, že se definice zaměstnance a zaměstnavatele v § 6 odst. 2 větě první zákona o daních z příjmů vztahuje jen na mezinárodní zaměstnávání. Celý § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů zněl pro rok 2013 takto:

Poplatník s příjmy ze závislé činnosti a z funkčních požitků je dále označen jako „zaměstnanec“, plátce příjmu jako „zaměstnavatel“. Zaměstnavatelem je i poplatník uvedený v § 2 odst. 2 nebo v § 17 odst. 3, u kterého zaměstnanec vykonávají práci podle jeho příkazů, i když příjmy za tuto práci jsou na základě smluvního vztahu vypláceny prostřednictvím osoby se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí. Z hlediska dalších ustanovení zákona se takto vyplácený příjem považuje za příjem vyplácený poplatníkem uvedeným v § 2 odst. 2 nebo v § 17 odst. 3. V případě, že v úhradách zaměstnavatele osobě se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí je obsažena i částka za zprostředkování, považuje se za příjem zaměstnance nejméně 60 % z celkové úhrady.

[27] První věta § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů jasně navazuje na první odstavec téhož ustanovení. Jak totiž Nejvyšší správní soud vysvětlil výše (body [16] a [19] shora), již jen z výčtu situací, které § 6 odst. 1 označuje za závislou činnost, je zjevné, že zákon o daních z příjmů vykračuje hodně nad rámec čistě pracovního či služebního poměru. Právě to potvrzuje první věta § 6 odst. 2. Jinak řečeno, zákon o daních z příjmů v první větě § 6 odst. 2 zavádí obecnou definici (či legislativní zkratku), která navazuje na situace vyjmenované v § 6 odst. 1. V další větě pak tuto definici ještě dále rozšiřuje pro zvláštní přeshraniční situace (což dokazuje mj. slovo „i“ na začátku druhé věty). Není důvod, proč by měl zákonodárce druhý odstavec rozdělit na dva samostatné, když logicky začíná uvozovací obecnou větou, na kterou navazuje specifickou definicí pro situace, kdy by její aplikace mohla být sporná. Výklad, který nabízí stěžovatelka, nejenomže nedává žádný rozumný smysl, ale jde především jasně proti textu zákona.

[28] Krajský soud taktéž správně posoudil použití § 7 a § 10 zákona o daních z příjmů, jejichž přednostního použití pro tento případ se stěžovatelka dovolává. Ustanovení o příjmech ze samostatné činnosti (§ 7 a násl.)

a tzv. dalších příjmech (§ 10) se uplatní jen tehdy, pokud sporný příjem nespadá pod § 6 (§ 7 odst. 2 zákona o daních z příjmů je uvozen slovy *příjmy z jiné samostatné výdělečné činnosti, pokud nepatří do příjmů uvedených v § 6*, podobně je uvozen § 10 odst. 1 vytvářející zbytkovou kategorii *ostatních příjmů*). Obě kategorie tedy fungují na stejném principu. Další ustanovení zákona o daních z příjmů se použije jen tehdy, pokud sporný příjem nepatří do žádné z předchozích kategorií. Jelikož všechny příjmy, ze kterých byla daň doměřena, spadaly do definice příjmů ze závislé činnosti v § 6 zákona o daních z příjmů, § 7 ani § 10 nebylo možno na tento případ použít.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že skupina námitek zpochybňující právní hodnocení odměn od stěžovatelky pro zaměstnance jejich odběratelů jako příjmů ze závislé činnosti není důvodná.

[30] Stejně tak není důvodná argumentace stěžovatelky, která se dovolává toho, aby daňové orgány či soudy zvolily pro ni příznivější výklad, neboť se v tomto případě prý nabízí více variant výkladu zákona (zásada *in dubio mitius*). Tato zásada je zakotvená v ústavním pořádku a je specifická pro daňové právo. Vzhledem k tomu, že výběr daní je povoleným zásahem do vlastnického práva (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), musí daňové orgány v pochybnostech volit ten nejmírnější prostředek tak, aby co nejméně zasáhly do práv daňových subjektů (srov. např. nález ÚS ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS, *globální celní záruky*, body 49 a 50). Aby však bylo možné zásadu uplatnit, musí zde existovat alespoň dvě rovnocenné výkladové alternativy (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 35).

[31] U hodnocení výplat z programu stěžovatelky však jiný výklad nepřipadal v úvahu. Není zde vícero argumentačně rovnocenných výkladů, výše popsaný výklad je zjevně a jednoznačně přesvědčivější než výklady, které předkládá stěžovatelka. Text zákona o daních z příjmů v § 6 odst. 1 písm. d) jasně říká, že se daní i příjmy od osoby jiné než zaměstnavatel (v pracovněprávním smyslu). Stejně tak výslovně stanoví, že k tomuto zdanění dochází, když je zde souvislost mezi hlavním závislým příjmem a tímto dalším příjmem; Nejvyšší správní soud výše vysvětlil, že v této věci tak tomu nesporně bylo.

[32] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani to, že o posouzení tohoto případu vznikl spor mezi Odvolacím finančním ředitelstvím a Generálním finančním ředitelstvím. To by mohlo na prvý pohled potvrzovat teze stěžovatelky o nejednoznačnosti výkladu zákona. Spor mezi oběma orgány však vznikl především o hodnocení skutkových okolností tohoto případu, šlo o výklad podmínky *souvislosti s výkonem závislé činnosti*. Podle Odvolacího finančního ředitelství nebyla prokázána souvislost a vzájemný vztah mezi stěžovatelkou, pracovněprávním zaměstnavatelem a zaměstnanci. Stěžovatelka a její odběratelé nebyli součástí nějaké skupiny, mezi zaměstnanci a stěžovatelkou nebyly uzavřeny ani písemné smlouvy či jiné písemné ujednání. Naproti tomu Generální finanční ředitelství správně (viz výše) vidělo souvislost s výkonem závislé činnosti zaměstnanců již jen v tom, že veškerý prodej výrobků stěžovatelky prováděli zaměstnanci v pracovní době. Pokud by dané osoby nebyly prodavači v prodejnách elektrospotřebičů, nemohly by ani vykonávat činnost v programu KONTO BRAVO. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že Odvolací finanční ředitelství do výkladu zákona dávalo podmínky, které v zákoně zjevně nejsou, např. existenci nějaké písemné smlouvy mezi plátcem a příjemcem odměn podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů.

III.B Stanovení příjmové daně stěžovatelku neomezuje v jejich soukromoprávních vztazích

[33] Stěžovatelka argumentovala tím, že zdanění plateb z KONTA BRAVO zasahuje do jejího práva svobodně uzavírat vztahy a volit jejich soukromoprávní formu. Stěžovatelka chtěla uzavírat vztahy soukromoprávní (konkrétně se mělo jednat o veřejný příslib podle starého občanského zákoníku, platného v roce 2013), nikoli pracovněprávní.

[34] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[35] Stěžovatelka může své soukromoprávní vztahy upravovat, jak chce. Nemůže se však vyhnout veřejnoprávním důsledkům soukromoprávních jednání. Z hlediska daňového práva nemá větší význam, jakou soukromoprávní terminologií stěžovatelka označovala sporná plnění. Pokud stěžovatelka poskytuje plnění, které přímo souvisí s výkonem závislé činnosti, musí dostát své veřejnoprávní povinnosti a řádně tyto příjmy zdanit.

Veřejnoprávní (a kogentní) povinnost odvést daň z příjmů fyzických osob nemůže stěžovatelka jednostranně přenést na někoho jiného.

[36] Na tom nic nemění ani odkaz stěžovatelky na motivační programy jiných společností. Nejvyšší správní soud především upozorňuje, že předmětem řízení před správními soudy je daňová povinnost stěžovatelky, nikoli daňové povinnosti třetích subjektů. Nad rámec nezbytně nutného lze jen dodat, že stěžovatelka uvádí příklady programů, o kterých je všeobecně známo, že míří na zákazníky (zákaznické slevové karty, např. Tesco card), proto se logika § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů na tyto kauzy nemůže uplatnit. Není ani pravda, že by daňové orgány chtěly po stěžovatelce něco, co po jiných daňových subjektech ve srovnatelných situacích nechtějí. Shora citovaný případ Československé obchodní banky (sp. zn. 1 Afs 162/2018) ukazuje, že jiní poskytovatelé podobných programů daňové povinnosti řádně plnili, a to dokonce v podobném období, z něhož pochází stěžovatelčina kauza (u ČSOB to byl rok 2014, v nynějším případě jde o léta 2011 až 2013).

[37] Napadená rozhodnutí daňových orgánů tedy stěžovatelce nezakazují program nadále poskytovat; pouze vyžadují, aby řádně plnila svou daňovou povinnost. (...)

4453

Rozšířený senát: vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu

k § 80 správního řádu

k § 79 odst. 1 soudního řádu správního

Prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (např. § 80 správního řádu), je žalobce povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí ve věci, je bezvýsledně vyčerpán ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, čj. 2 As 21/2020-34)

Prejudikatura: č. 3071/2014 Sb. NSS, č. 3409/2016 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3686/2018 Sb. NSS, č. 3847/2019 Sb. NSS, č. 3896/2019 Sb. NSS a č. 4329/2022 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05).

Věc: V. J. proti Městskému úřadu Slavkov u Brna o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrem sporu byla otázka bezvýslednosti vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, jako podmínky pro věcné projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Žalovaný jako správní orgán I. stupně vydal dne 18. 6. 2018 příkaz, kterým uznal žalobce odpovědným za přestupek provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu. Příkaz byl žalobci oznámen dne 21. 6. 2018 doručením do vlastních rukou. Dne 27. 6. 2018 došlo žalovanému elektronické podání, které obsahovalo listiny označené jako plná moc, odpor proti příkazu a námitka podjatosti vůči všem zaměstnancům žalovaného. Žalovaný byl toho názoru, že odpor nebyl účinně podán, příkaz opatřil doložkou právní moci a považoval věc za pravomocně vyřízenou.

Dne 27. 5. 2019 žalobce prostřednictvím zmocněnce doručil Krajskému úřadu Jihomoravského kraje jako nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, v níž požadoval, aby žalovanému přikázal vydat rozhodnutí v řízení o přestupku ve lhůtě 15 dnů. Krajský úřad dne 18. 6. 2019 adresoval žalovanému opatření proti nečinnosti (žalovanému došlo dne 21. 6. 2019), v němž mu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal, aby bezodkladně pokračoval v řízení o přestupku provozovatele vozidla. Krajský úřad vyšel z toho, že odpor byl podán řádně a včas.

Žalobce dne 23. 7. 2019 podal ke Krajskému soudu v Brně žalobu, kterou se domáhal soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nereagoval na odpor a nevydal v řízení o přestupku provozatele vozidla rozhodnutí.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 18. 12. 2019, čj. 29 A 113/2019-23, odmítl pro nepřipustnost. Podle krajského soudu nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti. Krajský úřad žádosti žalobce o opatření proti nečinnosti vyhověl, neboť opatření v zákonné lhůtě učinil, a vyčerpání prostředku k nápravě nečinnosti žalovaného tedy nebylo bezvýsledné. S ohledem na zásadu subsidiarity správního soudnictví krajský soud konstatoval, že žaloba byla podána předčasně, neboť žalobce měl vyčkat, zda žalovaný bude opatření proti nečinnosti respektovat, případně měl podat novou žádost. Krajský úřad rozhodoval v projednávané věci zatím pouze jednou a k nápravě určil přiměřenou lhůtu. Podle krajského soudu neplatí, že nevede-li žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k vydání rozhodnutí, je bezvýsledná (odkázal přitom na rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, čj. 4 As 6/2018-26). Bezvýslednost nelze vyvozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, ale z toho, že nadřízený správní orgán nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebo se k ní vůbec nevyjádří.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž rozporoval závěr krajského soudu, že příkaz k bezodkladnému pokračování v řízení neznamená bezvýsledné vyčerpání procesního prostředku k ochraně proti nečinnosti. Pokud je nečinnému správnímu orgánu nadřízeným správním orgánem přikázáno pokračovat v řízení, ale ten je stále nečinný, je podle stěžovatele podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku k nápravě nečinnosti splněna. Příkaz k bezodkladnému pokračování v řízení nelze považovat za opatření proti nečinnosti, neboť jde, na rozdíl od příkazu k vydání rozhodnutí v konkrétní lhůtě, o povinnost činit neurčitý úkon v neurčité lhůtě. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, čj. 6 As 219/2018-23, podle něhož dochází k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany i tehdy, pokud nadřízený správní orgán sice koná, avšak podřízený správní orgán dál setrvává v nečinnosti. V takovém případě není žalobce povinen se opětovně obracet na nadřízený správní orgán, ale může podat nečinnostní žalobu ke správnímu soudu.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu, že stěžovatel nesplnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. Stěžovatelem citovaná judikatura se podle žalovaného týkala jiné situace, ve které správní orgán nekonal a účastníkovi oznámil, že nic činit nehodlá, protože řízení bylo skončeno pravomocným příkazem, zatímco v této věci žalovaný v řízení pokračoval popsáním způsobem a své povinnosti nezanedbal.

Druhý senát dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor v posuzování otázky, za jakých okolností se považuje podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany za splněnou. Usnesením ze dne 29. 11. 2021, čj. 2 As 21/2020-27, proto věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, čj. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS, *Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava*, vyslovil, že „*není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přiblížit*“ (bod 25). K pojmu „bezvýsledně“ rozšířený senát stručně uvedl, že „*pouze ten, kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl), vyčerpá tento prostředek bezvýsledně*“ (bod 20). Druhý senát připomněl, že právní otázka, kterou měl rozšířený senát vyřešit, se ovšem týkala především možnosti vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti až v průběhu řízení před soudem.

V rozsudku čj. 4 As 6/2018-26 čtvrtý senát na výklad rozšířeného senátu navázal a vyložil, že „*[b]ezvýslednost tudíž nelze dovozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, resp. nevydal požadované správní rozhodnutí (jak dovozuje stěžovatel), ale z toho, že nadřízený správní orgán nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, nebo se k ní vůbec nevyjádří*“ (bod 20). V tomto řízení čtvrtý senát posuzoval situaci, kdy stěžovatel požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti, načež nadřízený správní orgán přikázal podle § 80 odst. 4 písm. a)

správního řádu žalovanému správnímu orgánu ve stanovené lhůtě pokračovat v řízení. Podle čtvrtého senátu „*příkaz pokračovat v řízení takovým prostředkem* [mysleno opatřením proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu], *konkrétně podříditelným pod neurčitý pojem ‚potřebné opatření ke zjednání nápravy‘, je“* (bod 17) a „*volba vhodného prostředku nápravy tak náleží nadřízenému správnímu orgánu, který v tomto směru postupuje podle okolností konkrétní věci“* (bod 21).

V rozsudku čj. 6 As 219/2018-23 šestý senát vyjádřil, že jakkoliv platí obecná východiska zásady subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy, nelze přehlédnout, že nezajistí-li ochranu před nečinností prostředky na úrovni veřejné správy, dojde k naplnění podmínky stanovené v § 79 s. ř. s. Šestý senát doslova uvedl, že „*bezávšledně vyčerpání prostředků ochrany dle § 79 odst. 1 s. ř. s. představuje i situace, kdy nadřízený správní orgán učinil na žádost žalobce ve lhůtě pro podání žaloby opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, avšak ani toto opatření nevedlo k vydání rozhodnutí či osvědčení. Žalobce není v takovém případě před podáním nečinnosti žaloby povinen opakovaně uplatnit prostředek ochrany proti nečinnosti dle příslušného procesního předpisu.*“ (bod 15). Navázal tak na dílčí závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Azs 270/2016-32 (body 17 a 18), podle nichž je podstatné, zda opatření proti nečinnosti reálně vedla žalovaného k vydání rozhodnutí ve věci samé, případně osvědčení, neboť to je smyslem správních i soudních prostředků ochrany proti nečinnosti.

Druhý senát souhlasil s výkladem podmínky bezvýslednosti, který šestý senát zaujal v již citovaném rozsudku čj. 6 As 219/2018-32. Širší pojetí bezvýslednosti vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností přijímá i komentářová literatura. Není nutné se opětovně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu, „*pokud nadřízený správní orgán sice koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) správního řádu, avšak podřízený nečinný správní orgán dále setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty“* (Jirásek, J. § 79. In: Blažek, T.; Jirásek, J.; Molek, P.; Pospíšil, P.; Sochorová, V.; Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016). Výčet možných situací v citovaném rozsudku rozšířeného senátu nepovažuje za úplný ani novější literatura (Kadlec, O. § 79. In: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 669). Bezvýsledností rozumí i situaci, kdy byl účastník u nadřízeného správního orgánu úspěšný, ovšem ve výsledku využití opatření proti nečinnosti k odstranění nečinnosti ve smyslu vydání rozhodnutí nebo osvědčení nevedlo: „*Účelem prostředků ochrany proti nečinnosti je dosažení vydání rozhodnutí nebo osvědčení; jestliže toto prostředek ochrany nezajistil, stal se bezvýsledným.*“

Naopak názor čtvrtého senátu vyjádřený v rozsudku čj. 4 As 6/2018-26 pokládal druhý senát za neudržitelný. Má-li žalobce možnost brojit proti nečinnosti správního orgánu, je nezbytné, aby jeho možnosti byly způsobilé nečinnosti zamezit a nepředstavovaly pouze formalistické kroky pro splnění podmínek před podáním žaloby ke správnímu soudu. Druhý senát dále poukázal i na jednoroční lhůtu k podání nečinnosti žaloby, jejíž zmeškání nelze prominout (§ 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Zdůraznil, že účastník řízení musí nečinnost správního orgánu aktivně řešit s dostatečným předstihem, aby před uplynutím uvedené lhůty stihl prostředky nápravy vyčerpat. V judikatuře správních soudů však není postaveno na jisto, jak postupovat v situaci, kdy ani po úspěšně uplatněním prostředku nápravy není nečinnost odstraněna.

Druhý senát byl přesvědčen, že obrátí-li se na soud účastník řízení se žalobou na ochranu proti nečinnosti poté, co již jednou učinil správním řádem předvídané procesní kroky ve snaze brojit proti nečinnosti správního orgánu příslušného k vydání rozhodnutí nebo osvědčení, má soud tuto žalobu projednat a rozhodnout o nečinnosti meritorně. Druhý senát měl proto shodně se stěžovatelem za to, že je-li nečinnému správnímu orgánu nadřízeným správním orgánem příkázáno pokračovat v řízení, ale ten je stále nečinný (tj. podle tvrzení stěžovatele nevydal rozhodnutí, ačkoli to udělat měl), je splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku. Zda je správní orgán skutečně nečinný, či nikoliv, je třeba zkoumat v rámci věcného posuzování žaloby, jsou-li pro ně splněny další procesní podmínky.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[18] Rozšířený senát ve shodě s druhým senátem dospěl k závěru, že judikatura Nejvyššího správního soudu se rozchází v náhledu na to, kdy lze prostředek k ochraně proti nečinnosti správního orgánu pokládat za bezvýsledně vyčerpaný. Podle rozsudku čj. 4 As 6/2018-26 je tomu tak pouze tehdy, nevyhoví-li nadřízený správní orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebo na ni vůbec nereaguje. Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, bezvýslednost „nelze dovozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, resp. nevydal požadované správní rozhodnutí“ (bod 20 citovaného rozsudku). V tomto pojetí je tudíž rozhodující, zda bylo žádosti o uplatnění prostředku nápravy vyhověno, ale nezáleží na tom, zda přijaté opatření skutečně vedlo k ukončení nečinnosti správního orgánu a vydání rozhodnutí. Oproti tomu podle rozsudku čj. 6 As 219/2018-23 jsou prostředky nápravy bezvýsledně vyčerpany i tehdy, pokud „nadřízený správní orgán učinil na žádost žalobce [...] opatření proti nečinnosti [...], avšak ani toto opatření nevedlo k vydání rozhodnutí či osvědčení“ (bod 15).

[19] Nesplnění požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany již automaticky nevede k odmítnutí žaloby jako nepřijatelné. Tento právní názor byl překonán nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20 (k judikатурnímu vývoji viz níže). Bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ovšem zůstává podmínkou pro věcné projednání nečinnostní žaloby. Otázku, kdy dochází ke splnění této podmínky, citovaný název ve svých nosných důvodech neřešil, a nepřekonal tedy rozpor v judikatuře identifikovaný druhým senátem.

[20] Vyřešení sporné otázky je i nadále významné pro posuzovanou věc. Bez jejího zodpovězení není zřejmé, zda stěžovatel splnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany, nebo zda mu krajský soud měl poskytnout lhůtu k jejich vyčerpání, jak to vyžaduje aktuální judikatura (viz níže). Usnesení krajského soudu musí být v každém případě zrušeno, protože vychází z překonaného názoru, že nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany vede bez dalšího k odmítnutí nečinnostní žaloby pro nepřijatelnost. Bez zodpovězení sporné otázky ovšem není zřejmé, jaký závazný právní názor má být ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu vysloven (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Z těchto důvodů je pravomoc rozšířeného senátu dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[22] Ochrany proti nečinnosti se může žalobou domáhat ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Povaha požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany

[23] Povaha požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků nápravy se podstatným způsobem proměnila.

[24] Judikatura původně vyžadovala, aby prostředky ochrany proti nečinnosti byly bezvýsledně vyčerpany již v okamžiku podání žaloby. Pokud žalobce tuto podmínku nesplnil, soud jeho nečinnostní žalobu bez dalšího odmítl jako nepřijatelnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tento výklad se sice ustálil až na základě rozsudku rozšířeného senátu čj. 5 As 9/2015-59 (bod 25), ovšem oporu měl již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, *CG HOLDING* (body 16 až 18).

[25] Ústavní soud ovšem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 tento výklad označil za neústavní. Dovodil, že nesplnění uvedené podmínky představuje odstranitelnou překážku věcného projednání nečinnostní žaloby. „Správní soud tudíž musí přihlížet k tomu, že v průběhu řízení nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s., byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby“ (bod 55). Pokud žalobce nevyužil prostředek ochrany, „musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soudu, že prostředek podal, musí soud vytkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán“ (bod 56).

[26] Uvedené závěry jsou součástí nosných důvodů nálezu a jsou (precedenčně) závazné, což znamená, že musí být Nejvyšším správním soudem reflektovány (nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, bod 60 a násl.).

[27] Nejvyšší správní soud v rozsudcích, v nichž reagoval na citovaný nález, jeho závěry následoval (rozsudek ze dne 21. 4. 2022, čj. 2 Azs 248/2021-34, bod 11 a násl., a rozsudek ze dne 27. 10. 2022, čj. 1 Azs 171/2022-54, bod 14 a násl.). K překonání dřívější judikatury došlo na základě nálezu Ústavního soudu, a tedy bez potřeby aktivovat rozšířený senát (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, J. Š., bod 22 a tam citovaná rozhodnutí).

[28] Platí tedy, že soud může nečinnostní žalobu projednat teprve po bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy. Tyto prostředky ovšem není nutné bezvýsledně vyčerpat před podáním nečinnostní žaloby, stačí v průběhu řízení o ní (což se ovšem může projevit v oblasti náhrady nákladů řízení, jak připouští nález sp. zn. IV. ÚS 3523/20, bod 56).

Subsidiarita nečinnostní žaloby

[29] Požadavek na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany, zakotvený v § 79 odst. 1 s. ř. s., je projevem zásady subsidiarity soudní ochrany. Z toho je třeba vycházet při výkladu uvedeného ustanovení a zvažování, jak chápat bezvýslednost vyčerpání prostředků ochrany.

[30] Subsidiarita patří k základním zásadám, na nichž je správní soudnictví vybudováno. V obecné podobě je tato zásada vyjádřena v § 5 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li zákon jinak, *lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, přípouští-li je zvláštní zákon.*

[31] Zásada subsidiarity správního soudnictví je především odrazem dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Brání tomu, aby správní soudy zasahovaly do veřejné správy v případech, v nichž je veřejná správa schopna vlastními prostředky napravit nezákonnost a zajistit ochranu práv osob, do jejichž právní sféry bylo zasaženo, tedy v situacích, kdy ingerence soudní moci není nezbytná. Jinak řečeno, zásada subsidiarity má zabránit tomu, aby „*moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 AfS 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*, bod 53).

[32] Další účel, který lze v obecné rovině spojovat se zásadou subsidiarity, je „*předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů*“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 8 Ans 2/2012-278, bod 18).

[33] Rozšířený senát konstatuje, že v důsledku výše citovaného právního názoru Ústavního soudu již požadavek na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy není způsobilý předcházet soudnímu řízení jako takovému. Soud nyní musí poskytnout žalobci i po podání žaloby procesní prostor, aby prostředky ochrany vyčerpal, a vyčkat, zda přinesou výsledek, či nikoliv. Uvedený požadavek tak brání nanejvýš „zbytečnému“ meritornímu posuzování žaloby tam, kde ještě může dojít k nápravě v rámci veřejné správy.

[34] Smysl požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy je tudíž třeba spatřovat především v tom, aby veřejná správa dostala šanci sama napravit nezákonnou nečinnost a nebyla vystavena zásahu soudní moci. Jde tedy o projev hlavního účelu, který zásada subsidiarity sleduje, jímž je respektování dělby moci.

[35] Rozšířený senát ovšem neshledává důvod, pro který by měla veřejná správa dostat více než jednu šanci, aby nezákonnou nečinnost napravila vlastními prostředky. Zákon takovou podmínku výslovně nestanoví a nevyžaduje ji ani zásada subsidiarity. Takový výklad by jen komplikoval přístup osob dotčených nezákonnou nečinností správních orgánů k soudní ochraně. Tyto osoby by musely opakovaně využít tentýž prostředek ochrany, který však v jejich případech k účinné ochraně nevedl. V konečném důsledku by se tak pouze oddaloval okamžik, kdy je možné poskytnout soudní ochranu.

[36] Prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, je jednotlivec povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí, je bezvýsledně vyčerpán.

[37] Tento výklad odpovídá pojetí zásady subsidiarity v judikatuře rozšířeného senátu. Podle ní zásada subsidiarity znamená, že ochrana ze strany správních soudů nastupuje až tehdy, pokud prostředky ochrany „ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální“ (rozsudek ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *HOPR TRADE CZ*, body 34 a 35, usnesení ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS, bod 34), a rozsudek ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, *Základní škola a mateřská škola KLAS*, bod 90). Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, které však nevede k vydání rozhodnutí, a tedy ani k ukončení nečinnosti, jde o druhý ze zmiňovaných případů, tedy o situaci, v níž ani použitím prostředku ochrany, který je v obecné rovině účinný, nedošlo ke zjednání nápravy.

[38] Rovněž komentářová literatura, na niž odkazuje druhý senát, dospěla k obdobnému závěru. Rozšířený senát ostatně na tyto závěry komentářové literatury neupozorňuje poprvé. Již v usnesení čj. 5 As 18/2017-40 (bod 40) mimo jiné citoval závěr, že „pokud nadřízený správní orgán sice koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) správního řádu, avšak podřízený nečinný správní orgán dál setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty [...] již není nutné se opětovně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu“ (J. Jirásek ve výše uvedené publikaci).

[39] Konečně i Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 (bod 54) nad rámec rozhodovacích důvodů uvedl, že „[z]a bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je třeba považovat i situaci, kdy nadřízený správní orgán učiní k návrhu účastníka opatření proti nečinnosti (přikáže vydat rozhodnutí ve lhůtě, kterou stanoví, a jde o lhůtu přiměřenou, tj. přiměřeně krátkou, tak aby vedla k co nejrychlejšímu odstranění protiprávní nečinnosti s ohledem na úkony, které je v řízení třeba vykonat), a přesto nečinný správní orgán v určené lhůtě rozhodnutí nevydá [...]. Bezvýslednost vyčerpání pak nastane až prvním dnem po konci opatření proti nečinnosti určené a marně proběhlé lhůty, jde-li o lhůtu přiměřenou.“ Ani Ústavní soud tedy v citované pasáži nepočítá s tím, že by po uplatnění opatření proti nečinnosti, které ale nevedlo ke zjednání nápravy, byl dotčený jednotlivec povinen znovu vyčerpat tento prostředek ochrany.

Okamžik, kdy je prostředek ochrany bezvýsledně vyčerpán

[40] K bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany tedy dojde v následujících případech:

[41] Za prvé, žalobce využije prostředku ochrany, tedy podá žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, ale nadřízený správní orgán buď o této žádosti rozhodne tak, že jí nevyhoví, nebo na ni nezareaguje v zákonem stanovené lhůtě (případně vůbec). K bezvýslednému vyčerpání prostředku ochrany dojde v okamžiku oznámení rozhodnutí o nevyhovění žádosti žalobci (§ 80 odst. 6 správního řádu), resp. v okamžiku marného uplynutí lhůty (§ 71 správního řádu) k vyřízení žádosti (viz obdobně rozsudek rozšířeného senátu čj. 5 As 9/2015-59, bod 20).

[42] Za druhé, nadřízený správní orgán sice vyhoví žádosti a uplatní opatření proti nečinnosti, to ale nevede k nápravě.

[43] Je-li přijaté opatření proti nečinnosti spojeno se lhůtou k vydání rozhodnutí, která je přiměřená, nastane bezvýsledné vyčerpání tohoto prostředku ochrany uplynutím takto stanovené lhůty. Žalobce má možnost tvrdit a prokázat, že stanovená lhůta je nepřiměřeně dlouhá, a uspěje-li, může se domoci dřívějšího meritorního projednání své žaloby.

[44] Není-li přijaté opatření spojeno se lhůtou k vydání rozhodnutí, je nutné poskytnout veřejné správě přiměřenou lhůtu k tomu, aby nezákonnou nečinnost napравиła a rozhodnutí (nebo osvědčení) vydala. Takové opatření však nelze považovat za účinné jen proto, že dosud nečinný správní orgán [§ 80 odst. 4 písm. a) správního řádu], nebo orgán, který věc převzal na základě atrakce či delegace [§ 80 odst. 4 písm. b), resp. c) téhož zákona] sice třebas i pokračuje v řízení, avšak bez výsledku v podobě vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

[45] Pokud by správní soudy nevyčkaly, zda opatření přijaté veřejnou správou povede či nepovede k vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, postrádalo by smysl formálně poskytovat veřejné správě příležitost vlastními prostředky odstranit nezákonnou nečinnost. Byla by tak narušena subsidiarita soudní ochrany.

[46] Naopak, pokud by se správní soudy spokojily s tím, že správní orgány pokračují v řízení, aniž to v přiměřeném čase vedlo k vydání rozhodnutí, ochrana před nečinností by nebyla účinná ve smyslu výše citovaných judikaturních požadavků.

[47] Opatření proti nečinnosti, v němž nebyla stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí, je tedy bezvýsledně vyčerpáno, nedojde-li v přiměřené době od jeho přijetí k odstranění nečinnosti vydáním rozhodnutí ve věci. Jde ostatně o obdobu použití přiměřené lhůty v případné absenci lhůty zákonné podle základních zásad činnosti správních orgánů (§ 6 odst. 1 správního řádu).

[48] Měřítkem přiměřenosti je, vedle samotné uplynulé doby, zejména povaha opatření uloženého nadřízeným správním orgánem, případně jeho obsah, a fáze řízení (postupu vydání osvědčení), v níž bylo vydáno. Zjednodušeně řečeno, čím více bylo v řízení již „odpracováno“ v okamžiku přijetí opatření, tím méně času je třeba poskytnout správnímu orgánu poté. V hrubých rysech může soud zohlednit i postup žalovaného správního orgánu po vydání opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem.

[49] Jedná se pouze o předběžný úsudek, na jehož základě soud buď přistoupí k meritornímu projednání žaloby (shledá-li uplynulá doba dostatečnou), nebo ve smyslu závěru výše citovaného nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 3523/20 vyčká, zda (či spíše až) bude prostředek ochrany bezvýsledně vyčerpán.

[50] Teprve při následném meritorním projednání žaloby soud zohlední, mimo jiné, jaké konkrétní procesní úkony směřující k vydání rozhodnutí ve věci (nebo osvědčení) správní orgán učinil, jaký případně měly tyto úkony vliv na běh lhůty pro rozhodnutí (např. důvodné přerušení řízení), zda se v řízení vyskytly objektivní překážky pro další postup řízení, resp. vydání rozhodnutí, a jaké kroky správní orgán učinil k jejich odstranění a v neposlední řadě i to, jaký vliv na průběh řízení a jeho délku mělo chování žalobce, je-li účastníkem tohoto řízení. K hlediskům věcného posuzování nečinnosti ostatně existuje bohatá judikatura správních soudů a rozšířený senát nemá v nyní projednávané věci prostor ani důvod ji jakkoliv korigovat.

Sbrnutí

[51] Rozšířený senát dospěl k závěru, že prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (např. § 80 správního řádu), je žalobce povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí ve věci, je bezvýsledně vyčerpán ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

III.3 Aplikace právního názoru na projednávanou věc

[52] V posuzovaném případě podle krajského soudu stěžovatel nevyčerpal před podáním nečinnostní žaloby prostředky na ochranu proti nečinnosti bezvýsledně. Nadřízený správní orgán totiž na základě jeho žádosti přijal dne 18. 6. 2019 opatření proti nečinnosti (doručené žalovanému dne 21. 6. 2019), kterým podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal žalovanému, aby bezodkladně pokračoval v řízení. Krajský soud proto odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s.

[53] Usnesení krajského soudu neobstojí.

[54] Především, vzhledem k judikaturnímu vývoji nelze nečinnostní žalobu bez dalšího odmítnout jako nepřipustnou ani v případě, že stěžovatel prostředky na ochranu proti nečinnosti nevyčerpal před podáním žaloby.

[55] Stěžovatel především prostředek ochrany proti nečinnosti, který mu poskytuje § 80 správního řádu, vyčerpal. Krajský úřad k jeho žádosti přijal opatření proti nečinnosti. Protože toto opatření nevedlo v přiměřené lhůtě k odstranění nečinnosti, tedy k vydání rozhodnutí, byl tento prostředek ochrany vyčerpán bezvýsledně. Stěžovatel nebyl povinen jej uplatnit znovu. V této souvislosti nelze především přehlédnout, že po přijetí opatření proti nečinnosti krajským úřadem žalovaný nerozhodl ani v době, která by odpovídala lhůtě pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu. Žalovanému navíc trvalo více než dva měsíce (podle jeho vlastního vyjádření ke

kasační stížnosti), než provedl jakýkoliv úkon vůči účastníkovi řízení. Tím rozšířený senát nikterak nepředjímá posouzení zákonnosti dalšího postupu žalovaného. To je věcí meritorního projednání žaloby krajským soudem, tedy posouzení, zda žaloba je či není důvodná.

4454

Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; úrok z vratitelného přeplatku; úrok z neoprávněného jednání správce daně

k § 140 odst. 1 větě první a § 148 daňového řádu

k § 155 odst. 5 a § 254 odst. 1 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020

I. Pokud z důvodu, že došlo k uplynutí lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, správce daně ztratil pravomoc daňovému subjektu daň stanovit, postup k odstranění pochybností týkající se této daně nespĺňuje zákonem zamýšlený účel, neboť není podkladem pro vydání rozhodnutí, kterým se daň stanovuje. Postup k odstranění pochybností proto v takovém případě nevyvolá zákonem předvídané právní následky a je na něj třeba hledět, jako by nebyl vůbec zahájen. Pro stanovení daně pak neexistuje jiný podklad než daňové tvrzení samotného daňového subjektu a odpadá překážka pro konkludentní vyměření daně v souladu s tvrzením daňového subjektu podle § 140 odst. 1 věty první daňového řádu. K takovému vyměření je správce daně povinen přistoupit.

II. Není možné, aby za stejné období příslušel daňovému subjektu nárok jak na úrok z vratitelného přeplatku podle § 155 odst. 5 daňového řádu, tak na úrok z nezákonného postupu správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu, neboť tyto nároky se navzájem vylučují – plní totiž obdobný účel, ale každý z nich z jiných skutkových důvodů. Zatímco úrok podle § 155 odst. 5 daňového řádu představuje paušalizovanou náhradu škody způsobenou prodlením správce daně s jinak zákonným vyměřením nadměrného odpočtu, úrok podle § 254 odst. 1 daňového řádu představuje paušalizovanou náhradu škody způsobenou nesprávným (nezákonným) úředním postupem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2022, čj. 2 Afs 60/2021-23)

Prejudikatura: č. 3565/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 5/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 493/05), č. 39/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3244/09) a č. 271/2016 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 11. 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. a další proti Belgii* (stížnost č. 17849/91).

Věc: EKO Logistics, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále jen „správce daně“) rozhodl dne 25. 6. 2018 ve věci žádosti žalobkyně o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020 tak, že úrok nepřiznal.

Žalobkyně proti rozhodnutí správce daně podala odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 7. 2019 zamítl. Podle žalovaného správce daně postupoval v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, č. 39/2011 Sb. ÚS. Žalobkyně uplatňovala nadměrný odpočet na DPH za zdaňovací období říjen 2012. S ohledem na marné uplynutí lhůty pro stanovení daně správce daně nevydal ve věci rozhodnutí o stanovení daně. Na DPH za toto zdaňovací období tak bylo nutné pohlížet jako na daň stanovenou v souladu s tvrzením žalobkyně, tedy jako na daň pravomocně vyměřenou postupem dle § 140 odst. 1 daňového řádu ve výši neodchylující se od tvrzení žalobkyně. Za datum vyměření daně se v souladu s § 140 odst. 2 daňového řádu považuje 30. 11. 2012, tedy den, kdy bylo správcí daně doručeno daňové přiznání. Jelikož k vyměření nadměrného odpočtu došlo k datu předcházejícímu vydání platebního výměru, nelze na částku zadržovaného odpočtu hledět tak, jako by byla zadržována na základě nebo v souvislosti se zrušeným platebním výměrem, jak předpokládá § 254 odst. 1 daňového řádu. Nebyla tedy naplněna podmínka pro přiznání úroku z neoprávněného

jednání správce daně, která spočívá v existenci částky uhrazené na základě nebo v souvislosti s rozhodnutím, které bylo zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, nebo které bylo prohlášeno za nicotné. K takto „vyměřenému“ nadměrnému odpočtu bylo nutné přistupovat jako k vratitelnému přeplatku, který byl žalobkyni vrácen až po marném uplynutí lhůty k tomu stanovené zákonem.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 25. 2. 2021, čj. 43 Af 32/2019-46.

Krajský soud uvedl, že z judikatury Soudního dvora i Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zásada neutrality systému DPH vyžaduje, aby finanční ztráty vzniklé osobě povinné k dani v důsledku nemožnosti disponovat dotčenými peněžitými částkami byly nahrazeny zaplacením úroků z prodlení. Jak opakovaně konstatoval Soudní dvůr, z pohledu osoby povinné k dani neexistuje žádný relevantní rozdíl mezi opožděným vrácením, ke kterému došlo z důvodu správního vyřizování žádosti, jež překročilo stanovené lhůty, a opožděným vrácením, ke kterému došlo z důvodu správních aktů, jež vrácení nadměrného odpočtu protiprávně vyloučily a následně byly soudním rozhodnutím zrušeny. Žalobkyni byl v době vydání napadeného rozhodnutí úrok z částky odpovídající zadržovanému nadměrnému odpočtu již přiznán pravomocným rozhodnutím správce daně, a to i za období po vydání platebního výměru ze dne 13. 1. 2014, který byl následně zrušen rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 5. 2018. Nemožnost nakládat s peněžními prostředky v uvedeném období tedy byla žalobkyni již kompenzována. Pokud šlo o úrok za den 31. 12. 2012, důvodem jeho zadržení v tomto období nebyl platební výměr ze dne 13. 1. 2014, od jehož zrušení žalobkyně odvozovala nárok na úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu, ale prověřování daňové povinnosti.

Správce daně a žalovaný podle krajského soudu nepochybili, jestliže v situaci, kdy byl platební výměr zrušen a odvolací řízení zastaveno v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně, vycházející z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09, dospěli k závěru, že je třeba na zadržovaný nadměrný odpočet nahlížet jako na vyměřený ve výši tvrzené žalobkyní dnem, kdy správci daně došlo daňové přiznání (§ 140 odst. 2 daňového řádu). Takový nadměrný odpočet měl být žalobkyni vrácen do 30 dnů od vyměření dle § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Žalobkyni náležel úrok z vratitelného přeplatku dle § 155 odst. 5 daňového řádu ode dne následujícího po marném uplynutí uvedené lhůty. Daňovému subjektu nemůže náležet úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 1 daňového řádu za období před vydáním zrušeného rozhodnutí.

Jestliže v projednávané věci daňové orgány posoudily s ohledem na prekluzi věc tak, že nadměrný odpočet měl být vrácen do 30 dnů od doručení daňového přiznání, a po tomto datu byl již zadržován neoprávněně a žalobkyni náležel úrok dle § 155 odst. 5 daňového řádu, nebylo třeba na jeho neoprávněně zadržení za období po vydání zrušeného platebního výměru nahlížet odlišně. Postup daňových orgánů byl v souladu se závěry Nejvyššího správního i Ústavního soudu. Prekluze práva stanovit daň nešla k tíži žalobkyně, již byla nemožnost disponovat s částkou odpovídající nadměrnému odpočtu až do jeho vyplacení plně kompenzována úrokem dle § 155 odst. 5 daňového řádu, jehož sazba je stanovena shodně jako v případě úroku dle § 254 odst. 1 daňového řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které uvedla, že daňové orgány jí poskytly úrok podle § 155 odst. 5 daňového řádu a považují jej ve shodě s názorem krajského soudu za započitatelný s úrokem podle § 254 daňového řádu. Proti tomu namítala, že je mylný závěr krajského soudu, že z účelu obou kategorií plyne, že jedna vylučuje druhou. Krajský soud správně uvedl, že smyslem úroku je kompenzace omezení dispozice s (v daném případě) nadměrným odpočtem. Oba úroky jsou ale jen „zálohou“ na náhradu škody, která stěžovatelce vznikla, podle § 254 odst. 6 daňového řádu účinného do 31. 12. 2020. Skutečná škoda se při správě daní nezjišťuje, a proto nelze přijmout závěr, že škoda je jiná než přiznaný úrok. Pro přiznání úroku je tak podstatné jen to, zda jsou splněny zákonné podmínky pro jeho vznik. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se úrok podle § 254 daňového řádu poskytuje v případě změny výše daně a k ní v stěžovatelčině případě došlo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [19] K samotnému meritu věci Nejvyšší správní soud uvádí, že podstatou kasační argumentace stěžovatelky je právní hodnocení krajského soudu týkající se vzniku nároku stěžovatelky na úrok z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu.

