

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2023 / XXI. ROČNÍK / 31. 7. 2023}

OBSAH

4494	Léčiva: dovoz léčivých přípravků ze třetí země bez povolení	586
4495	Pobyt cizinců: poučení o možnosti podat žalobu proti sdělení o (ne)splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele	594
4496	Školství: povinnost veřejné vysoké školy vydat doklady o absolvování studia s aktuálními osobní údaji absolventa po provedené změně pohlaví	598
4497	Zaměstnanost: prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením	603
4498	Řízení před soudem: aktivní legitimace dopravce k podání žaloby proti rozhodnutí o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy	606
4499	Pobyt cizinců: vyřazení cizince označeného za nežádoucí osobu v důsledku uloženého trestu vyhoštění z evidence nežádoucích osob	615
4500	Územní řízení: účastenství ekologických spolků	622

Léčiva: dovoz léčivých přípravků ze třetí země bez povolení

k § 3a odst. 10, § 62 odst. 1, § 77 odst. 1 písm. i) a § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech)

I. Pro závěr, že se osoba dopustila přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, neboť ze třetí země dovezla léčivé přípravky bez povolení podle § 62 odst. 1 nebo § 77 odst. 1 písm. i) uvedeného zákona, nepostačuje, že se sídlo dodavatele (fakturujícího) nachází ve třetí zemi (zde Švýcarsku). Je nutné zkoumat především fyzické přemístění zboží ze třetí země a jeho uvedení na trh členského státu EU. Pokud byly léčivé přípravky do České republiky fyzicky přepraveny z jiného členského státu EU, nelze bez dalšího dokazování ohledně jejich fyzického pohybu tvrdit, že byly dovezeny ze třetí země.

II. Povolení k dovozu léčivých přípravků není vyžadováno ani k pořízení léčivých přípravků ze třetí země (zde z Ruska), pokud jsou léčivé přípravky získány v celním režimu tranzitu a ještě v rámci tohoto celního režimu (tj. před jejich uvedením do volného oběhu) jsou dodány jinému subjektu, jenž je následně uvede na trh. V takovém případě se totiž nejedná o dovoz, a tedy ani uvedení léčivých přípravků na trh ve smyslu § 3a odst. 10 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2023, čj. 18 Ad 7/2022-79)

Prejudikatura: č. 2123/2010 Sb. NSS a č. 4160/2021 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 47/2014 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2264/13); rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro* (C-168/95).

Věc: FATRADE, s. r. o., proti Ministerstvu zdravotnictví o spáchání přestupku.

Městský soud v Praze posuzoval případ, v němž se žalobkyně podle správních orgánů dopustila celkem čtyř přestupků podle zákona o léčivech. Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) v rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021 shledal žalobkyni vinnou ze spáchání:

- přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, a to tím, že dne 22. 6. 2017 dovezla bez příslušného oprávnění 12 balení léčivého přípravku Soliris ze třetí země (Švýcarska) do kontrolovaných skladovacích prostor (první přestupek);
- přestupku podle § 105 odst. 2 písm. j) zákona o léčivech, a to tím, že nedodržela pravidla správné distribuční praxe, neboť u léčivých přípravků Soliris a Crestor ke dni kontroly dne 11. 12. 2017 nedoložila evidenci dodržení teplotních podmínek během skladování od převzetí od dodavatele po předání odběrateli (druhý přestupek);
- přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, a to tím, že v období od října 2017 do prosince 2017 dovezla bez příslušného oprávnění z Ruska 20 léčivých přípravků v počtu 190 balení (třetí přestupek);
- přestupku podle § 105 odst. 2 písm. i) zákona o léčivech, a to tím, že od září 2017 do května 2018 neposkytovala Ústavu údaje o objemu distribuovaných léčivých přípravků – do hlášení neuváděla vratky a údaje o objemu distribuovaných neregistrovaných léčivých přípravků (čtvrtý přestupek).

Za tyto přestupky byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta ve výši 300 000 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 6. 2022 prvostupňové rozhodnutí zčásti změnil a ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. K prvnímu přestupku žalovaný uvedl, že fakturu vystavila jako vývozce švýcarská společnost, proto bylo bezpředmětné, že ta využila k doručení léčivých přípravků dopravní společnost se sídlem ve Velké Británii. Dodal, že o dodání léčivých přípravků v rámci EU by bylo možné uvažovat jen za použití institutu zprostředkování ve smyslu § 5 odst. 13 zákona o léčivech. Taktéž nedůvodnou shledal žalovaný námitku stran třetího přestupku. K tvrzení žalobkyně, že dovozem léčivých přípravků z Ruska do České republiky nejednala v rozporu s právními předpisy, neboť dovoz uskutečnila za účelem dodání (ještě v režimu tranzitu) společnosti

Zentiva, k. s., která disponuje oprávněním k dovozu ze třetích zemí, upozornil na svá stanoviska vydaná na žádosti žalobkyně, ve kterých ji informoval o třech alternativních podmínkách vstupu léčivých přípravků ze třetí země do EU. Žalobkyně v tomto případě nenaplnila ani jednu z nich, neboť disponuje jen povolením k distribuci léčivých přípravků.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou. V případě prvního přestupku byla názoru, že o charakteru dodání (zda bylo intrakomunitární nebo ze třetí země) podle ní nerozhoduje osoba dodavatele na faktuře. Z důkazů vyplývá, že přípravek Soliris se pohyboval pouze v rámci EU, a byl tak dovozen (dodán) v rámci EU. Ze Souhrnu údajů o přípravku¹⁾ vyplývá, že výrobci ve Velké Británii, Itálii a Irsku odpovídají za propuštění šarží do oběhu. Soliris je certifikován pro EU a je propuštěným léčivým přípravkem. Byl vyroben ve Velké Británii, která tehdy byla členským státem EU. Za dovoz ze třetí země nelze považovat situaci, kdy přípravek neopustí EU, a to bez ohledu na to, kdo je účtně veden jak dodavatel – takový výklad by byl formalistický.

Stran třetího přestupku žalobkyně odmítla, že by vědomě učinila nelegální dovoz léčivých přípravků z Ruska. Dovozením a prodejem předmětných přípravků Zentivě pro vývojové a výzkumné účely postupovala *de lege artis*. Žalovaný se nevypořádal s argumentací stran výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků.

Žalobkyně dovoz léčivých přípravků ze třetí země ve smyslu zákona o léčivech neprovedla. Učinila tak za účelem výzkumu a vývoje a neklinického testování, přičemž zákon o léčivech ani směrnice 2001/83/ES nevyžadují pro tento účel žádné povolení. V tranzitu, resp. v režimu uskladnění v celním skladu, předala léčivé přípravky Zentivě (fakticky před vstupem na trh EU, na který se ale dostat ani neměly). Další zacházení s přípravkem bylo již věcí Zentivy. Žalobkyně přitom léčiva dodala pro výzkumné a vývojové účely spojené také s neklinickým testováním, což je účel, který pod regulaci zákona o léčivech nespadá. Podle žalobkyně přitom bylo sporné, zda dovozem nebyla Zentiva, která zde přípravky fakticky vyňala z režimu tranzitu za účelem neklinického testování.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě k prvnímu přestupku uvedl, že měl za prokázané, že společnost Prosupplier GmbH se sídlem ve Švýcarsku byla vývozcem. Došlo proto k dovozu ze třetí země, bez ohledu na to, že tato společnost využila britského dopravce Yourway Transport Ltd. Závěr o spáchání přestupku vyplývá z § 5 odst. 5 věty poslední a § 75 odst. 7 zákona o léčivech. Správním orgánům bylo známo, že Soliris byl certifikován, a tedy i dovážen v rámci EU, to ale nemění nic na povinnosti dovozce opatřit si pro dovoz příslušné oprávnění. K naplnění materiální stránky přestupku pak žalovaný odkázal na standardy, jejichž splnění by musela žalobkyně při získání povolení prokázat.