[20] Podle čl. 183 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, *pokud za daně zdaňovací období výše odpočtu daně překročí výši splatné daně, mohou členské státy buď převést nadměrný odpočet daně do následujícího období, nebo vrátit daň v souladu s podmínkami, které samy stanoví.* Podle § 105 odst. 1 věty první zákona o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 2020, *vznikne-li v důsledku vyměření nadměrného odpočtu vratitelný přeplatek vyšší než 100 Kč, vrátí se plátcí bez žádosti do 30 dnů od vyměření nadměrného odpočtu.*

[21] Podle § 254 odst. 1 daňového řádu, *dojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náleží daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím, který odpovídá ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, a to ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k úhradě nesprávně stanovené daně později, ode dne její úhrady.* Podle odstavce 5 téhož ustanovení *proti postupu správce daně podle odstavců 1 až 4 je daňový subjekt oprávněn uplatnit námitku podle § 159; proti rozhodnutí o této námitce se lze odvolat.*

[22] Podle § 155 odst. 5 daňového řádu, *je-li poukázán správcem daně vratitelný přeplatek na žádost po lhůtě stanovené v odstavci 3 nebo po lhůtě stanovené zákonem pro vrácení vratitelného přeplatku, který se vrací bez žádosti, náleží daňovému subjektu úrok z vratitelného přeplatku, který odpovídá ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí. Tento úrok daňovému subjektu náleží ode dne následujícího po dni, ve kterém uplynula stanovená lhůta pro vrácení vratitelného přeplatku, do dne jeho poukázání daňovému subjektu. Úrok se nepřizná, nepřesahuje-li 100 Kč. O výši úroku rozhodne správce daně bezodkladně po vrácení tohoto přeplatku; § 254 odst. 3 a 6 se použije obdobně.*

[23] Podle § 140 odst. 1 daňového řádu, *neodchyluje-li se vyměřovaná daň od daně turzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem; to neplatí, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností nebo byla zahájena daňová kontrola. Platební výměr správce daně založí do spisu. Podle odstavce 2 téhož paragrafu za den doručení platebního výměru daňovému subjektu se považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání nebo vyúčtování, a bylo-li daňové přiznání nebo vyúčtování podáno opožděně, den, kdy došlo správci daně.*

[24] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že v nyní posuzované věci se neuplatní § 254a daňového řádu, jenž byl do tohoto předpisu včleněn s účinností od 1. 1. 2015 zákonem č. 267/2014 Sb., a ani závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 Aps 3/2013-34, *Kordárna*, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 11. 2014, čj. 7 Aps 3/2013-47.

[25] V nyní projednávané věci totiž žalovaný dospěl k závěru, že s ohledem na skutečnost, že nadměrný odpočet nebyl stěžovatelce pravomocně vyměřen na základě postupů k odstranění pochybností v širším slova smyslu, musí být ve světle již citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09 na tento postup nahlíženo, jako by nikdy nebyl zahájen, neboť nevyvolal žádné účinky. Na daň stanovenou stěžovatelce tak žalovaný hleděl, jako by byla stanovena v souladu s daňovým podáním stěžovatelky podle § 140 odst. 1 věty první daňového řádu, což je také důvodem, proč byl stěžovatelce přiznán úrok z nadměrného odpočtu již ode dne po splatnosti nadměrného odpočtu, nikoliv až po překročení nejdříve judikaturou ve věci *Kordárna* a později zákonem stanovené doby, po kterou může správce daně „bezplatně“ prověřovat nárok daňových subjektů na nadměrný odpočet.

[26] Takový postup správce daně, aprobevovaný žalovaným i krajským soudem, přitom shledává zákonným také Nejvyšší správní soud. Tento postup je totiž v souladu s opakovaně citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3244/09, podle kterého *„pokud vytykáci řízení neskončilo zákonem předpokládaným a žádoucím způsobem, tedy stanovením daňové povinnosti, a to z toho důvodu, že uplynula prekluzivní lhůta k vyměření daně, pak je nastolena situace, jako by toto vytykáci řízení vůbec neproběhlo, neboť nemá žádné zákonné účinky na daňovou*

poinnost daňového subjektu“. Je pravdou, že Ústavní soud provedl citovaný ústavně konformní výklad situace, při níž nedojde k pravomocnému stanovení nadměrného odpočtu na základě vytykáčícího řízení (dnes postupu k odstranění pochybností) ve lhůtě pro stanovení daně, za účinnosti zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který byl s účinností od 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem. Ústavní soud však v citovaném nálezu uvedl: „Na rozdíl od zákona č. 337/1992 Sb. účinného do 31. 12. 2010 tedy nový daňový řád s účinností ode dne 1. 1. 2011 výslovně zakotvuje, že zahájení postupu k odstranění pochybností (dosud vytykáčící řízení) je překážkou konkludentního vyměření daně. Vzhledem ke skutečnosti, že ustanovení § 140 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb. nebylo (a ani být nemohlo) předmětem této ústavní stížnosti, není Ústavní soud oprávněn je z hlediska ústavnosti přezkoumávat, je však zřejmé, že závěry, které učinil v nyní projednávané věci, se také k tomuto ustanovení budou vztahovat. Z textu předmětného ustanovení je zjevné, že zákonodárce promítl do § 140 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb. dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k dosud platnému § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., aniž by přitom byla odstraněna mezera v zákoně – tedy stav, kdy není právně postižena situace, za které není daňovými orgány v zákonné lhůtě daň vůbec vyměřena, tedy není dána existence pravomocného platebního výměru, který, jak zákon předpokládá, se buď v případě konkludentního vyměření daně pouze založí do spisu, nebo v případě zahájení postupu k odstranění pochybností doručí daňovému subjektu.“

[27] Nejvyšší správní soud při respektování těchto závěrů musí konstatovat, že postup správce daně a žalovaného byl v souladu s citovanými závěry Ústavního soudu proveden zákonným způsobem, který je také reflexí ústavně konformního výkladu § 140 odst. 1 daňového řádu, jemuž není na překážku ani skutečnost, že ve věcech první za středníkem toto ustanovení výslovně vylučuje možnost konkludentního vyměření daně v případě, že byl zahájen postup k odstranění pochybností. S ohledem na výslovné vyloučení možnosti konkludentního doměření daně, byl-li zahájen postup k odstranění pochybností, čímž se daňový řád liší od zákona o správě daní a poplatků, je třeba závěry Ústavního soudu pro situace za účinnosti daňového řádu více rozvést.

[28] Účelem zavedení prekluzivních lhůt pro vyměření daně do právních předpisů upravujících daňové řízení bylo stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají i jejich povinnosti, které, zejména pokud jde o povinnost prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjaty s určitými problémy (např. náleze Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05, č. 5/2007 Sb. ÚS).

[29] Vede-li správce daně postup k odstranění pochybností, neboť se domnívá, že daň byla daňovým subjektem tvrzena odlišně od jeho skutečné daňové povinnosti, a ve stanovené lhůtě správnou výši této daňové povinnosti nezjistí a pravomocně nestanoví, musí to jít k tíži správce daně.

[30] Pokud daň není pravomocně stanovena ve výši překračující tvrzení daňového subjektu, jde to k tíži správce daně, neboť do sféry daňového subjektu se zasahuje jen v míře jím samotným tvrzené, a tedy – přinejmenším implicitně – akceptované. Zahájený, avšak včas neskončený postup k odstranění pochybností v takovém případě musí být „nicotný“ v tom smyslu, že na výši daňové povinnosti daňového subjektu nesmí mít negativní vliv – majetkovou pozici daňového subjektu nesmí oproti tvrzení jeho samotného zhoršit. Je třeba zdůraznit, že právo zde akceptuje i eventualitu, že daňový subjekt tvrdil daň nesprávně nižší a že postup k odstranění pochybností, byl-li by řádně a včas dokončen, by vedl k doměření daně nad rámec tvrzení daňového subjektu. Důsledkem „nicotnosti“ postupu k odstranění pochybností v případě, že není dokončen řádně a včas, tedy může být někdy i neoprávněná výhoda pro daňový subjekt. Ta je však legitimizována tím, že správci daně se nepodařilo předvídaným způsobem využít časového prostoru vymezeného zákonem k patřičné korekci daňovým subjektem (objektivně nesprávně) tvrzené daňové povinnosti.

[31] K podobnému efektu je třeba dospět i v případech, kdy daňový subjekt uplatňuje právo na vrácení daně, typicky při uplatnění odpočtu DPH. I zde se výše daňové povinnosti („negativní“ ve smyslu nároku na vrácení daně) prvotně odvíjí od tvrzení daňového subjektu. V takovém případě by to, že by nedošlo k pravomocnému stanovení daně, však bylo k tíži daňového subjektu. Majetkovou újmou představuje nejen hodnota, o kterou se majetek daňového subjektu snižší, nýbrž i hodnota, o kterou se majetek daňového subjektu nezvýší, ačkoliv na toto zvýšení měl podle zákona nárok, nebo měl alespoň legitimní očekávání, že mu tento nárok vznikne (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 20. 11. 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. a další proti Belgii*, stížnost č. 17849/91, body 29 až 32). Interpretace, která by marným uplynutím času učinila tvrzení daňového subjektu, že má nárok na

vrazení daně, „nulitním“, by představovala nepřipustný zásah do ústavně garantovaného práva na rovné zacházení ve vztahu k vlastnictví, neboť by zvýhodňovala jednu skupinu (daňové subjekty, kterým byl pravomocně vyměřen nadměrný odpočet) před jinou skupinou (daňové subjekty, kterým nebyl pravomocně vyměřen nadměrný odpočet), aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatnění rozdílný přístup (srov. náleží ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, č. 271/2016 Sb.). To je nepřipustné.

[32] Ústavně konformní výklad provedený v nálezu sp. zn. I. ÚS 3244/09 se proto musí v modifikované podobě vztahovat i k § 140 odst. 1 daňového řádu, přestože toto ustanovení výslovně vylučuje možnost konkludentního vyměření daně v případě, že byl zahájen postup k odstranění pochybností. Zákon zde předpokládá, že pokud správce daně zahájí postup k odstranění pochybností, musí takový postup dospět k nějakému závěru o vzniklých pochybnostech – buď k jejich vyvrácení, nebo k závěru, že přetrvávají. Podkladem pro vyměření daně je pak právě tento závěr o tom, kterým směrem se vyvinuly pochybnosti správce daně. Pokud jsou pochybnosti vyvráceny, stanoví správce daně daň v souladu s tvrzením daňového subjektu, v opačném případě stanoví daň ve výši, která dle jeho názoru odpovídá skutečné daňové povinnosti daňového subjektu. S ohledem na to je nezbytné, aby závěry správce daně, které jsou podkladem pro stanovení daně, byly včleněny do odůvodnění rozhodnutí správce daně a daňový subjekt měl možnost být s tímto odůvodněním srozuměn. Proto je správce daně povinen vydat rozhodnutí o stanovení daně (platební či dodatečný platební výměr) a řádně je daňovému subjektu doručit.

[33] Aby tak mohla vzniknout zákonem předpokládaná překážka konkludentnímu vyměření, musí také dojít k zákonem předvídanému následku zahájení postupu k odstranění pochybností, a tedy k vyvrácení či potvrzení těchto pochybností, s čímž je spjato i ukončení postupu k odstranění pochybností – pokud již správce daně disponuje závěrem o pochybnostech, které mu v daňovém řízení vznikly, nemá důvod v postupu pokračovat. Pokud tedy z důvodu, že došlo k uplynutí lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, správce daně ztratil pravomoc daňovému subjektu daň stanovit, je zjevné, že postup k odstranění pochybností nesplnil zákonem zamýšlený účel, neboť na jeho základě nedošlo k závěru správce daně o pochybnostech v daňovém řízení, který by následně byl podkladem pro vydání rozhodnutí, kterým se daň stanovuje.

[34] V takovém případě však postup k odstranění pochybností nevyvolal zákonem předvídané právní následky, které jsou taktéž důvodem pro existenci překážky konkludentního vyměření daně, a na postup k odstranění pochybností je potřeba hledět, jako by nebyl vůbec zahájen, neboť v takovém případě neexistuje jiný podklad pro stanovení daně, než je daňové tvrzení samotného daňového subjektu. Zároveň však také nemůže trvat překážka pro konkludentní vyměření daně v souladu s tvrzením daňového subjektu podle § 140 odst. 1 věty první daňového řádu. K takovému vyměření je také správce daně povinen přistoupit. Podle Nejvyššího správního soudu je takový výklad možný, neboť zákon na takovou situaci nedává jednoznačnou odpověď, avšak provedený ústavně konformní výklad zákona zároveň není v rozporu s jeho doslovným zněním.

[35] Zároveň takový výklad i v největší možné míře respektuje základní zásady správy daní a vytváří spravedlivou rovnováhu mezi právy daňového subjektu a správce daně. Správce daně má k uplatnění svých pravomocí vymezen časový prostor, po který je daňový subjekt povinen strpět případné působení správce daně na něho. Po vyčerpání tohoto časového prostoru však již nemůže mít předchozí uplatňování pravomocí správcem daně, které nedospělo k zákonem předvídanému výsledku, na daňový subjekt negativní účinky. Nárok na vrácení daně je proto třeba vyměřit konkludentně a „automaticky“ v okamžik uplynutí lhůty pro stanovení daně „zpětně“ podle pravidel v § 140 odst. 2 daňového řádu. Z toho pak též plyne, že úrok z vratitelného přeplatku se v takovém případě počítá již ode dne po splatnosti nadměrného odpočtu, nikoliv až po uplynutí doby, po kterou může správce daně „bezplatně“ zkoumat nárok daňového subjektu na nadměrný odpočet, jako je tomu v případě úroku z daňového odpočtu podle § 254a daňového řádu, a před jeho účinností ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *Kordárna*, nebo až od vydání rozhodnutí, jímž se stanovuje daň, které je následně pro nezákonnost zrušeno, jako je tomu v případě úroku z nezákonného postupu správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu.

[36] Postup správce daně a žalovaného, aprobovaný krajským soudem, byl v souladu se zákonem, resp. judikaturou Ústavního soudu. Naopak pro přiznání úroku z nezákonného postupu správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu v nyní projednávané věci prostor nebyl. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu a žalovaného. Koncepce úroků z vratitelného přeplatku a z nezákonného jednání správce daně je vytvořena tak, že se oba nároky vzájemně vylučují, byť slouží k podobnému účelu. Oba úroky jsou

koncipovány jako paušalizovaná náhrada škody. Zatímco však úrok podle § 155 odst. 5 (a od 1. 1. 2015 také podle § 254a) daňového řádu je koncipován jako paušalizovaná náhrada škody z prodlení správce daně, který však v dalších ohledech postupoval v souladu se zákonem, úrok podle § 254 odst. 1 daňového řádu je koncipován jako paušalizovaná náhrada škody způsobené nesprávným úředním postupem správce daně (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. 2 Afs 15/2017-23, č. 3565/2017 Sb. NSS).

[37] Buď je tedy úrok přiznán proto, že správce daně postupoval v souladu se zákonem, avšak nad zákonem vymezený „bezúročný“ časový rámec, nebo proto, že postupoval nezákonně. V nyní projednávané věci však s ohledem na skutečnost, že uplynula lhůta pro stanovení daně, aniž by došlo k vyměření daně pravomocným rozhodnutím správce daně, musela nastoupit ústavně konformním výkladem konstruovaná fikce, že postup k odstranění pochybností nebyl ani zahájen, tj. že byl „nicotný“. V takovém případě pak důvodem pro vznik újmy, k jejíž paušalizované náhradě by měl sloužit úrok z nezákonně zadržované částky, nemohlo být nezákonné rozhodnutí správce daně, nýbrž prodlení správce daně s výplatou vratitelného přeplatku, který byl konkludentně stanoven v souladu s tvrzením stěžovatelky.

[38] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že není možné, aby za stejné období příslušel daňovému subjektu jak úrok z vratitelného přeplatku, tak úrok z nezákonného postupu správce daně, neboť se tyto nároky vzájemně vylučují – plní totiž podobný účel, ale každý z nich z jiných skutkových důvodů. Zároveň postup daňových orgánů žádným způsobem nemohl zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Způsob, jakým byl úrok ze zadržovaného nadměrného odpočtu stěžovatelce stanoven, totiž zajistil stěžovatelce nejvyšší možnou výši náhrady škody, jaké mohla dosáhnout – za shodné sazby úroku podle § 155 odst. 5 i § 254 odst. 1 daňového řádu byl úrok stanoven z možných situací, v nichž si lze představit vznik tohoto nároku, za nejdlejší možnou dobu. Námitka stěžovatelky je tak nedůvodná.

4455

Rozšířený senát: rozsah posouzení podkladů při přezkumu úkonů veřejné správy

k § 65 a § 82 soudního řádu správního

Rozsah posouzení podkladů, pokud jde o soudní přezkum úkonu veřejné správy, který přímo zasahuje do veřejných práv a povinností, je shodný jak v případě žalob proti rozhodnutím správních orgánů podle § 65 s. ř. s., tak žalob na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. 2 As 133/2019-146)

Předjudikatura: č. 800/2006 Sb. NSS, č. 2916/2013 Sb. NSS, č. 3252/2015 Sb. NSS, č. 3253/2015 Sb. NSS, č. 3540/2017 Sb. NSS, č. 3896/2019 Sb. NSS, č. 3936/2019 Sb. NSS a č. 4032/2020 Sb. NSS.

Věc: J. K. proti Vězeňské službě České republiky o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Druhý senát postoupil tuto věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda do pravomoci soudů ve správním soudnictví spadá poskytování ochrany osobám omezeným na svobodě cestou rozhodování a žalobách podle § 82 s. ř. s. směřujících proti úkonům správního orgánu v oblasti rozhodování o poskytování zdravotní péče a způsobu takového poskytování.

Žalobce se u Krajského soudu v Plzni domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v neposkytování léčebné výživy „dieta D2“.

Žalobce byl dne 4. 9. 2017 hospitalizován ve Vězeňské nemocnici Brno. V rámci hospitalizace byl několikrát vyšetřen gastroenterologem, přičemž mu byla diagnostikována chronická vředová choroba a bylo započato s její léčbou. Ta spočívala mj. v poskytování léčebné výživy označované jako „dieta D2“ (tj. vysoko bílkovinná strava s každodenním zastoupením mléka a mléčných výrobků včetně tvarohových, libového masa, ovoce, vitamínových přípravků a svačin tak, aby žalobce mohl jíst každé 3 až 4 hodiny). Žalobce byl gastroenterologem poučen

o tom, že daná choroba nezřídka recidivuje, a proto musí žalobce každodenně a doživotně užívat zvolenou medicínu a požívat léčebnou výživu „dieta D2“. Žalobce tak měl po dobu výkonu trestu z rozhodnutí gastroenterologa jíst toliko stravu označenou „dieta D2“. Tato strava byla žalobci ve Věznici Ostrov nad Ohří poskytována až do 12. 10. 2018, kdy mu byla nahrazena stravou označenou jako „NS“, tedy „nedráždivá strava“.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 3. 4. 2019, čj. 57 A 172/2018-64, zamítl. Podle § 15 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „vyhláška o výkonu trestu odnětí svobody“), platí, že o *přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce trvání rozhoduje ošetřující lékař*. Žaloba by mohla být úspěšná pouze v případě, jestliže by žalovaná svévolně nerespektovala pokyny lékaře a dietu přes jeho rozhodnutí neposkytovala. Žalovaná však postupovala v souladu s aktuálním rozhodnutím ošetřujícího lékaře. Subjektem, jemuž bylo svěřeno rozhodování o léčebném režimu žalobce (tedy i o léčebné výživě), je podle vyhlášky o výkonu trestu odnětí svobody ošetřující lékař. Žalovaná je jeho rozhodnutím plně vázána a nemůže se od něj nijak odchýlit. Pokud měl tedy žalobce za to, že ošetřující lékař učinil nesprávné rozhodnutí stran jeho léčebného režimu, měl se proti němu bránit jako pacient prostředky k tomu určenými právními normami, které regulují poskytování zdravotnických služeb, nikoliv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalované.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že rozhodnutí o přiznání diety D2 bylo na dobu neurčitou. Krajský soud pochybil, pokud na posuzovanou věc použil § 15 vyhlášky o výkonu trestu odnětí svobody, neboť v jeho případě již o přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce jejího poskytování rozhodl dříve ošetřující vězeňský lékař v Brně, a to na základě odborných vyšetření. Citované ustanovení navíc nepojednává o odnětí přiznané léčebné výživy. Lékař vězeňské služby v Ostrově nad Ohří nemohl o odebrání diety D2 rozhodnout, neboť tato dieta byla předtím specialistou (gastroenterologem) určena trvale. Žalovaná tudíž odebráním diety D2 postupovala v rozporu s původním rozhodnutím o trvalém určení této diety specializovaným lékařem. Lékař vězeňské služby v Ostrově nad Ohří ho před rozhodnutím o odebrání diety nevyšetřil. Jeho rozhodnutí navíc chybí ve spisovém materiálu a není nijak doloženo aktuální lékařskou zprávou nebo záznamem. Stěžovatel nesouhlasil s rozlišováním mezi rozhodnutím ošetřujícího lékaře a rozhodnutím vězeňské služby. Pokud žalovaná nerespektuje původní rozhodnutí ošetřujícího lékaře, musí jí být takové pochybení přičitatelné.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek je správný. K tomu přiložila vyjádření Odboru zdravotnické služby při Generálním ředitelství Vězeňské služby, podle kterého postup lékařů při odnětí diety D2 nevybočuje z postupů *lege artis*. S tím se žalovaná ztotožnila.

Podle druhého senátu Nejvyššího správního soudu krajský soud ne zcela vystihl podstatu žaloby. Stěžovatel totiž v žalobě nedovozoval nezákonný zásah žalované z nesouladu aktuálního rozhodnutí ošetřujícího vězeňského lékaře a změny vydávané stravy. O jejich souladu nebylo v této věci sporu. Podstatou stěžovatelova nesouhlasu byla naopak tvrzená neobdobnost (nesprávnost) aktuálního rozhodnutí ošetřujícího vězeňského lékaře ve věci stěžovatelova dietního režimu. K tomu ale odůvodnění napadeného rozsudku poskytlo pouze vágní odkaz na „právní normy, které regulují poskytování zdravotnických služeb“. Blížší argumentace k tomuto závěru krajského soudu v napadeném rozsudku chybí. Byť je tento závěr stručný, nedosahuje intenzity způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Z odůvodnění napadeného rozsudku totiž lze vyvodit právní názor krajského soudu, podle kterého se stěžovatel měl spíše nežli zásahovou žalobou proti žalované bránit stížností podle § 93 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). To vyplývá již z konstatování krajského soudu, že zásahová žaloba nemůže být úspěšná, pokud je vydávána strava v souladu s rozhodnutím ošetřujícího vězeňského lékaře. Druhý senát právní názor krajského soudu nesdílel.

Osoba ve výkonu trestu odnětí svobody má veřejné subjektivní právo na to, aby jí v souladu s § 16 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o VTOS“), byla poskytována mj. i strava, která bude co možná nejvhodnější pro předejití recidivy jejího gastroenterologického onemocnění. Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o VTOS jde nad rámec běžného poskytování zdravotních služeb podle § 16 odst. 6 téhož zákona. Poskytnutí zdravotní služby v podobě diagnostiky stěžovatelova zdravotního stavu a předepsání stravy typu „NS“ bylo toliko předběžným (byť odbornou způsobilost vyžadujícím) úkonem pro následné faktické poskytování stravy podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS.

Pokud by stěžovatel býval nebyl omezen na osobní svobodě, a tedy by se na něj nevztahoval § 29 odst. 2 písm. e) zákona o zdravotních službách, podle kterého nemá právo na volbu poskytovatele a zdravotnického zařízení, pak by bylo na jeho vůli rozhodnout se ohledně skladby svého jídelníčku, stejně jako ohledně vyhledání služeb jiného lékaře (např. právě specialisty v oboru gastroenterologie) za účelem provedení oponentní diagnózy a stanovení dietních doporučení. Otázka skladby stravy stěžovatele by tak byla jeho svobodnou volbou, rozhodování o ní by nepříslušelo orgánu veřejné moci. V takovém případě by druhý senát považoval za zcela legitimní odkázat stěžovatele na procesní nástroj zakotvený v § 93 a násl. zákona o zdravotních službách, tj. stížnost proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami. Stěžovatel by totiž nemusel hledat urychleně ochranu před oktrojovaným stavem. V případě osoby ve výkonu trestu odnětí svobody však podle druhého senátu není stížnost podle § 93 zákona o zdravotních službách účinným prostředkem ochrany před porušením povinností podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS. Ta totiž neotvírá možnost následného přezkumu ve správním soudnictví (viz zejména rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2014, čj. 2 As 41/2014-47). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem se proto jevila druhému senátu jako vhodný procesní prostředek ochrany stěžovatelova veřejného subjektivního práva s ohledem na to, že věc spadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

Druhý senát nicméně shledal, že výše předestřený názor koliduje s právním názorem, jež zaujal čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 6. 3. 2015, čj. 4 Azs 256/2014-29, č. 3253/2015 Sb. NSS, *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra*, podle kterého do pravomoci správních soudů nespadá přezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče (blíže viz část III.1 tohoto usnesení). Druhý senát považuje okolnost omezení osobní svobody člověka a s tím spojené „svěření“ péče o jeho základní životní potřeby (jako je strava) a zachování jeho života a zdraví správnímu orgánu za rozhodující. Správní orgán zde vůči osobě omezené na svobodě vystupuje v pozici vrchnostenské a rozhoduje o jeho právech a povinnostech na základě zákonného zmocnění. Osoby s omezením svobody jsou v důsledku tohoto omezení odkázány na správní orgány. Mají proto mít možnost se proti jejich postupům bránit cestou žaloby podle § 82 s. ř. s. Vzhledem k předestřenému odlišnému názoru druhý senát postoupil věc usnesením ze dne 16. 4. 2020, čj. 2 As 133/2019-40, k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu věc vrátil druhému senátu.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

(...) [13] Druhý senát se v nyní projednávané věci hodlá odchýlit od názoru vysloveného čtvrtým senátem v rozsudku ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra*. Rozšířený senát však shledal, že názor druhého senátu není v rozporu s názorem vysloveným ve zmíněném rozsudku čtvrtého senátu. Názor čtvrtého senátu totiž dopadá na jinou situaci, než která je posuzována druhým senátem, a to z níže uvedených důvodů.

IV.1 Rozsudek ve věci Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra

[14] Čtvrtý senát se v rozsudku ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra* zabýval situací, kdy žadatel o mezinárodní ochranu, kterému byla uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, měl přetrvávající potíže s kýlou. Lékařka mu doporučila požádat o povolení k její operaci s tím, že pokud Ministerstvo vnitra schválí operaci, lékařské zařízení v Mladé Boleslavi je připraveno operaci provést. O těchto závěrech byla informována i lékařka působící v zařízení pro zajištění cizinců, avšak žádný úkon směřující k vyžádání souhlasu se schválením operace nikdo v zařízení neučinil. Žadatel podal proti postupu Ministerstva vnitra dvě stížnosti. Na první reagoval žalovaný, tj. Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra, který uvedl, že po dobu zajištění žadatel nemá nárok na léčení chronických onemocnění. Ke druhé stížnosti uvedla Správa uprchlických zařízení, že k vyřízení stížnosti není věcně příslušná a za kompetentní složku Ministerstva vnitra k projednání stížnosti označila žalovaného, tj. Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra. Žadatel se následně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal toho, aby soud určil, že jednání spočívající v neschválení operace kýly či nezajištění této operace jiným způsobem „v brzké době“ v souladu s doporučením lékařky nemocnice v Mladé Boleslavi

bylo nezákonným zásahem. Žalobu Městský soud v Praze odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu, že žalovaný není správním orgánem, a proto není ve věci pasivně legitimován.

[15] Čtvrtý senát následně ke kasační stížnosti žadatele o mezinárodní ochranu v postavení žalobce přezkoumal, zda bylo usnesení o odmítnutí žaloby zákonné. Zdůraznil, že rozhodné je to, že se žalobce domáhá soudní ochrany před nezákonným zásahem, který spatřuje v neposkytnutí zdravotní péče. Pro posouzení věci proto není podstatné, jestli byl žalobce v době, kdy požadoval provedení lékařského zákroku, omezen na svobodě. K tomu dodal, že „[p]okud by totiž Nejvyšší správní soud akceptoval názor stěžovatele, že jakákoli činnost státních orgánů vůči osobě, která je na základě zákona rozhodnutím příslušného orgánu omezena na svobodě, je výkonem veřejné moci, vůči které by se mohla bránit žalobou dle s. ř. s., vedlo by to ke zcela absurdním závěrům, kdy by správní soudy např. musely přezkoumávat i lékařem zvolený způsob léčby, výběr léků, ale i jiné běžné soukromoprávní vztahy. Určujícím je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu to, čemu se žalobce podanou žalobou brání, čeho chce dosáhnout, nikoli to, zda je omezen na svobodě.“ (bod 11 rozsudku ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra*). Rozhodné proto je, zda se žalobce může bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem proti neprovedení lékařského zákroku žalovaným zdravotnickým zařízením. Podle čtvrtého senátu však „[p]řezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče a v jakém rozsahu, se však zjevně vymyká z přezkumné pravomoci správních soudů, neboť posuzování zdravotního stavu, stanovování léčebných diagnóz a určování způsobů léčení nepředstavuje výkon veřejné moci a nejedná se tudíž o veřejnou správu, ale o otázku ryze odbornou, medicínskou, závislou na odborných znalostech poskytovatele zdravotní péče“ (bod 12 rozsudku ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra*).

[16] Předmětem činnosti žalovaného bylo přímo poskytování zdravotní péče. V rámci toho učinil, respektive neučinil, úkon, což žalobce pokládal za nezákonný zásah. Žalovaný však nejednal jako správní orgán. To, že poskytování zdravotních služeb je regulováno veřejným právem, ještě podle čtvrtého senátu neznamená, že se jedná mezi pacientem a zdravotním zařízením o veřejnoprávní vztah a že se poskytovatel zdravotních služeb tímto stává orgánem veřejné moci. Čtvrtý senát proto uzavřel, že závěr městského soudu, že žalovaný není správním orgánem, je správný. Dodal však, že to nebrání žadateli v přístupu k soudu. Může se totiž obrátit se stížností podle § 93 zákona o zdravotních službách na příslušný nadřízený orgán a bránit se cestou žaloby na ochranu osobnosti proti nesprávnému způsobu poskytování zdravotní péče podle § 82 občanského zákoníku. Je tak dána pravomoc soudů rozhodujících v civilním řízení. Městský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[17] Z výše uvedeného tak vyplývá, že čtvrtý senát řešil situaci, kdy žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu směřovala přímo proti zdravotnickému zařízení a kdy žadatel o mezinárodní ochranu spatřoval nezákonný zásah věcně v tom, že mu zdravotnické zařízení zdravotní péči přímo neposkytlo nebo nezajistilo jiným způsobem. V tomto kontextu pak dospěl k právnímu názoru, podle kterého je namíste žalobu proti tvrzenému nezákonnému zásahu odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Přezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče podle zákona, totiž podle čtvrtého senátu nenáleží do pravomoci správních soudů.

[18] Rozšířený senát proto konstatuje, že klíčové pro posouzení, zda právní názor vyslovený čtvrtým senátem v rozsudku ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra*, od kterého se chce druhý senát odchýlit, dopadá na věc řešenou druhým senátem, je to, zda tvrzený zásah žalované spočívající v neposkytnutí léčebné výživy „dieta D2“ stěžovateli představuje neposkytnutí zdravotní péče. Jestliže by tomu tak nebylo, pak by druhý senát nebyl závěry čtvrtého senátu vázán. Ty se totiž týkají toliko pravomoci správních soudů přezkoumávat poskytování zdravotní péče jako takové.

IV.2 Poskytování stravy odsouzeným

[19] Podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS platí, že *odsouzeným se poskytuje pravidelná strava za podmínek a v hodnotách, které odpovídají požadavku udržení zdraví a přibližují k jeho zdravotnímu stavu, věku a obtížnosti vykonávané práce. V rozsahu, v jakém to umožňuje provoz věznic, se přitom přibližují k požadavkům kulturních a náboženských tradic odsouzených.*

[20] Podle § 16 odst. 6 zákona o VTOS platí, že *odsouzený má právo na zdravotní služby v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem s přihlédnutím k omezením vyplývajícím z účelu trestu.*

[21] Podle § 15 odst. 2 vyhlášky o výkonu trestu odnětí svobody dále platí, že *o přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce trvání rozhoduje ošetřující lékař*.

[22] Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, *vězeňská služba spravuje a stráží vazební věznice a vězňice a odpovídá za dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody*.

[23] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 4. 2020, čj. 2 As 280/2019-20, č. 4032/2020 Sb. NSS, poskytování vegetariánské stravy, dospěl k závěru, že „[p]oskytování stravy je faktickým jednáním vězňice vůči odsouzenému v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy nad odsouzenými, a proto neposkytnutí takové stravy, jakou předepisuje zákon, může být podle své povahy nezákonným zásahem“. Od tohoto závěru se druhý senát odchýlit nechce.

[24] Poskytování stravy vězeňskou službou odsouzeným však podle rozšířeného senátu nepředstavuje poskytování zdravotní péče, a to ani pokud se jedná o léčebnou výživu, nejde-li o specifické výjimky.

[25] Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách se zdravotními službami rozumí *poskytování zdravotní péče podle tohoto zákona zdravotnickými pracovníky, a dále činnosti vykonávané jinými odbornými pracovníky, jsou-li tyto činnosti vykonávány v přímé souvislosti s poskytováním zdravotní péče*.

[26] Podle § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách se zdravotní péčí rozumí *a) soubor činností a opatření prováděných u fyzických osob za účelem 1. předcházení, odhalení a odstranění nemoci, vady nebo zdravotního stavu (dále jen „nemoc“), 2. udržení, obnovení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu, 3. udržení a prodloužení života a zmírnění utrpení, 4. pomoci při reprodukci a porodu, 5. posuzování zdravotního stavu, b) preventivní, diagnostické, léčebné, léčebně rehabilitační, ošetrovatelské nebo jiné zdravotní výkony prováděné zdravotnickými pracovníky (dále jen „zdravotní výkon“) za účelem podle písmene a), c) odborné lékařské vyšetření podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek*.

[27] Rozšířený senát se v rozsudku ze dne 19. 9. 2019, čj. 2 As 122/2017-73, č. 3936/2019 Sb. NSS, *Homeopatie*, zabýval mimo jiné tím, zda poskytování homeopatie je, či není poskytováním zdravotních služeb. Vyjádřil se i k pojmu zdravotní péče podle § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách. Konstatoval, že „[j]e zřejmé, že doslovná zákonná definice zdravotní péče je velmi široká a za použití gramatického výkladu by pod ní bylo možné podřadit i homeopatii. I jejím účelem je totiž například odhalení a odstranění nemoci nebo posuzování zdravotního stavu. Na druhou stranu je evidentní, že ryze gramatický výklad vede ke zjevně absurdním závěrům, na které poukázal již druhý senát v předkládacím usnesení a souhlasí s nimi ostatně i stěžovatel. K udržení zdravotního a funkčního stavu totiž nepochybně slouží například i služby sportovních trenérů nebo výživových poradců, ke zmírnění utrpení jistě bude přispívat i duchovní péče nebo k předcházení nemocem slouží i vydatný odpočinek například v relaxačním hotelovém zařízení či v sauně. Je tak zcela zřejmé, že zákonodárce nemohl mít na mysli to, že by všechny tyto činnosti, které naplňují formální definiční znaky zdravotní péče, mohly být považovány za zdravotní služby, k jejichž poskytování je nezbytné oprávnění k poskytování zdravotních služeb. [...] Jedná-li se tedy o služby, které podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů žádné bezprostřední účinky nemají (například zařikávání) nebo zcela zjevně nevyžadují poskytování zdravotnickými pracovníky (například sestavení tréninkového plánu pro posílení svalů zdravého člověka), nelze je považovat za zdravotní péči podle zákona o zdravotních službách. [...] Jak bylo rozvedeno shora v bodě [48], definice zdravotní péče je natolik široká, že by při doslovném výkladu postihla velké množství činností, u kterých nikoho ani nenapadne, aby je považoval za takové, které je nutné podřadit přísným pravidlům poskytování zdravotní péče, nebo je dokonce nepřímo zakázat.“ (body 48, 65 a 68 rozsudku ve věci *Homeopatie*).

[28] Jak již uvedl rozšířený senát v rozsudku ve věci *Homeopatie*, definice zdravotní péče je natolik široká, že by pod ní bylo možné při gramatickém výkladu podřadit různé činnosti, včetně poskytování stravy. I jejím účelem je totiž udržení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu. Je obecně známou skutečností, že nezdravé jídlo má vliv na kvalitu zdraví člověka a že snižuje jeho funkční stav. Rozhodné je však to, že ne všechny služby a činnosti, které přispívají k udržení zdravotního a funkčního stavu, je možné považovat za zdravotní péči ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách (např. služby sportovních trenérů). Poskytování zdravotní péče je totiž považováno za odbornou činnost, která je poskytována zdravotnickými nebo jinými odbornými pracovníky podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách (body 51 až 56 rozsudku ve věci *Homeopatie*).

[29] Jistě není sporu o tom, že příprava a výdej běžné stravy odsouzeným podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS již ze samotné povahy věci sama o sobě žádnou odbornou činnost, která by vyžadovala zapojení zdravotnických pracovníků, nepředstavuje. K vaření jídla, jeho servírování a výdeji odsouzeným totiž není třeba žádných specifických medicínských znalostí. Ostatně zákon o VTOS rozlišuje poskytování stravy vězni podle § 16 odst. 1, ačkoliv to musí být *za podmínek a v hodnotách, které odpovídají požadavku udržení zdraví a přihlížejí k jeho zdravotnímu stavu*, a poskytování zdravotních služeb odsouzeným podle § 16 odst. 6.

[30] Oproti tomu se může zdát být situace odlišná v případech poskytování tzv. léčebné výživy odsouzeným podle § 15 odst. 2 vyhlášky o výkonu trestu odnětí svobody. U ní je totiž třeba rozlišit dva momenty. Prvním je ten, kdy lékař na základě vyšetření odsouzeného určí, jaká strava mu má být Vězeňskou službou poskytována. Vyšetření a rozhodnutí o léčebné výživě nepochybně představuje zdravotní péči ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách. Druhým je pak samotná příprava a podávání stravy. Za běžných okolností i tzv. léčebnou stravu odsouzeným poskytují osoby bez medicínských znalostí a nikoliv zdravotničtí pracovníci. Je to dáno tím, že samotná příprava a podání této léčebné výživy zpravidla nevyžaduje zvláštní odborné medicínské znalosti. Typicky půjde jen o požadavky na nutriční hodnoty stravy a dietní omezení spočívající v zastoupení nebo naopak vyloučení některých potravin či jejích složek. To, že o přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce trvání rozhoduje ošetřující lékař podle § 15 odst. 2 zmíněné vyhlášky, pak v těchto případech nemá žádný vliv na to, jakým způsobem a kým je strava odsouzenému poskytována. Pokud půjde o dietní omezení, které by měl být schopen připravit a dodržovat v zásadě kdokoli, pak poskytování stravy Vězeňskou službou odsouzeným poskytování zdravotní péče nepředstavuje, a to z důvodů uvedených v bodě [28] výše.

[31] Tím rozšířený senát nevyklučuje, že i podávání léčebné výživy může být v některých případech zdravotní péčí, pokud stav pacienta nebo složitost přípravy vyžadují zabezpečení jejího podávání zdravotnickými pracovníky (zejména za pomoci nutričních terapeutů nebo nutričních asistentů; viz § 14, § 33, § 11, § 114, § 114a vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků). Poskytování stravy odsouzenému by mohlo být zdravotní péčí však pouze ve specifických případech, jako je například její podání nitrožilně, zavedenou sondou nebo v jiných výjimečných situacích vyžadujících zapojení zdravotnického pracovníka do její přípravy či podání. V takových případech totiž jde o odborné poskytování stravy zdravotnickým pracovníkem. Odsouzenému by byla proto poskytována přímo zdravotní péče. Nešlo by totiž o prosté poskytnutí stravy podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS, nýbrž o poskytnutí zdravotní služby podle § 16 odst. 6 zákona o VTOS ve spojení s § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách.

[32] V nyní projednávané věci z ničeho nevyplývá, že by poskytování léčebné výživy „dieta D2“ (tj. vysoko bílkovinná strava s každodenním zastoupením mléka a mléčných výrobků včetně tvarohových, libového masa, ovoce, vitamínových přípravků a svačin tak, aby stěžovatel mohl jíst každé 3 až 4 hodiny) vyžadovalo přípravu či podávání zdravotnickým pracovníkem.

[33] Rozšířený senát z výše uvedených důvodů proto dospěl k závěru, že poskytování léčebné výživy „dieta D2“ není poskytováním zdravotní péče ve smyslu zákona o zdravotních službách. Tuto léčebnou výživu totiž mohou poskytovat (připravit a vydávat) odsouzeným pracovníci vězeňské služby bez medicínských znalostí. V pouhém uvaření dietní stravy, jejím nandání na talíř a vydání odsouzenému poskytnutí zdravotní péče nelze spatřovat. Zdravotní péčí je naopak rozhodnutí lékaře o jejím přiznání. Neposkytnutí léčebné výživy „dieta D2“ stěžovateli žalovanou proto nepředstavovalo odeprání zdravotní péče, ale mohlo se jednat toliko o neposkytnutí stravy za podmínek a v hodnotách, které odpovídají požadavku na udržení zdraví a přihlížejí ke zdravotnímu stavu vězně (§ 16 odst. 1 zákona o VTOS). Jedná se tak o situaci obdobnou například zaměstnávání, neboť při zařazování do práce a při jejím výkonu musí vězeňská služba vycházet mj. ze zdravotní způsobilosti vězně (§ 29 zákona o VTOS).