U třetího přestupku žalovaný odmítl, že by nedošlo ve smyslu § 3a odst. 10 zákona o léčivech k uvedení léčivého přípravku na trh formou dovozu ze třetí země. Podle § 5 odst. 1 zákona o léčivech je výzkum součástí definice zacházení s léčivými přípravky, zákon tak na výzkum léčiv obecně dopadá. Byť čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/83/ES vylučuje pro své účely působnost na výzkumné a vývojové účely v rámci provádění klinických hodnocení humánních léčivých přípravků, směrnice stanoví pouze minimální normy, které musí být do vnitrostátního práva transponovány. Žalovaný zároveň upozornil, že žalobkyně výzkum a vývoj neprováděla – pouze bez povolení provedla dovoz léčiv ze třetí země. Dodal, že režim tranzitu na tuto situaci ani nebylo možné použít, když pro legální vstup léčivého přípravku na území EU v režimu tranzitu nesmí být tento přípravek primárně určen pro trh EU.

Ve své replice žalobkyně k prvnímu přestupku uvedla, že předmětná balení léku Soliris byla vyrobena v EU, jejíž území nikdy neopustila. Nedošlo proto k naplnění znaků přestupku. Hlediskem pro posouzení dovozu není fakturující subjekt, ale skutečnost faktického dovozu ze třetí země. U třetího přestupku žalovaný nelogicky poukazoval na uvedení přípravku na trh ve smyslu § 3a odst. 10 zákona o léčivech, ale již nebral v potaz § 5 odst. 5 zákona o léčivech, podle kterého distribucí není dovoz ze třetích zemí – pokud podle žalovaného žalobkyně učinila dovoz ze třetí země, nemohla již provést uvedení na trh a distribuci. K dovozu v rámci režimu tranzitu a následnému přesunu z něj dodala, že podle judikatury a § 2 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změnách a doplnění některých zákonů, je uvedením na trh první okamžik přechodu

¹⁾ Souhrn údajů o přípravku Soliris – 300 mg, koncentrát pro infuzní roztok. Dostupný z: https://prehledy.sukl.cz/prehled_leciv.html#/detail-reg/0028940.

z výroby nebo dovozu do fáze distribuce. Žalovaný směšoval celní režim s obchodním určením zboží – zboží může vstoupit na území v režimu tranzitu i tehdy, když je určeno pro trh EU.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve vztahu k výroku III. (čtvrtý přestupek) však žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

V.A Dovozy léčiv

[31] Klíčovou otázkou případu je problematika dovozu léčiv ze třetích zemí a to, jestli k této své činnosti potřebovala žalobkyně povolení. Tato otázka je rozhodná pro posouzení žalobních námitek vztahujících se k prvnímu i třetímu přestupku. (...)

[36] K vlastnímu věcnému posouzení problematiky dovozu soud v první řadě připomíná, že podle § 7 odst. 2 zákona o léčivech *činnosti spočívající v zacházení s léčivy mohou provádět jen osoby oprávněné k dané činnosti na základě tohoto zákona*. Zacházením s léčivy se rozumí mj. jejich výzkum, výroba či distribuce (§ 5 odst. 1 zákona o léčivech). Dovozy ze třetích zemí (jiných než členských států EU) zákonodárce neupravuje samostatně, ale podřazuje je pod činnost výroby – podle § 62 odst. 1 zákona o léčivech se povolení k výrobě rovněž vyžaduje pro dovoz léčivých přípravků ze třetích zemí (pro dovoz se obdobně použijí ustanovení pro výrobu léčivých přípravků). Blíže pojem dovozu v zákoně o léčivech nedefinuje.

[37] Mezi stranami není sporné, že žalobkyně v kontrolovaném období nedisponovala povolením k výrobě v rozsahu dovozu léčivých přípravků ze třetích zemí. Disponovala jen povolením pro činnosti spočívající v distribuci léčivých přípravků, s rozšířením o distribuci léčivých a pomocných látek osobám oprávněným přepravovat léčivé přípravky, distribuci lidské krve a jejích složek. V rámci své činnosti ovšem žalobkyně nakupovala registrované i neregistrované léčivé přípravky jak od dodavatelů z České republiky, z EU, tak i ze zemí mimo EU. Tyto dále dodávala distributorům v České republice i v EU.

[38] Zákon o léčivech přitom v § 75 odst. 7 stanoví, že *povolení k distribuci nezakládá oprávnění zajišťovat dovoz léčivých přípravků ze třetích zemí, pokud nebylo pro takový dovoz vydáno povolení k výrobě*. To ostatně odpovídá i § 5 odst. 5 téhož zákona, podle něhož se za distribuci léčivých přípravků nepovažuje jejich dovoz ze třetích zemí. Jedinou výjimkou, kdy je dovoz oprávněn provést i distributor, je specifický případ podle § 77 odst. 1 písm. i) zákona o léčivech; i v takovém případě je však nutný předchozí souhlas Ústavu. Ani tímto povolením žalobkyně nedisponovala.

[39] Pokud by tak pořízení léčiv dopravených z Velké Británie od švýcarského dodavatele (*první přestupek*) či dopravení léčiv z Ruska do režimu tranzitu (*třetí přestupek*) bylo dovozem, je zřejmé, že k němu žalobkyně neměla povolení, a dopustila se tak přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech.

První přestupek

[40] Prvního přestupku se měla žalobkyně dopustit tím, že dne 22. 6. 2017 na základě faktury ze dne 21. 6. 2017 dovezla ze Švýcarska bez oprávnění léčivý přípravek Soliris 300 mg vial pod č. šarže 1000097 a 1000081, obě s expirací 12/2018. Tyto šarže byly žalobkyni fyzicky dodány britskou společností Yourway Transport, fakturovány byly společností Prosupplier GmbH se sídlem ve Švýcarsku. Správní orgány uzavřely, že žalobkyně provedla neoprávněný dovoz propuštěného léčivého přípravku Soliris ze třetí země (subjekty sídlící mimo EU nemohou podle nich bez distribučního povolení vydaného členským státem EU skladovat léčivé přípravky na území EU za účelem jejich distribuce v EU). Žalobkyně naopak argumentuje tím, že Soliris byl vyroben a uveden na trh ve Velké Británii (tehdy ještě členského státu EU), a byl tak dodán v rámci EU.

[41] Předmětem posouzení soudu bylo, zda žalobkyně léčivý přípravek Soliris do České republiky dovezla (dodala) ze třetí země, či v rámci EU (intrakomunitárně).

[42] Soud musel nejprve vyřešit otázku předpokládané „trajektorie“ dodávky. Z faktury a balícího lístku vyplývá, že předmětné šarže léčivého přípravku Soliris byly společností Prosupplier s uvedeným sídlem ve Švýcarsku

vyfakturovány přímo žalobkyni (ta dopředu splatila 100 % částky). Pod kolonkou „*ship to*“ („dopřít kam“) je uvedena adresa distribučního skladu žalobkyně. Dále je na faktuře uvedeno „*product will be picked up from Yourway Transport UK*“ – volně přeloženo, zásilka měla být od výrobce vyzvednuta do přepravy společností Yourway Transport. Soud dále z faktury seznal, že dodací podmínka je uvedena ve znění doložky „*EXW UK*“ – prodávající splní povinnost dodání předáním zboží k dispozici kupujícímu v objektu prodávajícího²⁾. Na dokumentu *Bill of Lading* (konosament) je uveden „*Prosupplier C/O Yourway Transport*“ s adresou pobočky Yourway Transport ve Velké Británii. Jako příjemce je uvedena žalobkyně (shodně tzv. *Waybill* a potvrzení UPS o doručení uvádí jako příjemce žalobkyni). Předmětná zásilka byla určena k letecké přepravě (viz balící lístek s poznámkou „*Air Rush – Priority*“).

[43] Podle soudu je proto zřejmé, že zásilka byla fyzicky odeslána z Velké Británie (to ostatně správní orgány přímo nepopřely). V dotčeném období byla Velká Británie stále členským státem EU – definitivně z EU vystoupila až dne 31. 1. 2020 o půlnoci SEČ a stala se třetí zemí³⁾. Soud přitom ze správního spisu neseznal dostatečné indicie o tom, že by se předmětná dodávka před nebo v jakékoli fázi přepravy fyzicky nacházela na území Švýcarska, natož, že byla ze Švýcarska dovezena (správní spis tak například neobsahuje relevantní podklady, že Velká Británie byla jen transportní zemí a že zásilka byla po dodání ze Švýcarska ihned zaslána do České republiky). Lze tedy vycházet z toho, že dodávka léčivého přípravku Soliris byla fyzicky přesunuta z jiné členské země, aniž opustila EU. Toliko fakturace probíhala / prodávající pocházel ze třetí země.

[44] Proávajícím (dodavatelem) totiž jednoznačně byla společnost Prosupplier, neboť to byla ona, kdo vystavil fakturu a na žalobkyni převedl vlastnické právo. Soud ze správního spisu dále seznal, že společnost Prosupplier vystavila „*Certificate of Conformance*“ (CoC) neboli certifikát o propuštění šarže výrobcem léčivého přípravku. To také svědčí o roli společnosti Prosupplier jako prodávajícího. Yourway Transport provedla pro Prosupplier dodání zásilky ve smyslu jejího vyzvednutí po dodání do další přepravy společností UPS, která balíček dodala přímo žalobkyni. V tomto směru soud dodává, že podle správního spisu žalobkyně k oběma šaržím léčiva předložila i analytické certifikáty (CoA) vystavené společností Almac Pharma Services, která je oprávněným výrobcem, jak žalobkyně upozorňovala ve své žalobě, takže lze předpokládat, že léčiva byla touto společností také vyrobena (zde soud ještě na okraj doplňuje, že podle Souhrnu údajů o přípravku jsou výrobci odpovědnými za propuštění šarží Almac Pharma Services se sídlem ve Velké Británii, a dále 2 společnosti se sídlem v Itálii a v Irsku, tj. vždy v členské zemi EU).

[45] Zbývá tak zodpovědět otázku, zda i sídlo fakturujícího může naplnit pojem dovozu ze třetí země, jak tvrdí žalovaný, tedy zda je třeba pod tento pojem řadit dovoz faktický (fyzické přemístění zboží ze třetí země a jeho uvedení na trh členského státu EU) nebo i dovoz formální (fakturačně bylo vlastnické právo převedeno subjektem ze třetí země, aniž bylo nutné zkoumat, zda zboží vůbec fyzicky vstoupilo, resp. opustilo unijní území).

[46] Jak již soud uvedl shora, zákon o léčivech nepodává bližší definici dovozu léčivých přípravků ze třetích zemí, definici neobsahuje ani směrnice 2001/83/ES, představující základ harmonizované úpravy pro nakládání s léčivými přípravky na jednotném vnitřním trhu. Tyto předpisy tak na položenou otázku přímo neodpovídají. V takovém případě je podle soudu nutné přihlídnout též k tomu, jak je pojem dovozu vnímám napříč právním řádem, jakož i v běžném jazyce – tam dovoz nepochybně představuje fyzickou přepravu zboží z jiného státu (ze třetí země) do státu domovského; jinak také vstup na určité celní území.

[47] Podle soudu ostatně platí, že jen z toho, že prodávající sídlí v určité zemi, ještě nelze bez dalšího usuzovat na původ zboží, resp. tvrdit, že zboží bylo z této země též dovezeno. Sídlo dodavatele v odlišné zemi, než odkud je zboží fyzicky přepravováno, může mít řadu důvodů – samo formální vystavení faktury o zemi původu nic nevypovídá. To jistě platí i u léčivých přípravků: švýcarský dodavatel mohl například léčiva koupit od výrobce či distributora ve Velké Británii a následně je „přepřad“, nebo s tímto subjektem může být kapitálově propojen

²⁾ Srov. též oficiální web Mezinárodní obchodní komory: <https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-rules-2010/>.

³⁾ K tomu viz např. informace na stránkách Evropské unie v rubrice Brexit: EU-UK relationship. The United Kingdom withdrew from the European Union on 31 January 2020. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=cs/>.

atd. Pokud se léčivé přípravky nacházely na území EU (ze správního spisu nevyplývá opak), nelze bez dalšího dokazování tvrdit, že byly dovezeny ze třetí země.

[48] To podle soudu potvrzují i celní a daňové předpisy. V prvé řadě tento závěr plyne z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (dále jen „celní kodex“), jež sice přímo nedefinuje pojem dovozu (viz též níže), avšak stanoví, že za zboží Unie se zásadně považuje veškeré zboží na celním území EU (čl. 153 odst. 1). Takové zboží není nutné propouštět do volného oběhu, jako to *a contrario* platí o zboží ze třetích zemí, které není zbožím Unie (čl. 201 odst. 1). Celní kodex tak zásadně pracuje s „přítomností“ zboží v/mimo EU, nikoli s usazením dodavatele. Pojem dovozu zboží pak (pro své účely) definuje směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, dle jejíhož čl. 30 prvního pododstavce se dovozem zboží rozumí *vstup zboží, které se nenachází ve volném oběhu*, do EU – rovněž zde je tak dovoz spojován s (fyzickým) vstupem na území EU, nikoli s usazením dodavatele.

[49] Další interpretační podporu pro tento závěr představuje i příloha pokynů Evropské komise ke správné výrobní praxi (jakkoli nabyl účinnosti až po vydání napadeného rozhodnutí). Ty se zabývají dovozem léčivých přípravků ze třetích zemí, přičemž dovozem pro své účely v bodě 2.1 rozumí fyzické přivezení léčivého přípravku z území mimo EU⁴⁾. Poukázat lze i na definici dovozu v zákoně č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, podle jehož § 2 odst. 1 písm. j) se dovozem či vývozem návykových látek rozumí *jejich fyzické přemístění z jednoho státu do druhého*.

[50] Tím soud samozřejmě nepochybně, že požadavky zákona o léčivech je třeba vykládat a aplikovat striktně, a netvrdí ani, že postup žalobkyně byl nutně zcela v pořádku. Soud zdůrazňuje, že regulace léčiv sleduje legitimní cíl, zejména v podobě zajištění bezpečnosti léčivých přípravků, ochrany před paděláním a v konečném důsledku zajištění ochrany pacientů. Jednotlivé subjekty od výrobce přes distributora jsou proto vázány řadou povinností. V daném případě by šlo zejména o ujištění, že dodávané přípravky odpovídají tomu, jak je daný přípravek v EU registrován. Ani to však neodůvodňuje extenzivní výklad pojmu dovozu.

[51] Pokud měl žalovaný za to, že postup zvolený švýcarským dodavatelem a žalobkyní je nepřijatelný, měl se náležitě zabývat přepravou léčivých přípravků, tedy zda skutečně nedošlo k jejich přepravě ze Švýcarska (byť přes Velkou Británii), popřípadě měl zkoumat, jestli postup žalobkyně nenaplnuje skutkovou podstatu jiného přestupku podle zákona o léčivech. V této souvislosti soud upozorňuje na § 77 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, podle něhož může distributor odebrat léčivé přípravky jen od vyjmenovaných subjektů: od jiného distributora, od výrobce (a to pouze léčivé přípravky, které tento výrobce vyrábí nebo dováží), popřípadě vrácené lékárnou či lékařem [porušení této povinnosti je přestupkem dle § 105 odst. 2 písm. f) zákona]. Je otázkou, zda švýcarská společnost Prosupplier naplňuje některou z těchto kategorií, a zda tak žalobkyně byla oprávněna od ní léčiva pořídit (bez ohledu na to, jestli je dopravovala z jiné členské země).

[52] Pro srovnání soud nad rámec nutného odůvodnění poukazuje na skutkově nikoli nepodobnou věc řešenou německým Spolkovým správním soudem (*Bundesverwaltungsgericht*; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, BverwG 3 C 1.20⁵⁾). Ten se zabýval případem, ve kterém francouzský výrobce léčiv (disponující oprávněním francouzských orgánů) dodával ve Francii vyrobené léčivé přípravky německému distributorovi s oprávněním k distribuci léčivých přípravků podle německých předpisů. Zboží bylo fyzicky dodáno z jednoho členského státu do druhého, fakturace byla ale provedena jiným distributorem, disponujícím oprávněním švýcarských orgánů; za zboží bylo zapláceno švýcarské společnosti. Německý soud, byť na podkladě německých předpisů, odmítl, že popsany model je dovozem ze třetí země, pouze s ním vykazuje paralelu. Na základě detailní interpretace směrnice 2001/53/ES nicméně potvrdil názor německých správních orgánů, že německí distributoři mohou pořizovat léčiva jen od subjektů, kteří jsou držiteli příslušného oprávnění členského státu EU (což švýcarská společnost nebyla).