IV.3 Posouzení zdravotního stavu jako podkladový akt jiného úkonu veřejné správy

[34] Závěry čtvrtého senátu v rozsudku ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra* pak nelze interpretovat tak, že by čtvrtý senát chtěl vyloučit soudní přezkum posouzení zdravotního stavu i tehdy, kdy toto sloužilo pouze jako podklad pro jednání veřejné správy, jehož přezkum do pravomoci správních orgánů spadá. Právě o takovou situaci se totiž jedná v nyní posuzované věci. Jak totiž druhý senát v předkládajícím usnesení správně

uvedl, „v nyní řešené věci bylo poskytnutí zdravotní služby v podobě diagnostiky stěžovatelova zdravotního stavu a předsání stravy typu ‚NS‘ toliko předběžným (byť odbornou způsobilost vyžadujícím) úkonem pro následné faktické poskytování stravy podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS“.

[35] Ačkoliv by snad některé věty, čteny osamocně, mohly vyznívat, že mají vyloučit možnost správního soudu zkoumat jakékoliv medicínské otázky, rozsudek je vždy třeba číst v celkovém kontextu. Jak bylo shrnuto shora v bodě [17], rozsudek ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra* posuzoval otázku, zda do pravomoci správních soudů spadá přezkum poskytování zdravotní péče osobám omezeným na svobodě, a to navíc ve spojení s tím, že žaloba směřovala proti poskytovateli zdravotních služeb, který byl odlišný od správního orgánu, který vykonával jeho zajištění. V této situaci si lze jen těžko představit, že by se čtvrtý senát chtěl vyjadřovat i k otázce odlišné, tedy situaci, kdy je dána pravomoc správních soudů k přezkumu určitého jednání veřejné správy, jehož podkladem jsou odborné medicínské závěry.

[36] Správní orgány rozhodují v řadě případů o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických osob na základě posouzení zdravotního stavu lékařem pro účely daného řízení. Tak například orgán nemocenského pojištění rozhoduje o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrné doby na základě posouzení pracovní schopnosti pojištěnce lékařem orgánu nemocenského pojištění podle § 27 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Orgán sociálního zabezpečení rozhoduje o přiznání invalidního důchodu podle § 38 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, na základě posudku lékaře okresní správy sociálního zabezpečení o zdravotním stavu a pracovních schopnostech fyzické osoby podle § 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Nebo například podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, musí být příslušník propuštěn, *jestliže podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby*.

[37] Podle zcela ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je posouzení zdravotního stavu fyzické osoby lékařem otázkou odbornou, medicínskou, a rozhodující správní orgán ani správní soud si o ní nemůže učinit úsudek sám. Správní orgán i správní soud proto vychází z posouzení zdravotního stavu provedeného lékařem. To, že podkladem pro rozhodnutí správního orgánu je lékařský posudek o zdravotním stavu, však neznamená, že správní orgán (případně správní soud) musí bez dalšího akceptovat jakékoliv posouzení provedené lékařem. Tím, že je takový posudek v řadě případů klíčovým podkladem, důkazem na nějž je správní orgán nebo soud při nedostatku odborné erudice odkázán, klade na něj judikatura zvýšené požadavky stran jeho jednoznačnosti, určitosti, úplnosti a přesvědčivosti. Ten, kdo posudek vyhotovuje, se proto musí vypořádat se všemi rozhodnými skutečnostmi s přihlédnutím k potížím udávaným vyšetřovanou osobou a své posudkové závěry musí jednoznačně a konkrétně zdůvodnit (ve vztahu k dávkám důchodového pojištění viz rozsudky NSS ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 Ads 42/2003-61, č. 800/2006 Sb. NSS, ze dne 9. 2. 2006, čj. 6 Ads 25/2004-58, nebo ze dne 25. 11. 2020, čj. 4 Ads 196/2020-50; ve vztahu k dávce nemocenského viz rozsudky NSS ze dne 23. 3. 2017, čj. 9 Ads 135/2016-29, ze dne 27. 6. 2019, čj. 6 Ads 362/2018-44, nebo ze dne 27. 4. 2022, čj. 8 Ads 292/2019-22; ve vztahu k propuštění příslušníka bezpečnostního sboru viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2013, čj. 6 Ads 19/2013-35, č. 2916/2013 Sb. NSS).

[38] Ostatně i rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014-50, č. 3252/2015 Sb. NSS, *přezkum vynálezecké činnosti*, uvedl, že při přezkumu rozhodnutí správních orgánů není vázán výjimkou či výlukou, která by omezovala rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí jen na některé skutkové či pouze právní otázky. Jde o standardní postup soudu, aplikovaný ve všech řízeních, v nichž rozhodnutí správních orgánů je vystavěno na zjištění skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, přičemž mezi ně rozšířený senát zařadil i ta rozhodnutí správních orgánů, která závisí na posouzení zdravotního stavu (body 53 až 55 daného usnesení).

[39] Tato judikatura se vztahuje primárně k rozhodnutím správních orgánů. Stejně východisko přezkumu však Nejvyšší správní soud již zvolil i ohledně posuzování zákonnosti aktů správních orgánů, které mají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. V rozsudku ze dne 16. 7. 2020, čj. 2 As 223/2018-55, shledal například nezákonnost dohody mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem dopravy o vedení železničního koridoru, která byla závazná pro zastupitelstvo obce při schvalování územního plánu, v tom, že pro přijetí dohody neposkytovala dostatečný podklad odborná studie. Ta by mohla být dostatečná, jen kdyby byla zpracována ve větší míře

podrobnosti. Z pohledu soudního řádu správního tato dohoda představovala zásah do práva obce na samosprávu (viz body 27, 30, 31, 32, 34, 35 a 37 rozsudku).

[40] Ani rozšířený senát neshledává žádný relevantní důvod, proč by se v případě zásahů správních orgánů mělo lišit základní východisko této judikatury. To spočívá v tom, že pokud je jednáním veřejné správy zasazeno do veřejných subjektivních práv jednotlivce, pak předmětem přezkumu zákonnosti jsou i odborné podklady, ze kterých správních orgánů vycházel, včetně případného posouzení zdravotního stavu. Toto východisko ostatně nijak nezpochybil ani předkládající senát. Rozšířenému senátu však nepřísluší se dané otázce více věnovat, zejména tomu, zda lze u zásahů klást na zdravotní posudky či zprávy stejné požadavky jako v těch případech, kdy jsou podkladem pro rozhodnutí správního orgánu.

[41] I pokud by tedy snad rozsudek ve věci *Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra* chtěl učinit obecnější závěr, že nelze přezkoumávat otázku posouzení zdravotního stavu ani tehdy, kdy je pouze podkladovým aktem pro navazující jednání správního orgánu, pak by bylo třeba takový závěr označit za ojedinělý a blíže neodůvodněný exces z rozhodovací činnosti či za judikaturní rozkol, který byl překonán pozdější ustálenou judikaturou. V těchto situacích nemá rozhodující senát povinnost předkládat věc rozšířenému senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS bod 25, usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, body 23 a 24).

4456

Pobyt cizinců: důvody znemožňující vycestování; zásada *non-refoulement*

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zajištění cizince

k § 179 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 179 odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 31. 7. 2019

k čl. 33 odst. 1 a 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.)

ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

k § 104 odst. 4 soudního řádu správního

I. Závazné stanovisko správního orgánu o možnosti vycestování cizince, tedy o tom, že mu v zemi původu nehrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nemůže být založeno převážně na skutečnosti, že tento cizinec nepožádal o udělení mezinárodní ochrany v České republice, případně v prvním státě Evropské unie či dublinského systému, na jehož území vstoupil, aniž by správní orgán na základě výpovědi tohoto cizince a příslušných informací o zemi původu důkladně posoudil, zda by jeho navrácením do země původu nebyla porušena zásada *non-refoulement*.

II. Byť § 179 odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 31. 7. 2019, již v plném rozsahu nezahrnuje zásadu *non-refoulement* v pojetí dle čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), představuje tato zásada i nadále důvod znemožňující vycestování cizince, který je z materiálního hlediska uprchlíkem, pokud nejde o osobu uvedenou v čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

III. Dle závěrů rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 11. 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-704/20 a C-39/21*, jsou české správní soudy povinny při přezkumu dodržení podmínek zákonnosti zajištění cizince, které vyplývají z unijního práva, tedy i ve věcech zajištění za účelem správního

vyhoštění, na které dopadá směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, přihlížet z moci úřední k vadám a nezákonnostem rozhodnutí o zajištění, které soudy zjistí, případně které vyjdou v řízení najevo, přestože nejsou součástí uplatněných žalobních bodů. V řízení o kasační stížnosti zajištěného cizince proti rozsudku krajského soudu se proto neuplatní obecné pravidlo, podle něhož jsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné kasační námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, čj. 5 Azs 96/2021-39)

Prejudikatura: č. 2524/2012 Sb. NSS a č. 4248/2021 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 1. 2011, *M.S.S. proti Belgii a Řecku* (stížnost č. 30696/09); rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *N. S. a další* (C-411/10 a C-493/10), ze dne 14. 5. 2019, *M a další* (C-391/16, C-77/17 a C-78/17) a ze dne 8. 11. 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (C-704/20 a C-39/21).

Věc: X. Y. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 24. 1. 2021 hlídková služba policie zkontrolovala žalobce na Wilsonově ulici v Praze, přičemž zjistila, že se dle schengenského informačního systému SIS II jedná o nežádoucí osobu, které je zakázán vstup do schengenského prostoru od listopadu 2020 do listopadu 2023. Na základě toho byl žalobce zajištěn podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Žalobce neměl platné oprávnění k pobytu na území České republiky, žádný cestovní doklad (pouze turecký občanský průkaz) a záznam o jeho otiscích prstů nebyl nalezen ani v systému Eurodac. Žalobce následující den podal vysvětlení, téhož dne žalovaná zahájila řízení o jeho správním vyhoštění a provedla jeho výslech.

Při tomto výslechu žalobce vypověděl v podstatě totéž jako při podání vysvětlení, tedy, že vycestoval z Turecka z politických důvodů lodí do Řecka, kde byl zadržen tamní policií. Řecká policie s ním sepsala protokol, předala mu dokument, který měl u sebe, a sdělila mu, že se na jeho základě může po Řecku pohybovat po dobu 6 měsíců. Poté jej policie propustila. Žalobce dále sdělil, že v Řecku požádal o azyl, resp. že měl pocit, že požádal o azyl, tedy, že se o to pokoušel, ale nepodařilo se mu ohledně řízení o azylu nikoho kontaktovat, ani jeho nikdo nekontaktoval, přestože na sebe předal telefonní číslo. Vzhledem k tomu, že se dlouho nic nedělo a neměl již dostatek finančních prostředků, v lednu 2021 se rozhodl z Řecka vycestovat a požádat o azyl v jiné zemi. Z Řecka vycestoval nákladním automobilem spolu se třemi dalšími muži, patrně Afghánci. Měl v plánu cestovat do Itálie a odtud do Švýcarska, kde chtěl požádat o azyl, neboť tam má bratra, který je ve Švýcarsku žadatelem o azyl. Žalobce však nasedl do špatného nákladního automobilu, na parkovišti vlezl společně se jmenovanými muži pod plachtu tohoto vozu (do jeho zadní části), přičemž fidič o něm nevěděl. Cestoval přes několik zemí, několikrát přisedal do jiného vozu a vystoupil, když automobil, který ho vezl, zastavil na čerpací stanici. Odtud došel pěšky do Brna a z Brna jel vlakem do Prahy, odkud měl v plánu pokračovat do Německa. Vzhledem k tomu, že měl před odjezdem vlaku v Praze na hlavním nádraží ještě čas, šel se projít, před budovou nádraží ho však zastavila policejní hlídka. Sdělil, že nechce žádat o azyl v České republice, ale ve Švýcarsku nebo Německu.

Žalobce dále vypověděl, že mu není známo, že jej Řecko označilo za vyhoštěnou osobu, neboť při výslechu v Řecku pouze uvedl, že chce v uvedené zemi zůstat. Nebyl si jistý, jestli v Řecku požádal o azyl, ale je možné, že s ním bylo vedeno nějaké řízení, neboť obdržel již zmíněný dokument, aby do 6 měsíců z Řecka vycestoval. Česká republika není jeho cílem a nikoho tu nezná. Do Řecka se vracet nechce. Z Turecka uprchl z politických důvodů, neboť pracoval jako státní úředník, ale vystupoval proti vládě, proto byl z důvodu svého smýšlení odsouzen na 6 let vězení, i když byl po 17 měsících propuštěn. V Turecku žije jeho manželka a dvě děti, které s tureckými úřady potíže nemají. Žalobce uvedl, že se do Turecka dobrovolně nevrátí, neboť by byl vězněn a nesehnal by práci. Je považován za člena Gülenova hnutí, které údajně stojí za pučem v Turecku v roce 2016. Cestovní doklad mu v Turecku z důvodu politického pronásledování nebyl vydán. Na otázku, zda mu v případě návratu do země původu hrozí trest smrti, mučení, nelidské či ponižující zacházení či jiné vážné nebezpečí, odpověděl, že uvěznění za politiku proti státu. Žalobce dle své výpovědi vystudoval vysokou školu a je IT specialista. Otisky prstů poskytl

pouze v Řecku. Za cestu do EU zaplatil celkem 4000 EUR, zůstalo mu však už jen zhruba 250 až 300 EUR, jiné finanční prostředky nemá. V Řecku nezůstal, neboť je tam hodně lidí bez práce a žalobce tam neviděl budoucnost pro sebe ani svou rodinu. Není tam dobrá ekonomická situace. V Řecku mu nic nehrozilo, jen tam není práce, a naopak je v zemi hodně uprchlíků. Žalobce dále uvedl, že v České republice nemá žádné ubytování, adresu, zázemí či majetek ani zde nikoho nezná, neboť se v České republice v tu dobu nacházel pouze několik hodin.

Rozhodnutím žalované ze dne 25. 1. 2021 bylo žalobci dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a 4 zákona o pobytu cizinců, uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, na 1 rok. Zároveň byl žalobce dalším rozhodnutím žalované z téhož dne zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, tj. od 24. 1. 2021.

V rozhodnutí o zajištění žalovaná konstatovala, že žalobce pobýval nejméně od 24. 1. 2021 na území České republiky bez platného pobytového oprávnění a bez cestovního dokladu a porušil právní předpisy, neboť dle schengenského informačního systému SIS II mu byl od listopadu 2020 do listopadu 2023 uložen zákaz vstupu do schengenského prostoru. Pokud žalobce uvedl, že z Turecka uprchl z důvodu politického pronásledování do Řecka, nic mu nebránilo požádat tam o mezinárodní ochranu, neboť se jedná o demokratickou zemi, kde jsou dodržovány zákony. Žalovaná konstatovala, že z předchozího protiprávního jednání žalobce plyne důvodná obava, že žalobce bude opakovaně porušovat právní předpisy, zmaří výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a bude pokračovat ve své cestě do Švýcarska, neboť ve skrytu přicestoval do České republiky, přestože si musel být vědom na základě dokladů o vyhoštění z Řecka, které měl u sebe, že mu byl uložen zákaz vstupu na území států schengenského prostoru. Na základě těchto skutečností dospěla žalovaná k závěru, že žalobce svým jednáním prokazatelně naplnil podmínku pro své zajištění, přičemž uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců by nebylo účinné. Žalobce nemá v České republice ubytování, stálou adresu ani finanční prostředky na pobyt či vycestování. Finanční záruka nebyla ze strany žalobce navržena, navíc s ohledem na jeho finanční situaci nepřicházela v úvahu. Žalobce neskýtal záruku, že bude dodržovat povinnost osobně se hlásit policii, ani že se bude zdržovat na určeném místě. Rozhodnutí o zajištění nebude dle žalované ani nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do soukromého či rodinného života žalobce. Závěrem žalovaná konstatovala, že navrácení žalobce do Turecka bylo dle závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 25. 1. 2021 možné, přičemž i přes opatření související s onemocněním COVID-19 existuje letecké spojení mezi Českou republikou a Tureckem. Žalobce při svém výslechu neuvěděl žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že jeho „předání“ do Turecka nebude moci být realizováno. Žalovaná stanovila dobu zajištění žalobce na 90 dnů, neboť přihlížela k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění.

Doba zajištění žalobce byla následně prodloužena o 60 dnů rozhodnutím žalované ze dne 21. 4. 2021, přičemž žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 17. 5. 2021, čj. 13 A 11/2021-38. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku žalobce nepodal.

Žalobu proti původnímu rozhodnutí žalované o zajištění městský soud zamítl rozsudkem ze dne 30. 3. 2021, čj. 13 A 5/2021-29. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu předně konstatoval, že i přesto, že žalobci bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, je třeba zabývat se tím, zda je vyhoštění žalobce do Turecka možné, především s ohledem na zásadu *non-refoulement*. Městský soud se plně ztotožnil se závěry žalované, která dle něj tímto požadavkům dostala. Pokud by žalobce skutečně byl v Turecku politicky pronásledován, nepochybně by v první bezpečné zemi, tedy v Řecku, požádal o mezinárodní ochranu, což však neučinil. I pokud by se domníval, že v Řecku o mezinárodní ochranu požádal, nic to nemění na jeho zjevném záměru vycestovat do Švýcarska a požádat o mezinárodní ochranu tam. Závěr žalované, že motivy žalobce jsou pouze ekonomické a že žalobce nebyl politicky pronásledován, je dle městského soudu výsledkem její srozumitelné a přesvědčivé úvahy plynoucí ze žalobcova chování i jeho výpovědi. Žalobcovo tvrzení, že je uprchlíkem, dle městského soudu bez dalšího neznámá, že uprchlíkem skutečně je, přičemž zjištěné skutečnosti svědčily o opaku.

Městský soud s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 2 Azs 379/2017-48, či ze dne 6. 3. 2019, čj. 7 Azs 366/2018-30, konstatoval, že žalovaná dostala své povinnosti předběžně posoudit důvody znemožňující žalobcovo vycestování do Turecka. Z žalobcových tvrzení nevyplývalo, že by možnost realizace jeho vyhoštění byla vyloučena, naopak je přinejmenším potenciálně možná, na čemž nic nemění ani

údajné trestní řízení, které je proti němu v Turecku vedeno. Dle městského soudu tak nebylo možné přisvědčit žalobcově námitce, že jeho vyhoštěním dojde k porušení zásady *non-refoulement*. Podle názoru městského soudu žalovaná zjistila skutkový stav věci dostatečně, proto městský soud z důvodu nadbytečnosti neprováděl k důkazu žalobcem předložené či jím označené listiny. Doba trvání zajištění byla dle městského soudu přiměřená, přičemž žalovaná délku stanovené doby zajištění řádně odůvodnila a neporušila zásadu individuálního posouzení věci.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž předně shrnul průběh a důvody své cesty z Turecka a následně také průběh řízení ve věci jeho zajištění, správního vyhoštění a také postup ministerstva ohledně jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, po jejímž podání ho ministerstvo dle § 3b odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vyzrozumělo o tom, že toto jeho podání není žádostí o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 3 odst. 1 téhož zákona. Žalobu stěžovatele na ochranu před nezákonným zásahem ministerstva spočívajícím v nezahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany městský soud odmítl usnesením ze dne 10. 5. 2021, čj. 18 A 34/2021-61.¹⁾

Stěžovatel namítal, že účel jeho zajištění nebyl realizovatelný, neboť již v době vydání rozhodnutí žalované existovaly důvodné obavy, že by mu mohlo v případě navrácení do Turecka hrozit skutečně nebezpečí podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a jeho navrácením do země původu by došlo k porušení zásady *non-refoulement*, tedy k porušení čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „EÚLP“) a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.). Stěžovatel rovněž poukázal na to, že jeho zajištění mělo být realizováno na základě podmínek stanovených v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel se domníval, že žalovaná nezjistila skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a neprovedla tak důsledné posouzení možné realizace vyhoštění stěžovatele do Turecka, neboť se na podrobnosti ohledně stěžovatelových politických aktivit v Turecku v rámci výslechu nedotázala a nedala mu příležitost předložit písemné doklady svědčící o průběhu trestního řízení, které je proti němu v Turecku vedeno. Žalovaná od počátku měla informaci o tom, že stěžovatel je politickým uprchlíkem, kterému hrozí v zemi původu pronásledování z důvodu jeho politického smýšlení, přičemž již strávil 17 měsíců ve vězení. Ministerstvo ve stanovisku k možnosti vycestování stěžovatele nevzalo v potaz skutečnosti, které stěžovatel při svém výslechu sdělil, a i když uvedlo, že členové tureckých bezpečnostních složek používají mučení a podobné praktiky v návaznosti na události z července 2016 (potlačení pokusu o puč), dospělo k závěru, že je vycestování stěžovatele do Turecka možné. Ministerstvo v rozporu s výpovědí stěžovatele konstatovalo, že stěžovatel nesdělil žádný důvod, proč by měl být uvězněn či odsouzen k trestu odnětí svobody. Stěžovatel dále poukázal na to, že důvody znemožňující vycestování uvedl znovu v rámci odvolání proti rozhodnutí žalované ve věci jeho správního vyhoštění, přičemž odvolací správní orgán žalované sdělil, že vyhoštění stěžovatele není možné realizovat minimálně do doby vyjádření ministerstva k novým skutečnostem a k obsahu závazného stanoviska. Žalovaná tedy zjevně nedostatečně zhodnotila, zda jsou v případě stěžovatele přítomny důvody znemožňující jeho vycestování.

Městský soud podle stěžovatele pochybil i v tom, že neprovedl stěžovatelem navržené důkazy, jejichž prostřednictvím měl být objasněn skutkový stav věci, konkrétně okolnosti jeho trestního stíhání v Turecku a tamního postavení sympatizantů Gülenova hnutí. Městský soud naopak bez dalšího převzal závěry žalované, že důvod vycestování stěžovatele z Turecka je pouze ekonomický, a to přesto, že stěžovatel v žalobě svou situaci podrobně popsal a předložil kopie dokumentů potvrzujících, že je proti němu v Turecku vedeno trestní řízení. Stěžovatel navíc od počátku uváděl, že se domníval, že v Řecku o udělení mezinárodní ochrany požádal, a vyvinul úsilí spojit se s místními azylovými úřady ohledně dalšího postupu. To, že řecké azylové orgány nebyly schopny tuto žádost registrovat, nemůže být stěžovateli na újmu. Z dokumentů předložených žalované plyne, že stěžovateli Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) poskytl během pobytu v Řecku podporu. Dokumenty z Řecka rovněž obsahují registrační azylové číslo, což svědčí o tom, že stěžovatel měl vůli o mezinárodní ochranu požádat. Následné vycestování stěžovatele z Řecka za jeho bratrem poté, co jej řecké orgány nekontaktovaly a stěžovatel nezískal ani další informace o svém azylovém řízení, je pochopitelné. Stěžovatel tak se závěrem městského soudu, dle kterého byl skutkový stav věci zjištěn dostatečně a stěžovateli v případě návratu do Turecka nehrozí porušení

¹⁾ Toto usnesení však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2023, čj. 5 Azs 145/2021-38.

zásady *non-refoulement*, nesouhlasil, neboť městský soud jednak nesprávně posoudil skutečnosti, které vyplývaly ze spisu, jednak neprovedl stěžovatelem předložené důkazy.

Závěrem stěžovatel namítal, že žalovaná nedostatečně a v rozporu s právními předpisy i judikaturou zvážila využití možných alternativ k zajištění. Stěžovatel sice v okamžiku zajištění nedisponoval peněžními prostředky ve výši, která by mohla být správním orgánem přijata jako finanční záruka, nikdo však již nezkoumal, zda za stěžovatele nemůže záruku složit jiná osoba a stěžovatel nebyl poučen, v jaké výši by byla případně finanční záruka akceptována.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí žalované zrušil.

Z odůvodnění:

[20] Podstata stěžovatelovy argumentace spočívá především v tom, že účel jeho zajištění nebyl realizovatelný, neboť již v době rozhodnutí žalované o zajištění existovaly skutečnosti, pro které bylo možné se domnívat, že k vyhoštění stěžovatele do Turecka nebude moci dojít, resp. že by jeho vycestováním do země původu došlo k porušení zásady *non-refoulement*.

[21] Zajištění cizince není účelem samo o sobě, ale jde o prostředek k dosažení cíle, kterým je v tomto případě jeho správní vyhoštění. Při rozhodování o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění proto musí žalovaná náležitě zvážit, zda vůbec ke správnímu vyhoštění bude moci dojít, tj. zda je toto vyhoštění alespoň potenciálně možné (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2020, čj. 5 Azs 384/2019-23). Podmínkami, které musí být splněny, aby správní orgán mohl rozhodnout o zajištění cizince, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, podle něhož „[s]právní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. [...] O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.“

[22] Podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců není vycestování cizince možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí. Podle odst. 2 téhož ustanovení se za skutečné nebezpečí podle tohoto zákona považuje navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[23] K uvedenému Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku čj. 5 Azs 384/2019-23, konstatoval:

„[14] Citované ustanovení je reflexí absolutního zákazu mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestání, jehož dodržování je v daném kontextu dle zákonodávce především úkolem Ministerstva vnitra – viz § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle jehož věty první (před středníkem) platí, že „policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179)“.

[15] Vydání závazného stanoviska je primárně vázáno na rozhodnutí policie o správním vyhoštění, nikoli zajištění cizince, což je logické. O zajištění rozhoduje policie pod časovým tlakem a na její rozhodnutí v tomto ohledu nelze klást přehnané nároky. To ostatně potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, který již např. v rozsudku ze dne 13. 5. 2016, čj. 5 Azs 228/2015-63, velmi přilehavě vysvětlil, že „posouzení, zda je vycestování cizince možné (§ 179 zákona o pobytu cizinců), je především úkolem Ministerstva vnitra, které o tom podle § 120a zákona o pobytu cizinců vydává závazné stanovisko. [...] Závazným stanoviskem je potom vázána policie jako příslušný správní orgán, který rozhoduje o správním vyhoštění cizince, což se nutně musí projevit v odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění. Oproti tomu při rozhodování o zajištění cizince je správní orgán povinen předběžně a v obecné rovině vypořádat možné překážky realizace vyhoštění (vycestování) ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Nelze očekávat, že toto posouzení bude kvalitativně zcela srovnatelné s hodnocením, jež provádí

Ministerstva vnitra; takový požadavek by ostatně neměl oporu v zákoně o pobytu cizinců ani v související judikatuře. Při posouzení, zda správní orgán v tomto ohledu dostal svým povinností, je přitom nezbytné vycházet z kontextu celého jeho rozhodnutí. Je zcela legitimní, pokud v rámci posouzení situace v zemi původu stěžovatele správní orgán vychází ze své úřední praxe, a to právě s ohledem na předběžnou povahu takového posuzování. Zároveň by však vždy měl přihlídnout k tvrzením cizince a individuálním okolnostem jeho případu a tyto zohlednit při rozhodování o zajištění, což by mělo být (byť ve stručnosti) patrné z odůvodnění rozhodnutí.“

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že časový prostor pro rozhodnutí o zajištění cizince je velmi omezený, přičemž bude jen stěží možné, aby správní orgán, který rozhoduje o zajištění cizince, vyhledával a hodnotil informace o možných překážkách vyhoštění stejně jako v řízení o samotném vyhoštění cizince, resp. stejně jako správní orgán (ministerstvo) vydávající závazné stanovisko o dané otázce v rámci řízení o správním vyhoštění, jak je uvedeno výše. Přesto nelze na tuto povinnost, jak byla rozvedena citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, zcela rezignovat (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2015, čj. 5 Azs 236/2015-34).

[25] V nyní posuzované věci žalovaná rozhodovala o zajištění stěžovatele za situace, kdy již existovalo i závazné stanovisko ministerstva o možnosti vycestování stěžovatele do Turecka. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že již samotné závazné stanovisko k možným důvodům znemožňujícími vycestování stěžovatele do země původu, o které poté žalovaná opřela své rozhodnutí o zajištění stěžovatele, obsahuje zásadní deficity.

[26] Stěžovatel především při svém výslechu dne 25. 1. 2021, který s ním žalovaná provedla za účelem zjištění skutkového stavu ve věci řízení o jeho správním vyhoštění a ze kterého následně vycházela i při rozhodování o jeho zajištění, uvedl, že z Turecka vycestoval z politických důvodů. Toto své tvrzení dále rozvedl tak, že pracoval jako státní úředník, ale z důvodu smýšlení a vystupování proti turecké vládě byl odsouzen k 6 letům vězení, přičemž po 17 měsících byl z vězení propuštěn. Ve svých pozdějších podáních již stěžovatel tvrdil, že oněch 17 měsíců byla vlastně doba strávená ve vazbě, a takový závěr vyplývá i z jeho druhého výslechu, který žalovaná provedla v rámci odvolacího řízení ve věci jeho správního vyhoštění dne 19. 5. 2021 (tedy až po rozhodnutí žalované i městského soudu v nyní posuzované věci). Nicméně ani z výpovědi žalobce v rámci jeho prvotního výslechu, z něhož mohly a měly ministerstvo i žalovaná vycházet, nelze bez dalšího postavit najisto, že by doba 17 měsíců byla konečným trestem odnětí svobody, který měl stěžovatel v Turecku vykonat, a stěžovateli lze přisvědčit i v tom, že nebyl žalovanou na tuto pro věc zcela zásadní otázku blíže dotazován. Zároveň stěžovatel již během svého prvního výslechu sdělil, že je v Turecku považován za člena hnutí Fethullaha Gülena, přičemž je obecně známou skutečností (kterou stěžovatel při výslechu rovněž zmínil), že představitel tohoto hnutí, jakož i jeho skuteční či domnělí stoupenci, jsou tureckými úřady obviňováni z toho, že stáli za pokusem o vojenský převrat v roce 2016, a na základě toho jsou v Turecku perzekvováni. Do Turecka se stěžovatel dle své výpovědi nemůže vrátit, neboť by byl uvězněn. Na otázku, zda mu v Turecku hrozí mučení či nelidské zacházení, stěžovatel odpověděl: „*Uvěznění. Za politiku proti státu.*“

[27] Ministerstvo při posouzení toho, zda existují důvody znemožňující vycestování stěžovatele do Turecka ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, vycházelo z jeho výpovědi a z informací ohledně politické a bezpečnostní situace v Turecku. Ministerstvo v závazném stanovisku konkrétně vycházelo z informace OAMP MV ze dne 24. 7. 2020 „Turecko. Bezpečnostní a politická situace v zemi“, která je součástí správního spisu a která uvádí následující: „*Ačkoli ústava a zákony zakazují mučení a jiné formy krutého, nelidského či ponižujícího zacházení, objevily se zprávy, že někteří členové bezpečnostních složek tyto taktiky využívali. Podle lidskoprávních organizací stoupla míra používání mučení a podobných praktik a obecně porušování lidských práv především v návaznosti na události v červenci 2016. Zároveň vyšetřování a potrestání pachatelů mučení v podstatě neprobíhalo.*“ Ministerstvo v této souvislosti v závazném stanovisku uvedlo, že stěžovatel „*nevěděl, a ani správní orgán nenalezl žádné skutečnosti, na základě kterých by mohlo cizinci hrozit v případě návratu do vlasti skutečné nebezpečí ve smyslu ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců [...]. Po zhodnocení výpovědi cizince nedospěl správní orgán rozhodující ve věci k závěru, že by výše jmenovanému cizinci v případě návratu do vlasti hrozilo konkrétní bezprostřední nebezpečí mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Cizinec sice ve výpovědi zmínil, že měl mít v zemi potíže s tureckými státními orgány, avšak z výpovědi není zřejmé, že byl politicky či veřejně aktivní. Nevěděl žádný konkrétní důvod, proč by měl být uvězněn či dokonce odsouzen k trestu odnětí svobody na 6 let. Nevysvětlil, proč by měl být potom propuštěn*

již za 17 měsíců. [...] Správní orgán podotýká, že pokud by byl cizinec v zemi původu skutečně obrožen natolik, jak se snažil ve své výpovědi přesvědčit, nevybíral si místo, kde o mezinárodní ochranu požádá podle její ekonomické vyspělosti, ale učinil by tak v první bezpečné zemi.“

[28] Ministerstvo tak při vydávání závazného stanoviska dostatečně (resp. v podstatě vůbec) nereflektovalo výše uvedenou výpověď stěžovatele týkající se jeho pronásledování a věznění v Turecku, jakož i perspektivy dalšího uvěznění v případě návratu do země původu. Ministerstvo se s těmito konkrétními tvrzeními stěžovatele nijak nevypořádalo, naopak učinilo závěr, který je s nimi v přímém rozporu. Navíc samo ministerstvo ve svém stanovisku upozornilo na to, že v Turecku po pokusu o vojenský převrat v roce 2016 stoupla míra používání mučení, nelidského či ponižujícího zacházení ze strany bezpečnostních složek, přičemž je zřejmé, že takové zacházení rozporné s čl. 3 EÚLP bude v prvé řadě hrozit uvězněným osobám, zvláště pak, pokud jsou vězněny v souvislosti s jím přičítanou účastí na zmiňovaném vojenském převratu. Ani tyto skutečnosti při svém závěru o možnosti stěžovatele vycestovat do Turecka však ministerstvo nijak nezohlednilo.

[29] Žalovaná v rozhodnutí o zajištění stěžovatele v podstatě odkázala na závazné stanovisko ministerstva a dodala, že neexistuje překážka trvalější povahy, která by zabraňovala „předání“ stěžovatele do Turecka. Žalovaná zároveň konstatovala, že jednání stěžovatele je do značné míry účelové, „[k]dy zjevně neutiká před politickým pronásledováním, ale ve své podstatě hledá v EU stát, který je dle jeho slov na tom dobře ekonomicky a tam podat žádost o azyl“.

[30] Ani ministerstvo, ani žalovaná se tedy nijak nezabývaly tvrzeními stěžovatele, že uprchl z Turecka z důvodu politického pronásledování za jeho skutečné či jemu připisované protivládní smýšlení a postoje a že je považován za člena Gülenova hnutí, které je obviňováno z pokusu o vojenský převrat v Turecku a jehož skuteční či domnělí stoupenci jsou z tohoto důvodu v Turecku pronásledováni a vězněni. Nejvyšší správní soud přitom považuje za zcela nepřipadnou argumentaci žalované (nastíněnou již ministerstvem a převzatou rovněž městským soudem), která při posuzování alespoň potenciální možnosti správního vyhoštění stěžovatele především vůbec nepovažovala stěžovatelem tvrzené politické důvody odchodu z Turecka za relevantní jen proto, že stěžovatel údajně nepožádal o mezinárodní ochranu v Řecku, tedy dle ní v první bezpečné (třetí) zemi, a původně nepožádal o mezinárodní ochranu ani v České republice, aniž by se žalovaná jakkoliv zabývala hrozbou pronásledování či skutečného nebezpečí špatného zacházení rozporného s čl. 3 EÚLP v zemi původu, do níž měl být stěžovatel vyhoštěn.

[31] Takový přístup je dle Nejvyššího správního soudu nepřipustný, neboť neumožňuje posouzení, zda v případě navrácení stěžovatele do země původu, přestože původně nepožádal v prvním státě EU, resp. dublinského systému, do něhož vstoupil, případně v České republice, o mezinárodní ochranu, nedojde k porušení principu *non-refoulement* (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, čj. 5 Azs 7/2016-22). Pokud by absence důvodů znemožňujících vycestování cizince vyplývala bez dalšího z toho, že se rozhodl nepožádat o mezinárodní ochranu v prvním členském státě nebo v České republice např. z toho důvodu, že tak chtěl učinit v jiné členské zemi EU, případně v jiné evropské zemi zapojené do dublinského a schengenského systému, jako je Švýcarsko (byť k takovému postupu, vzhledem k existenci dublinského systému, není cizinec oprávněn), pozbyl by § 179 zákona o pobytu cizinců, jakož i na něj odkazující § 120a téhož zákona, v podstatě jakéhokoli významu, přičemž by bylo možné takovou osobu vždy vyhostit bez ohledu na zásadu *non-refoulement*.

[32] Navíc, i přes nejednoznačnost a částečnou rozpornost výpovědi stěžovatele v rámci jeho prvního výsledku ohledně toho, zda skutečně požádal či nepožádal v Řecku o mezinárodní ochranu, a přes skutečnost, že se jeho případnou žádost o mezinárodní ochranu v Řecku nepodařilo potvrdit v systému Eurodac, lze na základě této jeho výpovědi, jakož i z listin, které předložil žalované již při svém prvním výsledku (vedle dokumentů v řečtině zejména z dokladu, které mu vystavila řecká pobočka UNHCR), skutečně předpokládat, že se o registraci své žádosti o mezinárodní ochranu v Řecku přinejmenším pokusil, přičemž je skutečně možné, že se mu to nezdařilo převážně či výlučně z důvodu přetíženosti řeckého azylového systému a s tím souvisejících deficitů v jeho fungování. I k těmto skutečnostem měla žalovaná přihlížet a alespoň stručně se s nimi vypořádat, neboť pokud by mělo být na stěžovatele nahlíženo jako na žadatele o mezinárodní ochranu v Řecku, v žádném případě nemohlo být vedeno řízení o jeho správním vyhoštění do země původu, a za tímto účelem nemohl být ani zajištěn. Na nejvyšší by v takovém případě mohlo být vedeno řízení o jeho přemístění (předání) do Řecka, pokud by příslušný správní orgán (ministerstvo) shledal, že je Řecku ve smyslu čl. 3 odst. 2 prvního pododstavce nařízení Evropského

parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“), členským státem příslušným k posouzení takové stěžovatelovy žádosti o mezinárodní ochranu, přičemž v rámci tohoto řízení by bylo možné uvažovat o tom, že by byl stěžovatel za účelem tohoto předání do jiného členského státu dle § 129 (nikoliv § 124) zákona o pobytu cizinců zajištěn (ostatně žalovaná v napadeném rozhodnutí opakovaně hovoří o „předání“ stěžovatele, ačkoli v tomto případě o žádné jeho předání do jiného členského státu nešlo, ale o vyhoštění do země původu).

[33] Uvedené přemístění (předání) stěžovatele do Řecka a jeho zajištění za tímto účelem by ovšem bylo možné pouze v případě odůvodněného závěru správních orgánů, že v Řecku již ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III nedochází k systémovým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení či o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které by s sebou nesly riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU (čl. 3 EÚLP). Právě takové velmi závažné nedostatky řeckého azylového systému totiž shledaly oba evropské soudy (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 2011, *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09, a rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10), přičemž z tohoto důvodu byly dublinské transfery do Řecka ostatními členskými státy (včetně České republiky) na dlouhou dobu pozastaveny, a byť byly v roce 2017 na základě doporučení Evropské komise částečně obnoveny, je obecně známou skutečností, že problémy řeckého azylového systému přetrvávají, čemuž ostatně nasvědčuje i výpověď stěžovatele. Správní orgány (ministerstvo ani žalovaná) tedy bez podrobnější úvahy k této otázce nemohly klást stěžovateli k tíži, že se nakonec, patrně po neúspěšných pokusech registrovat svou žádost o mezinárodní ochranu, rozhodl z Řecka odcestovat, ani nebyly oprávněny zakládat na této skutečnosti nevěrohodnost jeho výpovědi o jeho politickém pronásledování v zemi původu či dokonce z toho dovozovat ničím nepodložený závěr o ekonomických důvodech jeho vycestování ze země původu. Lakonické konstatování žalované, podle něhož „*Řecko je dle názoru správního orgánu demokratická země, která dodržuje všechny zákony a tak cizinci nic nebránilo v tom na území Řecka zůstat a požádat o azyl*“, tedy za daných okolností jen stěží může obstát.

[34] Je pravdou, že uvěznění, kterého se stěžovatel v případě návratu do země původu obával, ještě samo o sobě nelze považovat za skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců spočívající v rozporu stěžovatelova navrácení (vyhoštění) do země původu s čl. 3 EÚLP, neboť samo o sobě nepředstavuje mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest. Jak již však bylo konstatováno, bylo nezbytné zabývat se tím, jakým způsobem se v tureckých vězeních zachází s vězni spojovanými s Gülenovým hnutím a tedy i s pokusem o vojenský převrat, kteří byli zbaveni osobní svobody právě z těchto důvodů, a to zvláště za situace, kdy z informací o zemi původu, které si ministerstvo obstaralo, vyplývá právě zvýšené nebezpečí špatného zacházení ze strany tureckých bezpečnostních složek s takovými osobami. Stěžovatel navíc svou odpověď na otázku, zda mu v Turecku hrozí špatné zacházení, sice nepotvrdil, ale ani nevyloučil, že by mu takové zacházení mohlo hrozit, když pouze odpověděl, že bude uvězněn. Jde tedy o skutečnosti, ke kterým byly jak ministerstvo při vydávání závazného stanoviska, tak žalovaná při rozhodování o zajištění stěžovatele povinny přihlídnout a přezkoumatelným způsobem vyhodnotit, byť v případě rozhodnutí žalované o zajištění stěžovatele pouze předběžně, zda by stěžovateli v případě návratu do země původu a jeho možného uvěznění nehrozilo skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.

[35] Navíc je třeba přisvědčit stěžovateli, že státy, které přistoupily jak k EÚLP, tak k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, mezi něž patří i Česká republika, musí respektovat zásadu *non-refoulement* jak v jejím „evropském“ pojetí [vycházejícím z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, podle níž je navrácení cizince do země, kde by mu hrozilo zacházení rozporné s čl. 3 EÚLP (nebo případně s čl. 2 EÚLP či s jinými ustanoveními EÚLP, pokud výjimečně nabývají extraterritoriálních účinků), nepřípustné], tak právě v poněkud odlišném pojetí čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle něhož žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka (s výjimkou osob uvedených v odstavci 2 téhož ustanovení) na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (k tomuto dvojímu pojetí zásady *non-refoulement* srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2021, čj. 8 Azs 192/2020-48, č. 4248/2021 Sb. NSS, bod 48).

[36] Předchozí znění § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, účinné do 31. 7. 2019, respektovalo i zásadu *non-refoulement* v pojetí čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, když důvody znemožňující vycestování cizince definovalo jako skutečné nebezpečí vážné újmy, které svým rozsahem v podstatě odpovídalo vymezení tohoto pojmu v § 14a zákona o azylu, tedy včetně situace, kdy by *vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky*. Přestože se novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb. rozsah § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců zúžil, a to právě v rozporu s mezinárodními závazky České republiky [k tomu srov. též usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2022, čj. 41 A 35/2021-27, jímž krajský soud položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku (věc C-257/22) týkající se slučitelnosti § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v kombinaci právě se zúženým pojetím důvodů znemožňujících vycestování cizince dle aktuálního znění § 179 zákona o pobytu cizinců s unijním právem], nic to nemění na tom, že zásada *non-refoulement* i v pojetí dle čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků je nadále závazná a přímo aplikovatelná v rámci právního řádu České republiky a povinnost jejího dodržení tedy představuje i nadále důvod znemožňující vycestování cizince, byť nad rámec aktuálního znění § 179 zákona o pobytu cizinců.