⁴⁾ Příloha č. 21 Pokynů pro správnou výrobní praxi [EudraLex – Volume 4 – Good Manufacturing Practice (GMP) guidelines] – Dovozy léčivých přípravků, 16. 2. 2022, C(2022) 843 final. Dostupné z: https://health.ec.europa.eu/medicinal-products/eudralex/eudralex-volume-4_en#annexes/.

⁵⁾ V německém jazyce dostupný z: <https://www.bverwg.de/250221U3C1.20.0>.

[53] Vzhledem k tomu, že touto rovinou se správní orgány nezabývaly, ani soud možné porušení povinností distributora dále nezkoumal. Nemění to ostatně nic na skutečnosti, že žalobkyně byla potrestána pouze za neoprávněný dovoz léčivých přípravků a že tento závěr nemůže za dosavadního stavu řízení obstát – přeprava léčiv z Velké Británie nebyla dovozem a přeprava ze Švýcarska nebyla dostatečně prokázána.

[54] Soud proto musel napadené rozhodnutí v této části (tj. ve výroku V., jimž bylo odvolání žalobkyně ve zbytku zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí ve zbytku potvrzeno), zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaný doplní dokazování k prokázání fyzického přesunu léčiv ze Švýcarska, jednání žalobkyně jinak právně kvalifikuje, popřípadě řízení o tomto přestupku zastaví (řízení zastaví též v případě promlčení přestupku).

Třetí přestupek

[55] Třetího přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech se žalobkyně měla dopustit tím, že v rozporu s § 7 odst. 2 zákona o léčivech ve dnech 18. 10. 2017 a 2. 1. 2018 dovezla bez oprávnění ze třetí země (Ruska) celkem 20 léčivých přípravků. (...)

[60] Žalobkyně pořídila předmětná léčiva od ruské společnosti Aktiv Ltd. z Moskvy. Doručení do skladu žalobkyně provedla společnost DHL Express (Czech Republic), s. r. o. (součástí správního spisu je též smlouva o přepravě mezi žalobkyní a společností DHL ze dne 27. 3. 2017 a dohoda o spolupráci při přepravě zásilek v tranzitním režimu ze dne 26. 9. 2017). Následující den byly zásilky doručeny do celního skladu, kde byly otevřeny, zkontrolovány a vybaveny prodejními doklady pro Zentivu. Obsah správního spisu svědčí o tom, že Zentiva byla v postavení příjemce zboží až na celním prohlášení, a to v zastoupení společnosti DSV Road, a. s.

[61] Konkrétně v případě zásilky ze dne 18. 10. 2017 je součástí správního spisu konosament od společnosti Aktiv Ltd. (tzv. *Air Waybill*) ze dne 11. 10. 2017 s doložkou Incoterms ve znění „*FCA Moscow*“. Sjednaným místem pro předání zboží dopravci byla Moskva. Jako **příjemce je uvedena žalobkyně**. Dále je ve správním spise žalobkyní poskytnutá tabulka se záznamy o celních pohybech v roce 2017. Z tabulky mimo jiné vyplývá, že žalobkyně evidovala dne 19. 10. 2017 jako příjem léčivé přípravky od společnosti Aktiv Ltd. A shodné léčivé přípravky (ve stejném množství) evidovala jako výdej pro Zentivu dne 20. 10. 2017. Z dokladů ve správním spisu dále vyplývá, že zásilka z Ruska byla přijata žalobkyní (ta byla uvedena na tranzitním doprovodném dokladu ze dne 18. 10. 2017 jako příjemce). Posléze byla na tranzitním doprovodném dokladu ze dne 27. 10. 2017 uvedena jako příjemce Zentiva. Již dne 19. 10. 2017 byla zásilka v režimu tranzitu přijata společností CLO-DUANE SERVIS, s. r. o. Součástí správního spisu je dále celní prohlášení Zentivy a faktury žalobkyně pro Zentivu – všechny shodné ze dne 20. 10. 2017 na totožné léčivé přípravky jako v předmětném celním prohlášení.

[62] Obdobně pro druhou část přestupku (ohledně dovozu dne 2. 1. 2018) je ve správním spise založen konosament ze dne 20. 12. 2017 vystavený pro žalobkyni společností Aktiv Ltd. Dále bylo žalobkyní doloženo potvrzení o převzetí tranzitního doprovodného dokladu TDD – A ze dne 2. 1. 2018 a tranzitní doprovodný doklad se Zentivou jako příjemcem zboží a žalobkyní jako odesílatelem ze dne 11. 1. 2018. Ve správním spise jsou dále zahrnuta celní prohlášení Zentivy ze dne 12. 1. 2018. Součástí spisu jsou též faktury ze dne 11. 1. 2018 vystavené žalobkyní pro Zentivu na léčivé přípravky, které byly součástí předmětného dovozu.

[63] Žalobkyně nesouhlasí s tím, že by předmětné léčivé přípravky uvedla na trh EU, neboť je dovezla jen v režimu tranzitu do České republiky, a poté je v režimu tranzitu předala (převedla) společnosti Zentiva, jež disponuje příslušným oprávněním. Současně žalobkyně argumentuje, že Zentivou deklarovaný způsob použití předmětných léčivých přípravků (výzkumné a vývojové účely spojené také s neklinickým testováním) vylučuje porušení zákona o léčivech. Žalovaný oproti tomu argumentoval, že léčiva lze do České republiky dopravit jen na základě povolení k výrobě, povolení podle § 77 odst. 1 písm. i) zákona o léčivech, popřípadě v režimu tranzitu, pokud jsou výrobky určeny k následnému prodeji do třetí země.

[64] Soud na základě uvedených podkladů dospěl k následujícím závěrům.

[65] V prvé řadě považuje za rozhodné, že na fakturách od Aktiv Ltd. i konosamentech je jako odběratel uvedena žalobkyně, nikoliv Zentiva. Byla to žalobkyně, kdo zakoupil léčivé přípravky u ruské společnosti, a to vlastním jménem, na vlastní účet a odpovědnost. Následně je svým jménem, na vlastní účet a odpovědnost Zentivě za úplaty prodala, přičemž ze správního spisu nevyplývá opak (například neobsahuje pověření od Zentivy

v podobě komisionářské nebo jiné smlouvy příkazního typu). Ze správního spisu rovněž nevyplývá, že by mezi Zentivou a Aktiv Ltd. existoval nějaký přímý vztah. Jednání žalobkyně tak naplnilo znaky obstarávání ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o léčivech, přinejmenším v podobě nákupu v zahraničí na své jméno a na svůj účet a dodávání (prodej léčiv) dalšímu subjektu, jakož i tím, že léčiva umístila ve svém skladu; pro doplnění lze uvést, že žalobkyně nemohla plnit (ostatně to ani sama netvrdí) roli zprostředkovatele humanitních léčivých přípravků ve smyslu § 5 odst. 13 zákona o léčivech. Pokud byla léčiva fyzicky přepravena z Ruské federace na území České republiky, lze na ně laicky nahlížet tak, že byla dovezena. Soud proto do jisté míry rozumí základnímu východisku správních orgánů, že to byla žalobkyně, kdo zboží dovezl.