[37] Pojem „uprchlík“ je přitom pojmem materiálním, tedy uprchlíkem určitá osoba je, pokud splňuje definici uprchlíka, jak je obsažena mj. v čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, bez ohledu na to, zda jí bylo postavení uprchlíka smluvní stranou Úmluvy či jiným subjektem formálně přiznáno [srov. např. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 14. 5. 2019, *M a další (Odněti postavení uprchlíka)*, C-391/16, C-77/17 a C-78/17]. V této souvislosti lze jistě přisvědčit městskému soudu, že samotné tvrzení cizince, že je uprchlíkem, z něj ještě bez dalšího uprchlíka nečiní, z výše rekapitulované výpovědi stěžovatele o jeho pronásledování v podobě odsouzení a věznění v zemi původu za jeho skutečné či jemu připisované politické přisvědčení, resp. jeho skutečnou či jemu připisovanou příslušnost ke Gülenovu hnutí, jednoznačně vyplývalo, že by se o uprchlíka ve smyslu čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, resp. § 12 zákona o azylu, jednat mohlo, přičemž v takovém případě by i pouhé další ohrožení osobní svobody stěžovatele z uvedených důvodů v případě jeho vyhoštění do Turecka představovalo porušení zásady *non-refoulement* dle čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a tedy představovalo důvod znemožňující toto vyhoštění (jakož i v konečném důsledku jeho zajištění za uvedeným účelem). Bylo tedy povinností žalované se, při vědomí deficitů závazného stanoviska ministerstva, které danou otázku v podstatě zcela pominulo, i v rozhodnutí o zajištění stěžovatele touto otázkou alespoň předběžně zabývat.

[38] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že žalovaná nedala stěžovateli v posuzovaném případě ani dostatečný prostor k tomu, aby své obavy z návratu do země původu vyjádřil, a poté, co stěžovatel dle protokolu o výsledku zmínil skutečnosti, které by potenciálně mohly být relevantní z hlediska § 179 zákona o pobytu cizinců i čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, žalovaná stěžovateli nepoložila žádné doplňující otázky, na jejichž základě by bylo možné vyhodnotit, zda jsou stěžovatelovy obavy důvodné a věrohodné. Žalovaná tak nedostála ani své povinnosti řádně zjistit skutkový stav za účelem posouzení, zda je vyhoštění stěžovatele alespoň potenciálně možné. Z takto nedostatečně zjištěného skutkového stavu následně vycházelo v řízení o správním vyhoštění i ministerstvo, které tentýž den vydalo předmětné závazné stanovisko (srov. již zmíněný rozsudek NSS čj. 5 Azs 7/2016-22).

[39] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že i přesto, že v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaná již vycházela ze závazného stanoviska ministerstva, dle kterého bylo vycestování stěžovatele do Turecka možné, nelze v případě takto zásadních deficitů z hlediska procesních záruk respektování principu *non-refoulement* odkázat ani v rozhodnutí týkajícím se zajištění za účelem správního vyhoštění na stanovisko ministerstva, které neodráží skutečnosti uvedené stěžovatelem ani skutečnosti plynoucí z informací o zemi původu a jímž byla žalovaná přímo vázána pouze v řízení o správním vyhoštění. Byť je tedy zvažováno, zda je vycestování stěžovatele do Turecka možné, především úkolem ministerstva, pokud z něj žalovaná v řízení o zajištění stěžovatele v podstatě bez dalšího vycházela, nedostála své povinnosti posoudit, zda je vyhoštění stěžovatele z hlediska dodržení principu *non-refoulement* dle čl. 3 EÚLP i dle čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků alespoň potenciálně možné. Rozhodnutí žalované je tak ve vztahu k uvedené otázce nepřezkoumatelné (viz opakovaně zmiňovaný rozsudek čj. 5 Azs 7/2016-22).

[40] Ze správního spisu přitom vyplývá, že odvolací orgán, tj. Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, rozhodnutím ze dne 29. 3. 2021 změnil rozhodnutí žalované o žádosti stěžovatele o prominutí

zmeškání úkonu a přiznání odkladného účinku ve věci odvolání proti rozhodnutí žalované o správním vyhoštění stěžovatele ze dne 25. 1. 2021 tak, že této žádosti vyhověl. V této souvislosti mělo být vydáno nové závazné stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele do země původu (resp. v rámci odvolacího řízení ve věci správního vyhoštění stěžovatele mělo být nadřizujícím orgánem, tj. ministrem vnitra, dle § 149 odst. 7 správního řádu přezkoumáno dosavadní závazné stanovisko ministerstva), přičemž v této souvislosti byl dne 19. 5. 2021 žalovanou proveden zmiňovaný druhý výslech stěžovatele a byl zvažován též další postup ohledně překladu dokumentů v tureckém jazyce, jimiž stěžovatel dokládal své trestní stíhání a odsouzení v Turecku. Je zřejmé, že do doby rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci správního vyhoštění stěžovatele nemohlo dojít k realizaci tohoto vyhoštění.

[41] Byl naposledy zmíněné skutečnosti nastaly až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalované o zajištění stěžovatele a zčásti i po vydání přezkoumávaného rozsudku městského soudu, již na základě výše zmiňovaných podkladů, která měla žalovaná k dispozici ke dni svého rozhodnutí o zajištění, byl Nejvyšší správní soud nucen dospět k závěru, že rozhodnutí žalované je v otázce, zda bylo vyhoštění stěžovatele alespoň potenciálně možné, nepřezkoumatelné pro nedostatky důvodů, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl již městský soud napadené rozhodnutí žalované zrušit.

[42] V této souvislosti byl nesprávný rovněž závěr městského soudu, podle něhož žalovaná dostatečně zjistila skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a proto městský soud neprovedl k důkazu stěžovatelem předložené či jím označené listiny týkající se mj. jeho trestního stíhání v Turecku (ty byly v té době již součástí správního spisu, nicméně bez příslušného českého překladu), postavení sympatizantů Gülenova hnutí v této zemi, přijetí stěžovatele v Řecku, jakož i nedostatků tamního azylového systému, neboť je městský soud považoval za nadbytečné. Nejvyšší správní soud je naopak přesvědčen, že přinejmenším z některých těchto listin mohly vyplynout významné skutečnosti pro objasnění skutkového stavu věci, tedy i pro posouzení toho, zda je vycestování stěžovatele do Turecka alespoň potenciálně možné.

[43] Vzhledem k tomu, že pro tyto nedostatky je v každém případě třeba napadený rozsudek městského soudu i žalobou napadené rozhodnutí žalované zrušit a zároveň je zřejmé, že v řízení ve věci zajištění stěžovatele již nelze pokračovat, věnoval se Nejvyšší správní soud dalším stížným námitkám již jen stručně, nicméně nemohl je zcela opomenout, a to ani z toho důvodu, že nebyly uplatněny v řízení před městským soudem. Při přezkumu zákonnosti zajištění stěžovatele byl totiž zdejší soud povinen postupovat v souladu s požadavky recentního rozsudku ze dne 8. 11. 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední)*, C-704/20 a C-39/21, v němž velký senát Soudního dvora dospěl k následujícímu závěru: „*Článek 15 odst. 2 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 9 odst. 3 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, a čl. 28 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ve spojení s články 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládány v tom smyslu, že soudní orgán musí při přezkumu dodržení podmínek zákonnosti zajištění státního příslušníka třetí země, které vyplývají z unijního práva, na základě skutečností obsažených ve spise, se kterými byl seznámen a jak byly doplněny a objasněny během před ním probíhajícího kontradiktorního řízení, z moci úřední uplatnit případně nesplnění podmínky zákonnosti, kterého se dotýká osoba nedovolávala.*“

[44] Z uvedeného závěru velkého senátu Soudního dvora tedy plyne, že i české správní soudy jsou povinny při přezkumu dodržení podmínek zákonnosti zajištění cizince, které vyplývají z unijního práva, tedy i ve věcech zajištění za účelem správního vyhoštění, na které dopadá směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návrátová směrnice), přihlížet z moci úřední k vadám a nezákonnostem rozhodnutí o zajištění, které soudy zjistí, případně které vyjdou v řízení najevo, přestože nejsou součástí uplatněných žalobních bodů. Z toho rovněž vyplývá, že v řízení o kasační stížnosti zajištěného cizince proti rozsudku krajského (městského) soudu ve věci takového rozhodnutí o zajištění cizince se neuplatní obecné pravidlo, podle něhož jsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné kasační námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským (městským)

soudem, byť tak učinit mohl. Ani přípustnost těchto námitek v řízení o kasační stížnosti ovšem bez dalšího nevede k závěru, že by stěžovatel v takovém případě mohl krajskému (městskému) soudu úspěšně vytýkat, že se těmito námitkami explicitně nezabýval.

[45] Námitku, podle níž se žalovaná dostatečně zabývala možností uložení některého ze zvláštních opatření ve smyslu § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců namísto zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění, Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Žalovaná nemožnost použití jednotlivých alternativ k zajištění na stranách 4 až 6 svého rozhodnutí dostatečně (byť poněkud rozvlekle a nepřehledně) zdůvodnila, přičemž je z její argumentace zřejmé, že částku 250 až 300 EUR, kterou stěžovatel disponoval, nepovažovala pro účely složení finanční záruky za dostatečnou. Stěžovatel v České republice dle své výpovědi nikoho neznal, pobýval zde v té době pouze několik hodin, není tedy zřejmé, jaká jiná osoba by za stěžovatele měla složit finanční záruku, a ani stěžovatel žádnou takovou konkrétní osobu neuvádí. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl na území České republiky ani žádné bydliště a že zároveň jednoznačně vyjádřil svůj úmysl pokračovat ve své cestě do Německa, případně do Švýcarska, nepřipadalo ani uložení jiného alternativního opatření ve smyslu § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců v úvahu. (...)

4457

Veřejné zdravotní pojištění: výjimečné případy hrazení zdravotních služeb jinak nehrazených

k § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

Při rozhodování o výjimečné úhradě zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené (§ 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění) musí zdravotní pojišťovna s ohledem na individuální okolnosti případu posoudit splnění podmínky „jediné možnosti léčby“ i z pohledu vyšší bezpečnosti pojištěncem požadované zdravotní služby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, čj. 10 Ads 334/2022-41)

Prejudikatura: č. 3984/2020 Sb. NSS a č. 3991/2020 Sb. NSS.

Věc: M. M. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o uhrazení zdravotní služby, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v tomto případě zabýval úhradou zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Žalobce podstupuje léčbu nádoru nosohltanu. Během první fáze chemoterapie se u něj objevila toxicita znemožňující pokračování chemoterapie v podobě, kterou mu původně předepsala ošetřující lékařka (kombinací látek cisplatina a gemcitabin). Žalobce proto podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění požádal o úhradu zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené – léčivého přípravku Opdivo s účinnou látkou nivolumab v počtu 6 balení.

Žalovaná pojišťovna rozhodnutím ze dne 12. 1. 2022 žalobcovu žádost zamítla. Požadovaný přípravek není jedinou možností léčby a žalobcův případ ani není výjimečný. Podmínky mimořádné úhrady tedy nejsou splněny. K jediné možnosti žalobcovy léčby pojišťovna uvedla, že není prokázána vyšší účinnost léku Opdivo oproti chemoterapii složené z jiných látek, než která byla žalobci původně aplikována. Chemoterapie složená z jiných látek je pro žalobce navíc bezpečná a je hrazena z veřejného zdravotního pojištění. K výjimečnosti žalobcovu případu žalovaná pojišťovna uvedla, že toxicita není při chemoterapii nijak výjimečná. Žalobce může podstoupit chemoterapii složenou z jiných látek.

Proti rozhodnutí pojišťovny podal žalobce odvolání, které revizní komise zamítla rozhodnutím ze dne 16. 3. 2022. Žalobce neuspěl ani u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 20. 10. 2022, čj. 6 Ad 6/2022-58, zamítl žalobu proti rozhodnutí revizní komise, ztotožnil se přitom s argumentací žalované pojišťovny.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Stížnost stála na dvou kasačních námitkách. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že nesplnil podmínky podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění: tvrdil, že jednak požadované léčivo je jedinou možností léčby, jednak je tento případ výjimečný. To dále rozvedl konkrétními argumenty.

Žalovaná pojišťovna ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na svých klíčových závěrech; není prokázána vyšší účinnost léku Opdivo oproti chemoterapii složené z jiných látek. Chemoterapie složená z jiných látek je pro stěžovatele navíc dostatečně bezpečná. Toxicita není při chemoterapii cisplatinou výjimečnou okolností, která by zakládala nárok na úhradu léčivého přípravku jinak ze zdravotního pojištění nehrazeného.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí revizní komise žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[8] Podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění *příslušná zdravotní pojišťovna hraadí postupem podle § 19 odst. 1 písm. a) ve výjimečných případech zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené, je-li poskytnutí takových zdravotních služeb jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce*. Pro schválení úhrady zdravotní služby je tedy třeba současně splnit tři podmínky: a) jedná se o zdravotní službu jinak nehrazenou; b) jedná se o zdravotní službu, která je jedinou možností z hlediska zdravotního stavu žadatele; c) případ je výjimečný.

[9] Mezi stěžovatelem a žalovanou pojišťovnou není sporné splnění první podmínky, tedy jedná se o zdravotní službu jinak nehrazenou. Sporné zůstávají podmínky „jediné možnosti léčby“ a „výjimečnosti případu“. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je požadované léčivo jedinou možností léčby (část III.A), poté výjimečností případu (část III.B).

III.A Pojišťovna nedostatečně odůvodnila nesplnění podmínky jediné možnosti léčby

[10] Podle žalované pojišťovny není požadovaný léčivý přípravek jedinou možností z hlediska stěžovatelova zdravotního stavu. Stěžovatel s tím nesouhlasí.

[11] Úvodem je vhodné připomenout, že soudy nemají odborné lékařské znalosti, na jejichž základě by mohly samy činit lékařské závěry. Musí vycházet z dostatečně průkazných odborných podkladů a závěrů (rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018-63, č. 3984/2020 Sb. NSS, bod 33; podobně rozsudek ze dne 27. 3. 2020, čj. 5 Ads 131/2018-53, bod 53). Vhodné podklady pro prokázání svých tvrzení mohou během řízení samozřejmě obstarávat obě strany. Za zjištění skutkového stavu, o kterém nejsou důvodné pochybnosti a které je dostatečné pro rozhodnutí ve věci, odpovídá žalovaná jako správní orgán příslušný k rozhodování o splnění podmínek mimořádné úhrady léčivého přípravku podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění (§ 3 správního řádu).

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že primárně je třeba zohlednit především odborné lékařské stanovisko ošetřujícího lékaře, který je schopen na základě bezprostřední znalosti zdravotního stavu pacienta rozhodnout o indikaci léčby (srov. již citovaný rozsudek čj. 5 Ads 131/2018-53, bod 61, podobně rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2022, čj. 8 Ads 111/2021-46, bod 41, a ze dne 29. 11. 2019, čj. 5 Ads 28/2018-58, bod 27). To nevylučuje, aby žalovaná na základě dostatečných argumentů názor ošetřujícího lékaře o jediné možnosti léčby vyvrátila a nabídla takové alternativy, které vyloučí možnost výjimečné úhrady požadovaného léčivého přípravku podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění (shodně body 31 a 32 napadeného rozsudku městského soudu).

[13] Při rozhodování o nároku dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je tedy třeba vždy zvažovat individuální zdravotní stav žadatele a je třeba dostat požadavku na hodnocení okolností každého jednotlivého případu (již citovaný rozsudek čj. 5 Ads 131/2018-53, bod 48, nebo rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2020, čj. 5 Ads 228/2019-81, č. 3991/2020 Sb. NSS, bod 62).

[14] Nejvyšší správní soud již vysvětlil, že podmínka „jediné možnosti léčby“ je splněna i v případě nemožnosti aplikace léčiva hrazeného z veřejného zdravotního pojištění z důvodu nesnášenlivosti žadatele (pacienta) k tomuto hrazenému léčivu (rozsudek čj. 5 Ads 28/2018-58, bod 30, dle něhož pojem „jediná možnost z hlediska zdravotního stavu pojištěnce“ „zcela jistě není vyčerpán např. zmiňovanými případy alergické reakce, či jiné nesnášenlivé reakce“, podobně v bodě 33 tamtéž; též rozsudek čj. 5 Ads 228/2019-81, bod 60).

[15] Nejvyšší správní soud nemůže než dospět k závěru, že žalovaná pojišťovna podmínku „jediné možnosti léčby“ dostatečně neposoudila. K tomuto závěru vedly Nejvyšší správní soud následující úvahy.

[16] U stěžovatele se nejedná o první setkání s rakovinou. Poprvé byl léčen z nádoru ledviny v roce 2014, kdy podstoupil dvouměsíční cyklus radikální chemoradioterapie. Rakovina poté na sedm let odezněla, vrátila se však na sklonku roku 2021 v podobě, ze které se stěžovatel v současnosti léčí (nádor nosohltanu). Ošetřující lékařka předepsala v první fázi nynější léčby chemoterapii složenou z látek cisplatina a gemcitabin. Ačkoli předepsaná chemoterapie na nádor účinkovala, po třech dávkách první fáze musela být přerušena, neboť se objevila toxicita zhoršující především stěžovatelovy sluchové funkce (při pokračování v chemoterapii dokonce stěžovateli hrozilo úplné ohluchnutí). Právě toxicita jako důsledek chemoterapie a s ní spojená hrozba úplného ohluchnutí vedla stěžovatelovu ošetřující lékařku k předložení žádosti o úhradu léku Opdivo (vše souhrnně uvedeno v lékařské zprávě ze dne 29. 9. 2021, která je součástí správního spisu). Pro úplnost ke stěžovatelově zdravotnímu stavu je třeba dodat, že chirurgický zákrok ucha podstoupil již v roce 2013, jedná se tedy o dlouhodobější problém, který je prohlubován v důsledku chemoterapie (z lékařské zprávy z vyšetření ORL ze dne 9. 11. 2021 rovněž založené ve správním spisu vyplývá, že stěžovatel již tehdy trpěl celkovou 60% ztrátou sluchu, resp. 50% ztrátou sluchu na pravém uchu a 91% ztrátou sluchu na levém uchu). Nádor nosohltanu nelze stěžovateli chirurgicky odstranit, je vyloučena radioterapie (stěžovatel dostal maximální dávky v roce 2014 při léčbě první rakoviny) a chemoterapie v původním složení látek vedla ke zhoršení sluchu s hrozbou úplného ohluchnutí. Zbývají tedy dvě možnosti – chemoterapie v jiném složení látek, která nepovede k toxicitě, resp. povede k toxicitě mírnější, či imunoterapie léčivem, který chce stěžovatel (a který navrhuje stěžovatelova ošetřující lékařka).

[17] Žalovaná pojišťovna i městský soud dospěly k závěru, že je možné pokračovat v léčbě chemoterapií složenou z jiných látek, stěžovatel však s tím nesouhlasí. Nejvyšší správní soud shledal odůvodnění žalované nedostatečným.

[18] V bodu [14] výše Nejvyšší správní soud vysvětlil, že skutečnost odůvodňující mimořádnou úhradu léčivého přípravku je i nemožnost aplikace léčivého přípravku hrazeného z veřejného zdravotního pojištění pro nesnášenlivost žadatele (pacienta) na tento hrazený přípravek. Primárním důvodem, proč stěžovatel podal žádost o úhradu léčivého přípravku jinak nehrazeného, byla právě jeho nesnášenlivost na původní chemoterapii (zhoršení sluchové funkce a hrozba úplného ohluchnutí). Podle názoru stěžovatelovy ošetřující lékařky představuje imunoterapie požadovaným léčivým přípravkem pro stěžovatele šetrnější a bezpečnější možnost léčby. Má za cíl především vyloučit, resp. minimalizovat toxicitu a s ní související komplikace za současného zachování stejné účinnosti léčby jako původní chemoterapie.

[19] Judikatura již vysvětlila, že splnění podmínky „jediné možnosti léčby“ dopadá i na případy, kdy možnost spočívá v účinnější léčbě, a to i pokud existuje jiná, byť méně účinná léčba hrazená zdravotní pojišťovnou (rozsudky čj. 5 Ads 28/2018-58, bod 33, a čj. 5 Ads 228/2019-81, bod 60). Ovšem rovněž bezpečnost léčby je jednou ze složek účinnosti léčby v širším slova smyslu. Výklad, dle kterého je možné shledat splnění podmínky „jediné možnosti léčby“ v její bezpečnosti pro individuálního žadatele (pacienta), tudíž odpovídá výkladu podmínky jediné možnosti léčby dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění tak, jak jej Nejvyšší správní soud podal v dřívější judikatuře.

[20] Právě odůvodnění závěru, zdali je stěžovatelem požadovaný lék v jeho individuální situaci ve vztahu k jeho zdraví bezpečnější, Nejvyšší správní soud v rozhodnutí žalované postrádá, proto je podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení.

[21] Nejvyšší správní soud nemůže žalované upřít, že se v rozhodnutí vypořádala s otázkou účinnosti léčby ve smyslu toho, zdali je stěžovatelem požadovaný léčivý přípravek účinnější v léčbě nádoru nosohltanu než chemoterapie. Žalovaná se vypořádala se studiiemi předloženými ošetřující lékařkou stěžovatele, dále předložila svůj vlastní

závěr vycházející především ze studie Keynote 122 (klinická studie zkoumající účinnost léčby nádoru nosohltanu lékem s podobnými účinky jako stěžovatelem požadovaný léčivý přípravek oproti chemoterapii) a NCCN Guidelines (doporučené postupy vydávané předními americkými odborníky pro oblast léčby onkologických onemocnění), podle kterých má stěžovatelem požadovaný lék účinnost 2b, zatímco chemoterapie složená z jiných látek účinnost 2a (tedy vyšší). Na základě toho žalovaná dospěla k závěru, že není prokázáno, že by stěžovatelem požadovaný lék byl účinnější než chemoterapie v jiném složení látek (shodně srov. bod 34 rozsudku městského soudu a tomu odpovídající pasáže rozhodnutí žalované).

[22] Nejvyšší správní soud však znovu připomíná, že primárním impulsem pro požadavek úhrady léčiva bylo, že požadované léčivo mělo být bezpečnější ve vztahu k zhoršujícímu se zdravotnímu stavu stěžovatele (především k již popsaným sluchovým obtížím). Žalovaná se však touto otázkou zabývala jen velmi obecně, čímž nesplnila požadavek dostatečné individualizace skutkových zjištění a zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.

[23] V prvostupňovém rozhodnutí se žalovaná porovnáním požadovaného léčiva a chemoterapie složené z jiných látek z hlediska bezpečnosti zabývala pouze v jediném odstavci na s. 5 rozhodnutí, ve kterém obecně uvedla pět jiných látek, které dle jejího názoru u stěžovatele přicházejí v úvahu při pokračování léčby chemoterapií. Dále k těmto látkám pouze obecně uvedla, že toxicita těchto látek je minimální, případně nízká. Z rozhodnutí není patrné, o jaké podklady žalovaná tento závěr opřela (o studii Keynote 122 a dokument NCCN Guidelines opřela pouze účinnost obou alternativ, nikoli jejich bezpečnost), z rozhodnutí navíc ani není zřejmé, jakým způsobem žalovaná zohlednila individuální zdravotní stav stěžovatele.

[24] Revizní komise žalované odůvodnění v tomto směru nijak nedoplnila. V odůvodnění žalovaná opět uvádí obecné závěry typu: „Každé z uvedených cytostatik [látek přicházejících v úvahu při léčbě – pozn. NSS] se svým mechanismem účinku odlišuje od jiných, tudíž je jiná i jeho toxicita“ (bod 16 rozhodnutí). V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud navíc shledal pasáže, které spíše svědčí o větší škodlivosti chemoterapie i v případě složení z jiných cytostatických látek a které tedy spíše prohlubují otazníky ohledně přesvědčivosti a dostatečnosti závěrů žalované. Žalovaná např. v bodu 27 uvedla: „Fakt, že toxicita cytostatické léčby (zejména v kombinovaných režimech) a léčby checkpoint inhibitory je jiná, je dlouhodobě znám a vyplývá z řady klinických studií.“ Tento závěr žalovaná zopakovala i v bodu 57, kde uvedla: „Bezpečnostní profil chemoterapie a léčby checkpoint inhibitory [mezi tzv. checkpoint inhibitory patří i stěžovatelem požadovaný léčivý přípravek – pozn. NSS] je sice jiný (jakkoli i tato léčba je zatížena vysokou případně až fatální toxicitou) a v obecné rovině je toxicita chemoterapie vyšší, to je ale skutečnost, která se týká všech pacientů [...]“.

[25] Revizní komise žalované reagovala na námitku nedostatečně individuální analýzy v úvahu přicházejících alternativ prostým odkazem na internetové stránky, na kterých je možné dohledat profil toxicity jednotlivých v úvahu přicházejících látek (bod 32 rozhodnutí žalované). Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že právě vyhodnocení profilu toxicity jednotlivých v úvahu přicházejících látek představovalo stěžejní otázku nynější věci. Toto posouzení tedy měla provést právě žalovaná, a to ve spojení s individuálními okolnostmi stěžovatelova případu (zdravotního stavu a historie jeho léčby). Odkaz na internetové stránky, na kterých si stěžovatel snad mohl dohledat jednotlivé profily toxicity, nemůže dostát požadavkům řádného odůvodnění správního rozhodnutí.

[26] Z výše popsaných skutkových okolností je zřejmé, že stěžovatel trpí závažným onemocněním. Současné ho postihly komplikace jako vedlejší účinek původní chemoterapie. Ochrana lidského života prostřednictvím lékařské péče je jedna ze stěžejních hodnot českého ústavního pořádku (čl. 31 Listiny základních práv a svobod). Je tedy legitimní při rozhodování o takto závažné záležitosti klást na správní orgány odpovídající požadavky ohledně kvality a širě odůvodnění jejich rozhodnutí. Naplnění tohoto požadavku však Nejvyšší správní soud v nynějším případě neshledal. Žalovaná navíc disponuje odpovídajícím odborným aparátem, který musí být schopen vypracovat odpovídající a dostatečné odůvodnění rozhodnutí.

[27] Přístup Nejvyššího správního soudu v nynější věci odpovídá judikatuře. Odkázat lze například na již vícekrát citovaný rozsudek č. 8 Ads 111/2021-46, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl s odkazem na taktéž již citovaný rozsudek č. 5 Ads 228/2019-81 ke shodnému závěru, že se „závěr stěžovatelky [VZP – pozn. NSS] o existenci i jiné možnosti léčby než přípravkem Opdivo s účinnou látkou nivolumab neopírá o skutečnosti, které by byly v rámci správního řízení dostatečně zjišťovány. Stěžovatelka [...] dostatečně neposoudila ji navrhované alternativní

možnosti léčby onemocnění žalobkyně, jelikož pouze odkázala na jednotlivé účinné látky, aniž se zabývala tím, zda je lze skutečně v případě žalobkyně použít, resp. zda se jedná o srovnatelně účinné alternativy.“ (bod 40).

[28] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o důvodnosti prvního okruhu kasačních námitek. Žalovaná se nedostatečně zabývala posouzením otázky, zda je stěžovatelem požadovaný léčivý přípravek s ohledem na jeho zdravotní stav bezpečnější než látky přicházející v úvahu při léčbě chemoterapií. Právě větší bezpečnost (a nikoli větší účinnost) však byla prvotním impulzem k podání žádosti o úhradu léčivého přípravku jinak ze zdravotního pojištění nehrazeného.

III.B Pojišťovna nedostatečně odůvodnila podmínku výjimečnosti případu

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvodná je i druhá stěžovatelova námitka. Žalovaná se nedostatečně vypořádala s posouzením výjimečnosti stěžovatelova případu.

[30] Ustanovení § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je mimořádným právním institutem, určeným pro úhradu zdravotní péče u tak mimořádného zdravotního stavu, který je výjimečný buď četností svého výskytu, nebo kombinací několika onemocnění, nebo je komplikován takovými potížemi, že pro léčbu nelze použít obvyklé léčebné postupy. Měl by být využíván jako výjimečný institut, nikoli jako plošné řešení (rozsudek čj. 5 AdS 28/2018-58, bod 32).

[31] V prvostupňovém rozhodnutí se žalovaná v pasáži věnující se výjimečnosti tohoto případu věnovala především obecné právní argumentaci. Odmítla, že by měla přihlídnout k rozhodovací praxi jiných zdravotních pojišťoven (které údajně podobným žádostem vyhovují), zdůraznila potřebu restriktivního výkladu § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Žalovaná též uvedla, že pro výjimečnost případu nehraje roli sociální situace žadatele (který pečuje o matku). Určité lékařské hodnocení stěžovatelova případu žalovaná nabídla v posledním odstavci na s. 9 rozhodnutí, ve kterém však vyšla především z obecných poznatků, které opět nedostatečně poměřila s individuální situací stěžovatele. V této pasáži navíc žalovaná opět spíše argumentovala účinností jiných látek přicházejících v úvahu při chemoterapii a jejich údajnou nízkou toxicitou. Jak však Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, zdravotní stav a poměrování léčebných alternativ je předmětem zkoumání v první řadě v souvislosti s podmínkou jediné možnosti léčby.

[32] Nedostatečné vypořádání nenapravila ani revizní komise žalované. V pasážích rozhodnutí k otázce výjimečnosti stěžovatelova případu se žalovaná věnovala právní povaze stanoviska Ministerstva zdravotnictví (body 47 až 49), interpretaci Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (č. 96/2001 Sb. m. s.) a judikatury Evropského soudu pro lidská práva (body 50 až 54). V další části rozhodnutí (body 57 až 59) se žalovaná věnovala účinnosti stěžovatelem požadovaného léčivého přípravku, což je kritérium, která má být posouzeno především v souvislosti s podmínkou jediné možné léčby, nikoli výjimečnosti případu.

[33] Ze skutečně významných otázek se tak revizní komise žalované věnovala pouze skutečnosti, že výjimečnosti případu může odpovídat vzácnost samotného onemocnění (nízká četnost mezi pacienty na území Česka). Ani to však žalovaná uspokojivě neobjasnila. Namísto toho se žalovaná věnovala polemice o vlivu judikatury na její rozhodování a obecné definici vzácného onemocnění (bod 61). Nezdopověděla přitom ústřední otázku, zda se ve stěžovatelově případě jedná o vzácné onemocnění, či nikoli (srov. body 60 až 64 rozhodnutí žalované). Tuto možnost revizní komise přitom v jiné části rozhodnutí připustila, když uvedla, že „*onemocnění odvolatele (nasofaryngeální karcinom) je v podmínkách ČR poměrně vzácné onemocnění*“ (bod 44 rozhodnutí žalované). Tento závěr žalovaná ostatně připustila již v prvostupňovém rozhodnutí, ve kterém na s. 4 uvedla, že použitá studie byla prováděna „*na populaci většinově asiatskou, nikoli kavkazskou, což může být důležitý rozdíl speciálně v případě nasofaryngeálního karcinomu, který je u kavkazské populace vzácný*“.

[34] Podle Nejvyššího správního soudu ovšem bylo ve věci dáno vícero skutečností, kterými se žalovaná při posouzení výjimečnosti případu měla zabývat; konkrétně:

- již v minulosti podstoupenou léčbou nádoru ledviny a z toho plynoucími omezenými možnostmi jiných léčebných postupů;
- původní léčbou chemoterapií složenou z látek cisplatina a gemcitabin, která musela být přerušena;

- problémy se sluchem;
- vzácností onemocnění v České republice.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Žalovaná tedy dostatečně neodůvodnila naplnění sporných podmínek podmínky „jediné možnosti léčby“ a podmínky „výjimečnosti případu“. Proto je kasační stížnost důvodná a Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na důvody zrušení rozsudku zrušil i rozhodnutí revizní komise žalované pojišťovny. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. pak vrátil věc revizní komisi žalované k dalšímu řízení.

[36] Žalovaná pojišťovna je vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení znovu posoudí splnění podmínek „jediné možnosti léčby“ a „výjimečnosti případu“ a náležitě to odůvodní. Ohledně podmínky jediné možnosti zváží bezpečnost stěžovatelem požadovaného léčiva, resp. chemoterapie složené z jiných látek ve vztahu ke stěžovateli zdravotnímu stavu. Přitom představí konkrétní úvahy o jednotlivých léčebných postupech (látek chemoterapie) ve vztahu ke stěžovateli případu, nespokojí se pouze s obecným výčtem v úvahu přicházejících alternativních látek a obecným závěrem, že tyto látky mají nízkou toxicitu. Ohledně posouzení výjimečnosti případu se žalovaná zaměří na všechny podstatné skutečnosti, které náležitě posoudí. Nejvyšší správní soud opakuje, že jádrem řízení jsou lékařské otázky, za jejichž řádné posouzení je odpovědná žalovaná jako správní orgán vybavený odpovídajícím odborným aparátem. Každý případ musí dostatečně a individuálně zhodnotit a odůvodnit.

Daň z přidané hodnoty: úrok z vratitelného přeplatku

k § 155 odst. 5 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020

Úrok z vratitelného přeplatku (§ 155 odst. 5 daňového řádu) vzniká jako pohledávka daňového subjektu vůči státu a předepisuje se na osobní daňový účet v zákonem stanovené lhůtě až po vrácení vratitelného přeplatku. Teprve v tomto okamžiku jej lze použít pro úhradu nedoplatku na dani.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2022, čj. 6 AfS 171/2022-28)

Prejudikatura: č. 3565/2017 Sb. NSS, č. 3676/2018 Sb. NSS a č. 3899/2019 Sb. NSS.

Věc: St.Kynzl, spol. s r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) vydal dne 25. 9. 2017 platební výměr, kterým žalobkyně vyrozuměl o předpisu úroku z prodlení úhrady DPH ve výši 201 Kč. Odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 27. 2. 2019. Konstatoval, že žalobkyně byla tři dny v prodlení s úhradou části splatné DPH ve výši 173 948 Kč za zdaňovací období prosinec 2014.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu, které Městský soud v Praze vyhověl a rozsudkem ze dne 21. 7. 2022, čj. 10 Af 23/2019-53, jej zrušil. Dospěl k závěru, že žalovaný měl při stanovení částky opožděně uhrazené daně vzít v úvahu úrok z vratitelného přeplatku (z opožděně vráceného nadměrného odpočtu DPH za zdaňovací období květen a červenec 2014) ve výši 2 083,48 Kč, který existoval na daňovém účtu žalobkyně ke stejnému dni jako nedoplatek DPH a byl připsán na její osobní daňový účet dříve, než bylo rozhodnuto o úroku z prodlení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že v době vydání platebního výměru již přeplatek na osobním daňovém účtu žalobkyně evidován nebyl, protože jej správce daně vyplatil žalobkyni, místo aby jej započel na splnění daňové povinnosti žalobkyně. Základem pro výpočet úroku z prodlení proto měla být částka 171 917,52 Kč a úrok z prodlení činil pouze 199 Kč, byl tedy nižší než 200 Kč, přičemž neměl být vůbec předepsán.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že úrok z pozdě vráceného přeplatku se stává přeplatkem až v okamžiku, kdy je předepsán na osobní daňový účet daňového subjektu, a že v souladu s ustálenou judikaturou lze při výpočtu úroku z prodlení zohlednit pouze existující přeplatek na osobním daňovém účtu (disponibilní vratitelný přeplatek). Úrok z pozdě vráceného přeplatku se na osobní daňový účet předepisuje ve lhůtě 15 dnů od pozdního vrácení přeplatku. Dokud není přeplatek vrácen, nemůže být úrok z vratitelného přeplatku evidován na osobním daňovém účtu, a nelze jej proto ani zohlednit při výpočtu úroku z prodlení. V době, kdy byla žalobkyně v prodlení s úhradou DPH, jí průběžně vznikala nárok na přiznání úroku z vratitelného přeplatku, který však dosud nebyl předepsán na jejím osobním daňovém účtu. Tvrzení městského soudu, že částka 2 030,48 Kč existovala ke dni 4. 2. 2015 na osobním daňovém účtu žalobkyně coby disponibilní přeplatek, je tedy nesprávné a nezákonné. I nadměrný odpočet lze při výpočtu úroku z prodlení zohlednit až od okamžiku jeho vyměření, což je dle názoru stěžovatele obdobná situace (rozhodně je předepsání daňové povinnosti na osobní daňový účet, nikoli její samotná existence). Úrok z vratitelného přeplatku byl na osobní daňový účet bezpochyby předepsán až dne 19. 6. 2017, tedy dlouho poté, co byla žalobkyně v prodlení s úhradou DPH. Úrok z vratitelného přeplatku není na osobní daňový účet předepisován průběžně každý den úročení, nýbrž až v zákonem stanoveném okamžiku. Ostatně ani skutečnost, že žalobkyni vznikla povinnost uhradit úrok z prodlení, neznamená, že by tento úrok mohl být bez dalšího zohledněn při správě daní – musí být nejprve předepsán na osobní daňový účet. Městský soud navíc zohlednil vyšší úrok z pozdě vráceného přeplatku k poslednímu dni prodlení, tedy v nejvyšší možné výši, aniž vzal v úvahu, že není v čase konstantní, a aniž svůj postup řádně zdůvodnil. V této věci byla odchylka zanedbatelná, v případě delšího prodlení a úročení vyššího přeplatku by se však musel zohlednit podstatně vyšší úrok z pozdě vráceného přeplatku, než jaký daňovému subjektu v jednotlivých dnech prodlení fakticky náležel, což představuje zásadní trhlínu v závěrech městského soudu. Stěžovatel dále upozornil, že pro vyšší úroku je rozhodující stav osobního daňového účtu v průběhu prodlení s úhradou určitě daňové povinnosti a případně pozdější zaevidování jakékoli vratky nemůže mít na vyšší úroku vliv (může ovlivnit toliko úhradu úroku, nikoli však úhradu již dříve uhrazené jistiny). Existence přeplatku ke dni vydání platebního výměru je tudíž zcela irelevantní.

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

Z odůvodnění:

[6] Pro projednávaný případ je rozhodné znění daňového řádu účinné do 31. 12. 2020. Pokud nebude uvedeno jinak, odkazuje Nejvyšší správní soud právě na toto znění.

[7] Z § 252 daňového řádu vyplývá, že *daňový subjekt je v prodlení, neuhradí-li daň nejpozději v den její splatnosti* (odst. 1). *Daňovému subjektu vzniká povinnost uhradit úrok z prodlení za každý den prodlení, počínaje pátým pracovním dnem následujícím po dni splatnosti až do dne platby včetně. Výše úroku z prodlení odpovídá ročně vyšší repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí* (odst. 2). *Správce daně může daňový subjekt vyrozumět o předpisu úroku z prodlení platebním výměrem kdykoliv, vyžaduje-li to stav osobního daňového účtu daňového subjektu* (odst. 6).

[8] Podle § 253 odst. 1 daňového řádu se úrok z prodlení *nepředepíše a daňovému subjektu nevzniká povinnost jej uhradit, nepřesáhne-li v úhrnu u jednoho druhu daně u jednoho správce daně za jedno zdaňovací období nebo za jeden kalendářní rok u jednorázových daní částku 200 Kč*.

[9] Dle názoru žalobkyně, k níž se v tomto směru přiklonil i městský soud, měl stěžovatel od části DPH za prosinec 2014, s jejíž úhradou byla žalobkyně v prodlení, odečíst úrok z vratitelného přeplatku (z nadměrných odpočtů DPH za zdaňovací období květen a červenec 2014), na který žalobkyni vznikala nárok (těž) v době, kdy byla v prodlení. Nejvyšší správní soud však souhlasil se stěžovatelem, že k takovému postupu nebyl důvod.

[10] V prvé řadě je třeba uvést, že městský soud úrok z vratitelného přeplatku zcela nesprávně označil za přeplatek (bod 48 napadeného rozsudku), respektive za disponibilní přeplatek (tamtéž, bod 49). Podle § 154 odst. 1 daňového řádu je přeplatkem *částka, o kterou úhrn plateb a vratek na kreditní straně osobního daňového účtu převyšuje úhrn předpisů a odpisů na debetní straně osobního daňového účtu*. Osobní daňový účet se přitom vede

pro jednotlivé daňové subjekty odděleně za každý druh daně. S ohledem na přehlednost evidence daní může být daný druh daně rozčleněn na několik částí, o nichž se vedou samostatně osobní daňové účty (§ 149 odst. 2 daňového řádu).

[11] Ze spisu nevyplývá, že by správce daně rozčlenil evidenci DPH žalobkyně na několik částí. Lze proto vycházet z toho, že žalobkyně měla pro DPH vedený pouze jeden daňový účet. Pokud by se na tomto účtu vyskytl úrok z vratitelného přeplatku (nadměrného odpočtu DPH) v době, kdy byla žalobkyně v prodlení s úhradou části DPH za prosinec 2014, která tento úrok převyšovala (což není sporné), nemohl by se z něj stát přeplatek. Úrok z vratitelného přeplatku by se zaevidoval jako vratka (snížení příjmu veřejného rozpočtu, § 2 odst. 1 daňového řádu) na kreditní stranu osobního daňového účtu, kterou by však stále převyšovala strana debetní (neuhrazená DPH). Žalobkyně by tudíž na osobním daňovém účtu k DPH nadále neměla žádný přeplatek, pouze by se snížil evidovaný nedoplatek DPH za prosinec 2014.

[12] Přeplatek vzniká teprve ve chvíli, kdy je na konkrétním osobním daňovém účtu kladný rozdíl mezi částkami na kreditní a debetní straně. V takové chvíli lze přeplatek použít na úhradu nedoplatků téhož daňového subjektu na jiném osobním daňovém účtu či nedoplatku u jiného správce daně (§ 154 odst. 2 a 4 daňového řádu; jako tomu bylo v případech řešených rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 1/2009-109, či ze dne 15. 1. 2021, čj. 5 Afs 292/2019-30), popřípadě na žádost daňového subjektu též na úhradu nedoplatku jiného daňového subjektu (§ 155 odst. 1 daňového řádu). Dle názoru městského soudu však měl stěžovatel použít úrok z vratitelného přeplatku na úhradu nedoplatku na *témže* osobním daňovém účtu žalobkyně (účtu pro DPH). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, v takovém případě nelze uvažovat o vzniku přeplatku ve smyslu § 154 daňového řádu, nýbrž jednoduše o „započtení“ vratky (úroku z vratitelného přeplatku) existující na kreditní straně osobního daňového účtu na nedoplatek evidovaný na debetní straně osobního daňového účtu.

[13] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že úrok z nadměrného odpočtu nebylo možné v době, kdy byla žalobkyně v prodlení s úhradou DPH za prosinec 2014, vůbec použít k úhradě tohoto daňového nedoplatku, protože úrok z vratitelného přeplatku ještě nebyl předepsán a evidován na osobním daňovém účtu.

[14] Podle § 155 odst. 5 daňového řádu platí, že poukáže-li správce daně vratitelný přeplatek (v tomto případě nadměrný odpočet DPH) po stanovené lhůtě (k tomu srov. zejména rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 7 Aps 3/2013-34, *Kordárna*, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 11. 2014, čj. 7 Aps 3/2013-47), *náleží daňovému subjektu úrok z vratitelného přeplatku, který odpovídá ročně vyšší repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí. Tento úrok daňovému subjektu náleží ode dne následujícího po dni, ve kterém uplynula stanovená lhůta pro vrácení vratitelného přeplatku, do dne jeho poukázání daňovému subjektu. Úrok se nepřiznává, nepřesahuje-li 100 Kč.*

[15] Nárok na úrok z vratitelného přeplatku sice daňovému subjektu vyplývá přímo se zákona, jeho existence a výše je však často předmětem sporu, a proto je správce daně povinen vydat o něm (deklaratorní) rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 2 Afs 15/2017-23, č. 3565/2017 Sb. NSS). *O vyšší úroku rozhodne správce daně bezodkladně po vrácení [vratitelného] přeplatku (§ 155 odst. 5 věta čtvrtá daňového řádu) a předepíše jej na osobní daňový účet daňového subjektu ve lhůtě 15 dnů od účinnosti rozhodnutí o přiznání úroku (§ 254 odst. 3 daňového řádu, rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, čj. 9 Afs 286/2017-26, č. 3676/2018 Sb. NSS).*

[16] Z uvedeného je zřejmé, že úrok z vratitelného přeplatku vzniká jako pohledávka daňového subjektu vůči státu a předepisuje se na osobní daňový účet v zákonem stanovené lhůtě až po vrácení vratitelného přeplatku (v tomto případě nadměrného odpočtu DPH), kdy je také určena jeho definitivní výše. Teprve v tomto okamžiku jej lze použít pro úhradu nedoplatku na dani. V projednávaném případě byly žalobkyni nadměrné odpočty za květen a červenec 2014 vráceny dne 9. 2. 2017 a úrok z vratitelného přeplatku předepsán na její osobní daňový účet dne 19. 6. 2017 (jak shodně uvádějí účastníci řízení i městský soud), tedy dva roky po skončení jejího prodlení s úhradou DPH za prosinec 2014. Nejvyšší správní soud proto souhlasil se stěžovatelem, že úrok z vratitelného přeplatku nemohl mít žádný vliv na výši neuhrazené daně (a tím pádem ani na výši úroku z prodlení).

[17] V tomto směru je zcela irelevantní, že byl úrok z vratitelného přeplatku předepsán na osobní daňový účet žalobkyně ještě před vydáním platebního výměru na úrok z prodlení, což městský soud zdůrazňoval. Platební výměr na úrok z prodlení je (pouze) deklaratorní, jeho funkcí je vyrozumět daňový subjekt o již existujícím úroku z prodlení (a často též předepsaném, srov. § 252 odst. 3 daňového řádu a rozsudek Krajského soudu

v Praze ze dne 26. 4. 2019, čj. 45 Af 30/2016-52, č. 3899/2019 Sb. NSS). Úrok z prodlení je proto třeba počítat na základě skutečností, které zde byly v době, kdy byl daňový subjekt v prodlení. A jak již bylo uvedeno, v této době nebyl na osobním daňovém účtu žalobkyně úrok z vratitelného přeplatku evidován.

[18] Městský soud navíc své (nesprávné) závěry neuplatnil zcela důsledně. Jak oprávněně namítal stěžovatel, městský soud bez adekvátního zdůvodnění od neuhrazené DPH odečetl vyšší úroku z vratitelného přeplatku k poslednímu dni prodlení. Pokud by ale měl platit jeho právní názor, musela by se každý den prodlení od neuhrazené daně odečítat aktuální výše postupně „nabíhajícího“ úroku z vratitelného přeplatku, a z této částky následně počítat úrok z prodlení. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné tímto postupem úrok z prodlení přepočítávat a zjišťovat, zda by v takovém případě přesáhl 200 Kč (a zda žalobkyni vznikla povinnost jej uhradit), neboť stále platí, že výklad městského soudu odporuje znění zákona i dosavadní judikatuře. Tuto poznámku Nejvyšší správní soud činí především proto, aby ukázal, že by právní názor městského soudu vedl ke značně nepřehledným situacím.

4459

Životní prostředí: závazek ke snížení emisí skleníkových plynů

k čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody (č. 64/2017 Sb. m. s.)

Kolektivní závazek snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990, který EU přijala v roce 2020 podle čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody (č. 64/2017 Sb. m. s.), nezakládá bez dalšího rovněž individuální závazek České republiky ve stejné výši.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, čj. 9 As 116/2022-166)

Prejudikatura: č. 2123/2010 Sb. NSS, č. 2393/2011 Sb. NSS, č. 3180/2015 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS, č. 3631/2017 Sb. NSS a č. 4038/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 18/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 50/06), č. 225/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1534/08), č. 251/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 1/08), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14), č. 185/2015 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3572/14), č. 225/2019 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 44/18), č. 114/2022 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 39/18) a usnesení Ústavního soudu č. 2/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 282/97); rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 1. 3. 2005, *Van Parys* (C-377/02) a rozsudky Soudního dvora ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu* (C-361/88), ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu* (C-59/89), ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07), ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK* (C-243/15), ze dne 25. 3. 2021, *Carvalho a další proti Parlamentu a Radě* (C-565/19 P) a ze dne 8. 11. 2022, *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 4. 1978, *Tyrer proti Spojenému království* (stížnost č. 5856/72), ze dne 20. 3. 2008, *Budayeva a další proti Rusku* (stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02) a ze dne 24. 1. 2019, *Cordella a další proti Itálii* (stížnosti č. 54414/13 a 54264/15).

Věc: a) Klimatická žaloba ČR, z. s., b) J. F., c) L. F., d) P. Š., e) K. A. S., f) Obec Svatý Jan pod Skalou a g) Česká společnost ornitologická - Jihomoravská pobočka proti 1) vládě, 2) Ministerstvu životního prostředí, 3) Ministerstvu průmyslu a obchodu, 4) Ministerstvu zemědělství a 5) Ministerstvu dopravy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasačních stížnostech žalobců a) a f) a žalovaných 2), 3), 4) a 5).

V tomto řízení musel Nejvyšší správní soud posoudit otázku, zda žalovaní, jimiž jsou vybraná ministerstva a vláda, postupovali protiprávně tím, že nepřijali dostatečná opatření, jimiž by v reakci na klimatickou změnu poměrně snížili emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990. Tímto postupem mělo dojít k zásahu do práv žalobců.

Jak bude podrobně rozebráno níže, na tuto otázku odpověděl Nejvyšší správní soud záporně. Česká republika totiž v oblasti sjednávání závazků plynoucích z mezinárodního klimatického práva jedná kolektivně v rámci EU. Evropská unie sice přijala v roce 2020 kolektivní závazek snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990. Dosud ovšem nedošlo k závaznému „rozpočítání“ tohoto kolektivního

závazku mezi jednotlivé členské státy v těch sektorech, v nichž je takové rozpočítání možné. Odporovalo by zdrženlivosti soudní moci, pokud by správní soudy vstupovaly již nyní do politických a legislativních procesů dosud probíhajících na unijní úrovni s kategoričnými závěry o tom, jak má vypadat individualizovaný závazek ČR. Na ČR tak v tuto chvíli dopadají pouze výrazně méně ambiciózní povinnosti, jež jsou odrazem kolektivního závazku přijatého Evropskou unií již v roce 2015 a jež již byly promítnuty do nyní platného a účinného sekundárního práva EU. Závěr Městského soudu v Praze, že kolektivní závazek EU ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990 znamená závazek každého jednotlivého členského státu, včetně ČR, ke snížení právě v této výši, neobstál z důvodů podrobně vyložených níže. Takový závěr nebylo možné opřít ani o mezinárodní či ústavní garance lidských práv, a to zejména z důvodu jejich obecnosti.

Tím Nejvyšší správní soud samozřejmě nijak nezpochybňuje existenci člověkem vyvolané klimatické změny, ani povinnost žalovaných na ni svou aktivitou reagovat. Nejvyšší správní soud se ovšem v tomto rozsudku z důvodů níže vyložených nemohl vyjadřovat a nevyjádřil k obecnějším otázkám, zda opatření žalovaných reagující na klimatickou změnu byla obecně dostatečná, či nikoli.

1. Řízení před městským soudem a jeho rozsudek

Žalobci podali k městskému soudu žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaných, spočívajícímu v tom, že státní orgány jsou pasivní v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky (dále jen „klimatická žaloba“). Uvedli jednak hrozby do budoucna, pokud lidstvo zhruba do roku 2030 radikálně nesníží své emise skleníkových plynů, a jednak konkrétní negativní dopady, které již v současnosti pociťují jednotliví žalobci.

Žalobce a) je zapsaným spolkem, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny. Sdružuje přes dvě stě osob, které se cítí ohroženy změnou klimatu, proto je i žalobce a) jako celek dotčen na právu na příznivé životní prostředí. Žalobci b), c), d) a e) jsou fyzické osoby, namítající zásah do práva na život, na ochranu zdraví a na soukromý a rodinný život; žalobce e) navíc doložil zprávu z psychologického vyšetření svědčící o zhoršení jeho psychického stavu v souvislosti s klimatickou krizí. Žalobci b) a c) jsou zemědělci a při své zemědělské činnosti se potýkají s důsledky změny klimatu, neboť čelí suchu a nedostatku vody v krajinně, posunu vegetačních období, snižování frekvence a kvality seče a poškození ovocných stromů. Žalobce d) se jako člen rodinného závodu podílí na obhospodařování pozemků určených k plnění funkce lesa, na nichž se v důsledku vyšších teplot, delšího vegetačního období a delších epizod sucha vytvářejí podmínky příznivé pro výskyt lesních škůdců, což ve svém důsledku snižuje ekonomickou i environmentální hodnotu lesa, a zasahuje tak do jeho vlastnického práva a práva vykonávat hospodářskou činnost. Vlastníkem pozemků určených k plnění funkce lesa je i žalobce g). Žalobkyně f) se cítila dotčena na vlastnickém právu a právu na územní samosprávu, jednak jako vlastnice lesa dotčeného vlivem degradace lesních porostů, eroze příkrých svahů a častých pádů stromů na turismus a volnočasové aktivity občanů na svém území, jednak v důsledku snížení biodiverzity, výskytu chráněných druhů rostlin a živočichů a úbytku pitné vody ve studnách a studánkách na svém území. Dále žalobci uvedli dopady, které pociťují i všechny ostatní osoby (zvýšení počtu tropických dnů, snížení počtu mrazových dnů, zvýšení výskytu povodní a požárů vegetace, změny distribuce vegetačních pásem, dopad na produkci zemědělských plodin a na stav lesů, zejména jehličnatých, zvýšená zdravotní zátěž v důsledku veder a povodní a také tzv. environmentální úzkost). Zásah do jejich práv měl započít nejpозději dne 4. 11. 2017, kdy se ČR stala smluvní stranou Pařížské dohody.

Žalovaným vytýkali žalobci nedostatečnou aktivitu v oblasti ochrany klimatu, která prostupuje celkovým přístupem žalovaných ke změně klimatu, ať se jedná o nastavení cílů rozhodných strategických dokumentů, přípravu dotačních politik, návrhy relevantní legislativy, usměrňování správní praxe a v případě vlády o řízení, sjednocování a kontrolu činnosti ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy. Proti takové nečinnosti se lze bránit jedině žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

Rozlišili na straně jedné mitigační opatření, směřující ke snižování emisí skleníkových plynů, a na straně druhé adaptační opatření, směřující k přizpůsobení obyvatel, hospodářství a životního prostředí novým podmínkám, jako jsou vlny veder a sucha či dopady na lidské zdraví. Nedostatečnost mitigačních a adaptačních opatření vede jednak k zásahu do individuálních práv žalobců, jednak porušuje ochranu klimatu, což zakládá zásah do práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). K pasivní legitimaci jednotlivých žalovaných připomněli, že Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) je podle zákona

č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku, ochranu ovzduší, přirozené akumulace vod, zemědělského půdního fondu a posuzování vlivů na životní prostředí. Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) odpovídá za využití nerostného bohatství, energetiku a teplotní režim, které jsou hlavním zdrojem emisí skleníkových plynů. Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) spravuje dopravu a odpovídá za tvorbu a uskutečňování státní politiky v oblasti dopravy. Do gesce Ministerstva zemědělství (dále jen „MZ“) náleží vodní hospodářství, zemědělství a ochrana lesů, tj. složky životního prostředí obzvláště významné z hlediska adaptace na změnu klimatu. Vláda má ve vztahu k namítaným zásahům koordinační a sjednocující funkci dle § 28 odst. 1 kompetenčního zákona.

Z Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s.; dále jen „UNFCCC“, neboli *United Nations Framework Convention on Climate Change*) z roku 1992 dovodili žalobci povinnost žalovaných poměrně snížit emise skleníkových plynů na úroveň odpovídající globální potřebě snížení emisí skleníkových plynů. Tu doložili různými mitigačními scénáři, jež by měly udržet globální nárůst teploty do konce 21. století pod 2 °C, v závislosti na uhlíkovém rozpočtu pro celý svět (celkové množství antropogenních, tedy člověkem způsobených, emisí skleníkových plynů, které je možné vypustit, aniž by byla překročena sjednaná maximální hladina globálního oteplování), respektive na čerpání jeho poměrné části připadající na ČR. Vědeckými studii prokazovali, že ČR nevykazuje dostatečné tempo snižování emisí, jež by bylo nutné pro dodržení jejího uhlíkového rozpočtu. Z judikatury různých zahraničních soudů dovodili, že každý stát, včetně ČR, je odpovědný za konkrétní příspěvek ke změně klimatu, který způsobil, a nemůže nechávat řešení problému globálního oteplování na zbytku světa. Strategické cíle orgánů výkonné moci jsou vyjádřeny v Politice ochrany klimatu v ČR, schválené usnesením vlády č. 207 ze dne 22. 3. 2017 (dále jen „POK“). Zde vyjádřené cíle však nenaplnují požadavky Pařížské dohody a vedly by k významnému přečerpání uhlíkového rozpočtu ČR (pro období po roce 2020 jde kumulativně o vypuštění emisí CO₂ v množství asi 2,5krát vyšším, než předpokládá pro ČR Pařížská dohoda). Některá opatření obsažená v POK k ochraně klimatu vůbec nepřispívají (uhlíková daň či příprava zákona o snižování závislosti na uhlíkových palivech). Konkrétní výtky žalobců směřovaly i vůči tomu, jak žalovaní naplňují novou Státní politiku životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050 (schválená usnesením vlády č. 21 ze dne 11. 1. 2021), jež reflektuje cíl EU, schválený v prosinci 2020, snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % oproti roku 1990. Žalobci shrnuli, že strategické dokumenty ani reálné kroky žalovaných neodpovídají právní povinnosti předcházet nebezpečné změně klimatu a nevedou k udržení růstu globální teploty pod 1,5 °C, respektive 2 °C. Žalovaní tak selhávají ve své prevenční povinnosti, čímž zasahují zejména do práva žalobců na příznivé životní prostředí.

Žalovaní neplní ani svou povinnost přijímat dostatečná opatření k adaptaci na změnu klimatu, jež vyplývá zejména z pozitivních závazků pro realizaci práva na život a na ochranu soukromého a rodinného života, ale také z čl. 7 odst. 2 Pařížské dohody a § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Strategie a plány žalovaných zjevně nevedou k cíli dosažení potřebné míry adaptace, a navíc řada opatření ze základních programových dokumentů k adaptaci z roku 2015 (Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR a Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, který byl přijat k implementaci této strategie a obsahuje zvláštní cíle pro jednotlivé sektory) ani není dostatečně plněna, jak přiznalo i samo MŽP.

Žalobci proto požadovali, aby městský soud deklaroval, že žalovaní svou nečinností porušili § 11 ve spojení s § 5 a § 8 zákona o životním prostředí, čl. 2 odst. 1 písm. a), čl. 2 odst. 2, čl. 3 a čl. 4 odst. 3 Pařížské dohody a § 21 kompetenčního zákona, čímž zasáhli do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv žalobců dle čl. 6, 11, 31 a 35 Listiny, a čl. 2 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „EÚLP“). Žalobci dále požadovali, aby soud žalovaným nařídil nezákonný zásah ukončit přijetím nezbytných a přiměřených opatření ke snížení emisí skleníkových plynů a k adaptaci na změnu klimatu, a to ve lhůtě šesti měsíců od vynešení rozsudku.

Městský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 15. 6. 2022, čj. 14 A 101/2021-248. Vůči vládě žalobu odmítl (výrok I.). Vláda sice může výjimečně vystupovat jako správní orgán, její usnesení může mít povahu individuálního správního aktu a její nečinnost může být nezákonným zásahem. Žalobci však ve věci namítali exekutivní nečinnost žalovaných, která měla v případě vlády spočívat ve smyslu § 28 odst. 1 kompetenčního zákona

v nedostatečné koordinaci ministerstev při řešení klimatické krize a ve schvalování nedostatečně ambiciózních strategických a koncepčních dokumentů. Při této činnosti vystupuje vláda jako nositel vládní moci, kterou uplatňuje dovnitř veřejné správy přijímáním usnesení vlády. Její (ne)činnost nesměřovala vůči adresátům působení veřejné správy, ale výhradně dovnitř veřejné správy. Nemá tudíž v dané věci pasivní legitimaci.

Aktivní procesní legitimaci pro řízení podle § 82 s. ř. s. měli všichni žalobci.

Podle městského soudu bylo splněno všech pět podmínek pro konstatování nezákonného zásahu. K podmínce (i) **přímého** zkrácení na právech žalobců městský soud konstatoval, že žalobní námitky směřují k ochraně klimatu, tj. k ochraně veřejného zájmu na příznivých podmínkách života na Zemi, čímž přesahuje institut zásahové žaloby. Žalobci však kromě toho poukazovali na hrozící nedostatek vody na místní úrovni, na zvýšení průměrné teploty a s tím spojené zdravotní dopady a na častější požáry, vlny sucha a povodně. Takto vymezený zásah do práva na příznivé životní prostředí je přímý, neboť již nejde o globální následky změny klimatu, ale o jejich místní nežádoucí projevy. Skutečnost, že se zásah týká práv relativně neurčité množiny dalších osob, totiž celé populace ČR, sama o sobě nevylučuje přímé zkrácení práv žalobců, kteří do této skupiny náleží. Obdobně postupoval Správní soud v Berlíně (*Verwaltungsgericht Berlin*), který v bodě 73 rozsudku ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. 10 K 412/18, uvedl: „*Samotná skutečnost, že se dopady změny klimatu týkají velmi velkého počtu lidí, nevylučuje od počátku individuální zájem.*“ S tímto přístupem se městský soud ztotožnil, neboť přímost zásahu není vyloučena tím, že jsou žalobci bezprostředně zkráceni na právech teprve nepříznivými dopady změny klimatu, nikoli samotnou údajnou nezákonnou nečinností žalovaných při ochraně klimatu. Opačný výklad by však podle městského soudu představoval přehnaný právní formalismus znemožňující klimatickou litigaci.

K podmínce (ii) **zkrácení na právech** městský soud shledal, že globální oteplování způsobené vypouštěním skleníkových plynů nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky potřebné k lidskému životu, čímž zasahuje do práva na příznivé životní prostředí, které je zaručeno čl. 35 odst. 1 Listiny, chránícím i právo na žití v klimatických podmínkách umožňujících nerušený výkon životních potřeb člověka. K samotnému konstatování zásahu postačuje zjištění změn k horšímu, s ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 zákona o životním prostředí tedy není rozhodné, že nežádavější dopady změny klimatu zatím nenastaly.

Podmínku (iii) **nezákonnosti** zásahu posuzoval městský soud samostatně ve vztahu k mitigačním a k adaptačním opatřením. Ani z bodu 46 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, neplyne kategorický závěr, že soud nemůže nikdy Pařížskou dohodu přímo použít. Pařížská dohoda naopak představuje výkladovou pomůcku pro určení rozsahu povinností žalovaných plynoucích z práva na příznivé životní prostředí. Pařížská dohoda přímo nevymezuje uhlíkový rozpočet ČR, ale konečný cíl mezinárodního společenství směřující k odvrácení nebezpečné změny klimatu. Teploty, které nesmějí být překročeny do konce století, samy o sobě k soudnímu přezkumu nedostačují, protože z nich na první pohled není jasné, jaký podíl má konkrétní stát. Žalobci doložili národní uhlíkový rozpočet určený univerzitním posudkem, podle něž je určený uhlíkový rozpočet ČR 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století. Proces výpočtu popsáný v tomto posudku však podle městského soudu obsahuje příliš mnoho proměnných, např. snížení uhlíkového rozpočtu za roky 2018 a 2019, způsob přiřazení rozpočtu rozvinutým zemím, emise EU za rok 2018, přepočty pomocí tzv. *grandfatheringu* namísto HDP atd. V mezinárodním společenství či vědecké komunitě neexistuje přesvědčivá shoda určující konkrétní závazek ČR. Žalované proto nezavazuje hodnota národního uhlíkového rozpočtu vypočítaná tímto postupem. Ani Pátá a Šestá hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu, konkrétně zpráva Třetí pracovní skupiny týkající se mitigace, neuvádí konkrétní uhlíkový rozpočet ČR, jehož optikou by bylo možné posuzovat plnění zákonných povinností žalovaných. V bodě 13.2.2 kapitoly 13 zprávy Třetí pracovní skupiny je uvedeno, že uhlíkový rozpočet může být stanoven formou národně určeného příspěvku k cíli Pařížské dohody (dále jen „NDC“, neboli *Nationally Determined Contributions*). To však není případ ČR, jejíž příspěvek je stanoven skrze NDC Evropské unie (dále jen „EU NDC“), a to procentuálním snížením emisí o 55 % do roku 2030.

Městský soud proto zjišťoval, zda jsou cíle Pařížské dohody specifikovány jinak než pomocí uhlíkového rozpočtu. Smluvní strany Pařížské dohody mají povinnost každých pět let (2020, 2025 atd.) zaslat své NDC sekretariátu UNFCCC. Z rejstříku UNFCCC vyplývá, že příspěvek ČR k cílům Pařížské dohody je stanoven v prvním aktualizovaném EU NDC ze dne 18. 12. 2020. Skutečnost, že EU NDC neobsahuje jednotlivé příspěvky členských států EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, nemůže vyloučit odpovědnost těchto států dle jejího

čl. 4 odst. 18. Opačný výklad by popíral smysl a účel Pařížské dohody, která je založena na odpovědnosti jednotlivých členských států organizace regionální hospodářské integrace a společné odpovědnosti těchto států s danou organizací (městský soud v tom odkázal na rozsudek nizozemského Nejvyššího soudu (*Hoge Raad*) ze dne 20. 12. 2019, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, dále jen „*Urgenda*“, bod 7.3.2). Vzhledem k tomu, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, zdánlivě by stačilo k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy. ČR se však neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně. Účinná kontrola plnění Pařížské dohody vyžaduje, aby smluvní strany měly stanoveny určité příspěvky. Proto je nutno příspěvek ke snížení emisí dle EU NDC vykládat též jako individuální, nikoli pouze jako celounijní.

Na základě výkladu anglického znění čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody dospěl městský soud k závěru, že toto ustanovení stanoví povinnost implementovat mitigační opatření směřující k dosažení cíle NDC. Z hlediska systematiky vzal v potaz také UNFCCC, coby dřívější mezinárodní smlouvu, na niž Pařížská dohoda navazuje. UNFCCC stanovuje základní rámec ochrany klimatu na mezinárodní úrovni a její čl. 4 odst. 1 písm. b) zakládá povinnost smluvních stran implementovat mitigační opatření stanovená v národních programech. UNFCCC v čl. 4 odst. 1 písm. b) a čl. 4 odst. 2 písm. a) a b) obsahuje obdobné povinnosti jako čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody, avšak s tím podstatným rozdílem, že je nespojuje s cílem stanoveným v NDC. Právě důraz Pařížské dohody na NDC, který je zjevný z jejího čl. 4 odst. 2 věty druhé a čl. 4 odst. 17, vede k naplnění povinností plynoucích z UNFCCC. Městský soud proto shrnul, že čl. 4 odst. 2 věta druhá Pařížské dohody po smluvní straně požaduje, aby její mitigační opatření směřovala k dosažení cíle NDC. Závazek ČR přijímat mitigační opatření s cílem dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990 je proto dle městského soudu dostatečně konkrétní, aby jej mohl přímo aplikovat a jeho plnění přezkoumat.

Na tomto závěru podle městského soudu nic nemění ani to, že na úrovni EU bylo dne 30. 6. 2021, jako součást Zelené dohody pro Evropu, přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“). To představuje právní rámec pro příspěvek EU jako celku k cílům Pařížské dohody. Nový cíl EU v podobě snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990 bude postupně vtělen do pramenů sekundárního práva EU v oblasti ochrany klimatu, které zakládají jednotlivým členským státům určité povinnosti. Skutečnost, že snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám roku 1990 dosud EU nepromítla do podoby konkrétních národních cílů (skrze novelizaci sekundárního práva tzv. balíčkem „Fit for 55“), nevylučuje závaznost Pařížské dohody pro ČR. Ochrana klimatu na úrovni EU bez dalšího nepodmiňuje ochranu podle Pařížské dohody, oba nástroje působí vedle sebe a mohou se překrývat. EU sice může členským státům uložit dílčí redukční povinnosti odvíjející se od HDP, nicméně ani případné budoucí stanovení nižších individuálních redukčních cílů jednotlivým státům EU v porovnání s EU NDC [dle přílohy návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013, má ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 oproti úrovním v roce 2005 o 26 %] nevylučuje ambicióznější závazek ČR podle Pařížské dohody (shodně rozsudek *Urgenda*, bod 7.3.3, druhý pododstavec), protože ČR je sama smluvní stranou Pařížské dohody. Pokud se cíle členských států EU obsažené v sekundárním právu EU odlišují od cílů smluvních stran Pařížské dohody, pak se při posuzování jejich odpovědnosti uplatní podle městského soudu vyšší standard ochrany. Městský soud nadto poukázal na § 5 zákona o životním prostředí, který umožňuje zatěžovat území pouze takovou lidskou činností, při níž nedochází k poškozování životního prostředí, a na jeho § 9 a § 13, obsahující princip prevence a předběžné opatření.

Městský soud proto dále zjišťoval, zda ČR řádně plní závazek plynoucí jí z čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody ve spojení s EU NDC, tj. zda provádí vnitrostátní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Tento závazek je podle teorie lidských práv tzv. progresivním (postupným) závazkem plynoucím z práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny (nález ÚS ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, č. 10/2018 Sb. ÚS, bod 46), protože nezavazuje přímo k okamžitému splnění redukčního cíle, nýbrž k náležitě péči při přijímání mitigačních opatření, která povedou

ke splnění tohoto cíle v budoucnu. Podle městského soudu nelze s ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 zákona o životním prostředí čekat s kontrolou plnění Pařížské dohody až do roku 2030 a připustit těžko odstranitelné poškození klimatu způsobené případnou nečinností žalovaných v dřívějších letech. Navíc dle čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody mají státy povinnost provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů stanovených ve svých příspěvcích, což je povinnost okamžitá. Závazek mít dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, který povede k dosažení daného výsledku (snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990), je tedy závazkem okamžitým; žalovaní jej měli splnit nejpozději ke dni 18. 12. 2020. Povinnost náležité péče spočívá v učinění přiměřených kroků vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů dle EU NDC, ve smyslu pravidel environmentální spravedlnosti vyjádřených v čl. 4 odst. 13 a 14 Pařížské dohody. Podle principu předběžné opatrnosti dle § 13 zákona o životním prostředí nelze přijetí mitigačních opatření odkládat, takže opatření by měla být včasná. Z toho dovodil, že závazek mít dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, který povede ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 proti hodnotám v roce 1990, je závazkem okamžitým a žalovaní jej měli plnit nejpozději ke dni 18. 12. 2020, kdy byl formálně oznámen EU NDC.

Dle městského soudu je splnění závazku z Pařížské dohody do roku 2030 za stávajících podmínek možné, ale vyžaduje přijetí dodatečných opatření. Ačkoli lze plnění POK posuzovat spíše kladně, protože u všech tematických sektorových a průřezových oblastí (s výjimkou monitoringu) přesahuje podíl počtu splněných a průběžně plněných opatření 50 %, nejedná se o plnění bezchybné. Největší nedostatky zjistil městský soud u průřezových politik a opatření a v oblasti energetiky, kde byla více než třetina z celkového počtu opatření plněna jen částečně, případně nebyla plněna vůbec. Městský soud uvedl v bodě 269 rozsudku další oblasti s nezanedbatelným počtem opatření plněných pouze částečně nebo dosud v přípravě: sektor implementace, monitoringu a vyhodnocování, sektor konečné spotřeby energie a sektor mezinárodní ochrany klimatu a rozvojové spolupráce. Zemědělství a lesnictví si zdánlivě počínají dobře (pouze zhruba 18 % opatření je plněno částečně nebo v přípravě a zbytek je plněn průběžně), ale ze závěrečného doporučení vyplývá nutnost zásadně přehodnotit dosavadní přístupy v rámci druhové skladby lesa a při obnově lesních porostů ctít jejich přirozenou druhovou skladbu. Dle samotného MŽP stávající opatření nestačí k dosažení cíle Pařížské dohody, neboť na s. 33 a 34 vyhodnocení POK konstatovalo: *„Cíl Pařížské dohody by tak ČR splnila pouze při naplnění scénáře s dodatečnými opatřeními.“* Totožný závěr vyplývá z národní inventury antropogenních emisí skleníkových plynů pro ČR uveřejněné v roce 2021.

Městský soud dále zjišťoval, zda jednotliví žalovaní připravují transparentní, přesná a úplná mitigační opatření k nápravě nedostatků zjištěných ve vyhodnocení POK ze září 2021. Žalovaní neuvodili žádný legitimní důvod, proč je aktualizace POK plánována až na rok 2023, resp. proč je výstup posouzení dopadů balíčku „Fit for 55“ nezbytný pro plnění individuálního závazku ČR dle Pařížské dohody. Usnesení vlády č. 207 z 22. 3. 2017 sice MŽP ukládá povinnost zpracovat aktualizaci POK do 31. 12. 2023, jedná se však pouze o nejzazší možný termín. MŽP ovšem musí postupovat v souladu s progresivní povahou závazku podle čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody a bez zbytečného odkladu vypracovat určitá a úplná mitigační opatření směřující k dosažení cíle EU NDC.

V prodlení s plněním této povinnosti je nejen MŽP, ale též ostatní žalovaní. Právě koordinovaný, integrovaný a výrazně nadresortní přístup při přípravě a implementaci POK podmiňuje její následnou účinnost. Všechna žalovaná ministerstva mají ve své kompetenci oblasti, které se týkají vypouštění skleníkových plynů do ovzduší či jejich redukce. Soudní zákaz pokračovat v porušování práv žalobců tudíž nemůže směřovat pouze proti jednomu žalovanému, ale vůči všem žalovaným ministerstvům. Všichni žalovaní jsou nečinní v rozporu s Pařížskou dohodou, protože doposud společně nepřipravili konkrétní plán mitigačních opatření (včetně jejich obsahu, časového rámce plnění a očekávaného přínosu) k překlenutí rozdílu ve snižování emisí mezi scénářem se stávajícími politikami a opatřeními (pokles emisí o 45,1 %) a scénářem s dodatečnými opatřeními (pokles emisí o 57 %) dle str. 34 vyhodnocení POK. V okamžiku soudního rozhodnutí nebylo zřejmé, jakým konkrétním způsobem chce ČR svého závazku dosáhnout. Aktualizované EU NDC bylo přijato sekretariátem UNFCCC dne 18. 12. 2020 a žalovaní nemají rozumný důvod vyčkávat s vypracováním a následnou implementací opatření až do roku 2023.

Za splnění označil městský soud i podmínku, že (iv) **zásah správního orgánu není rozhodnutím**, a podmínku (v) **příčinné souvislosti mezi zásahem a zkrácením na právech žalobců**. Připustil, že ke změně klimatu by došlo i v případě dostatečné činnosti žalovaných při mitigaci a adaptaci na změnu klimatu. Kdyby však

žalovaní řádně plnili své závazky, klimatická změna by byla mírnější a odvrácení její nebezpečné verze by bylo pravděpodobnější. Nekonání žalovaných je dílčí příčinou stávajících nepříznivých dopadů změny klimatu. Individuální odpovědnost smluvních států Pařížské dohody nelze vyloučit s odkazem na výši emisních příspěvků jiných států. Takový přístup by znemožnil účinnou právní ochranu v případě, že daný stát není dle světového měřítká významným emitentem skleníkových plynů, a neodpovídal by zásadě společné, byť rozdílné, odpovědnosti smluvních stran podle čl. 2 odst. 2 Pařížské dohody (k tomu odkázal na bod 5.7.7 rozsudku *Urgenda* a na bod 74 rozsudku Správního soudu v Berlíně ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. 10 K 412/18). Nečinnost žalovaných zkrátila žalobce na jejich právu na příznivé životní prostředí, byť se na tomto následku podílely také jiné příčiny.

Výrokem III. rozsudku proto městský soud konstatoval, že zásah MŽP, MPO, MZ a MD spočívající v nastanování konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 je nezákonný. Výrokem IV. jim zakázal v tomto porušování práv žalobců pokračovat.

Městský soud naopak nezkoumal, zda byli žalobci v důsledku nečinnosti žalovaných zkráceni také na právu vlastnickém, právu na soukromý a rodinný život, právu na život a zdraví, právu vykonávat hospodářskou činnost a právu na samosprávu. Právní postavení žalobců by případným konstatováním zkrácení na těchto právech nebylo nijak dotčeno, protože pro nápravu trvajících zásahů dle § 87 odst. 2 s. ř. s. je rozhodující konkrétní vymezení zásahu, nikoli počet zasazených práv.

Naopak výrokem V. zamítl žalobu v části směřující vůči neprovedení dostatečných adaptačních opatření. V čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody smluvní strany stanovily globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem uvedeným v čl. 2. Na úrovni EU je povinnost adaptace upravena v čl. 5 nařízení 2021/1119. Žalovaní jsou na jeho základě povinni přijmout a provádět adaptační opatření, nikoli dosáhnout konkrétních cílů v určitém čase. Volba konkrétních adaptačních opatření náleží do správní úvahy žalovaných, kteří jsou k ní odborně způsobilí, a správnímu soudu s ohledem na princip dělby moci nepřísluší do této oblasti zasahovat.

Městský soud sice neměl k dispozici vyhodnocení plnění adaptačních cílů dle čl. 14 Pařížské dohody, které bude provedeno až v roce 2023, čerpal však z rozsáhlého posouzení adaptace na národní úrovni v podobě vyhodnocení, které v roce 2019 provedlo MŽP a Česká informační agentura životního prostředí (CENIA) na základě Národního akčního plánu adaptace na změny klimatu z konce roku 2019. Na tomto základě shledal, že většina adaptačních opatření je splněna nebo průběžně plněna. Existují však také opatření, která jsou plněna částečně, případně nejsou plněna vůbec. Dle městského soudu jsou závažnými nedostatky zejména snížená adaptační schopnost lesů, které jsou z velké části složeny z dřevinných monokultur; rostoucí nebezpečí větrné a vodní eroze zemědělské půdy; nevhodně provedená odvodňovací zařízení způsobící zrychlený odtok vody z krajiny; nestanovení vhodných způsobů hospodaření a nemotivování zemědělsky hospodařících subjektů v říčních nivách k použití vhodných postupů hospodaření.

Městský soud také posuzoval, zdali žalovaní v okamžiku rozhodnutí soudu splnili povinnost přijmout a provádět adaptační strategii, plynoucí z čl. 5 odst. 4 nařízení 2021/1119. Zaměřil se výhradně na postup MŽP a MZ, neboť žalobci namítali pochybení při adaptaci v oblasti ochrany půdy, lesa a vody, kterých se měla dopustit právě tato ministerstva. Při tomto posouzení označil přijetí aktualizovaného Národního akčního plánu adaptace na změny klimatu pro období 2021–2025 v září 2021 za splnění povinnosti žalovaných přijmout adaptační plán podle čl. 5 odst. 4 nařízení 2021/1119, protože navržená adaptační opatření reagují zejména na nepříznivé následky změny klimatu v oblasti lesního a vodního hospodářství a zemědělství; materiál vznikl v široké mezeresortní spolupráci při zapojení vědeckých institucí a nevládních neziskových organizací; a čerpal z odborných analytických podkladů. Navržená adaptační opatření směřují ke zvyšování adaptační kapacity ve smyslu čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody a čl. 5 odst. 1 nařízení 2021/1119.

Městský soud se též zabýval splněním povinnosti provádět adaptační opatření. Důkazy předložené na jeho výzvu žalovanými označil za přesvědčivé, protože obsahovaly specifikaci opatření a úkolů, uváděly kontaktní osoby, vyhodnocení plnění k roku 2022, a zejména plán plnění, popis dosavadního plnění, jakož i rozhodné

skutečnosti bránící plnění daného úkolu. Městský soud shrnul, že žalovaní postupují v oblasti adaptace na změnu klimatu kupředu, byť některá opatření plní s různou mírou úspěšnosti.

2. Obsah kasačních stížností a vyjádření k nim

Rozsudek městského soudu napadli kasačními stížnostmi jednak žalobci a) a f), jednak samostatně žalovaní 2), 3), 4) a 5), tedy MŽP, MPO, MZ a MD.

2.1 Kasační stížnost MŽP

Žalovaný 2), tedy MŽP, napadl kasační stížností výroky III., IV. a VI. napadeného rozsudku. Podle MŽP městský soud nesprávně posoudil právní povahu a rozsah klimatických závazků ČR. Evropská unie a všechny její členské státy dosáhly Dohody o společném postupu dle čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody. Česká republika se tak jako člen této Dohody o společném postupu dne 18. 12. 2020 zavázala formou EU NDC jednat při plnění závazků Pařížské dohody společně s ostatními stranami této dohody a výhradně dle jejich podmínek v souladu s čl. 4 odst. 16, 17 a 18 Pařížské dohody.

Městský soud nesprávně vyhodnotil splnění podmínky dotčenosti u jednotlivých žalobců. Ve vztahu k žalobci a) vycházel z nesprávného závěru, že environmentální spolky mohou namítat zásahy do práva na příznivé životní prostředí kdykoli, a to i pokud mají být způsobeny obecně závaznými opatřeními s celostátní působností. V takovém případě však už nejde o zásahovou žalobu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., nýbrž o tzv. žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*), jejíž přezkum je českým právním řádem vyloučen. Žalobci v řízení neunesli břemeno tvrzení ani břemeno důkazní, když neuvedli konkrétní skutečnosti a důvody, proč se podle nich jednání žalovaných stalo nezákonným a je možné je považovat za nezákonný zásah.

MŽP označilo za rozporné a zmatečné, pokud městský soud na jedné straně uznal, že žalovaná ministerstva nezákonně zasahovala do veřejných subjektivních práv žalobců, přičemž k tomuto zásahu došlo primárně na základě usnesení vlády (v odůvodnění rozsudku výslovně vytkl pouze neaktualizování POK z roku 2017, jež je pro jednotlivá ministerstva závazná), a na druhé straně zároveň žalobu proti vládě odmítl.

Městský soud také při posouzení věcné projednatelnosti a následné důvodnosti žaloby nezodpověděl správně zásadní otázku, co to věcně jsou tzv. vnitrostátní mitigační opatření podle čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody a jakou právní formu mohou mít. Dle MŽP musejí být mitigační opatření chápána tak, že se jedná o všechny prostředky, které má stát k dispozici k prosazení klimatických cílů, ke kterým se zavázal. Pokud má být dosaženo cílů Pařížské dohody ve vztahu ke zmírnění globální změny klimatu, musí se zapojit většina veřejnosti (rozhodující je i sportřebitelské chování), nevládní sektor, obce a soukromý sektor, nikoli pouze stát prostřednictvím zásahů státních orgánů. Stát má totiž jen omezenou možnost urychlit přechod ke klimaticky neutrálnímu hospodářství a společnosti. Žádný z druhů státních mitigačních opatření nemá v českém právním řádu takovou právní formu, aby mohla přímo zasahovat do práv žalobců (resortní strategie a plány schválené usnesením vlády), popřípadě se jedná o činnost, která nemůže podlehat soudnímu přezkumu ze strany správních soudů. Pokud žádný z druhů státních mitigačních opatření nespĺňuje podmínku přezkoumatelnosti správním soudem v rámci řízení o nezákonném zásahu, nemůže tuto podmínku splňovat ani nedostatečný plán přijetí takových opatření, který městský soud uznal za nezákonný zásah v bodě 280 napadeného rozsudku. Správním soudům je svěřena pravomoc přezkoumávat akty a nečinnost správních orgánů, nikoli nahrazovat zákonodárnou iniciativu a nastavovat vládní politiku, tedy vstupovat do moci zákonodárné a výkonné.