[66] Pro účely projednávání věci je ovšem dále rozhodné, že žalobkyně zboží v České republice neuvedla do volného oběhu, ale dopravila je v celním režimu tranzitu. K samotnému fyzickému přesunu zboží tak přistupuje ještě další otázka, a to dopady celního tranzitního režimu. Pro posouzení věci je proto nezbytné posoudit, jestli pořízení zboží v režimu tranzitu, přestože došlo k fyzické přepravě, představuje dovoz léčiv ve smyslu zákona o léčivech. Jakkoli totiž jistě platí, že nelze směšovat procedury dle zákona o léčivech a celních předpisů, zároveň je není možné uměle oddělovat. Jsou to totiž celní předpisy, jež primárně určují, kdy je zboží propuštěno do volného oběhu a na zboží se hledí jako na zboží Unie, a kdy nikoli. Zákon o léčivech sice v § 3a odst. 10 sám stanoví, že uvedením léčivého přípravku na trh v České republice se mj. rozumí uskutečnění dovozu (za účelem distribuce léčiv), už ale nedefinuje pojem dovozu a v tomto ohledu nereflektuje jednotlivé celní režimy podle celních předpisů. Naopak, z dalšího ustanovení zákona o léčivech (§ 77 odst. 8) lze dovodit, že pořízení léčiv v režimu tranzitu není dovozem. Dané ustanovení totiž v rámci úpravy práv a povinností distributora stanoví, že pokud je léčivý přípravek získán přímo ze třetí země, nemusí distributor plnit určité povinnosti (od koho je možné léčiva pořídit, nebo že není nutné ověřit, zda nejsou padělané). Pokud zákon obsahuje takovou úpravu právě v § 77, jenž je označen rubrikou *Práva a povinnosti distributora* (který obecně není oprávněn léčiva dovážet), a pokud zákon nehovoří o dovozu, nýbrž o *získání* léčiv, lze dospět k závěru, že pořízení léčiv v rámci tranzitu není dovozem ani ve smyslu zákona o léčivech. Snížení standardů pro zacházení s léčivý by ostatně postrádalo logiku, pakliže by výrobky následně byly dodány na trh léčivých přípravků v České republice, resp. by s nimi zákon takový důsledek spojoval (již citovaný § 3a odst. 10 zákona o léčivech spojuje s dovozem léčiv jejich uvedení na trh).

[67] Ustanovení § 77 odst. 8 zákona o léčivech přitom bez dalšího nedopadá jen na situace, o nichž hovořil žalovaný, podle něhož je přípustné získat léčivé přípravky ze třetí země v režimu tranzitu, jen pokud nejsou určeny na trh EU (žalovaný vychází z toho, že režim tranzitu je určitou přechodnou fází, jež míří na případy, kdy jsou léčivé přípravky nakupovány za účelem jejich následného prodeje do třetí země). Z předmětného ustanovení takový závěr jednoduše nevyplývá – podmínka následné distribuce do třetí země zde není stanovena (ani z důvodové zprávy k zákonu č. 70/2013 Sb., jímž bylo toto ustanovení do zákona o léčivech vloženo, se nic takového nepodává; ta reaguje toliko na současně nově přijímaný odstavec sedmý). Soud tak musí vycházet z toho, že získání léčiv distributorem v režimu tranzitu lze považovat za zákonem předpokládané, a tedy aprobované, bez ohledu na to, zda je distributor následně „vyveze“ do třetí země, nebo zda jsou uvedeny na trh v EU (pokud je bez odpovídajícího povolení neuvede na trh on sám). V takovém případě se žalobkyně nemohla dopustit dovozu léčiv, neboť je získala právě v režimu tranzitu a v tomto režimu, aniž je uvedla do volného oběhu, je prodala společnosti Zentiva (což žalovaný nezpochybňuje). Přestože tak od počátku bylo zřejmým cílem vstupu léčivých přípravků jejich propuštění do volného oběhu v České republice, k tomu došlo v režii Zentivy, jež byla povinna splnit všechny povinnosti vztahující se k dovozu léčiv (a jakékoliv pochybení, pokud jde o dovoz, je tak nutné případně shledávat na straně Zentivy – v případě žalobkyně bylo možné dovozovat nanejvýš porušení povinností distributora, pokud by jednání žalobkyně naplnilo některou ze skutkových podstat přestupků distributora).

[68] Ostatně, argumentace žalovaného ohledně pořízení léčiva v režimu tranzitu a jeho následného prodeje do třetí země neodpovídá ani předpokladům tohoto celního režimu. Soud připomíná, že podle čl. 5 odst. 16 celního kodexu se rozlišuje propuštění do volného oběhu, zvláštní režimy a vývoz. Zvláštními režimy jsou mimo jiné vnější a vnitřní tranzit. Žalovanému lze přisvědčit potud, že smyslem tranzitu je pohyb zboží pod celním dozorem bez toho, aby bylo procleno – jedná se o pomyslnou přechodnou stanicí při jeho přemístění k celnímu úřadu určení, aniž bylo propuštěno do volného oběhu. Jde však o pohyb zboží v rámci území EU: vnější tranzit umožňuje *převahu zboží, které není zbožím Unie, mezi dvěma místy na celním území Unie, aniž by toto zboží [mj.]*

podléhalo dovoznímu clo (čl. 226 celního kodexu); vnitřní tranzit umožňuje za stanovených podmínek přepravu zboží Unie mezi dvěma místy na celním území Unie přes zemi nebo území mimo toto celní území beze změny jeho celního statusu (čl. 227 celního kodexu). Režim tranzitu tak bez dalšího nedopadá na případy pořízení zboží ze třetí země a jeho následného prodeje mimo území EU (výklad žalovaného k přípustnosti pořízení zboží distributorem v režimu tranzitu tak vyvolává pochybnosti už jen z toho důvodu, že dovážené zboží, které není zbožím Unie, tj. v rámci vnějšího tranzitu, musí být zásadně určeno na trh EU).

[69] Lze samozřejmě připustit, že ustanovení § 77 odst. 8 zákona o léčivech bylo skutečně zamýšleno pro případy, kdy dochází k získání léčiv a jejich následnému prodeji mimo trh EU. Tomu odpovídá právě i snížení standardů pro zacházení s léčivými, stejně jako užití pojmu *získán ze třetí země*. Tento pojem totiž ukazuje na vztah k čl. 85a směrnice 2001/83/ES, který se týká distribuce léčiv do třetích zemí a stanoví: *V případě distribuce léčivých přípravků do třetích zemí se nepoužijí články 76 a čl. 80 písm. c). Kromě toho se nepoužije čl. 80 písm. b) a ca)* [tato ustanovení odpovídají výše uvedeným výjimkám v § 77 odst. 8 zákona o léčivech], *jestliže je přípravek získán přímo ze třetí země, ale není dovezen. V tomto případě však distributoři zajistí, aby byly léčivé přípravky získány pouze od osob, které jsou oprávněny nebo zmocněny dodávat léčivé přípravky v souladu s platnými právními a správními předpisy dotčené třetí země. Pokud distributoři dodávají léčivé přípravky osobám ve třetích zemích, zajistí, aby byly dodávány pouze osobám, které jsou oprávněny nebo zmocněny získávat léčivé přípravky k jejich distribuci nebo vydávat tyto přípravky veřejnosti v souladu s platnými právními a správními předpisy dotčené třetí země.*

[70] Ve světle unijního práva tak lze pojem *získání ze třetí země* a výjimky upravené v § 77 odst. 8 zákona o léčivech spojovat právě s následnou distribucí mimo EU, pokud není přípravek dovezen. Český zákonodárce však takový způsob pořízení léčiv s následnou distribucí mimo EU výslovně nespojil, naopak je spojil s celním režimem tranzitu. Žalobkyně tak nelze klást k tíži (zřejmě) nevhodné provedení požadavků směrnice. Pokud žalobkyně léčiva z Ruska pořídila v režimu tranzitu a sama je na trh EU neuváděla (nejednalo se tak o zboží Unie), nelze hovořit o tom, že léčiva dovezla, byť ta nakonec byla na trh v České republice uvedena.