MŽP v řízení před městským soudem doložilo, že k plnění svých mezinárodních klimatických závazků zavedlo a průběžně provádí celou řadu účinných vnitrostátních mitigačních opatření, což městský soud bez řádného zdůvodnění neval v úvahu. Stejně tak městský soud neval v úvahu, resp. nesprávně posoudil obsah a podobu mezinárodních klimatických závazků ČR, přestože MŽP v řízení jasně uvádělo, proč je při jeho snaze o dosažení cílů Pařížské dohody stěžejní evropská klimatická politika a evropský právní rámec (především probíhající revize evropských předpisů navržená Komisí v rámci balíčku „Fit for 55“), a to s odkazem na zásadní skutečnost, že členské státy a EU uzavřely a společně oznámily sekretariátu UNFCCC koncem roku 2020 Dohodu o společném plnění společného vnitrostátně stanoveného příspěvku EU NDC, jejíž podmínky jsou pro ČR závazné ve smyslu čl. 4 odst. 2 a 16, 17 a 18 Pařížské dohody.

Vnitřní rozpor rozsudku spočíval také v tom, že dle jeho bodů 322 a 328 žalovaná ministerstva nezákonně zasahují do práva žalobců na příznivé životní prostředí, protože v rozporu s čl. 4 odst. 2 větou druhou Pařížské dohody nemají konkrétní plán mitigačních opatření potřebných k dosažení snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 v porovnání s hodnotami v roce 1990. Výrok IV. napadeného rozsudku ovšem zakázal pokračovat v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření. Je však zásadní rozdíl mezi nečinností při plnění údajné povinnosti mít formálně vypracovaný nějaký souhrnný plán mitigačních opatření (tedy seznam zamýšlených opatření, postup a časový harmonogram jejich provádění) a povinností konkrétní mitigační opatření stanovit (tedy přijmout, schválit a implementovat).

Napadený rozsudek městského soudu byl také nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky naplnění všech kumulativně stanovených podmínek pro přípustnost zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s. Nebyla totiž splněna zejména podmínka přímého dotčení práv žalobců v přímé souvislosti s tvrzeným nezákonným zásahem a nebyla prokázána nezákonnost tohoto zásahu. Městský soud při jejich posouzení vycházel výhradně z rozsudků zahraničních soudů, které nejsou pro české správní orgány ani soudy přímo závazné, a zároveň ve vztahu k otázkám příčinné souvislosti nerespektoval relevantní judikaturu českých soudů. Městský soud označil podmínku příčinné souvislosti za splněnou, přestože v bodě 199 napadeného rozsudku uznal námitky žalovaných, že žalobci namítali zkrácení na svých právech nepříznivými dopady změny klimatu, tedy nikoli konkrétními akty nebo nečinností veřejné správy při ochraně klimatu. Zcela nepřesvědčivě působilo i neodůvodněné rozlišování mezi dopady změny globálního klimatu a dopady místních klimatických podmínek v bodech 197 a 198 napadeného rozsudku. Žalobci ostatně dostatečně nevymezili, které konkrétní akty správních orgánů žalovali, tedy které konkrétní úkony správních orgánů považovali za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Městský soud také nedostatečně posoudil, zda byla žalobní tvrzení dostatečně konkrétní pro přezkum ve správním soudnictví, když žalobci namítali pouze obecnou exekutivní nečinnost žalovaných v podobě nedostatečného nastavení cílů strategických dokumentů, nesjednocování činnosti ministerstev, nenavržení relevantní legislativy atd. Městský soud se měl držet takto nastaveného předmětu žaloby, což však neučinil. Žalobci nenapadali vydání nebo obsah konkrétních strategických resortních politik a plánů schválených usneseními vlády, nicméně z bodů 278 až 281 napadeného rozsudku lze dovodit, že městský soud za nezákonný zásah považuje právě neaktualizování POK ke dni rozhodnutí soudu. Zároveň však městský soud tento svůj závěr o charakteru nezákonného zásahu nepromítl do znění výroků III. a IV. napadeného rozhodnutí, čímž je zatížil nezákonností. Navíc, i kdyby POK neodpovídala klimatickým závazkům ČR (jakkoli to MŽP popíralo), nebylo by možné tento dokument nebo jeho neaktualizování označit za nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s., jelikož tento dokument nestanovuje přímo žalobcům žádná práva nebo povinnosti. Městský soud ostatně přehlédl, že toto usnesení vlády stanovuje datum aktualizace až do 31. 12. 2023.

Přezkum různých strategických dokumentů, typicky resortních politik, schválených usneseními vlády, není ze strany správních soudů v českém právním prostředí možný, ostatně vláda při jejich přijímání nevystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat ani legislativní činnost žalovaných či právní nastavení finanční politiky státu. Pokud jde o dotační politiku státu, podléhá soudnímu přezkumu ze strany správních soudů pouze rozhodování o přidělování dotací konkrétním osobám, nikoli samo nastavení dotačních pravidel.

Městský soud napadené rozhodnutí postavil pouze na subjektivním pocitu žalobců, že exekutivní orgány státu nedělají v oblasti své činnosti související s ochranou klimatu dostatečně velkorysou politiku, což však nemůže stačit ke shledání důvodnosti zásahové žaloby dle § 82 a násl. s. ř. s. Ke dni podání žaloby ani do dne podání kasační stížnosti MŽP marně neuplynul žádný závazný termín pro jakékoliv plnění, který by mu byl závazně stanoven vnitrostátními předpisy, mezinárodní smlouvou, unijními předpisy či platnými usneseními vlády. Žaloba tak měla být zamítnuta jako nedůvodná pro neexistenci nezákonné nečinnosti MŽP v oblasti klimatické politiky. Sám městský soud přiznal, že Pátá a Šestá hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu (Třetí pracovní skupiny týkající se mitigace) neuvádí konkrétní uhlíkový rozpočet ČR, jehož optikou by bylo možné posuzovat plnění zákonných povinností žalovaných. Z těchto zpráv nevyplývá ani povinnost určitého procentuálního snížení emisí skleníkových plynů jednotlivých států do roku 2030. Po tomto správném odmítnutí závaznosti tzv. uhlíkového rozpočtu ČR, jehož nedodržení ze strany žalovaných žalobci označili za nezákonný

zásah a jehož dodržení se domáhali, měl městský soud žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Namísto toho správní žalobu podstatně doplňoval a rozšiřoval, čímž nepřipustně nahradil vůli žalobců a rozhodl mimo žalobní návrh.

Městský soud také nesprávně vyhodnotil nezákonnost tvrzeného zásahu ve vztahu k přijatým mitigačním opatřením v oblasti klimatu. Sám v bodě 242 rozsudku přiznal, že národní uhlíkový rozpočet vypočtený autory univerzitního posudku předloženého žalobci nepředstavuje konkrétní závazek ČR plynoucí z Pařížské dohody. Již to mělo vést k zamítnutí žaloby, jelikož žalobci se v petitu žaloby domáhali výhradně toho, aby žalovaní přijali ve lhůtě šesti měsíců nezbytná a přiměřená opatření směřující ke snížení emisí skleníkových plynů emitovaných v ČR a vedoucí k zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století. Na tom žalobci setrvali ještě na jednání soudu dne 15. 6. 2022 i přes poučení soudu, že pojem „uhlíkový rozpočet“ pozitivní právo nezná. I přes takto jednoznačně vyjádřenou vůli žalobců městský soud napadeným rozsudkem rozhodl mimo předmět podané žaloby, čímž nepřipustně zasahoval do předmětu řízení.

Městský soud se dostatečně nezabýval procesem stanovení a kontroly klimatických závazků dle Pařížské dohody. Z jejího textu a příslušných pravidel a rozhodnutí Konference smluvních stran není možné přesně odvodit, jaká by měla být výše závazku jednotlivých smluvních stran a jakým způsobem by měl být tento závazek naplňován, natož aby jeho naplňování podléhalo soudnímu přezkumu. ČR se nezavázala ke snížení svých emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990. Naopak závazky vyplývající z legislativy EU jsou mnohem jednoznačnější a jejich plnění je přezkoumatelné. Ustanovení čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody ukládá každé smluvní straně pouze povinnost připravit, sdělit a zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky (NDC), kterých chce dosáhnout. Smluvní strany provádějí vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů těchto příspěvků (čl. 4 odst. 2 věta druhá), a mají povinnost každých pět let (2020, 2025 atd.) zaslat své NDC sekretariátu UNFCCC. Z rejstříku UNFCCC vyplývá, že ČR tuto svou povinnost splnila, když uzavřela společně s ostatními státy EU za účelem plnění cílů Pařížské dohody Dohodu o společném plnění dle čl. 4 odst. 2, 16, 17 a 18 Pařížské dohody. EU a členské státy tedy přijaly společný závazek, který je stanoven v prvním aktualizovaném EU NDC. Cíl snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 vůči úrovni emisí v roce 1990 podle Pařížské dohody nelze přímo převést na závazek ČR ve stejné výši. Pro rok 2030 bude mít ČR konkrétní závazek snížení emisí pouze v některých sektorech. Pro sektory zahrnuté v systému obchodování s povolenkami (EU ETS) existuje redukční emisní cíl stanovený pouze na úrovni EU. Aktuálně platný cíl POK do roku 2030 odpovídá snížení emisí ČR o zhruba 50 % oproti roku 1990. Městský soud se tedy mylí, když uvádí, že „*redukční příspěvek dle EU NDC je nutně vykládat jako individuální, nikoli pouze jako celounijní a že pokud by bylo pravdou, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, stačilo by k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy*“. Cíle a úsilí vyžadované od jednotlivých členských států nejsou totožné.

V bodech 260 a 261 napadeného rozsudku se městský soud nepatřičně odvolává na princip progresivních závazků v oblasti sociálních práv. Není však zřejmé, že se má vztahovat rovněž na oblast ochrany životního prostředí a klimatu. Míru postupného naplňování závazku za celé období 2021–2030 lze hodnotit nejdříve s ohledem na hodnotu emisí skleníkových plynů za rok 2021, která však bude známa a následně oficiálně reportována až v roce 2023. Většina zásadních opatření pro snižování emisí skleníkových plynů v EU a jejich členských státech vyplyne z legislativního balíčku „Fit for 55“, který je aktuálně projednáván v Radě EU a Evropském parlamentu a jehož konečná podoba bude známa až na přelomu let 2022 a 2023. Ten obsahuje katalog legislativních a jiných mitigačních opatření, která budou implementována na úrovni EU i členských států a povedou k dosažení společného cíle EU, tedy snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990. Nutnou podmínkou pro aktualizaci POK je konečná podoba balíčku „Fit for 55“, protože teprve z ní vyplynou individuální cíle pro ČR a podmínky plnění, včetně např. sektorů nově zahrnutých do emisního obchodování (budovy a doprava). Naopak individuální závazek ČR dle Pařížské dohody neexistuje. Pravidla transparentnosti, přesnosti a úplnosti uvedená v čl. 4 odst. 13 a 14 Pařížské dohody, která městský soud zdůrazňuje v bodě 262 rozsudku, se nevztahují na přípravu mitigačních opatření, ale na vykazování a vyhodnocování jejich plnění. Městský soud nezohlednil, že cíl snížení emisí o 26 %, zmiňovaný v bodě 273 rozsudku, se týká pouze emisí nezahrnutých do systému obchodování s emisními povolenkami, přičemž v případě ČR tyto sektory reprezentují pouze asi polovinu z celkového objemu emisí skleníkových plynů. Zdá se, že této skutečnosti si nebyl městský soud vědom, a tudíž vyvodil mylný

právní závěr, když porovnával cíl pro celkové emise na úrovni EU (55 %) s cílem pro dílčí sektory (mimo EU ETS) v ČR (26 %).

MŽP dále polemizovalo s některými dalšími konkrétními tvrzeními městského soudu ohledně obsahu závazků ČR a nedostatečnosti jejich naplňování ze strany žalovaných. Městský soud se zcela neodůvodněně zaměřil pouze na POK a přehlížel obsah jiných koncepčních dokumentů a resortních strategií, které žalovaní v řízení předložili. MŽP proto podrobně uvádí obsah a dopady některých svých dotačních programů, které neuvádělo v řízení o žalobě, neboť tvrzení žalobců byla v tomto ohledu příliš obecná. Právě dotační politika MŽP je zásadním mitigačním opatřením v oblasti klimatu, jehož jednoznačný přínos ke klimatickému úsilí městský soud z neobjasněných důvodů odmítl uznat. Nastavení parametrů dotační politiky však ze své podstaty nemůže být zásahem orgánu veřejné správy, jehož nezákonnosti je možné se domáhat zásahovou žalobou.

MŽP proto bylo přesvědčeno, že zásahová žaloba měla být městským soudem odmítnuta nejen vůči vládě, ale i vůči ostatním žalovaným, popř. zamítnuta jako nedůvodná, jelikož nebyly naplněny kumulativní podmínky důvodnosti žaloby dle § 82 s. ř. s., jmenovitě podmínka existence a nezákonnosti zásahu ani podmínka přímého dotčení veřejných subjektivních práv žalobců v přímém důsledku nezákonného zásahu.

2.2 Vyjádření MZ ke kasační stížnosti MŽP

MZ se ve vyjádření ztotožnilo s kasační stížností MŽP. Navázalo na ni v tom, že městský soud rozhodl též o nezákonnosti činnosti MZ, kterou však zdůvodnil pouze tím, že „zjednaní nápravy je možné pouze při dodržení nadresortního přístupu“, aniž by vyloučil, co tento neurčitý pojem znamená. Navíc není patrné, proč uvedený nadresortní přístup nezdůvodnil i zahrnutí dalších ministerstev či vlády.

2.3 Kasační stížnost MPO

Žalovaný 3), tedy MPO, napadlo kasační stížností výroky III., IV. a VI. napadeného rozsudku. Uvedlo, že nebyly splněny všechny podmínky požadované v § 82 s. ř. s. Nebylo totiž prokázáno, že tvrzená nečinnost MPO sama o sobě zasáhla do právní sféry žalobců, tedy že by nedošlo k zásahu do jejich práva na příznivé životní prostředí, ke zhoršení klimatu, nedostatku vody na místní úrovni či zvýšení průměrné teploty, pokud by MPO přijalo všechna žalobci požadovaná či očekávaná opatření. Městský soud za nezákonný zásah označil neaktualizování POK ke dni rozhodnutí soudu. Takové usnesení vlády však nelze označit za úkon správního orgánu a vláda při jeho přijímání nevystupovala jako správní orgán.

Závěr městského soudu, že MPO nemá určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, neměl oporu v provedeném dokazování. Napadené výroky rozsudku městského soudu byly obecné, neurčité a nevymahatelné a uložily vágně formulované povinnosti bez jasného časového rámce.

2.4 Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti MŽP a MPO

Žalobci ve vyjádření ke kasačním stížnostem MŽP a MPO odmítli tvrzení, že jejich žaloba měla povahu *actionis popularis*, neboť v ní namítali přímé zkrácení na svých právech, které doložili i důkazy. K tvrzení žalovaných, že chyběla příčinná souvislost mezi jejich nečinností a nezákonným zásahem do práv žalobců, připomněli v souladu s městským soudem, že každý další příspěvek emisí skleníkových plynů způsobuje další nárůst globální teploty. Žalobci nenapadali konkrétní akty veřejné moci, ale nezákonný zásah způsobený současným působením všech politik a nástrojů a spočívající v nesplnění závazného cíle snižování emisí skleníkových plynů ze strany všech žalovaných, kteří zde vystupují jako správní orgány. Nezákonným zásahem tedy není pouze neaktualizování POK. Trvali na tom, že pro ČR je závazný přinejmenším EU NDC, tedy unijní cíl snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030. Jak EU, tak ČR jsou smluvními stranami Pařížské dohody, takže se EU NDC vztahuje i na samotnou ČR, která má tudíž povinnost snížit emise skleníkových plynů v ČR do roku 2030 přinejmenším o 55 % oproti roku 1990. Tvrzení MŽP, že ČR směřuje k naplnění EU NDC, označili za nepravdivé či alespoň nepodložené a vycházející ze zastaralých analýz. Pravdivé není ani tvrzení MŽP, že Státní politika životního prostředí 2030 s výhledem do 2050 obsahuje konkrétní katalog mitigačních opatření.

Podle žalobců ani nedošlo k překročení předmětu řízení, neboť výroky III. a IV. rozsudku městského soudu, které MŽP kritizovalo, jsou „podmnožinou“ výroku, jehož se žalobci domáhali na s. 47 a 48 žaloby. V ní požadovali mimo jiné, aby byla žalovaným uložena povinnost zachovat uhlíkový rozpočet ČR ve výši 800 Mt CO₂, což

je mnohem ambicióznější než soudem uložená povinnost snížit emise uhlíkových plynů o 55 % do roku 2030. Podle posudku vědců z Manchesterké univerzity (*University of Manchester*) by totiž k dodržení uvedeného uhlíkového rozpočtu bylo nezbytné snížit emise CO₂ o zhruba 84 %. Městský soud své částečné vyhovění dostatečně zdůvodnil v bodě 335 rozsudku. Výroky napadeného rozsudku jsou dle žalobců vykonatelné a dostatečně určité, na čemž nic nemění ani absence lhůty ve výroku. Žalovaná ministerstva mají na základě rozsudku povinnost začít jednat co nejdříve po jeho právní moci, tedy přijmout konkrétní plán mitigačních opatření. Nestanovení konkrétní lhůty, jejíž stanovení ostatně není zákonným požadavkem, jistě nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

2.5 Kasační stížnost MZ

Žalovaný 4), tedy MZ, napadlo kasační stížností výroky III., IV. a VI. napadeného rozsudku. Připomnělo, že ve výrocih III. a IV. městský soud shledal nezákonnost spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření ze strany všech čtyř žalovaných ministerstev. Vůči MZ však žalobci žádné návrhy týkající se mitigačních opatření neučinili, takže městský soud rozhodl nad rámec žaloby.

Věcně pak městskému soudu vytкло, že nereflekoval aktuální podobu některých klíčových dokumentů, zejména změny provedené v letech 2020 a 2021 v souvislosti s přijímáním nové Společné zemědělské politiky. Uvedlo některé z konkrétních změn přijatých v posledních letech a také další změny, zejména v oblasti poskytování zemědělských dotací, platné od roku 2023. Všechny tyto změny mají přispívat ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobovat se jí.

2.6 Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti MZ

Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti MZ uvedli, že městský soud dostatečně zdůvodnil, proč za jednoho z původců nezákonného zásahu označil i MZ. Důvodem bylo, že v gesci MZ jsou některé adaptační nástroje v sektoru využití půdy či změn ve využívání půdy a lesnictví, které jsou úzce provázané s mitigačními závazky. Adaptační opatření, která MZ vyjmenovalo ve své kasační stížnosti, naopak nejsou relevantní pro cíle v oblasti mitigace změny klimatu.

2.7 Kasační stížnost MD

Žalovaný 5), tedy MD, napadlo kasační stížností rozsudek městského soudu v celém rozsahu. Podle něj žalobci neprokázali porušení jakéhokoliv konkrétního zákonného ustanovení či zákonné povinnosti a na jeho základě konkrétní zásah do konkrétních práv žalobců, jak požaduje § 82 s. ř. s. z výroku IV. rozsudku městského soudu nebylo zřejmé, v čem má spočívat ze strany MD ukončení pokračování v porušování práv žalobců. Ti navíc neprokázali, že by přijetí jimi požadovaných opatření vedlo ke změně klimatu, resp. ke zmírnění či odstranění jejich škodlivých následků, ani nespécifikovali, která konkrétní opatření k ochraně klimatu mělo MD přijmout, aby naplnilo jejich očekávání, a nedošlo tak k tvrzenému zkrácení jejich práv. Žalobci neprokázali příčinnou souvislost tvrzeného nezákonného zásahu se zkrácením svých práv. Pokud by MD přijalo všechna žalobci očekávaná opatření, bylo by možné tvrdit, že by nedošlo ke zkrácení práva na příznivé životní prostředí, ke zhoršení klimatu, resp. k nedostatku vody na místní úrovni, zvýšení průměrné teploty a s tím spojeným zdravotním dopadům? Globální změnu klimatu nelze měřit pouze místně na konkrétním území a pouze zásahem (nečinností) jednoho státu. Městský soud tak nesprávně posoudil splnění podmínek § 82 s. ř. s.

MD v řízení dostatečně prokázalo, že v oblasti ochrany klimatu není nečinné ani pasivní. Plně reflektuje závazky vyplývající České republice z Pařížské dohody. Předložilo podrobný souhrn mitigačních opatření, která přijalo ve své působnosti. Část republikového příspěvku rezortu dopravy ve smyslu čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody představuje zejména dokument *Dopravní politika České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050* (dále též „Dopravní politika“), schválený usnesením vlády č. 259 ze dne 8. 3. 2021. Tu zpracovalo na základě celostátní POK a evropských a celostátních průřezových strategických dokumentů a na ně navazujících koncepcí. Přijatá opatření v oblasti ochrany klimatu ve své gesci splnilo nebo průběžně plní, s výjimkou opatření č. 4E (Přesun části přepravních výkonů nákladní dopravy ze silnic na železnici), které je velmi finančně, ekonomicky a legislativně náročné, a je proto plněno pouze částečně s doporučením v budoucnu navázat na novou směrnici pro intermodální dopravu a dopravní politiku. Všechny uvedené strategie a politiky schvalované

usnesením vlády nicméně nejsou obecně závazným předpisem, nýbrž jen interním aktem vlády coby vrcholného orgánu moci výkonné. Kontrola jejich naplňování proto přísluší samotné vládě, nikoli správním soudům, jak plyne i z rozsudku městského soudu ze dne 4. 5. 2022, čj. 3 A 13/2022-37.

MD dále nesouhlasilo s bodem 328 napadeného rozsudku, podle něhož MD v rozporu s čl. 4 odst. 2 větou druhou Pařížské dohody nemá konkrétní plán mitigačních opatření potřebných k dosažení 55% snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 v porovnání s hodnotami v roce 1990. Pařížská dohoda je postavena na principu vnitrostátně stanovených příspěvků, které mohou být vyjádřeny řadou různých způsobů, a na principu dobrovolnosti stanovení výše závazků. Smluvní strany Pařížské dohody se mezi sebou nedohodly, co musí každý stát udělat, aby bylo dosaženo jejího cíle. Jestliže neexistuje jednoznačně právně stanovený podíl ČR, nelze jeho hypotetické nedodržení považovat za rozpor s právem a vyvozovat z něj právní odpovědnost MD. Uvedené platí jak pro podíl ČR na závazcích vyplývajících z Pařížské dohody, tak pro podíl jednotlivých částí české státní správy, reprezentované některými žalovanými v nynějším řízení. Podle čl. 14 Pařížské dohody uskutečňuje pravidelné hodnocení provádění této dohody, plnění jejího účelu a jejích dlouhodobých cílů Konference smluvních stran. Totéž proto nemůže příslušet správním soudům. První globální hodnocení bude dle Pařížské dohody provedeno až v roce 2023 a následně každých 5 let. Podle čl. 14 odst. 3 Pařížské dohody budou z výsledku globálního hodnocení smluvní strany vycházet při aktualizaci a posilování svých opatření, a to vnitrostátně určeným způsobem, takže bude věcí politického rozhodnutí, zda tak učiní přijetím nové legislativy. Klimatická žaloba, stejně jako napadený rozsudek, jsou tedy předčasné, neboť dosud nelze odsoudit žalované za nečinnost a hodnotit dostatečnost jejich kroků.

2.8 Vyjádření MZ a žalobců ke kasační stížnosti MD

MZ se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti MD ztotožnilo s názorem, že výroky rozsudku městského soudu byly velmi obecné, a bude proto prakticky nemožné doložit jejich splnění a domáhat se jejich vymáhání. Městský soud se také nevypořádal s nespornou skutečností, že jakékoli úsilí na úrovni ČR či EU nebude mít znatelný dopad na klimatickou změnu, případně její dopady na žalobce. Žaloba byla navíc podána předčasně, neboť první globální hodnocení bude provedeno až v roce 2023.

Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti MD uvedli, že výroky rozsudku městského soudu byly dostatečně konkrétní. Na tom nic nemění, že volba konkrétních prostředků pro dosažení ochrany práv žalobců spadá do diskrece žalovaných. Městský soud také dostatečně prokázal porušení konkrétních právních ustanovení ze strany MD, konkrétně čl. 35 odst. 1 Listiny ve vazbě na čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody. Dopravní politika, na niž MD poukazovalo, vychází z cíle snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 pouze o 40 %, což nesplňuje požadavky Pařížské dohody. Hodnocení plnění jejích cílů není předčasné, neboť mechanismus ochrany před nezákonným zásahem není nijak závislý na hodnocení plnění cílů Pařížské dohody Konferencí smluvních stran, ostatně smluvní strany jsou vázány již od okamžiku jejího přijetí. Městský soud také dostatečně prokázal příčinnou souvislost mezi nečinností žalovaných a změnou klimatu a správně konstatoval, že jednotlivé státy nejsou společnými a nerozdílnými škůdci. Naopak každý ze států je odpovědný za konkrétní příspěvek ke změně klimatu, který způsobil. Není zároveň pravdou, že by hodnocení stanovení strategických cílů a opatření nespadlo do působnosti správních soudů.

2.9 Kasační stížnost žalobců a) a f)

Žalobci a) a f), tedy Klimatická žaloba, z. s., a obec Svätý Jan pod Skalou (dále jen „stěžovatel“), napadli kasační stížností výroky I., III., IV. a V. rozsudku městského soudu.

Připomněli, že městský soud nevyhověl návrhu žalobců na určení povinnosti žalovaných snížit emise skleníkových plynů ve větším rozsahu, odpovídajícím dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050, a určení povinnosti přijmout nezbytná a přiměřená opatření k adaptaci na změnu klimatu. Městský soud v rozporu s čl. 1 a 2 nařízení 2021/1119 a čl. 2 Pařížské dohody dovedl pouze povinnost žalovaných dosáhnout určité úrovně snížení emisí skleníkových plynů k roku 2030. Nedošel však k závěru o existenci právní povinnosti žalovaných dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality a neuložil jim povinnost ukončit nezákonný zásah do práv žalobců, spočívající v absenci opatření směřujících k dosažení tohoto cíle. Městský soud také dospěl k nesprávnému závěru ohledně rozsahu povinnosti žalovaných dosáhnout snížení emisí CO₂ o 55 % do roku 2030. Takto vyjádřená povinnost

neodpovídá závazkům plynoucím z čl. 2 Pařížské dohody, resp. z čl. 1 a čl. 2 nařízení 2021/1119, a nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody, tedy udržení nárůstu globální teploty o 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, případně výrazně pod hranici 2 °C. Žalobci na ústním jednání dne 15. 6. 2022 předložili kromě původního žalobního návrhu, tedy povinnosti zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století, také alternativní varianty této části žalobního návrhu formulované jako povinnost žalovaných dosáhnout klimatické neutrality ČR do roku 2050 a vypuštění maximálně 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do doby dosažení klimatické neutrality na území ČR, nebo snížit emise CO₂ na území ČR o 84 % v roce 2030 oproti roku 1990 a dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050. Městský soud však neshledal, že nezákonný zásah do práv žalobců spočívá i v neexistenci opatření, která by v dlouhodobějším časovém horizontu zajistila dosažení klimatické neutrality jako cílového stavu, předepsaného Pařížskou dohodou a nařízením č. 2021/1119.

Městský soud v bodě 233 rozsudku odmítl koncept národního uhlíkového rozpočtu. Stěžovatelé však připomněli, že i pokud by bylo obtížné určit podíl jednotlivých států na snižování emisí skleníkových plynů, je jednoznačné, že tyto emise musí v určitém okamžiku dosáhnout nuly – klimatické neutrality. Městský soud však nedovodil povinnost žalovaných směřovat k dosažení klimatické neutrality (ať již do roku 2050, v souladu s nařízením 2021/1119, nebo do vyčerpání odpovídajícího uhlíkového rozpočtu, v souladu s odbornými podklady předloženými žalobci). Podle městského soudu by tak bylo možné, aby emise skleníkových plynů v ČR po roce 2030 dále stagnovaly nebo rostly. Takový stav by však nevedl k ukončení nezákonného zásahu, kterého se žalování dopouštějí. Pokud má být dosaženo efektivní ochrany lidských práv žalobců i dalších osob, je potřebné, aby byly státy vázány povinnostmi plynoucími z Pařížské dohody nejen v rozsahu, který si libovolně stanoví v rámci národně stanoveného příspěvku (tzv. NDC), ale v rozsahu odpovídajícím dosažení závazného cíle udržení nárůstu teploty pod hranici 1,5 °C, resp. 2 °C. Pokud by státy měly možnost stanovit si libovolně neambiciózní příspěvky ke globálnímu úsilí o snižování emisí skleníkových plynů, nebylo by z hlediska ochrany práv jednotlivců nic platné, že takto stanovené závazky naplňují. Žalobci proto dovozovali závazný podíl ČR na snižování emisí skleníkových plynů a jemu odpovídající maximální množství budoucích emisí právě z potřeby omezit nárůst globální teploty pod hranici 1,5 °C, resp. výrazně pod 2 °C. Městský soud proto pochybil, když při výkladu Pařížské dohody dospěl k závěru, že z povinnosti státu přispívat k naplnění cíle této dohody podle čl. 2 odst. 1 písm. a) a usilovat o dosažení vrcholu emisí skleníkových plynů co nejdříve podle čl. 3 a 4 nelze dovodit konkrétní povinnost žalovaných.

O jednoznačnosti tohoto závazku svědčí i skutečnost, že vědci dosáhli konsensu na tzv. globálním uhlíkovém rozpočtu, který je třeba dodržet, aby bylo cíle Pařížské dohody dosaženo. Tento globální uhlíkový rozpočet ve výši 900 Gt CO₂ od ledna 2018 jako „globální závazek“ plynoucí z Pařížské dohody uznal v bodě 239 rozsudku také městský soud, který však následně odmítl z Pařížské dohody dovodit podíl ČR na tomto globálním uhlíkovém rozpočtu. Žalobci poukazovali na posudek expertů z Manchesterké univerzity, kteří při stanovení uhlíkového rozpočtu ČR do konce století vycházeli z právních principů stanovených v Pařížské dohodě. Nelze proto souhlasit s tvrzením v bodě 242 rozsudku, že posudek „se nezakládá na všeobecném konsensu mezinárodního společenství nebo na důvěryhodných vědeckých poznatcích, nýbrž na názoru autorů posudku“. Naopak se jedná o standardní způsob určení rozsahu závazků státu podle Pařížské dohody, se kterým pracuje doktrína i zahraniční soudy. Koncept uhlíkového rozpočtu jako vyjádření povinností státu plynoucích z Pařížské dohody přijal také první senát německého Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*) v rozhodnutí ze dne 24. 3. 2021, *Neubauer et al.*, stížnosti č. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 a 1 BvR 288/20. Může být sice obtížné určit konkrétní mitigační cíle nebo velikost uhlíkového rozpočtu jednotlivých států. Obtížnost či nejistota výpočtu však nemůže vést k úplné rezignaci soudu na určení spravedlivého podílu ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu. Pokud nebyl městský soud spokojen s metodologií zvolenou experty z Manchesterké univerzity v posudku Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku, měl žalobce buď vyzvat k předložení alternativního výpočtu, nebo jej sám obstarat jiným způsobem, např. skrze nezávislý znalecký posudek. Sami stěžovatelé k tomu uvedli různé druhy výpočtů a jejich výsledky z hlediska nezbytné míry snížení emisí skleníkových plynů. Městský soud se tak dopustil nesprávného posouzení právní otázky, když dovodil příliš nízký cíl snížení emisí CO₂ do roku 2030.

Městský soud dále nesprávně posoudil otázku plnění povinností žalovaných v oblasti adaptace na změnu klimatu, když v bodě 320 rozsudku shledal, že „žalování postupují v oblasti adaptace na změnu klimatu kupředu,

byť některá opatření plní s různou mírou úspěšnosti“. Podle stěžovatelů naopak žalovaní neprokázali, že by bylo dosaženo trvalého pokroku v oblasti adaptace na změnu klimatu nebo že k tomu stanovená opatření alespoň směřují, jak vyžaduje čl. 5 odst. 1 nařízení 2021/1119. Žalovaní naopak v rozporu s jeho čl. 5 odst. 4 připravili plán a strategii, které nejsou způsobilé tohoto pokroku dosáhnout. Na základě dosavadních výsledků totiž nedochází k žádnému, natož trvalému pokroku z hlediska zranitelnosti a adaptační strategie. To potvrzují tzv. indikátory zranitelnosti, jejichž vyhodnocení prováděla Česká informační agentura životního prostředí (CENIA) v letech 2014 a 2019. Z navrženého systému 98 indikátorů zde bylo pro rok 2017 pouze 10 indikátorů hodnoceno čistě pozitivně, 38 indikátorů bylo hodnoceno neutrálně a celkem 37 indikátorů bylo hodnoceno negativně, 13 indikátorů nebylo z důvodu nedostupnosti dat vůbec hodnoceno. Oproti roku 2014 došlo podle zprávy z roku 2019 ke zlepšení u 5 indikátorů a ke zhoršení rovněž u 5 indikátorů. Takovýto vývoj lze stěží označit za „trvalý pokrok“, který vyžaduje čl. 5 nařízení 2021/1119. Stejně tak z vyhodnocení Národního akčního plánu adaptace na změny klimatu z roku 2019 vyplývá, že ukazatele zranitelnosti životního prostředí z hlediska změny klimatu nejsou uspokojivé (jde např. o škody na zemědělské produkci, snižování ekologicko-stabilizační funkce a prostupnosti krajiny, ovlivnění biodiverzity, nedostatečnou přirozenou adaptační kapacitu lesů), čímž dochází k zásahu do práv žalobců. Zároveň ani samotné strategie nesplňují podmínky dle nařízení 2021/1119. Adaptační opatření v nich totiž nejsou formulována na základě posouzení dosaženého pokroku a ukazatelů v této oblasti. Stanovená adaptační opatření nemají nijak vyčísleny dopady plynoucí z jejich budoucího uskutečnění. I specifické cíle jsou formulovány natolik obecně, že nelze zhodnotit, zda jich vůbec bylo dosaženo. Městský soud proto pochybil, když se soustředil pouze na formální plnění adaptačních opatření a nikoli na jejich reálné dopady, čímž nesprávně posoudil právní otázku, zda adaptační strategie přijaté žalovanými a jejich provádění jsou dostatečné ke splnění právních povinností žalovaných v oblasti adaptace na změnu klimatu. Městský soud postupoval nesprávně, když neshledal povinnost žalovaných dosáhnout klimatické neutrality. V oblasti adaptace se městský soud zabýval pouze otázkou, zda jsou z formálního hlediska přijímány adaptační plány a opatření, popřípadě zda jsou tato opatření plněna. Neřešil však žalobní námitku, že samotná opatření obsažená v adaptačních strategiích jsou „bezzubě“ formulována, a proto nejsou způsobilá vést k trvalému pokroku v oblasti adaptace, jak vyžaduje nařízení 2021/1119 i další právní předpisy.

Městský soud navíc pochybil ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když výrokem I. odmítl žalobu vůči vládě s odůvodněním, že vláda zde nevystupovala jako správní orgán. Stěžovatelé naopak připomněli, že i podle judikatury Nejvyššího správního soudu vláda nepochybně může vystupovat v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že městský soud uznal, že v projednávané věci došlo k zásahu do základních práv žalobců, znamená popření postavení vlády jako správního orgánu odepření soudního přezkumu jí způsobených zásahů v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy. Činnost vlády v oblasti ochrany klimatu nespočívá jen v prostém schvalování strategií a koncepcí, ale také ve vzájemné koordinaci ministerstev, v dohledu nad nimi, ve stanovování strategického rámce a priorit pro výkon veřejné moci. Ochrana klimatu je nadresortní problém, k jehož řešení je třeba spolupráce více aktérů. Napadený rozsudek tedy nezaručoval, že bude nezákonný zásah ukončen, pokud by výrokem nebyla vázána také vláda, na jejíž zásadní roli ostatně poukázalo i MPO ve vyjádření ke klimatické žalobě. Stěžovatelé upozornili, že činnost vlády v oblasti ochrany klimatu je prokazatelně širší a komplexnější než pouhé schvalování strategických dokumentů. Navíc tyto dokumenty týkající se ochrany klimatu mají vliv na právní sféru jednotlivců, takže se jedná o výkon veřejné správy.

2.10 Vyjádření MŽP, MZ a vlády ke kasační stížnosti žalobců a) a f)

MŽP ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelů konstatovalo, že pokud stěžovatelé brojili i proti výrokům III. a IV. napadeného rozsudku, jimiž jim bylo vyhověno, dokázali tím, že městský soud rozhodl mimo jejich žalobní návrh a formuloval vlastní znění výroků odlišných od žalobních návrhů. MŽP odmítlo požadavek žalobců, zopakovaný v kasační stížnosti, dodržet tzv. národní uhlíkový rozpočet v objemu 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do dosažení klimatické neutrality. Sám o sobě by tzv. národní uhlíkový rozpočet nestačil k naplnění teplotního cíle Pařížské dohody, jenž závisí i na úsilí o snižování emisí jiných skleníkových plynů. Připomnělo, že téma adaptace na změnu klimatu se v ČR projevuje v řadě strategických dokumentů ostatních resortů, např. v Politice architektury a stavební kultury a v Implementačním plánu koncepce *Smart Cities* (Ministerstvo pro místní rozvoj), v Akčním plánu ČR pro rozvoj ekologického zemědělství či v Koncepci na ochranu před následky sucha

pro území ČR (MZ). Samo MŽP plní požadavky čl. 5 nařízení 2021/1119 na adaptační programy a podporuje i řadu aktivit zaměřených na adaptaci na změny klimatu, jako je podpora sázení stromů, dotace či osvěta obyvatel a obcí.

Na vyjádření MŽP zareagovali žalobci replikou, v níž připomněli, že ani klimatický cíl EU snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody, na což dlouhodobě upozorňuje vědecká komunita v člancích, jejichž obsah žalobci v replice shrnují. Povinnost určit si a naplňovat NDC je pouze částí závazku plynoucího pro ČR z Pařížské dohody. Pokud tento NDC nevede k příspěvku k nárůstu globální teploty o maximálně o 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, případně výrazně pod hranicí 2 °C, nelze považovat povinnosti dle Pařížské dohody za splněné. Podle různých vědeckých pracovišť by měl cíl snížení emisí pro ČR odpovídat snížení o 84 až 89 % do roku 2030 oproti roku 1990. Odkládání mitigace na později ostatně odmítl ve své judikatuře i Spolkový ústavní soud. Městský soud proto dospěl k nesprávnému závěru ohledně rozsahu povinností vyplývajících pro ČR z Pařížské dohody.

MZ ve svém vyjádření odmítlo argumenty obsažené v kasační stížnosti, které označilo za vágní a založené především na domněnkách a pocitech žalobců, že přijatá opatření v oblasti adaptace a městským soudem uložená opatření v oblasti mitigace nejsou dostatečná k ochraně jejich subjektivních práv. Pařížská dohoda obsahuje více úrovní závazků, z nichž dosažení úplné uhlíkové neutrality představuje až ten nejvyšší. Přechod mezi jednotlivými úrovněmi závazků je otázkou rozhodnutí členských států s přihlédnutím k jejich reálným ekonomickým a jiným možnostem. Pokud tedy podle stěžovatelů z Pařížské dohody již nyní vyplývá pro ČR povinnost dosáhnout uhlíkové neutrality, měli by toto své tvrzení rozvést a prokázat, že ČR tento závazek již přijala. Ani z nařízení 2021/1119 nelze dovodit povinnost ČR dosáhnout uhlíkové neutrality též samostatně. Nařízení nepředpokládá, že by uhlíková neutralita mohla být dosažena ve všech jednotlivých členských státech s ohledem na jejich rozdílné podmínky a ekonomické možnosti. K otázce adaptačních opatření MZ připomnělo, že je celá kasační stížnost vůči zamítavému výroku V. napadeného rozsudku postavena na nesouhlasu žalobců s posouzením ryze skutkové otázky dostatečnosti prováděných adaptačních opatření, což ale není kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Navíc (nejen) v resortu zemědělství byla přijata a jsou prováděna opatření zajišťující trvalý pokrok v oblasti zvyšování adaptačních kapacit, což zřetelně vyplývá z důkazů předložených městskému soudu. Zprávy CENIA, jichž se stěžovatelé dovolávají, jsou relativně staršího data (roky 2014, tedy ještě před zahájením Pařížské konference, a 2019, jež vychází z údajů pro rok 2017), přičemž z kasační stížnosti nebylo jasné, nakolik jsou tyto údaje relevantní pro doložení tvrzení stěžovatelů.

Vláda ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelů pouze odkázala na své vyjádření k žalobě a navrhla kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ve výrocích III., IV. a VI. zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalobců a) a f) a žalovaného 5) proti výrokům I., II. a IV. zamítl.

Z odůvodnění:

[81] Rozhodovaná věc je komplexní nejen svým tématem, ale i procesně, jak je zjevné již z toho, že Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věci sedmi žalobců (z nichž dva podali společně kasační stížnost) a pěti žalovaných (z nichž čtyři podali samostatně kasační stížnosti). Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem rozhoduje o pěti různých kasačních stížnostech, jež směřují proti různým ze šesti výroků napadeného rozsudku městského soudu. Za této situace by bylo na úkor srozumitelnosti nynějšího rozsudku, pokud by Nejvyšší správní soud vypořádával postupně jednotlivé kasační námítky jednotlivých kasačních stížností. Z judikatury Nejvyššího správního soudu ostatně vyplývá, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námítky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námítky dílčí a související (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 As 79/2012-54, či ze dne 19. 2. 2014, čj. 1 Afs 88/2013-66, či nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, č. 225/2008 Sb. ÚS).

[82] Nejvyšší správní soud proto pro srozumitelnost nejprve posoudí v části IV.a) otázku pasivní legitimity vlády vztahující se k výroku I. napadeného rozsudku (a na něj navazujícím výroku II.), poté v částech IV.b)

až d) jednotlivé podmínky pro vyhovění zásahové žalobě v otázce mitigačních opatření, jak vyplývají z § 82 s. ř. s. a promítly se do vyhovujících výroků III. a IV., včetně argumentů a protiargumentů jednotlivých účastníků řízení, a následně v částech IV.e) až i) posoudí zbývající dílčí námitky jednotlivých stěžovatelů vztahující se k výrokům III. a IV. napadeného rozsudku, byť některé z těchto námitek mají procesní povahu (překročení žalobního petitu či splnění podmínky vyčerpání prostředků proti nečinnosti ze strany žalobců), takže formálně vzato by měly být vypořádány jako první, což by však v nynějším případě bylo na úkor srozumitelnosti rozsudku jako celku. Nakonec pak v části IV.j) posoudí námitky žalobců a) a f) proti zamítavému výroku V.