[71] Soud též podotýká, že řešená věc spadá do oblasti správního trestání a touto optikou je nutné nahlížet na výklad jednotlivých pojmů a institutů, s nimiž pracuje žalovaný. Žalobkyně bylo možné sankcionovat jen na základě jednoznačně stanovené povinnosti (zásada *nullum crimen sine lege certa*). To v projednávané věci splněno není, neboť z právní úpravy nelze jednoznačně dovodit, že pořízení léčiv distributorem v režimu tranzitu, aniž by byla tímto distributorem uvedena na trh, je dovozem ve smyslu zákona o léčivech. Jak vyplývá např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, č. 47/2014 Sb. ÚS, „*stát má povinnost co nejpřesněji formulovat právní předpisy a neučiní-li tak, nastal problém na jeho straně a musí proto jít k jeho tíži. [...] Nemůže se proto vůči adresátům právní regulace dovolávat toho, že jím vytvořená právní úprava je formulačně nedostatečná. Nabízí-li se výklad výhodný pro stát a další výhodný pro adresáty právní regulace, je třeba dát přednost výkladu ve prospěch adresátů právní regulace.*“ Přestože se v citované věci jednalo o trestní řízení, příkaz vykládat normu *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji) se musí plně uplatnit i ve správním trestání (k tomu viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2020, čj. 29 Af 47/2018-102, č. 4160/2021 Sb. NSS). I kdyby tedy soud výkladu žalovaného přiznal jistou relevanci, žalobkyně nelze trestat na základě jednání (získání léčiv v režimu tranzitu, aniž je sama v EU uvedla na trh), jež zákon bez dalšího upřesnění či omezení sám u distributorů předpokládá (a nezachází s ním jako s dovozem).

[72] Pro úplnost soud dodává, že nepřipustně zužující výklad pořízení léčiv v režimu tranzitu nemůže mít oporu ani v unijní legislativě, neboť vnitrostátní právo nelze v oblasti správního trestání vykládat eurokonformně (tzv. nepřímý účinek směrnice) v neprospěch jednotlivce (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, a zejména rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 As 16/2010-64, č. 2123/2010 Sb. NSS). Kromě toho směrnice 2001/83/ES s režimem tranzitu nijak nepracuje, ani podle unijního práva tak není zřejmé, že by se v případě získání léčiv v režimu tranzitu, pokud jsou tato následně uvedena na trh EU jiným subjektem, mělo jednat o dovoz léčiv (naopak směrnice v takovém případě sama hovoří o tom, že se o dovoz léčiv nejedná).

[73] Soud tak na základě dosavadního stavu věci uzavírá, že žalobkyně k pořízení léčivých přípravků z Ruska v režimu tranzitu oprávnění k dovozu léčiv nepotřebovala, neboť tato léčiva sama na trh neuváděla. Třetího přestupku se proto nedopustila a také v této části, tj. ve výroku II., muselo být napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaná, pokud nedospěje k závěru o změně právní kvalifikace,

řízení o tomto přestupku zastaví (to samozřejmě i v případě, že dojde k promlčení odpovědnosti žalobkyně za tento přestupek).

[74] Již jen na okraj dlužno doplnit, že se soud nezabýval možnými nedostatky, pokud jde o zacházení s léčivý v režimu tranzitu (krátkodobé uložení zboží mimo celní sklad), neboť správní orgány žalobkyně nevytýkaly (ve výroku svých rozhodnutí, ale explicitně ani v odůvodnění), že by léčiva dovezla v důsledku toho, že porušila podmínky tranzitu. Krátkodobé uskladnění ve skladu žalobkyně, nikoli celním skladu, označil Ústav za možné porušení celních předpisů (viz protokol o kontrole ze dne 8. 10. 2018), resp. tvrdil, že prostory by měly vyhovovat i požadavkům celních orgánů (s. 8 prvostupňového rozhodnutí), už z toho ovšem pro účely závěru o spáchání přestupku neučinil žádné další závěry. Pokud nadto celní orgány postup žalobkyně a Zentivy umožnily a zboží propustily nejprve do režimu tranzitu a poté z režimu tranzitu do režimu volného oběhu, je nutné vycházet z toho, že z pohledu celních předpisů byl takový postup v pořádku – z ničeho se tak nepodává, že by byla léčiva do volného oběhu uvedena dříve než Zentivou na základě jejího celního prohlášení. Bude na žalovaném, aby v tomto směru případně svou argumentaci rozvedl (např. i po konzultaci s celními orgány). Pouze z odkazu Ústavu na bod 9.3, resp. žalovaného na bod 5.9 Pokynů pro správnou distribuční praxi humánních léčivých přípravků⁶⁾ v tomto ohledu bez dalšího nic relevantního nevyplývá (tyto body se vztahují k vývozu do třetí země, resp. balení přípravků).

[75] Stejně tak se již soud v souvislosti s třetím přestupkem nezabýval druhou rovinou žalobní argumentace, upozorňující na účel použití léčivých přípravků Zentivou. Vzhledem k tomu, že se vůbec nejednalo o dovoz léčiv, je tato otázka již irelevantní. (...)

4495

Pobyt cizinců: poučení o možnosti podat žalobu proti sdělení o (ne)splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele

Řízení před soudem: prodloužení lhůty pro podání žaloby v důsledku chybějícího poučení

k § 42g odst. 9 a § 172 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 čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (v textu jen „směrnice“)

I. Správní žaloba proti sdělení podle § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je opravným prostředkem podle čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU. Povinností vnitrostátního orgánu je proto ve sdělení uvést poučení o možnosti podat opravný prostředek (správní žalobu) a lhůtu pro jeho podání.

II. Důsledkem chybějícího poučení o opravném prostředku proti sdělení podle § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je prodloužení běžné (třicetidenní) lhůty pro podání žaloby (podle § 172 odst. 1 téhož zákona) na lhůtu tříměsíční.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2023, čj. 43 A 108/2022-47)

⁶⁾ Pokyny Evropské komise ze dne 5. 11. 2013, č. 2013/C 343/01. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC1123\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC1123(01)&from=CS).

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 12/2017 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2741/16) a č. 14/2017 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3592/16); rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *van Duyn* (41/74), a ze dne 5. 4. 1979, *Ratti* (148/78).

Věc: A. A. proti Ministerstvu vnitra o změnu zaměstnavatele.

Žalovaný sděleními ze dne 20. 10. 2022 a ze dne 30. 11. 2022 oznámil žalobci, že nejsou splněny podmínky podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro jeho zaměstnávání na požadovaném pracovním místě. Žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. podanou dne 30. 12. 2022 se žalobce domáhal zrušení těchto sdělení u Krajského soudu v Praze.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobní námitky proti sdělení ze dne 20. 10. 2022 shledal zčásti důvodnými, a proto usnesením ze dne 5. 2. 2023 toto sdělení zrušil. Téhož dne pak vydal sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Tím také odpadl důvod, proč žalobce napadl žalobou sdělení ze dne 30. 11. 2022 (které bylo vydáno na základě totožného oznámení žalobce jako sdělení ze dne 20. 10. 2022). Podle žalovaného byl žalobce jeho postupem uspokojen, a navrhl proto postup podle § 62 s. ř. s.

Protože podmínky pro tento postup nebyly naplněny (žalovaný úmysl uspokojit žalobce neavizoval), vyzval krajský soud žalobce, aby sdělil, zda na podané žalobě trvá. Žalobce nejprve soudu sdělil, že ano. Následně však vzal žalobu v celém rozsahu zpět. Uvedl, že tak činí pro pozdější chování žalovaného, a to z důvodu vydání usnesení ze dne 5. 2. 2023.

Krajský soud v Praze řízení zastavil.

Z odůvodnění:

[5] Podle § 37 odst. 4 s. ř. s. *navrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl.*

[6] Podle § 47 písm. a) s. ř. s. *soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět; šlo-li však o společný návrh více osob, vezme předseda senátu toliko zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů usnesením na vědomí.*

[7] Soud nemá pochyb o projevu vůle žalobce, kterým v podání ze dne 21. 3. 2023 vzal žalobu v plném rozsahu zpět. Proto rozhodl podle § 47 písm. a) s. ř. s. o zastavení řízení.

[8] Soud dále posuzoval, zda má žalobce právo na náhradu nákladů řízení.

[9] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzala-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.* Soud proto musel posoudit, nakolik toto zpětvzetí bylo učiněno pro pozdější chování žalovaného ve smyslu § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.

[10] Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, čj. 3 As 43/2016-36, smyslem § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. „*je přiznat náhradu nákladů řízení žalobci, který podal žalobu důvodně a žalobu bere zpět, neboť v mezidobí došlo mimo soudní řízení ke změně situace, která fakticky odpovídá tomu, co žalobou požadoval.*“ Mezi chováním odpůrce a zpětvzetím návrhu na zahájení řízení musí být příčinná souvislost. Přitom je třeba posuzovat nejen to, zda v důsledku chování odpůrce po podání návrhu na zahájení řízení nastal stav, který navrhovatel podáním návrhu sledoval, nýbrž i to, zda návrh byl v okamžiku zahájení řízení důvodný. Hodnotí se jak splnění podmínek soudního řízení, tak důvodnost návrhu. Nepostačuje, že odpůrce učinil úkon, v jehož důsledku byl nastolen stav požadovaný návrhem na zahájení řízení, jestliže samotný návrh vznik takového stavu neopodstatňoval (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2741/16, č. 12/2017 Sb. ÚS, a sp. zn. III. ÚS 3592/16, č. 14/2017 Sb. ÚS).

[11] Soud dospěl k závěru, že žaloba je přípustná, včasná a byla též podána důvodně.

[12] Sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz např. usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Azs 56/2021-41, či rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2021, čj. 10 Azs 156/2021-28). Judikatura také dovodila, že i po novele zákona o pobytu cizinců účinné od 2. 8. 2021 není proti

sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele odvolání přípustné a žalobce se proti němu může bránit přímo správní žalobou (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 9. 2022, čj. 4 Azs 77/2022-25, či ze dne 26. 1. 2023, čj. 9 Azs 118/2022-32). Žaloba je tedy přípustná a podaná osobou k tomu oprávněnou.

[13] Ve vztahu k části žaloby napadající sdělení ze dne 20. 10. 2022 se soud dále zabýval otázkou její včasnosti.

[14] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat *do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*

[15] Zvláštní lhůta pro podání žaloby stanoví § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého *žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.*

[16] Žalobce nepochybně, že mu sdělení ze dne 20. 10. 2022 bylo doručeno fikcí dne 3. 11. 2022. Žaloba podaná dne 30. 12. 2022 tedy byla bezpochyby podaná po uplynutí třicetidenní lhůty podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobce nicméně namítá, že žalovaný nedostal své povinnosti poučit jej o možnosti podat proti sdělení správní žalobu vyplývající z čl. 8 odst. 2 směrnice. Lhůta pro podání žaloby tedy neuplynula žalobcovou vinou, ale v důsledku chybějícího poučení. Podle žalobce byla lhůta pro podání žaloby zachována, neboť v případě chybějícího poučení o lhůtě pro podání žaloby je žalobní lhůta tříměsíční (§ 240 odst. 3 o. s. ř., použitého na základě § 64 s. ř. s.).

[17] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice *v písemném oznámení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení jednotného povolení nebo rozhodnutí, kterým se jednotné povolení odmítá na základě požadavků stanovených unijním nebo vnitrostátním právem, je uvedeno odůvodnění.*

[18] Podle čl. 8 odst. 2 směrnice *proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení či o odnětí jednotného povolení je možné podat **opravný prostředek** v dotčeném členském státě v souladu s vnitrostátním právem. V písemném oznámení podle odstavce 1 je uveden **soud nebo správní orgán**, u kterého může dotčená osoba podat opravný prostředek, a **lhůta pro toto podání.***

[19] V rozsudku čj. 9 Azs 118/2022-33 Nejvyšší správní soud konstatoval, že správní žalobu proti sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je třeba považovat za opravný prostředek podle čl. 8 odst. 2 směrnice (viz bod 14 citovaného rozsudku). Povinností vnitrostátního orgánu (zde žalovaného) je tedy ve sdělení uvést poučení o možnosti podat opravný prostředek – žalobu ke správnímu soudu a lhůtu pro podání žaloby. Článek 8 odst. 2 směrnice nebyl do českého práva transponován (lhůtu pro provedení směrnice stanoví do 25. 12. 2014) a současně jde o bezpodmínečné, dostatečně jasné a přesné ustanovení. Žalobce se tedy v souladu se zásadou přímého účinku (rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *van Duyn*, 41/74, a ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78) může aplikace tohoto ustanovení ve své věci dovolávat.

[20] Soud na tomto místě pouze pro úplnost dodává, že nyní posuzovaná věc se liší od věcí řešených v rozsudcích ze dne 29. 11. 2019, čj. 5 Azs 392/2019-28, a ze dne 31. 3. 2020, čj. 1 Azs 470/2019-35, v nichž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z čl. 8 směrnice nevyplývá povinnost správního orgánu poučit o možnosti podat žalobu (a v jaké lhůtě) v rozhodnutích týkajících se zaměstnaneckých karet. V tam řešených věcech totiž bylo možno proti prvostupňovému rozhodnutí ministerstva brojit odvoláním, poučovací povinnost plynoucí z čl. 8 směrnice tak byla splněna poučením o možnosti podat odvolání (viz bod 20 rozsudku čj. 1 Azs 470/2019-35). Proti napadeným sdělením však odvolání podat nelze. Jediným opravným prostředkem ve smyslu citovaného článku směrnice, o kterém je správní orgán povinen účastníka řízení poučit, je proto správní žaloba.

[21] Soud se proto dále zabýval otázkou, jaké důsledky má absence poučení o opravném prostředku z hlediska plynutí žalobní lhůty. Soudní řád správní žádné pravidlo upravující prodloužení žalobní lhůty v případě chybějícího poučení v rozhodnutí správního orgánu neobsahuje. Je tomu tak zejména proto, že správní orgány obecně nemají povinnost adresáty rozhodnutí o možnosti podat správní žalobu poučovat (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 8 Afs 47/2007-90). Takové pravidlo neobsahuje ani směrnice či zákon o pobytu cizinců.

[22] Pravidlo obsažené v § 240 odst. 3 o. s. ř., kterého se dovolává žalobce nelze v řízení před správními soudy aplikovat na základě § 64 s. ř. s. Podle poslední citovaného ustanovení se totiž (nestanoví-li tento zákon jinak) použijí pro řízení ve správním soudnictví *přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu*. Ustanovení § 240 odst. 3 se však nachází v části **čtvrté** občanského soudního řádu.

[23] Chybějící pravidlo pro situace, kdy žalobce nebyl poučen o možnosti podat správní žalobu je mezerou v právu, kterou je možno vyplnit za použití *analogie iuris*, kterou v daném případě považuje soud za vhodný výkladový prostředek (byť jde o oblast práva veřejného), neboť vyplnění této mezery v právu jde ve prospěch žalobce. Soud se proto zaměřil na otázku, jak je obdobná situace (chybějícího poučení o opravném prostředku) řešena v jiných procesních předpisech. Tak § 204 odst. 2 věta druhá o. s. ř. stanoví, že *neobsahuje-li rozhodnutí poučení o odvolání, o lhůtě k odvolání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že odvolání není přípustné, lze podat odvolání do tří měsíců od doručení*. Standardní odvolací lhůta přitom činí 15 dnů (§ 204 odst. 1 o. s. ř.). Pro dovolací řízení občanský soudní řád stanoví, že *neobsahuje-li rozhodnutí poučení o dovolání, o lhůtě k dovolání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že dovolání není přípustné, lze podat dovolání do tří měsíců od doručení* (viz shora citovaný § 240 odst. 3 o. s. ř.). Standardní lhůta pro dovolání jinak činí dva měsíce (§ 240 odst. 1 o. s. ř.). Podle § 83 odst. 2 správního řádu *v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí*. Běžná odvolací lhůta činí 15 dnů (§ 83 odst. 1 správního řádu). Či podle § 110 odst. 1 daňového řádu *v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 102 odst. 1 písm. f) lze odvolání podat do 30 dnů ode dne doručení opravného rozhodnutí podle § 104, bylo-li vydáno, nejpozději však do 3 měsíců ode dne doručení rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje*. Běžně odvolací lhůta v daňovém řízení činí 30 dnů (§ 109 odst. 4 daňového řádu).