IV.a) Pasivní legitimace vlády

[83] První z námitek, kterou ve svých kasačních stížnostech uplatnili jak žalobci a) a f), tak MŽP, je, že městský soud neměl odmítnout žalobu v té části, v níž směřovala proti vládě. Žalobci a) a f) tvrdí, že vláda nepochybně může vystupovat v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a její činnost v oblasti ochrany klimatu nespočívá jen v prostém schvalování strategií a koncepcí, ale také ve vzájemné koordinaci ministerstev, v dohledu nad nimi a ve stanovování strategického rámce a priorit pro výkon veřejné moci. Její činnost je tedy prokazatelně širší a komplexnější než pouhé schvalování strategických dokumentů týkajících se ochrany klimatu, a i ty mají vliv na právní sféru jednotlivců, takže se jedná o výkon veřejné správy. MŽP (a zčásti i MPO) naopak kritizuje vnitřní rozpor napadeného rozsudku spočívající v tom, že žalobu proti vládě odmítl, ale zároveň za klíčové pochybení označil neaktualizování POK z roku 2017, již připravuje právě vláda.

[84] Městský soud odůvodnil odmítavý výrok I. svého rozsudku tím, že vláda na rozdíl od ostatních žalovaných nevystupovala jako správní orgán, neboť její údajná nečinnost měla i podle žalobců spočívat pouze v nedostatečné koordinaci ministerstev při řešení klimatické krize a ve schvalování nedostatečně ambiciózních strategických a koncepčních dokumentů, tedy v činnosti směřující výhradně dovnitř veřejné správy. Takový přístup odpovídá rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2017, čj. 8 As 103/2016-90. V něm Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti usnesení městského soudu, jímž odmítl žalobu proti usnesení vlády, které řešilo územně ekologické limity těžby hnědého uhlí v severních Čechách. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku přitakal úvahám městského soudu, podle nichž usnesení vlády sama o sobě představují interní akty, které zavazují vládu a její členy, jakož i ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich prostřednictvím i ostatní orgány státní správy. Usnesení vlády není možné považovat za úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti fyzické nebo právnické osoby ve smyslu s. ř. s., neboť se obrací dovnitř systému veřejné správy a má koordinační povahu.

[85] Je jistě pravda, že vláda v řadě situací vystupuje nikoli jako pouhý koordinátor ministerstev a dalších správních orgánů, nýbrž jako správní orgán rozhodující o právech a povinnostech jednotlivců. V nyní posuzovaném případě však není patrné, že by činnost či nečinnost vlády, již se týká posuzovaná klimatická žaloba, přímo určovala či zasahovala práva a povinnosti žalobců. I oni sami ostatně v kasační stížnosti pouze obecně uvádějí, že činnost vlády je širší a komplexnější než pouhé schvalování strategických dokumentů týkajících se ochrany klimatu. Neuvádějí však žádné konkrétní příklady činnosti či nečinnosti vlády v této oblasti, která by měla takovou povahu, že by z ní učinila žalovaný správní orgán ve smyslu § 83 s. ř. s., a nikoli pouhého koordinátora činností jednotlivých ministerstev ve smyslu § 28 kompetenčního zákona. V tomto směru je možno přitakat tvrzení MŽP, že správním soudům nepřísluší přezkoumávat strategické dokumenty v podobě resortních politik schválených usneseními vlády.

[86] Tím však Nejvyšší správní soud nepopírá, že i vláda může proti změně klimatu bojovat nástroji, jejichž realizaci lze teoreticky přezkoumávat v režimu žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nebo v režimu žaloby podle § 82 s. ř. s. Ostatně Nejvyšší správní soud například již v rozsudku ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS, připustil, že zásahovou žalobou lze brojit i proti nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. V nyní posuzované věci však vláda vystupovala pouze jako koordinátor činností jednotlivých ministerstev, takže s odmítnutím klimatické žaloby vůči ní se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

IV.b) Vymezení podmínek § 82 s. ř. s.

[87] Jak bylo podrobně rozebráno výše, žalobci podali svou klimatickou žalobu jako žalobu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., který zní: *Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[88] Judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. bod 13 rozsudku ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. *„Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).“*

[89] Zejména MŽP a MD ve svých kasačních stížnostech velmi podrobně (stručněji také MPO a MZ) zpochybňují splnění 3. podmínky, tedy podmínky nezákonnosti, kterou navíc MŽP úzce propojuje s otázkou splnění prvních dvou podmínek, tedy přímého zkrácení na právech. Zejména MŽP zdůrazňuje, že posuzovaná klimatická žaloba, jež je přiznaně nástrojem tzv. strategické litigace v oblasti ochrany klimatu, má fakticky povahu tzv. *actio popularis*, jejíž věcné posouzení je v českém správním soudnictví vyloučeno.

[90] Jak vyplývá již z výše rekapitulovaných podmínek, vymezených v rozsudku čj. 4 As 117/2017-46, smyslem zásahové žaloby je ochránit jednotlivce před konkrétní nezákonností ze strany správních orgánů, která má přímé dopady do jeho práv a zároveň nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ani nečinnosti při vydávání správních rozhodnutí ve smyslu § 79 s. ř. s. To samo o sobě nevylučuje, aby zásahová žaloba směřovala proti zásahu, který má dopad na větší množství osob (viz k tomu např. bod 15 rozsudku čj. 2 As 127/2014-32). Znění § 82 s. ř. s. nevylučuje strategickou litigaci, a to pochopitelně ani v oblasti ochrany životního prostředí. Vyhovění takové žalobě je však možné pouze tehdy, pokud navzdory obecné povaze problému, na nějž chce žaloba formou strategické litigace upozornit, unese konkrétní žalobce břemeno tvrzení konkrétní nezákonnosti ve smyslu 3. podmínky, která přímo dopadá do jeho práv ve smyslu prvních dvou podmínek a 5. podmínky.

[91] Klíčovou právní otázkou pro posouzení klimatické žaloby, a tedy i pro posouzení nynějších kasačních stížností, lze formulovat následovně: bylo při současném stavu právního řádu ČR (v době rozhodování městského soudu), včetně mezinárodního práva a práva EU, možno na základě § 82 s. ř. s. vyhovět zásahové žalobě, tak jak byla zformulována, a uložit žalovaným ministerstvům povinnost dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, jak to učinil městský soud?

[92] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odpověď na tuto otázku je záporná, a to z důvodu nesplnění 3. podmínky pro vyhovění zásahové žalobě.

[93] V případě nyní posuzované klimatické žaloby, tak jak byla žalobci naformulována, a pohledem doby, kdy o ní rozhodoval městský soud, se lze ztotožnit s jeho názorem, že byly splněny první dvě podmínky. Žalobci unesli břemeno tvrzení, že v důsledku globálního oteplování jsou přímo (1. podmínka) zkráceni na svých právech (2. podmínka). Nutno připomenout, že tyto podmínky tzv. aktivní procesní legitimace posuzují soudy na základě tvrzení samotných žalobců, které tedy v tomto ohledu stíhá pouze břemeno tvrzení (viz k tomu např. bod 9 rozsudku NSS ze dne 19. 4. 2018, čj. 3 As 335/2017-33).

[94] Je třeba již na tomto místě odmítnout tvrzení MŽP, podle nějž aktivní procesní legitimaci nemohl mít žalobce a) jako environmentální spolek. Ústavní soud ve své novější judikatuře výslovně překonal svůj předchozí postoj k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy na ochraně práva na příznivé životní prostředí, vyjádřený v usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, č. 2/1998 Sb. ÚS. Překonání dřívější judikatury a rozšíření aktivní legitimace spolků k ochraně práva na příznivé životní prostředí Ústavní soud jasně vyjádřil v bodě 26 nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS: *„Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“* Ještě vstřícněji se k této otázce následně

Ústavní soud vyjádřil v bodě 43 nálezu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, č. 185/2015 Sb. ÚS. V něm ve vztahu k aktivní legitimaci (zde konkrétně pro napadení opatření obecné povahy) odmítl civilistický přístup, podle něž by smyslem ekologických spolků bylo pouze vystupovat ve jménu sdružených jednotlivců, kteří mohou být jednotlivě dotčeni na svém právu na příznivé životní prostředí, a uvedl: „*Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.*“ Jak k tomu konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS, spolky hrají i svébytnou roli při hájení dotčených veřejných zájmů ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.

[95] Touto změnou Ústavní soud reflektoval i nově přijaté mezinárodní závazky ČR v oblasti ochrany životního prostředí, zejména čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, (č. 124/2004 Sb. m. s.; tzv. Aarhuská úmluva), která v čl. 2 odst. 5 konstruuje u *nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí* nevyvratitelnou domněnku zájmu na environmentálním rozhodování veřejné moci (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 11. 2016, *Lesochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, či ze dne 8. 11. 2022, *Deutsche Umwelthilfe*, C-873/19).

[96] V posuzované věci dále není sporné, že žalován je zásah, který není rozhodnutím (4. podmínka).

[97] Co se týče posouzení 5. podmínky (zaměření zásahu přímo proti žalobci), městský soud k němu v bodě 324 svého rozsudku konstatoval, že „*první a pátá podmínka zásahu se prolínají, neboť obě vyžadují, aby zásah byl přímý. Znění § 82 soudního řádu správního v části „zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo“ městský soud vyložil jako požadavek příčinné souvislosti mezi zásahem a zkrácením na právech žalobců. Příčinou následku je taková skutečnost, bez níž by následek nenastal vůbec, nebo by sice nastal, ale jiným způsobem než v případě spolupůsobení predmětné příčiny.*“

[98] K tomu lze doplnit, že na překážku důvodnosti zásahové žaloby není sama skutečnost, že byla žalována pouze nedostatečná aktivita žalovaných ministerstev (a vlády), nikoli jejich konkrétní aktivita, která by představovala nezákonný zásah. Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 127/2014-32 připustil, že zásahovou žalobou lze brojit například proti nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší, což požadovalo jak unijní (čl. 7 odst. 3 tehdější směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší), tak vnitrostátní právo [§ 7 odst. 11 tehdy účinného zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)]. Zásahovou žalobou tedy lze brojit i proti nečinnosti správního orgánu, jež má jinou povahu než nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, pokud žalobce tvrdí, že nevydáním akčního plánu bylo nezákonně zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv (zde práva na to, aby žil v ovzduší znečištěném toliko v přípustné míře), byť nemohl tvrdit, že by nevydání akčního plánu bylo zaměřeno pouze konkrétně vůči takovému žalobci. V bodě 12 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud připomněl, že nezákonného zásahu se orgány veřejné moci mohou dopustit „*i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky*“, a že se žaloba proti nezákonnému zásahu uplatní i v případě nečinnosti správních orgánů, jejímž důsledkem však není nevydání rozhodnutí.

[99] Neznamená to však, že by v takovém případě měly správní soudy rezignovat na posuzování splnění 5. podmínky (zaměření zásahu přímo proti žalobci), neboť podle bodu 15 téhož rozsudku „*se v posuzované věci jedná o situaci odlišnou od výše citovaných případů v tom, že žádná předpokládaná regulace v podobě akčního plánu nebyla přijata. I taková nečinnost však může být fakticky zaměřena proti úzkému či poměrně specifickému okruhu osob. Je proto namístě zabývat se tím, nakolik jsou tyto osoby nepřijetím akčního plánu osobně zasaženy.*“ V bodě 17 pak Nejvyšší správní soud připomněl, že povinnost umožnit soudní ochranu osobám brojícím proti pasivitě státních orgánů při plnění povinností vyplývajících z unijního práva plyne i z judikatury Soudního dvora, konkrétně z rozsudků ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu*, C-361/88, a ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu*, C-59/89. Tyto judikáty Soudního dvora zde shrnul Nejvyšší správní soud následovně: „*Soudní dvůr již ve své dřívější judikatuře dospěl k závěru, že ustanovení unijního práva (práva Společenství), která stanoví mezní hodnoty s cílem ochrany lidského zdraví, udělují rovněž dotčeným osobám právo na dodržování těchto mezních hodnot, kterého*

se mohou domáhat před soudem (viz výše citované rozsudky ve věcech Komise proti Německu). Ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnicih. Ve vztahu k regulaci stavu ovzduší to znamená, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení vystražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje.“ S odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Janecek*, C-237/07, pak Nejvyšší správní soud ke splnění 5. podmínky nezákonného zásahu v bodech 18 a 19 rozsudku čj. 2 As 127/2014-32 konstatoval, že „Soudní dvůr za bezprostředně dotčené jednotlivce považoval žalobce (*Dietera Janeceka*) a obecně další osoby, které jsou ve stejné pozici jako stěžovatelé v posuzované věci, tedy žijí v oblastech, ve kterých jsou splněny podmínky pro vydání akčního plánu. [...] Zásah do práv dotčených osob tedy musí být v případě povinnosti zavést akční plány ochrany ovzduší posuzován šířěji a vnitrostátní procesní normy vyloženy způsobem, který odpovídá citovaným závěrům Soudního dvora.“

[100] Z právé citovaného rozsudku týkajícího se nevydání akčního plánu ochrany ovzduší plyne, že 5. podmínku shledání nezákonnosti zásahu je třeba v případech pasivity správních orgánů, která zhoršuje životní prostředí na určitém vymezeném území, vykládat vstřícně k právu dotčených jednotlivců na přístup k soudu. Tento požadavek městský soud naplnil, ostatně restriktivní přístup, který by odmítal posouzení žaloby proti zásahu, jehož důsledky mohou dopadat v různé intenzitě na celou populaci (viz rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2011, čj. 6 Aps 2/2011-197), by podání klimatické žaloby fakticky vylučoval.

[101] Nejspornější tedy zůstává z pohledu kasačních stížností otázka posouzení 3. podmínky, tedy podmínky nezákonnosti. Naplnění této podmínky Nejvyšší správní soud v případě nyní posuzované klimatické žaloby, tak jak ji žalobci podali, s ohledem na právní a skutkový stav ke dni rozhodování městského soudu, neshledává, a to z důvodů rozebraných v následující části.

[102] Městský soud shledal nezákonný zásah „v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990“. K tomu musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že se na rozdíl od městského soudu nedomnívá, že by z právních předpisů uváděných městským soudem či z jejich kombinace vyplývala v době jeho rozhodování povinnost českých státních orgánů snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990. Tuto právní otázku tedy městský soud posoudil nesprávně. Nejvyšší správní soud dále popíše, proč takto městským soudem určená konkrétní povinnost z právního řádu nevyplývá.

IV.c) Nedostatečný základ pro konstatování povinnosti snížení emisí skleníkových plynů o 55 %

[103] Zásah je možno ve smyslu 3. podmínky pokládat za nezákonný, je-li v rozporu s objektivním právem. V případě žaloby směřující proti tvrzené nedostatečnosti nástrojů pro boj s globálním oteplováním (mitigace) a nástrojů pro přizpůsobení se globálnímu oteplování (adaptace) by teoreticky bylo možno zjištění nezákonnosti postupu (respektive tvrzené pasivity) žalovaných založit na rozporu jejich postupů se čtyřmi okruhy právních předpisů: (i) nástroje mezinárodního a unijního klimatického práva, (ii) speciální klimatický zákon, (iii) lidsko-právní závazky na ústavní či mezinárodní úrovni, (iv) sektorové právní předpisy na vnitrostátní i unijní úrovni, které mají vztah ke globálnímu oteplování.

[104] V této části rozsudku Nejvyšší správní soud rozebere nástroje mezinárodního a unijního klimatického práva, z nichž především městský soud dovodil povinnost ČR dosáhnout do roku 2030 snížení emisí skleníkových plynů o 55 %. V následující části rozsudku pak rozebere ostatní okruhy právních předpisů, které by mohly být pro klimatickou žalobu relevantní, nicméně konkrétní výroky III. a IV. nyní přezkoumávaného rozsudku městského soudu o ně nelze opřít, neboť jde o prameny práva dosud neexistující (speciální klimatický zákon), příliš obecné (lidsko-právní závazky na ústavní či mezinárodní úrovni) nebo o ně nyní posuzovaná klimatická žaloba vůbec nebyla opřena (sektorové právní předpisy na vnitrostátní i unijní úrovni, které mají vztah ke globálnímu oteplování).

[105] Městský soud opřel svůj závěr, že ČR má právní povinnost snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990, zejména o Pařížskou dohodu. Ta patří mezi prameny **mezinárodního klimatického práva**. Jeho původní rámec vytvořila **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu** (UNFCCC). Tehdejší ČSFR

(a následně nástupnická ČR) byla vzhledem ke své hospodářské situaci zařazena do přílohy I UNFCCC, kde jsou uvedeny státy mající obecnou nekvantifikovanou povinnost snižovat emise (nebyla tedy zařazena do její přílohy II, mezi nejrozvinutější státy, které mají krom toho povinnost poskytovat i pomoc rozvojovým zemím v jejich úsilí o snižování emisí). Z UNFCCC proto na ČR dopadají jednak obecné povinnosti vztahující se na všechny smluvní strany podle čl. 4 odst. 1 (např. *rozvíjet, pravidelně doplňovat, zveřejňovat a zpřístupňovat konferenci smluvních stran [...] národní inventury antropogenních emisí ze zdrojů a snížení pomocí propadů všech skleníkových plynů*); a jednak povinnosti vztahující se na smluvní strany vyjmenované v příloze I podle čl. 4 odst. 2, tedy zejména podle jeho písm. a) přijmout národní přístup *a odpovídající opatření ke zmírnění změny klimatu s tím, že omezí své antropogenní emise skleníkových plynů a že bude chránit a rozšiřovat své propady a rezervuáry skleníkových plynů*.

[106] Jedná se ovšem pouze o obecný závazek, z nějž neplyne, o kolik konkrétně by měla ČR své emise skleníkových plynů snížit. Tento nedostatek měl napravit tzv. Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu (č. 81/2005 Sb. m. s.) ze dne 11. 12. 1997, platný pro ČR od 16. 2. 2005. Ten obsahoval v čl. 3 pro rozvinuté země vyjmenované v příloze I, včetně ČR, kolektivní závazné cíle snížení emisí šesti druhů skleníkových plynů (oxid uhličitý, metan, oxid dusný a zcela fluorované uhlovlodíky, fluorid sírový), dodatkem z Dauhá ze dne 8. 12. 2012 byl do seznamu skleníkových plynů přidán fluorid dusitý. Krom tohoto kolektivního cíle ale Kjótský protokol obsahovat také kvantifikované závazky omezení emisí pro jednotlivé smluvní strany. V případě ČR šlo podle přílohy B o individuální závazek snížení o 8 % ve vztahu k prvnímu kontrolnímu období let 2008 až 2012 a snížení o 20 % ve vztahu k druhému kontrolnímu období let 2013 až 2020 (což už byl ovšem kolektivní závazek EU). Jinak řečeno, z Kjótského protokolu nelze dovodit závazek snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990, protože z něj pro ČR výslovně plynou závazky výrazně nižší.

[107] Nízký počet ratifikací vedl k opuštění modelu Kjótského protokolu, tedy mezinárodní smlouvy, jež sama obsahovala individuální kvantifikované závazky smluvních stran, a jeho nahrazení modelem **Pařížské dohody**, přijaté taktéž na půdorysu UNFCCC, jako její doplněk. V platnost vstoupila dne 4. 11. 2016, když byla podle svého čl. 21 odst. 1 ratifikována alespoň 55 státy produkujícími minimálně 55 % globálních emisí skleníkových plynů. Pro ČR je závazná od 4. 11. 2017. Pařížská dohoda obsahuje některá závazná ustanovení (např. připravit, sdělit a zachovávat vnitrostátně stanovené příspěvky podle čl. 4 odst. 2, poskytnout informace nezbytné pro srozumitelnost, transparentnost a porozumění příspěvku podle čl. 4 odst. 8, sdělit každých pět let výši svého vnitrostátně stanoveného příspěvku podle čl. 4 odst. 9 či pravidelně poskytovat požadované informace podle čl. 13 odst. 7), vedle nich však také právně nezávazná ustanovení upravující základní cíle Pařížské dohody, a má v tomto směru hybridní povahu.

[108] Právě k oněm základním cílům se vztahuje poněkud paušalizující závěr z bodu 46 rozsudku čj. 1 As 49/2018-62, jehož dopad se pokusil v bodě 230 svého rozsudku správně omezit již městský soud. Nejvyšší správní soud zde konstatoval: „*Pařížská dohoda sama o sobě totiž nestanoví smluvním státům konkrétní povinnosti, ale pouze cíl, kterého se státy zavázaly dosáhnout. K jeho dosažení se pak smluvní státy dohodly přijmout určitá opatření.*“ Jak bude naopak patrné z níže provedeného rozboru, Pařížská dohoda stanovuje smluvním státům i konkrétní povinnosti. Realizace základních cílů směřujících k mitigaci změny klimatu je však z pohledu ČR uskutečňována zprostředkovaně přes EU.

[109] V čl. 2 odst. 1 písm. a) stanovuje Pařížská dohoda základní kolektivní cíl *udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranici 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu*. K dosažení tohoto kolektivního cíle mají vést vnitrostátně stanovené příspěvky smluvních stran (NDC) podle čl. 3. Ty má každá smluvní strana každých pět let sdělit podle čl. 4 a následně mají projít tzv. globálním hodnocením, z nichž první se má konat v roce 2023 a má sloužit jako nástroj motivace jednotlivých smluvních stran ke stanovení co nejvyšších NDC. Krom toho Pařížská dohoda pamatuje v čl. 7 i na adaptační opatření, jež byla také předmětem nyní projednávané klimatické žaloby a budou rozebrána v části IV.j). Standardním postupem podle Pařížské dohody by tedy bylo, že stát oznámí svůj individuální NDC ve smyslu

čl. 3, a toto jednostranné prohlášení v kombinaci se zněním čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody založí danému státu mezinárodněprávní závazek zachovávat takto určený vnitrostátně stanovený příspěvek, jehož chce dosáhnout.

[110] Členské státy EU, včetně ČR, ovšem využily možnosti předpokládané v čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody:

16. *Smluvní strany, včetně organizací regionální hospodářské integrace a jejich členských států, které se dohodly, že budou jednat společně podle odstavce 2 tohoto článku, oznámí sekretariátu současně se svým vnitrostátně stanoveným příspěvkem podmínky takové dohody, včetně úrovně emisí přidělené každé smluvní straně v příslušném časovém období. O podmínkách takové dohody sekretariát následně uvědomí smluvní strany a signatáře úmluvy.*

17. *Každá smluvní strana takové dohody bude zodpovědná za svou úroveň emisí stanovenou v dohodě uvedené v odstavci 16 tohoto článku, v souladu s odstavci 13 a 14 tohoto článku a článku 13 a 15.*

18. *Pokud smluvní strany, jednajíc společně, tak činí v rámci organizace regionální hospodářské integrace a spolu s ní, a pokud je taková organizace sama smluvní stranou této dohody, pak bude každý členský stát takové organizace regionální hospodářské integrace jednotlivě a společně s touto organizací odpovídat za svou úroveň emisí stanovenou v dohodě oznámené podle odstavce 16 tohoto článku, v souladu s odstavci 13 a 14 tohoto článku a s články 13 a 15.*

[111] Z toho plyne, že ČR, jakkoli zůstává smluvní stranou Pařížské dohody, nepřipravuje a nesděluje svůj individuální NDC, nýbrž jedná kolektivně v rámci EU. Ta nejprve ohlásila během lotyšského předsednictví sekretariátu UNFCCC v Podání Lotyšska a Evropské komise jménem EU a jejích členských států ze dne 6. 3. 2015, že zamýšlený národně určený příspěvek EU (*EU Intended Nationally Determined Contribution*, dále jen „EU INDC“) má činit snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o přinejmenším 40 % ve srovnání s rokem 1990, což se následně odrazilo v sekundární unijní legislativě z tohoto období.

[112] Následně EU během německého předsednictví ohlásila sekretariátu UNFCCC v Podání Německa a Evropské komise jménem EU a jejích členských států ze dne 17. 12. 2020, že v důsledku ratifikace Pařížské dohody ze strany EU v říjnu 2016 se EU INDC z roku 2015 stal národně určeným příspěvkem EU (EU NDC) a že nový EU NDC činí 55 %. Klíčový čl. 27 tohoto podání zní v českém překladu: „*EU a její členské státy si přejí oznámit následující NDC. EU a její členské státy, jednajíc společně, se zavazují dosáhnout do roku 2030 čistého domácího snížení emisí skleníkových plynů o alespoň 55 % ve srovnání s rokem 1990.*“ („*The EU and its Member States wish to communicate the following NDC. The EU and its Member States, acting jointly, are committed to a binding target of a net domestic reduction of at least 55% in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990.*“)

[113] Dále v bodě 4.b přílohy k tomuto podání shrnuje stávající úpravu vycházející z předchozího méně ambiciózního cíle v podobě EU INDC, předpokládajícího snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o přinejmenším 40 % ve srovnání s rokem 1990. Především konstatuje, že tato úprava (která bude následně modifikována tak, aby naplnila nově stanovený ambicióznější cíl snížení emisí o 55 %), je rozdělena na tři sektory: (i) v sektoru pokrytém obchodováním s emisemi podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814 bylo upraveno kolektivní celkové snížení emisí do roku 2030 o 43 % oproti roku 2005; (ii) v sektoru nepokrytém obchodováním s emisemi mají podle nařízení 2018/842 jednotlivé členské státy stanovené individuální úrovně snížení emisí do roku 2030 oproti roku 2005, přičemž ČR má stanovenou úroveň snížení o 14 %; (iii) v oblasti pokryté nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU (tzv. sektor LULUCF), má EU cíl, aby výše emisí nepřekračovala úroveň zachycených skleníkových plynů na daném území.

[114] Tímto pohledem se nelze ztotožnit se závěry, které učinil městský soud k otázce, jaké konkrétní závazky vyplývají pro ČR z Pařížské dohody. Městský soud v bodě 251 rozsudku konstatoval: „*EU je smluvní stranou Pařížské dohody a stanovila úroveň snížení emisí pro všechny své členské státy v EU NDC. Skutečnost, že EU NDC neobsahuje jednotlivé příspěvky členských států EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, nemůže vyloučit*

odpovědnost těchto států dle čl. 4 odst. 18 Pařížské dohody. *Opačný výklad popírá smysl a účel Pařížské dohody, která je založena na odpovědnosti jednotlivých členských států organizace regionální hospodářské integrace a společné odpovědnosti těchto států s danou organizací (obdobně rozsudek Urgenda, bod 7.3.2). Vzhledem k tomu, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, stačilo by k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy. Městský soud podotýká, že ČR se neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně. Účinná kontrola plnění Pařížské dohody vyžaduje, aby smluvní strany měly stanoveny určité příspěvky. Z tohoto důvodu je nutné redukční příspěvek dle EU NDC vykládat jako individuální, nikoli pouze jako celounijní.*“

[115] Tento výklad ale městský soud neopírá o žádnou právní argumentaci, nýbrž pouze o subjektivní názor, že bez toho, aby celkový (tedy na všechny sektory se vztahující) kolektivní závazek EU (EU NDC) ve výši 55 % byl zároveň vnímán jako individuální závazek každého jednotlivého členského státu, a to právě v této konkrétní výši, by byla znemožněna „účinná kontrola plnění Pařížské dohody“. Taková úvaha je však zkratkovitá. Městský soud jí v bodech 246 až 248 opírá o jazykový výklad postupem podle čl. 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.) z roku 1969, jímž prokazuje, že rozebíraná ustanovení Pařížské dohody, zejména její čl. 4, mají závaznou, nikoli pouze doporučující povahu. Jádrem sporu však není, **zda** uvedené ustanovení zakládá závazek, nýbrž **zda jde o kolektivní závazek EU** nebo **o závazek jednotlivých členských států EU** a **jaká je podoba** tohoto závazku.

[116] Výše provedeným rozbořem se Nejvyšší správní soud snažil prokázat, že Pařížská dohoda výslovně předpokládá kromě individuálně oznámených NDC jednotlivých smluvních stran také možnost kolektivně oznámených NDC „organizací regionální hospodářské integrace a jejich členských států, které se dohodly, že **budou jednat společně**“. EU je právě takovou organizací a provedla příslušné oznámení (nyní platné je právě podání z roku 2020), které znamená, že členské státy přijaly namísto individuálního cíle tento kolektivní cíl. Způsob, jakým bude tento kolektivní cíl naplněn, tedy jak bude zátěž z něj plynoucí rozdělena mezi jednotlivé členské státy, je pak vnitřní záležitostí EU, tedy jejího politického vyjednávání, jí přijatých legislativních a jiných nástrojů a její vnitřní kontroly a popřípadě i vynucování dodržování těchto nástrojů vůči jednotlivým členským státům. Z hlediska požadavků Pařížské dohody je rozhodující, že EU v souladu s čl. 4 odst. 16 oznámila své kolektivní EU NDC, *včetně úrovně emisí přidělené každé smluvní straně v příslušném časovém období.*

[117] Způsob, jakým je podle nyní platného unijního práva, implementujícího dřívější závazek EU NDC z roku 2015, přiděleno snížení úrovně emisí jednotlivým členským státům, popsala EU právě v EU NDC z roku 2020 výše popsáním způsobem, tedy tak, že v některých sektorech je uvedena aktuálně platná úroveň snížení jednotlivými členskými státy, vycházející právě z dřívějšího EU NDC z roku 2015, tedy snížení o 40 % (naopak rozdělení, jež by naplňovalo nový, ambicióznější celounijní závazek snížení o 55 %, dosud nebylo určeno). V jiných sektorech, které nelze takto jednoduše rozdělit mezi členské státy, je uveden způsob snížení dopadající kolektivně na všechny členské státy (typicky závazek dosažení emisní neutrality v sektoru LULUCF pokrytém nařízením 2018/841). V tomto přístupu je třeba vidět samotný smysl možnosti předpokládané v čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody, která je v tom „šita na míru“ právě EU, jako jediné „organizaci regionální hospodářské integrace“, která této možnosti využila (Brosset, E.; Maljean Dubois, S. *The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union*. Research Handbook on EU Environmental Law, 2020, s. 5).

[118] Posouzení širší otázky, zda je sama EU NDC z roku 2020 dostatečná pro globální naplnění cílů Pařížské dohody a zda způsob jejího oznámení naplňuje všechny požadavky čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody, nepřísluší primárně českým správním soudům, nýbrž Konferenci smluvních stran, která podle čl. 14 odst. 2 bude právě v roce 2023 provádět své první globální hodnocení.

[119] Stejně tak lze diskutovat o způsobu, jakým jsou závazky plynoucí z EU NDC promítány do sekundárního práva EU a jak je jejich část rozdělována mezi jednotlivé členské státy. Zde je však třeba připomenout, že příslušné legislativní a vyjednávací procesy uvnitř unijních struktur teprve probíhají. Samotné nařízení 2021/1119 stanoví ve svém čl. 6 odst. 1 a 2, že první posouzení dosaženého společného pokroku všech členských států při plnění cíle klimatické neutrality a v oblasti adaptace a také první posouzení soudržnosti unijních opatření s cílem klimatické neutrality a se zajištěním pokroku v oblasti adaptace provede Komise do 30. 9. 2023 (a poté každých pět let). Ve stejné periodicitě provádí Komise podle čl. 7 též posouzení vnitrostátních opatření. Za této situace

nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu, aby do těchto politických a legislativních procesů dosud probíhajících na unijní úrovni vstupoval s kategorickými závěry o tom, jak má vypadat individualizovaný závazek ČR odvozený z EU NDC. Jde o typickou situaci, v níž by předčasná ingerence moci soudní mohla vést ke ztracení zákonodárských nebo výkonných orgánů EU a ČR potřebného manévrovacího prostoru pro posuzování a vyjednávání (analogicky viz např. body 50 a 53 rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 1. 3. 2005, *Van Parys, C-377/02*), jak uvnitř EU, tak ve vztahu ke Konferenci smluvních stran.

[120] Je tedy třeba odmítnout přístup městského soudu, jenž by vedl k tomu, že namísto kolektivního závazku EU NDC by šlo pouze o 28 individuálních závazků členských států a samotné EU, stanovených v jednotné výši 55 %. Podstata kolektivního závazku, vyplývajícího ze spojení *organizací regionální hospodářské integrace a jejich členských států, které se dohodly, že budou jednat společně*, v čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, je totiž naopak v možnosti vnitřní diferenciaci povinností plynoucích z tohoto kolektivního závazku mezi jednotlivými členskými státy, jakkoliv ty za jeho splnění nadále odpovídají společně s EU jako celkem. Jak již bylo řečeno, konkrétní rozdělení a realizace EU NDC z roku 2020 na unijní úrovni je v současnosti teprve předmětem legislativních a politických jednání.

[121] I výše citovaný EU NDC ohlášený v roce 2020 je dobrým příkladem toho, že stanovení kolektivního cíle snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990 neznámá, že každý jednotlivý členský stát má stanoven individuální závazek právě v této výši. Pak by ostatně kolektivní postup EU neměl žádný reálný smysl a představoval by jen jakési předjednání individuálních NDC mezi členskými státy EU tak, aby závazek každého z nich byl stejný a pak společně oznámený. Skutečnosti, že městský soud pochopil povahu závazku právě takto chybně, nasvědčuje v bodě 259 jeho tvrzení, že „*členské státy EU mají jednotný EU NDC, jehož cílem je snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s hodnotami v roce 1990*“. Podle názoru Nejvyššího správního soudu jde však naopak o cíl „společný“, realizovaný společně EU jako celkem a všemi členskými státy EU, nikoli „jednotný“, tedy platný pouze ve shodné výši pro každý jednotlivý členský stát.

[122] Ostatně samotné rozdělení do tří sektorů v EU NDC ukazuje, že v sektorech (i) a (iii) jsou závazky členských států společné a nerozdělené, neboť se odrážejí v kolektivním systému obchodování s emisemi a ve společné unijní úpravě v podobě nařízení 2018/841, naopak v sektoru (ii) došlo k rozpočítání společného cíle mezi jednotlivé členské státy, a to velmi diferencovaným způsobem, zohledňujícím řadu faktorů, zejména hrubý domácí produkt na obyvatele. Výsledkem zakotveným v nynější právní úpravě, vycházející z předchozího méně ambiciózního cíle EU NDC z roku 2015 (tedy snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o přinejmenším 40 % ve srovnání s rokem 1990), je v jednotlivých členských státech snížení na škále od 40 % (Lucembursko a Švédsko), 39 % (Dánsko a Finsko), 38 % (Německo), 37 % (Francie), 36 % (Nizozemsko a Rakousko) až po snížení o 2 % (Rumunsko) či nulové snížení (Bulharsko), a to do roku 2030 ve srovnání s rokem 2005. V případě ČR jde o snížení o 14 % (viz čl. 4 odst. 1 a příloha I nařízení 2018/842).

[123] Jak uvedl městský soud v bodě 273 svého rozsudku k připravované novelizaci unijních předpisů, jež má naplnit ambicióznější EU NDC z roku 2020, tedy snížení emisí o 55 %, „*dle připravované novelizace má ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 oproti úrovní v roce 2005 o 26 %*.“ To odpovídá návrhu, který je předmětem předběžné dohody Evropské komise s Evropským parlamentem a Radou ze dne 8. 11. 2022 (tisková zpráva Komise ze dne 9. 11. 2022, dostupná na stránkách Komise: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_22_6724), v němž se plánuje stanovit ČR závazek snížení emisí skleníkových plynů o 26 % oproti roku 2005. Rozhodně tedy ani nadále nejde o mechanicky shodné snížení platné pro každý jednotlivý členský stát, jež by odpovídalo snížení emisí o 55 %.

[124] Z toho plyne, že snížení emisí skleníkových plynů o 55 % je závazkem pro EU jako celek, nerozpočítaný mezi jednotlivé členské státy. Rozpočítání mezi členské státy bylo podle dosavadní unijní úpravy provedeno pouze ve „zbytkovém“ sektoru (ii). To odpovídá skutečnosti, že je řada oblastí, regulovaných právem EU, které jednoduše „rozpočítat“ mezi členskými státy nejde, protože emise pocházející z některých činností nejsou striktně vázány na území jednoho členského státu (typickým příkladem je nyní projednávané zavedení tzv. mechanismu uhlíkového vyrovnání neboli „uhlíkového cla“, které by dopadalo na dovoz uhlíkově náročných produktů do EU, takže by se uplatňovalo primárně na vnější unijní hranici, viz k tomu bod 18 preambule nařízení 2021/1119).

[125] Skutečnost kolektivního cíle v podobě EU NDC, který je jen zčásti rozdělen mezi členské státy, jistě neznamená, že by ČR přestala být smluvní stranou Pařížské dohody, či že by pozbyla těch závazků smluvních stran, které nejsou ve smyslu čl. 4 odst. 16 až 18 pokryty kolektivním závazkem EU. I za tento kolektivní závazek navíc odpovídá z hlediska mezinárodního práva jednotlivě a společně s EU jako celkem, jak plyne ze spojení „EU a její členské státy“ konstantně používaného i ve výše citovaných podáních činěných jménem EU (a jejích členských států). Z ničeho však neplyne, že je tento kolektivní závazek automaticky rozpočítán na shodně vysoké závazky každého jednotlivého členského státu, jak konstatoval městský soud.

[126] Skutečnost, že jsou cíle jednotlivých členských států v rámci EU rozdílné, také neznamená, že by tím byla vyloučena účinná kontrola plnění Pařížské dohody, jak se domnívá městský soud. Zatímco kontrola dodržování podle mechanismů samotné Pařížské dohody má pouze diplomatickou povahu, na úrovni EU jde o kontrolu ze strany Komise, jak vyplývá zejména z čl. 6 a 7 nařízení 2021/1119, kde je podrobně popsána procedura pravidelného posuzování unijních a vnitrostátních opatření směřujících k dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Krom toho je třeba zmínit možnost iniciovat kontrolu dodržování ze strany aktivně legitimovaných jednotlivců před soudy členských států či EU jako celku.

[127] Toto nařízení, označované jako „evropský klimatický zákon“, stanoví dva základní cíle unijní klimatické politiky. Prvním je dlouhodobý cíl dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050 (čl. 2 odst. 1) s tím, že *příslušné orgány Unie a členské státy přijmou nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v odstavci 1, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivity při dosahování tohoto cíle.* (čl. 2 odst. 2) Druhým je podle čl. 4 odst. 1 průběžný cíl snížit čisté emise skleníkových plynů do roku 2030 nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990, jak odpovídá EU NDC ohlášenému v rámci Pařížské dohody v roce 2020: *Za účelem dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v čl. 2 odst. 1 je závazným cílem Unie v oblasti klimatu pro rok 2030 čisté domácí snížení emisí skleníkových plynů (emisí po odečtení propadů) do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990. Při dosahování cíle uvedeného v prvním pododstavci upřednostňují příslušné orgány Unie a členské státy rychlé a předvídatelné snížení emisí a zároveň podporují jejich pohlcování pomocí přirozených propadů. S cílem zajistit, aby bylo do roku 2030 vynaloženo dostatečné úsilí o zmírnění změny klimatu, je pro účely tohoto nařízení, a aniž je dotčen přezkum právních předpisů Unie uvedený v odstavci 2, omezen příspěvek čistého pohlcení emisí k dosažení cíle Unie v oblasti klimatu do roku 2030 na 225 milionů tun ekvivalentu CO₂. Za účelem zvýšení propadu uhlíku v Unii v souladu s cílem dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality usiluje Unie o to, aby do roku 2030 dosáhla vyššího objemu čistého propadu uhlíku.* Krom toho upravuje čl. 4 tohoto nařízení také proces stanovení prozatímního cíle snížení emisí do roku 2040.

[128] Implementace opatření směřujících k ochraně klimatu je rozebrána také v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999, o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013. Podle něj má každý členský stát povinnost předkládat Komisi návrh integrovaného vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu pro desetiletá období, který posuzuje Komise. Ta následně dohlíží nad jeho dodržováním a vydává členským státům doporučení k zajištění dosažení cílů energetické unie. Upravuje také povinnost členských států počínaje rokem 2023 předkládat každé dva roky integrovanou vnitrostátní zprávu o pokroku dosaženém při provádění svých integrovaných plánů v oblasti energetiky a klimatu a každoročně zprávy obsahující další informace (zejména národní inventury skleníkových plynů).

[129] I odborná literatura ostatně uznává, že *„podle Pařížské dohody mají závazky států spíše procedurální povahu a mechanismy dohledu nad dodržováním (compliance) přijaté během COP24 zvolily spíše manažerský přístup. Tím spíš bude potřebné a doplňující monitorování jejich implementace členskými státy, na něž bude vpsledku dohlížet SD EU.“* (Brosset, E.; Maljean Dubois, S. *The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union*. Research Handbook on EU Environmental Law, 2020, s. 5) Tento dohled Soudního dvora dosud nebyl využit, nicméně v minulosti mu již byl předložen, byť z důvodu absence aktivní žalobní legitimace neúspěšně, i první případ týkající se právě tvrzené nedostatečnosti dřívějšího unijního závazku z roku 2015 snížit emise o 40 % do roku

2030 a z něj plynoucí unijní úpravy vedoucí ke snižování emisí skleníkových plynů pohledem zásahu do práv budoucích generací (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2021, *Carvalho a další proti Parlamentu a Radě*, C-565/19 P).

[130] Lze tedy uzavřít, že z Pařížské dohody v kombinaci z EU NDC z roku 2020 neplyne České republice přímo závazek snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, jak konstatoval městský soud. Přímou ČR vyplývá výrazně méně ambiciózní závazek obsažený v Kjótském protokolu, jež se ale nedovolávali ani žalobci, ani městský soud. Závazek snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, obsažený v EU NDC z roku 2020, je závazkem, za nějž EU a její členské státy odpovídají *jednotlivě a společně* ve smyslu čl. 4 odst. 18 Pařížské dohody. Posuzování jeho dostatečnosti a určitosti samotnou Konferencí smluvních stran nebylo dosud ukončeno, stejně jako jeho promítnutí do unijního sekundárního práva. Bylo by proto předčasné, aby do těchto politických a legislativních procesů v této fázi vstupovaly české správní soudy a závazně se vyjadřovaly k tomu, zda má samotná ČR povinnost na základě EU NDC snížit emise skleníkových plynů o 55 %, jak učinil městský soud. Nelze tedy dojít k závěru, že kolektivní cíl snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990 je zároveň individuálním cílem pro každý jednotlivý členský stát, včetně ČR.

[131] Navíc, jak bylo vyloženo výše, „rozpočítání“ tohoto kolektivního cíle mezi jednotlivé členské státy se týká pouze některých sektorů, z hlediska EU NDC z roku 2020 jde o zbytkový sektor (ii), a v něm je „rozpočítání“ provedeno velmi diferencovaně. Ani sami žalobci netvrdili, že by již nyní ČR postupovala tak, že by mohla zhatit samotný kolektivní cíl EU NDC ve výši 55 % (například tím, že by sama vyprodukovala tolik skleníkových plynů, že by již pro ostatní členské státy EU bylo nemožné to vykompenzovat svým snížením emisí).

[132] Lze tedy uzavřít, že z mezinárodního ani unijního klimatického práva neplyne městským soudem dovozená povinnost ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % oproti úrovni z roku 1990. Městský soud se pokusil tyto prameny práva vzájemně zkombinovat, když v bodech 250 a 251 svého rozsudku dovedl, že závazek vyjádřený v ohlášeném EU NDC „*přijímat mitigační opatření s cílem dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990 je dostatečně konkrétní, aby jej soud mohl přímo aplikovat a jeho plnění přezkoumat. [...] Skutečnost, že EU NDC neobsahuje jednotlivé příspěvky členských států EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, nemůže vyloučit odpovědnost těchto států dle čl. 4 odst. 18 Pařížské dohody. Opačný výklad popírá smysl a účel Pařížské dohody, která je založena na odpovědnosti jednotlivých členských států organizace regionální hospodářské integrace a společné odpovědnosti těchto států s danou organizací (obdobně rozsudek Urgenda, bod 7.3.2). Vzhledem k tomu, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, stačilo by k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy. Městský soud podotýká, že ČR se neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně. Účinná kontrola plnění Pařížské dohody vyžaduje, aby smluvní strany měly stanoveny určité příspěvky. Z tohoto důvodu je nutné redukcí příspěvek dle EU NDC vykládat jako individuální, nikoli pouze jako celounijní.*“

[133] Městský soud tento závěr opřel i o obecné principy obsažené na zákonné úrovni. Konkrétně vyšel z povinnosti prevence a předběžné opatření dle § 9 a § 13 zákona o životním prostředí (zejména bod 258 jeho rozsudku). S tímto přístupem se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Ze systematického výkladu právních norem jistě plyne povinnost orgánů veřejné moci vykládat zejména zákonné a podzákonné právní normy způsobem, který je ústavně konformní, eurokonformní či konformní s normami mezinárodního práva veřejného (viz k tomu zejména rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 As 16/2010-64, č. 2123/2010 Sb. NSS). Tento přístup však nelze dovadět do té podoby, že na základě obecných zákonných principů je naopak dovozován pevný mezinárodněprávní závazek, vyjádřený podle názoru městského soudu i procentuální mírou snížení emisí skleníkových plynů, když takový závazek vůči ČR ze samotné mezinárodní smlouvy neplyne, jak bylo rozebráno výše. Z principu předběžné opatření pak sice vyplývá pro žalované obecná povinnost použít nástroje, které jsou pro odvrácení negativních vlivů na životní prostředí (zde tedy pro řešení klimatických změn) k dispozici (viz k tomu bod 27 rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2020, čj. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS). Těžko je však z těchto principů možno dovést tak konkrétní závazek, jaký ve výročí III. a IV. rozsudku stanoví městský soud. Stejně tak nelze jasný závazek v podobě snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, konstruovaný městským soudem na

základě EU NDC z roku 2020, dovodit ani z obecného principu progresivnosti závazků v oblasti hospodářských a sociálních práv, připomínaného v bodech 260 a 261 jeho rozsudku.

[134] Za této situace nelze ani konstatovat, zda jsou mitigační opatření realizovaná jednotlivými žalovanými dostatečná pro snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 či nikoli, a podrobněji posuzovat intenzitu tvrzeného nezákonného zásahu, neboť chybí jasný právní příkaz, z něž by taková povinnost plynula a jímž by bylo možno aktivitu či pasivitu žalovaných poměřovat. Argumentací žalovaných (MŽP, MZ a MD), kteří se ve svých kasačních stížnostech zaměřili na prokázání dostatečnosti svých opatření, tudíž není třeba se v tomto rozsudku meritorně zabývat.

[135] Bylo by možno poměřovat dostatečnost mitigačních opatření pohledem méně ambiciózních závazků ČR, jejichž právní závaznost je nesporná. Takovým závazkem je snížení o 14 % oproti roku 2005 do roku 2030, jak plyne z přílohy I výše zmíněného nařízení 2018/842 (v sektorech regulovaných tímto nařízením), či celkové snížení o 8 % v kontrolním období let 2008 až 2012 podle přílohy I ke Kjótskému protokolu. K nesplnění těchto výrazně méně ambiciózních závazků ČR však argumentace žalobců ani městského soudu zjevně nemířila.

[136] Konstatování nezákonnosti zásahu v podobě „*nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990*“ za situace, kdy neexistuje konkrétní právní úprava, která by byla pro správní soudy ve smyslu 3. podmínky pro posuzování nezákonnosti zásahu jasným měřítkem zákonnosti činnosti, respektive nečinnosti žalovaných, by navíc vedlo i k narušení vyváženého systému dělby moci v ČR, jak kritizuje ve své kasační stížnosti MŽP. Správním soudům nepřísluší při projednání klimatické žaloby ukládat žalovaným ministerstvům povinnost vydat správní akt, ani deklarovat nezákonnost nevydání takového aktu, za situace, kdy taková povinnost nevyplývá ze zákona, ústavního pořádku, unijního práva či mezinárodní smlouvy. Konstatování nezákonnosti, nezaložené na rozporu s konkrétním příkazem či zákazem obsaženým v některém z právě jmenovaných okruhů právních předpisů, by totiž bylo založeno spíše na názoru správního soudu o vhodnosti, morálnosti či jinak definované správnosti postupu žalovaných.

[137] Tímto závěrem Nejvyšší správní soud nijak nepodceňuje závažnost hrozeb, jimž ČR i svět v důsledku globálního oteplování čelí a bude čelit. Naopak, skutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnosti jeho důsledků je i podle právě citovaných mezinárodních dokumentů (zejména Pařížské dohody) předmětem globálního konsenzu a z hlediska českého právního řádu je možno je označit za notorietu (k tomu, co lze před správními soudy pokládat za notorietu, viz zejména rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2021, čj. 5 Ao 25/2021-51). Je proto legitimní požadovat po žalovaných ministerstvech, aby v rámci své působnosti na současnou situaci i hrozcí nebezpečí adekvátně reagovala. Správním soudům však nepřísluší, aby si samy stanovovaly měřítka, podle nichž by posuzovaly nezákonnost tvrzeného zásahu. Zároveň však musejí být připraveny poskytnout účinnou ochranu jednotlivcům dotčeným důsledky nedostatečné aktivity českých státních orgánů v oblasti boje proti klimatické změně a jejím důsledkům; tato potřeba se může zvyšovat postupem času s narůstajícími důsledky klimatických změn.

IV.d) Další relevantní prameny práva

[138] Co se týče dalších okruhů pramenů práva, které by mohly být relevantní pro klimatickou žalobu, Nejvyšší správní soud připomíná, že **speciální klimatický zákon** ČR dosud nepřijala, na rozdíl od řady jiných evropských zemí (např. Dánsko, Francie, Irsko, Německo, Nizozemsko či Španělsko), takže z něj povinnost snížit emise skleníkových plynů o 55 % vyplývat nemůže.

[139] Právě takový klimatický zákon by mimo jiné měl poskytnout v rámci řízení o nezákonném zásahu správním soudům jasné měřítko pro posuzování zákonnosti postupů (či pasivity) správních orgánů při boji s klimatickou změnou. Příkladem lze z judikatury jiných evropských států zmínit rozsudek irského Nejvyššího soudu (*Supreme Court of Ireland*, či *Cúirt Uachtarach na hÉireann*) ze dne 31. 7. 2020 [*Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland & Ors*, (2020) IESC 49], který posuzoval souladnost irského Národního mitigačního plánu s irským klimatickým zákonem z roku 2015 (*Climate Action and Low Carbon Development Act*).

[140] Co se týče **lidskoprávních závazků** na ústavní či mezinárodní úrovni, které žalobci ve své klimatické žalobě zdůraznili, není sporu o tom, že důsledky klimatické změny různým způsobem zasahují a budou zasahovat do celé řady zaručených základních práv.

[141] Na ústavní úrovni se ochrana životního prostředí promítá do státního cíle vymezeného v čl. 7 Ústavy: *Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*. Promítá se také do její preambule, vyjadřující *odhodlání společně strážet a rozvíjet zděděné přírodní [...] bohatství*. Z těchto obecných ústavních ustanovení je pak relevantní i preambule Listiny připomínající *díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi*.

[142] Konkrétní ústavně zaručené právo nacházíme v čl. 35 odst. 1 Listiny: *Každý má právo na příznivé životní prostředí*. Je ovšem zároveň třeba připomenout, že zde zakotvené právo na příznivé životní prostředí patří mezi práva vyjmenovaná v čl. 41 odst. 1 Listiny, jichž *je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí*. To podle judikatury Ústavního soudu nesmí vést k vyprázdnění jejich obsahu, v případě práva na příznivé životní prostředí tedy k popření samotného jádra tohoto práva, jak připomněl v bodě 48 nálezu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, č. 225/2019 Sb.: *„Životní prostředí je možné charakterizovat podle § 2 zákona č. 171/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jako [...] vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.‘ Za součást životního prostředí [...] lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života‘ [viz náleze ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67; 286/2008 Sb.)]. Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména **možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje**, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu strážet zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by **znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka**.“*

[143] V nálezu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., Ústavní soud vymezil pro posuzování zásahů do práv vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny, jímž je i právo na příznivé životní prostředí, čtyřkrokový test: (i) vymezení smyslu a podstaty daného práva, tedy jeho esenciálního obsahu; (ii) zhodnocení, zda se zásah nedotýká samotné existence práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu); (iii) pokud se nedotýká esenciálního obsahu daného práva, dále posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv; a (iv) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nevhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší.

[144] V případě tvrzené nečinnosti, respektive nedostatečné činnosti, žalovaných nelze na půdorysu nynější klimatické žaloby dost dobře provést třetí a čtvrtý krok, které mají posuzovat rozumnost zákonné úpravy z hlediska sledování legitimního cíle. K tomu by žalobci museli označit zákonnou úpravu, kterou má být konkrétně naplněno právo na příznivé životní prostředí v oblasti ochrany klimatu. Vzhledem k tomu, že dosud nebyl přijat obecný klimatický zákon, a žalobci neuvedli jinou právní úpravu, kterou by bylo možno posuzovat testem rozumnosti podle třetího a čtvrtého kroku algoritmu nastíněného Ústavním soudem, zbývá pouze zvážit, zda tvrzená nečinnost žalovaných nezasahuje samotné esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí. Právě toho se ostatně žalobci (mimo jiné) klimatickou žalobou domáhali.

[145] Tvrzení žalobců nesvědčí o tom, že by již v současnosti docházelo k zásahu do takto vymezeného jádra práva na příznivé životní prostředí, tedy že by důsledky klimatické změny na území ČR byly již nyní natolik závažné, že by „znemožňovaly realizaci základních životních potřeb člověka“, nebo že by docházelo k zásahu do výše vymezené procedurální složky práva na příznivé životní prostředí. Takové důsledky predikují do vzdálenější budoucnosti, nicméně na základě budoucích hrozeb lze v současné době jen stěží konstatovat zásah do samého jádra daného práva. Ve vztahu k aktuální situaci pak klimatická žaloba nenamítá např. nešetrné využívání přírodních zdrojů odporující čl. 7 Ústavy, které by již dosáhlo intenzity zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí.

[146] Sám městský soud k tomu v bodech 210 a 211 rozsudku uvedl, že „je přesvědčen, že do okruhu základních životních potřeb člověka náleží též žítí v dlouhodobě udržitelných klimatických podmínkách, neboť jsou nezbytným předpokladem pro nerušený výkon ostatních lidských práv, např. práva na život, na zdraví, vlastnického práva, práva vykonávat hospodářskou činnost aj.

Městský soud dodává, že právo na příznivé životní prostředí nechrání pouze před znemožněním uspokojení základních životních potřeb. V souladu s principem předběžné opatrnosti mají osoby právo brát se o jakost svého životního prostředí a nemusí čekat, než budou klimatické podmínky natolik nepříznivé, že nebudou umožňovat uskutečnění jejich základních životních potřeb. Právo na příznivé životní prostředí je proto zkráceno též v případě omezení realizace základních životních potřeb; ke znemožnění dojít nemusí.“

[147] Z uvedené citace však není patrné, o co tyto své úvahy opřel a zda tím vymezuje právě esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí. Naopak z navazujícího bodu 213 lze nabýt dojmu, že nemluví o esenciálním jádru tohoto práva, ale o celkovém rozsahu práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Navíc v souvisejícím bodě 223 již zjevně nemluví o zásahu do esenciálního jádra, ale o jakémkoli zásahu do tohoto práva, které vymezuje s odkazem na zákonnou úpravu obsaženou v § 13 zákona o životním prostředí: „Ke konstatování zásahu postačuje zjištění změn k horšímu, s ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 ZŽP není rozhodné, že nejzávažnější dopady změny klimatu zatím nenastaly.“

[148] K otázce, zda mohlo být právo na příznivé životní prostředí porušeno ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny „v mezích zákonů, které ho provádějí“, Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že v českém právu chybí klimatický zákon, jenž by uvedenou oblast komplexně upravoval. Na druhou stranu však existují sektorové předpisy, jež se zabývají konkrétními aspekty souvisejícími se změnou klimatu, jež budou rozebrány v závěru této části rozsudku. Vedle toho si lze představit, obdobně jako například v opakovaně citovaném nizozemském rozsudku *Urgenda*, soukromoprávní nástroje ochrany práva na příznivé životní prostředí, uplatnitelné v řízení před civilními soudy, k nimž však Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší se vyjadřovat.

[149] Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud pokládá za neudržitelné, dovodit pouze přímo z čl. 35 odst. 1 Listiny zásah do práva na příznivé životní prostředí v podobě porušení povinnosti žalovaných ministerstev dosáhnout v konkrétním čase snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, jak učinil městský soud ve výrocích III. a IV. svého rozsudku.

[150] Na úrovni **mezinárodních lidskoprávních závazků ČR** pak není dosud zakotveno specifické právo na příznivé životní prostředí, tím méně pak právo na klimatickou stabilitu (či na určitou úroveň emisí skleníkových plynů nebo na svobodu od negativních dopadů klimatické změny), jakkoli je možnost zakotvení takového práva v poslední době diskutována v odborné literatuře a pětice celosvětových výborů pro ochranu různých aspektů lidských práv (CEDAW, CESC, CMW, CRC, CRPD) se již v září 2019 vyjádřila ve svém společném Stanovisku k lidským právům a změně klimatu (*Statement on human rights and climate change*, HRI/2019/1, ze dne 16. 9. 2019) k různým lidskoprávním důsledkům změny klimatu. Zejména zde konstatovala, že změna klimatu představuje zásadní hrozbu pro užívání práva na život, na přiměřenou potravu, přiměřené bydlení, zdraví a vodu a kulturních práv.

[151] Nejvyšší správní soud si je vědom trendu označovaného jako „zelenání lidských práv“ (též „ozelenění lidských práv“, „*human rights greening*“), tedy dovozování ochrany některých aspektů příznivého životního prostředí z těch práv, která v mezinárodních lidskoprávních katalozích chráněna jsou, jinak řečeno snahy najít pro řešení klimatické změny jako nového problému nástroje v dosavadních právních nástrojích. Tento trend je patrný zejména v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) vykládající čl. 2 (právo na život) a čl. 8 (právo na respektování rodinného a soukromého života) EÚLP. Na druhé straně však ani tento trend není neomezený, neboť snaha o extenzivní výklad uvedených práv, jakkoli je umožněna vnímáním EÚLP jako „živoucího instrumentu“ (viz k tomu např. bod 31 rozsudku ESLP ze dne 25. 4. 1978, *Tyner proti Spojenému království*, stížnost č. 5856/72), naráží na textová omezení samotné EÚLP, na její zaměření na individuální lidská práva, tedy nikoli na řešení kolektivního globálního problému v podobě změny klimatu. Taková snaha ostatně naráží také na otázky legitimacy zásahů ESLP do vnitrostátní politiky v oblasti vyvažování nákladů a přínosů opatření bránících globálnímu oteplování, na přípustnost *acciones populares* před ESLP, na limity vnitrostátní dělby moci a doktríny

„political question“ (k ní viz bod 29 nálezu ÚS ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, č. 18/2008 Sb.) a další (viz např. Mayer, B. *Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?* American Journal of International Law, 2021, č. 3, s. 409 až 451).

[152] Ani ESLP ostatně dosud nedovedl tento trend „zelenání lidských práv“ tak daleko, že by konstatoval porušení čl. 2 či čl. 8 EÚLP na základě nedostatečnosti mitigačních či adaptačních opatření některé ze smluvních stran EÚLP. Nejvyšší správní soud si je vědom, že několik stížností založených na tomto tvrzení bylo v nedávné minulosti ESLP podáno a že některé byly dokonce postoupeny velkému senátu ESLP. Jde konkrétně o stížnosti ve věcech: *Duarte Agostinho a další proti Portugalsku a dalším*, stížnost č. 39371/20 (postoupeno dne 29. 6. 2022); *Carème proti Francii*, stížnost č. 7189/21 (postoupeno dne 31. 5. 2022); a *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku*, stížnost č. 53600/20 (postoupeno dne 26. 4. 2022). Právě naposledy zmíněný švýcarský případ se navíc blíží situaci nyní posuzované Nejvyšším správním soudem, neboť – na rozdíl od ostatních uvedených případů – šlo o kolektivní klimatickou žalobu projednávanou ve správním soudnictví, kterou však švýcarský Federální nejvyšší soud odmítl jako *actio popularis* a odkázal stěžovatelky (švýcarské seniorky poukazující zejména na vliv vln veder na zdraví starších lidí) na politické, nikoli soudní rozhodování. Krom toho ESLP projednává také věc *Greenpeace Nordic a další proti Norsku*, stížnost č. 34068/21.

[153] Lze tedy očekávat, že se ESLP v budoucnu vyjádří k tomu, v jakých ohledech může nedostatečná aktivita zákonodárné, výkonné či soudní moci porušovat čl. 2 a 8 či také čl. 6 a 13 EÚLP, popřípadě dokonce čl. 3 EÚLP na základě tzv. klimatické úzkosti (označované též jako eko úzkost, klimatický žal, klimatická deprese či environmentální melancholie). Taková rozhodnutí však Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší předjímat, a to ani z hlediska otázky, zda jde o porušení právě uvedených článků EÚLP, natož pak z hlediska otázky, jak ESLP případně vyváží přínos nástrojů mitigačních (z povahy věci globálně se projevujících a na globální kolektivní akci závislejších) či adaptačních (lokálních) v oblasti zmírnění změny klimatu pro ochranu těchto práv a naopak závažnost omezování lidských práv v důsledku těchto opatření v konkrétním vnitrostátním právním řádu. Nejvyšší správní soud proto v nynějším rozsudku vychází pouze z dosavadního mlčení ESLP k nyní posuzovanému tématu. Vzhledem k tomu, že nelze ani odhadnout, za jak dlouho velký senát ESLP rozhodne ve výše uvedených řízeních, nepokládal předseda senátu v této věci ani za vhodné z hlediska procesní ekonomie využít možnosti fakultativního přeručení řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a vyčkat, až velký senát ESLP vyjádří svůj právní názor.

[154] Na základě dosavadní judikatury ESLP lze totiž podle názoru Nejvyššího správního soudu konstatovat pouze tolik, že státy mají některé pozitivní závazky, plynoucí v oblasti ochrany životního prostředí zejména z čl. 2 a 8 EÚLP (viz zejména rozsudek ESLP ze dne 24. 1. 2019, *Cordella a další proti Itálii*, stížnosti č. 54414/13 a 54264/15). K tomu je však zároveň z dosavadní judikatury ESLP nutno připomenout, že jak ukazuje zejména rozsudek ze dne 20. 3. 2008, *Budayeva a další proti Rusku*, stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02, týkající se ohrožení života v důsledku pasivity orgánů Ruské federace v reakci na ohrožení konkrétního města bahenními sesuvy půdy, ponechává ESLP v oblasti pozitivních závazků ochrany života (a soukromí) tvář v tvář přírodním katastrofám široký prostor pro uvážení, jakými nástroji stát ochrání práva zaručená EÚLP, tedy zda půjde spíše o nástroje, které by měly povahu mitigační (zabránění vzniku přírodní katastrofy) či adaptační (vytvoření nástrojů pro zvládnutí důsledků přírodní katastrofy, až nastane).

[155] Co se týče dalších lidskoprávních mezinárodních závazků ČR, je právo na příznivé životní prostředí zmiňováno zejména v čl. 24 odst. 2 písm. c) Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.): *Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, sledují plně uskutečňování tohoto práva a zejména činí potřebná opatření: k potravině, nemoci a podvýživě též v rámci základní lékařské péče, mimo jinébo také využíváním snadno dostupné technologie a poskytováním dostatečně výživné stravy a čisté pitné vody, přičemž se bere ohled na nebezpečí a rizika znečištění životního prostředí.* Zároveň si je Nejvyšší správní soud vědom, že Výbor pro práva dítěte jako oprávněný vykladač této úmluvy nedávno v rozhodnutí ze dne 22. 9. 2021, *Sacchi a ostatní proti Argentině*, oznámení č. 104/2019, odmítl jako nepřijatelné oznámení založené právě na tvrzení skupiny nezletilých, že globální oteplování způsobuje vlny veder, záplavy, zvyšování hladiny moří a další zásahy do lidských práv, které ohrožují zejména dnešní děti, které budou muset tyto důsledky snášet déle než dnešní dospělí. Výbor pro práva dítěte sice odmítl toto oznámení

jako nepřijatelné pro nevyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, nicméně v bodě 10.14 uznal, že na první pohled je možno autorům oznámení přiznat status obětí ohrožených skutečnou a podstatnou újmu.

[156] Nejvyšší správní soud nepochybně, že člověkem způsobená globální změna klimatu způsobuje a zejména v budoucnu bude způsobovat zásahy do řady lidských práv chráněných na ústavní i mezinárodní úrovni, počínaje vnitrostátním právem na příznivé životní prostředí, přes některá výše uvedená práva zaručená EÚLP, až po řadu hospodářských a sociálních práv zaručených dalšími mezinárodními lidskoprávními katalogy (právo na zdraví, potravu či přístřeší). Ze samotné skutečnosti budoucího ohrožení těchto práv však neplyne, jakým nástrojem mají orgány veřejné moci povinnost takovému zásahu zabránit, tedy zda to mají být spíše nástroje mitigační povahy (jejichž důsledky se v případě globálního oteplování projevují z povahy věci na globální úrovni) či nástroje adaptační povahy (které jsou svou povahou lokální, tedy zacílené úžeji pouze na ochranění před místními důsledky globálního oteplování, a to i lidskoprávními). Je tedy jen stěží představitelné, že by o lidskoprávní závazky bylo možno opřít výroky III. a IV. rozsudku městského soudu, stanovící procentuálně konkrétní rozsah mitigačních opatření ze strany žalovaných.

[157] Dosud uvedenou argumentací Nejvyšší správní soud nijak nepopírá, že již nyní lze dovodit z některých okruhů právních norem jasné povinnosti státních orgánů v oblasti mitigace a adaptace na důsledky globálního oteplování. Těmi jsou **sektorové právní předpisy na vnitrostátní úrovni** či jim odpovídající **předpisy na úrovni unijní**, které mají vztah ke globálnímu oteplování či jeho důsledkům. Na tyto sektorové předpisy se však klimatická žaloba nezaměřila.

[158] Není úkolem Nejvyššího správního soudu provádět zde komplexní rozbor **sektorových právních předpisů unijního práva**, zvláště za situace, kdy žalobci nezaložili svou klimatickou žalobu primárně na jejich porušení. Tato legislativa se navíc postupně proměňuje spolu s tím, jak se klimatické cíle EU jako celku zvyšují. Jde zejména o systém obchodování s emisními povolenkami (*European Emissions Trading System*, EU ETS, viz směrnici 2018/410) a další tržní mechanismy; regulaci emisí tzv. fluorovaných skleníkových plynů [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006]; oblast využívání půdy a lesnictví (viz tzv. nařízení o LULUCF, tedy nařízení 2018/841); oblast energetiky (včetně podpory obnovitelných zdrojů a snižování emisí metanu v odvětví energetiky); oblast zvyšování energetické účinnosti (včetně regulace energetické náročnosti budov); oblast zachycování a ukládání uhlíku (tzv. uhlíkové geoinženýrství); oblast dopravy; oblast ochrany přírody a ekosystémů; oblast ochrany ovzduší; oblast posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA, která má zejména po novelizaci provedené směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, zahrnovat i přesněji prováděné posuzování dopadů záměrů na klima); oblast ochrany vod (včetně čistění odpadních vod); a další oblasti, jichž se týká tzv. Zelená politika EU.

[159] Právě uvedené právní předpisy je třeba vykládat také pohledem primárního práva EU. V něm je samotné právo na ochranu životního prostředí zakotveno v čl. 37 Listiny základních práv EU: *Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.* Krom toho je *podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu*, uvedena jako jeden ze základních cílů unijní politiky v oblasti životního prostředí v čl. 191 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

[160] Co se týče **sektorových právních předpisů na vnitrostátní úrovni**, těmi jsou zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon; od novely zákonem č. 544/2020 Sb., zmíněné i městským soudem v bodě 307 rozsudku, zejména jeho nová hlava X. části první, týkající se zvládnání sucha a stavu nedostatku vody), zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur

a o změně některých zákonů, zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, či zákon č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů. Tyto konkrétně zaměřené předpisy je namístě číst též ve světle obecného zákona o životním prostředí a ve světle výše rozebraných obecných závazků plynoucích z ústavního a mezinárodního práva.

[161] Ostatně právě zohlednění klimatických závazků při posuzování správních rozhodnutí v konkrétním sektoru je postup, kterým již argumentovali navrhovatelé v několika případech řešených správními soudy. Opakovaně byl zmíněn rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 49/2018-62, který se týkal souladnosti omezení pro výstavbu malých vodních elektráren v územním plánu města Strakonice se zájmem na podpoře obnovitelných zdrojů, jak plyne i z Pařížské dohody. V judikatuře krajských soudů byla zvažována souladnost plánovaného rozšiřování Letiště Václava Havla (a z toho plynoucího zvyšování emisí CO₂ produkovaného leteckou dopravou) s Pařížskou dohodou, a to v bodech 66 až 74 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, čj. 54 A 68/2019-123 (viz také britskou a rakouskou judikaturu tam zmíněnou, nyní je tento rozsudek přezkoumáván NSS v řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 98/2020). Tento postup byl použit také například v nyní projednávaném případě ESLP *Greenpeace Nordic a další proti Norsku*, který se týká udělení licencí pro těžbu ropy v Barentsově moři a jejich důsledků pro emise skleníkových plynů a z toho plynoucích zásahů do práv současné i budoucích generací.

IV.e) Ambicióznější požadavky žalobců ve vztahu k mitigačním opatřením

[162] Žalobci a) a f) naopak ve své kasační stížnosti napadají nedostatečnost výroků III. a IV. rozsudku městského soudu a tvrdí, že městský soud měl shledat povinnost státu dosáhnout klimatické neutrality. Tvrdí, že ani snížení emisí skleníkových plynů o 55 % nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody, tedy k udržení nárůstu globální teploty o 1,5 °C, případně výrazně pod hranici 2 °C. Posouzení takové otázky, tedy zda EU NDC stanovený ve výši 55 % a jeho následné promítnutí do povinností jednotlivých členských států dostačuje v daném okamžiku k naplnění těchto základních globálních cílů Pařížské dohody, však přísluší podle ní samotné, konkrétně jejího čl. 14, Konferenci smluvních stran, která provádí pravidelné globální hodnocení, z nichž první má proběhnout v roce 2023, jak bylo již výše zmíněno. Za této situace by bylo předčasné a odporující zdrženlivosti soudu, pokud by se již nyní vyjadřoval k tomu, zda závazek EU NDC v podobě snížení emisí skleníkových plynů o 55 % (který se navíc nerovná individuálnímu závazku ČR, jak bylo vyloženo výše) dostačuje k naplnění globálních cílů Pařížské dohody, či nikoli.

[163] K opačnému závěru nevede ani přihlédnutí k argumentaci nizozemského Nejvyššího soudu v rozsudku *Urgenda*, opakovaně zmiňovaném žalobci i městským soudem. Jeho význam nelze přeceňovat, neboť se jedná o rozsudek zahraničního soudu, tedy nikoli některého z mezinárodních či nadnárodních soudů, jejichž judikatura je pro Nejvyšší správní soud závazná. Inspirativní jsou nicméně jednak žalobci zmiňované závěry z bodu 5.7.7 tohoto rozsudku, že stát nemůže vyloučit svou (zde civilní) odpovědnost za emise skleníkových plynů poukazem na to, že jde o malý stát a emise skleníkových plynů se z povahy věci počítají na globální úrovni, takže na ně mají vliv hlavně větší emitenti, zejména pokud porušují své mezinárodní závazky. Na tomto argumentu označovaném jako „kapka v moři“ však městský svou argumentaci nestavěl a Nejvyšší správní soud s ním nepolemizuje. Dále je často poukazováno na body 7.3.3 až 7.3.6 téhož rozsudku. Z nich plyne, že odpovědnost za případné porušení čl. 2 a 8 EÚLP a individuální vázanost států Pařížskou dohodou nelze vyloučit poukazem na kolektivnost závazku EU podle Pařížské dohody. Tu však výše nevyloučil ani Nejvyšší správní soud. Naopak k závěru, že snížení emisí skleníkových plynů v Nizozemsku nemůže být procentuálně nižší než snížení, k němuž se zavázala EU jako celek, dospěl nizozemský Nejvyšší soud v bodě 7.3.4 na základě zjištění, že úroveň snížení emisí skleníkových plynů požadovaná unijní legislativou po Nizozemsku patří k nejvyšším v rámci EU, což odpovídá nejen tamní vysoké míře emisí skleníkových plynů na osobu, ale také možnostem a odpovědností Nizozemska. Tento argument však nelze aplikovat na ČR, jíž naopak totéž nařízení ukládá jedno z nejnižších snížení emisí skleníkových plynů v rámci EU.

[164] I v nařízení 2021/1119, které žalobci a) a f) v této souvislosti zmiňují, je klimatická neutralita pouze obecným cílem, bez **konkrétního zakotvení kvantifikovaných povinností** pro členské státy v **jasném časovém**

rámci. Jeho účelem je vytvoření právního rámce pro dosažení klimatické neutrality do roku 2050, jak plyne z názvu nařízení a z jeho čl. 1: *Toto nařízení stanoví závazný cíl klimatické neutrality v Unii do roku 2050 v zájmu dodržení dlouhodobého teplotního cíle uvedeného v čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody a zavádí rámec pro dosažení pokroku při plnění globálního adaptačního cíle stanoveného v článku 7 Pařížské dohody.* V čl. 2 jsou pak vymezeny obecné cíle pro první a pro druhou polovinu tohoto století:

1. Celounijní emise a pohlcování skleníkových plynů, jež jsou upraveny právem Unie, musí být v Unii nejpozději do roku 2050 vyrovnané, čímž se do uvedeného data emise sníží na čistou nulu, přičemž po tomto datu bude Unie usilovat o dosažení negativních emisí.

2. Příslušné orgány Unie a členské státy přijmou nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v odstavci 1, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle.

[165] Uvedené nařízení má zastrešující povahu pro přijímání konkrétních opatření, jež povedou k cíli dosažení klimatické neutrality v rámci EU jako celku do roku 2050. Je tedy nyní především na unijních orgánech, aby tento obecný cíl promítly do sekundární legislativy a dalších nástrojů, jež stanoví konkrétní povinnosti pro jednotlivé členské státy. Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud nepochybně existenci klimatické neutrality jako dlouhodobého cíle, dosud však není konkrétně stanoveno, jaké povinnosti by z něj již nyní vyplývaly pro české státní orgány. Městský soud proto nepochybil, když se tímto nařízením zabýval pouze stručně v bodech 253 a 254 rozsudku.

IV.f) Shrnutí splnění podmínek pro konstatování nezákonnosti zásahu v oblasti mitigačních opatření

[166] Lze shrnout, že Nejvyšší správní soud nepochybně, že někteří žalobci namítají takové přímé zkrácení na svých právech, které by naplňovalo nejen splnění podmínky aktivní procesní legitimace ve smyslu 1. a 2. podmínky pro shledání nezákonnosti tvrzeného zásahu, ale i splnění 5. podmínky, tedy podmínky zaměření zásahu přímo proti žalobcům. Jimi uváděné důsledky navíc mohou potenciálně představovat porušení některých z výše uvedených sektorových právních předpisů, zvláště pokud budou vykládány pohledem obecných klimatických závazků ČR a výše zmíněných lidských práv.

[167] Pokud má však zásahová žaloba ve vztahu k těmto tvrzením uspět, je při nynějším stavu právního řádu nutno, aby byla posouzena primárně právě pohledem těchto sektorových předpisů, nikoli pohledem obecných klimatických závazků ČR, které nemají dostatečnou míru určitosti, jež by odpovídala povinnosti snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 %, jak shledal městský soud. Je na posouzení městského soudu, zda jsou tvrzení obsažená v klimatické žalobě dostatečně konkrétní, aby umožňovala posoudit případnou nezákonnost tvrzeného zásahu z pohledu výše uvedených sektorových předpisů.

[168] Pokud tato tvrzení dostatečně konkrétní nejsou, bude namíště, aby městský soud, vázán právě vyjádřeným právním názorem Nejvyššího správního soudu, žalobce poučil a umožnil jim svá tvrzení upřesnit, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS. Zde rozšířený senát vyšel z obecného principu vyjádřeného v bodě 26 tak, že procesní pravidla „nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje ke cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.“ Na tomto základě se v bodech 51 a 55 vyjádřil k poučovací povinnosti krajského soudu zejména ve vztahu k určení pasivně legitimovaného subjektu: „Správní soud má v první řadě po žalobci důsledně požadovat, aby k údajnému zásahu veřejné správy, proti kterému brojí, uvedl (tvrdil) všechny podstatné skutkové okolnosti, na základě nichž může soud určit, jakou povahu napadené jednání veřejné správy mělo a kdo byl jeho původcem. Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. Není vyloučeno, že ve složitějších případech bude třeba tvrzení žalobce upřesňovat postupně ve více krocích (opakovanými postupně se upřesňujícími či obsahově se nově zjištěným skutečností přizpůsobujícími výzvami); je však zásadně na žalobci a v jeho zájmu, aby potřebné skutečnosti tvrdil v celé šíři pokud možno již v samotné žalobě tak, aby si soud na základě jeho tvrzení mohl co nejrychleji a s co největší přesností učinit úsudek o povaze žalobou napadeného zásahu a o tom, kdo je jeho původcem. [...] Soud totiž sice je jako jediný oprávněn hodnotit fakta

vnesená žalobcem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry, není však oprávněn „vnucovat“ žalobci své skutkové a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce žalobou.“

[169] Bude tedy namístě, aby městský soud vyzval žalobce, ať případně doplní svou zásahovou žalobu v tom směru, aby uvedli, v kterých konkrétních oblastech – při absenci obecného klimatického zákona a absenci konkrétního hmotněprávního závazku ke snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 %, jenž by pro ČR vyplýval z Pařížské dohody – podle nich došlo k porušení zákonných povinností žalovaných jejich tvrzenou pasivitou, jež konkrétně zasahuje práva žalobců. V tomto směru bude také namístě upravit žalobní petit.

[170] To zároveň nevylučuje, že v mezičase mezi vyhlášením nynějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu a novým rozhodováním městského soudu dojde k takové změně právního řádu, která zcela změní pohled na splnění podmínky nezákonnosti tvrzeného zásahu. Jak totiž bylo naznačeno již výše, tvrzenou nezákonnost bylo třeba posuzovat ke dni rozhodování městského soudu, tedy k datu 15. 6. 2022, jak plyne z § 87 odst. 1 s. ř. s.: *Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.* Zejména v oblasti unijního práva může dojít k přijetí takových předpisů, které by stanovily ambicióznější cíl zavazující přímo české státní orgány. Takové budoucí právní předpisy nepřisluší Nejvyššímu správnímu soudu předjímat. Stejně tak by samozřejmě měl městský soud ve svém novém rozhodnutí zohlednit i případné odstranění této tvrzené nečinnosti ze strany všech či některých žalovaných ministerstev. Ani to samozřejmě Nejvyšší správní soud nemůže předjímat. (...)

IV.j Tvrzená nedostatečnost adaptačních opatření

[188] Žalobci a) a f) napadají V. výrok napadeného rozsudku, jímž městský soud zamítl zásahovou žalobu v té části, v níž směřovala proti neprovedení dostatečných adaptačních opatření.

[189] Městský soud k tomu v bodech 284 a násl. napadeného rozsudku odkázal na úpravu adaptačních opatření v čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody: *Smluvní strany stanovují globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem uvedeným v článku 2.* Dostatečnost adaptačních opatření bude (podobně jako v případě mitigačních opatření) posuzována v rámci globálního hodnocení podle čl. 14 Pařížské dohody. Sám čl. 7 stanovuje pro podobu adaptačních opatření velmi obecné nároky, a to ve svém odst. 5: *Smluvní strany uznávají, že adaptační opatření by se měla řídit přístupem, který vychází z dané země, je citlivý k otázkám rovnosti pohlaví, umožňuje účast všech a je plně transparentní a který zároveň bere v úvahu zranitelné skupiny, společnosti a ekosystémy, a měla by vycházet z nejlepších dostupných vědeckých poznatků a, kde je to vhodné, z tradičních znalostí, znalostí původního obyvatelstva a místních znalostních systémů, s cílem začlenit adaptaci podle potřeby do příslušných socioekonomických a environmentálních politik a opatření.*

[190] Na unijní úrovni jsou adaptační opatření upravena především v čl. 5 nařízení 2021/1119 (městský soud pro ně používá zkratku „EPRK“), nadepsaném *Přizpůsobení se změně klimatu*, podle jehož odst. 1, odkazující právě na čl. 7 Pařížské dohody, platí: *Příslušné orgány Unie a členské státy zajistí trvalý pokrok při zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu v souladu s článkem 7 Pařížské dohody.* Povinnosti členských států jsou upřesněny v odst. 4: *Členské státy přijmou a provádějí s přihlédnutím ke strategii Unie ke přizpůsobení se změně klimatu uvedené v odstavci 2 tohoto článku vnitrostátní adaptační strategii a plán založené na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti, přičemž by měly vycházet z nejlepších dostupných a neaktuálnějších vědeckých poznatků. Členské státy zohlední ve své vnitrostátní strategii mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví, mimo jiné zemědělství, a vodohospodářských a potravinových systémů, jakož i potravinového zabezpečení, a prosazují řešení blízká přírodě a adaptační opatření založená na ekosystémech. Členské státy svou strategii pravidelně aktualizují a uvádějí související aktuální informace ve zprávách predkládaných podle čl. 19 odst. 1 nařízení (EU) 2018/1999.*

[191] Z této právní úpravy městský soud v bodě 288 napadeného rozsudku dovodil, že „žalovaní jsou na základě čl. 5 odst. 4 věty první EPRK povinni přijmout a provádět adaptační opatření, nikoli dosáhnout konkrétních cílů v určitém čase. Povinnost přijmout adaptační opatření je splněna přijetím opatření, která jsou založena na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti,

a která současně zohledňují mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví. Správní soud smí přezkoumat, zda žalování při své činnosti dodrželi tyto meze. Avšak volba určitých adaptačních opatření náleží do správní úvahy žalovaných, kteří jsou k ní odborně způsobilí, a správnímu soudu nepřísluší do této oblasti zasahovat s ohledem na princip dělby moci (§ 78 odst. 1 soudního řádu správního). Zdržení soudní přezkoumání umožňuje žalovaným pružně reagovat na neustále se vyvíjející následky změny klimatu.“ V bodě 289 pak dodal, že „[z] komplexní povahy adaptačních opatření vyplývá, že jejich parametry nemohou být stanoveny konkrétněji“. Následně pak městský soud v bodech 290 až 318 podrobně rozebral adaptační opatření po jednotlivých sektorech a v bodě 319 shrnul, že „žalování průběžně kontrolují a vyhodnocují plnění adaptačních opatření. Jejich činnost směřuje k tomu, aby adaptační opatření nezůstala pouze na papíře, ale ke zjištění a odstranění případných nedostatků v implementaci NAP AZK z roku 2021. Ačkoli se žalovaným nepodařilo prokázat důvodnost svých tvrzení tak, jak to učinili např. v oblasti lesního hospodářství, nelze přesvědčivě uzavřít, že jsou v prodlení s plněním povinnosti adaptace zemědělského hospodářství. Soud podotýká, že žalobci neoznámili konkrétní opatření v zemědělství, která dle jejich mínění nebyla splněna, a nevysvětlili, proč měl právě tento nedostatek rozhodující vliv na adaptační kapacitu zemědělství. Soudní přezkoumání proto nemohl být konkrétnější.“

[192] Právě citované úvaze nemá Nejvyšší správní soud co vytknout. Výtka žalobců a) a f) proti tomuto posouzení je zcela obecná. Vytýkají městskému soudu, že se zabýval pouze otázkou, zda jsou tato opatření plněna. Měl se však podle nich zabývat i tím, že samotná opatření obsažená v adaptačních strategiích jsou „bezzubé“ formulovaná, a proto nejsou způsobilá vést k trvalému pokroku v oblasti adaptace, jak vyžaduje nařízení 2021/1119 i další právní předpisy. Bez toho, aby uvedli, v čem konkrétně tvrzenou „bezzubost“ adaptačních opatření spatřují, však žalobci nemohou účinně zpochybnit městským soudem provedený detailní rozbor adaptačních opatření (k jejich potřebnosti a různým podobám viz z novější judikatury též bod 85 nálezu ÚS ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, č. 114/2022 Sb.).

[193] Ve vztahu k výroku V. se proto Nejvyšší správní soud plně shoduje s posouzením provedeným městským soudem.