[24] Na základě shora uvedeného lze tedy uzavřít, že procesní předpisy s chybějícím poučením o možnosti podat opravný prostředek spojují důsledek spočívající v prodloužení běžné lhůty pro podání takového opravného prostředku. Takto prodloužená lhůta přitom standardně činí 3 měsíce (resp. 90 dnů v případě správního řádu), a to bez ohledu na délku „základní“ lhůty pro podání opravného prostředku.

[25] Aplikuje-li soud výše uvedené závěry na projednávanou věc, je nutno uzavřít, že chybějící poučení o opravném prostředku ve smyslu čl. 8 odst. 2 směrnice vedlo k prodloužení třicetidenní žalobní lhůty, a to na lhůtu tříměsíční. Soud zvolil tříměsíční lhůtu obsaženou v občanském soudním řádu, nikoli lhůtu 90 dnů podle správního řádu, neboť občanský soudní řád je procesním předpisem upravujícím postup soudů, a je tedy oproti správnímu řádu svou povahou bližší soudnímu řádu správnímu.

[26] Soud dodává, že se zabýval také možností aplikace obecné dvouměsíční lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Ta ale podle názoru soudu za dané situace použitelná není. Jak soud vysvětlil výše, důsledkem porušení poučovací povinnosti ohledně možnosti podání opravného prostředku je jisté beneficium pro účastníka řízení, které spočívá v prodloužení obecné (základní) lhůty pro podání opravného prostředku, čímž je zaručeno, že po určitou dobu nebude návrh odmítnut pro opožděnost, a tím nedojde k porušení práva na spravedlivý proces. Aplikací žalobní lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. by se účastníku řízení žádného beneficium nedostalo, neboť jde (stejně jako v případě lhůty podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) o obecnou (základní) žalobní lhůtu. Je totiž věcí vnitrostátního práva, že pro podání žaloby proti rozhodnutím vydaným podle zákona o pobytu cizinců stanoví zkrácenou žalobní lhůtu. Stejně tak by totiž mohl zákon i v těchto případech předepisovat obecnou dvouměsíční lhůtu, přičemž v případě absence poučení by k žádnému prodloužení lhůty nedošlo.

[27] Nad rámec nutného však soud konstatuje, že i kdyby se uplatnila „pouze“ základní dvouměsíční lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s., byla by i v takovém případě žaloba proti sdělení ze dne 20. 10. 2022 včasná.

[28] Žaloba proti sdělení ze dne 20. 10. 2022, které bylo žalobci doručeno dne 3. 11. 2022, podaná dne 30. 12. 2022 je tedy včasná.

[29] Pro pořádek pak soud doplňuje, že žaloba proti sdělení ze dne 30. 11. 2022 je také včasná, neboť byla podána dne 30. 12. 2022, tedy v zákonem o pobytu cizinců předpokládané třicetidenní lhůtě.

[30] K otázce důvodnosti podané žaloby soud konstatuje, že v části mířící proti sdělení ze dne 20. 10. 2022 by žaloba byla důvodná. Žalovaný tímto rozhodnutím sdělil žalobci, že nesplnil podmínky pro změnu zaměstnavatele, neboť nepředložil k oznámení o změně zaměstnavatele doklad prokazující jeho odbornou způsobilost. Na pracovní pozici zámečníka je podle Národní soustavy povolání potřeba doložit svářečský průkaz. Žalobce v žalobě namítal, že svářečský průkaz předkládat nemusel, neboť jeho budoucí zaměstnavatel nepožadoval po žalobci, aby disponoval dokladem prokazujícím jeho svářečské dovednosti. Je to přitom budoucí zaměstnavatel, kdo určuje požadavky na budoucí zaměstnance, nikoli správní orgán.

[31] Tento žalobní bod by byl důvodný, neboť pracovní místo uvedené v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnančeské karty pod číslem 19 640 080 724 bylo ohlášeno na pracovní pozici zámečníka, která je zařazena v rámci klasifikace CZ_ISCO do kategorie „Provozní zámečníci a údržbáři“ (722223). Z ničeho však nevyplývá, že by zámečník k výkonu své práce potřeboval svářečský průkaz, resp. že by nutně musel provádět sváření kovových materiálů. Rozsah činností, které zámečník podle Národní soustavy povolání provádí je poměrně rozsáhlý a není rozhodně omezen pouze na sváření kovů. Údaje uvedené v Národní soustavě povolání nadto mají pouze indikativní charakter, navíc pro výkon práce provozního zámečníka není stanovena žádná kvalifikační způsobilost. Ani žalobcům budoucí zaměstnavatel svářečský průkaz v požadavcích na odbornou způsobilost nevyžadoval (uvedl pouze, že svářečský průkaz pro pálení a rovnání autogenem není podmínkou, ale výhodou). Důvodnost žalobcových argumentů ostatně uznal i žalovaný, který usnesením ze dne 5. 2. 2023 sdělení ze dne 20. 10. 2022 právě ze shora uvedených důvodů zrušil.

[32] Soud pak již nepovažoval za nutné se podrobněji věnovat otázce důvodnosti žaloby v části mířící proti sdělení ze dne 30. 11. 2022. Účelem podané žaloby jako celku bylo, aby žalovaný vydal sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele na základě oznámení podaného dne 25. 8. 2022. V důsledku chování žalovaného (který usnesením ze dne 5. 2. 2023 sdělení ze dne 20. 10. 2022 zrušil a současně vydal sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele) po podání žaloby nastal stav, který žalobce jejím podáním sledoval, a žaloba vznik takového stavu opodstatňovala. Nelze přitom pominout těsnou věcnou souvislost napadených sdělení. Žalobce podal druhé (obsahově totožné) oznámení, neboť ve vztahu k prvnímu oznámení žalovaný dospěl k (nezákonnému) závěru ohledně nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Nepostupoval-li by tedy žalovaný nezákonně, nemusel by žalobce podávat druhé oznámení, kterým hodlal řešit svůj pobytový status a následně brojit správní žalobou i proti sdělení ze dne 30. 11. 2022. Za situace, kdy soud dospěl k závěru, že žaloba proti sdělení ze dne 20. 10. 2022 by byla důvodná, by již postrádalo praktického smyslu věnovat se otázce důvodnosti žaloby ve vztahu ke sdělení ze dne 30. 11. 2022, neboť to by zrušením sdělení ze dne 20. 10. 2022 fakticky pozbylo významu. Ostatně sám žalovaný ve vyjádření k žalobě deklaroval, že vydáním usnesení ze dne 5. 2. 2023 odpadl důvod, proč žalobce napadl žalobou sdělení ze dne 30. 11. 2022.

[33] Soud tedy shrnuje, že z hlediska meritorního přezkumu by žaloba byla úspěšná. V projednávané věci je zřejmé, že žaloba byla podána důvodně, jelikož žalovaný dospěl k nesprávnému závěru o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Za této situace lze zpětvzetí žaloby v důsledku následného zrušení sdělení ze dne 20. 10. 2022 a vydání sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele považovat za učiněné z důvodu pozdějšího chování žalovaného ve smyslu § 60 odst. 3 s. ř. s. Soud neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro nepřiznání náhrady nákladů řízení.

Školství: povinnost veřejné vysoké školy vydat doklady o absolvování studia s aktuálními osobní údaji absolventa po provedené změně pohlaví

k § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb., o některých dokladech o vzdělání (v textu jen „vyhláška č. 3/2015 Sb.“)

k § 57 odst. 1 písm. c) a f) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Veřejná vysoká škola je na základě analogické aplikace § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb., o některých dokladech o vzdělání, povinna vydat na žádost svému absolventovi vysokoškolský diplom a jeho dodatek [jakožto doklady o absolvování studia ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) a f) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách] obsahující aktuální osobní údaje absolventa, pokud k jejich změně došlo v důsledku prodělané změny pohlaví.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 18. 4. 2023, čj. 60 A 76/2021-89)

Prejudikatura: č. 1953/2009 Sb. NSS, č. 2114/2010 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS a č. 4468/2023 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 116/2008 Sb.; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 7. 2002, *Christine Goodwin proti Spojenému království* (stížnost č. 28957/95), a rozsudky ze dne 12. 6. 2003, *Van Kück proti Německu* (stížnost č. 35968/97), ze dne 23. 5. 2006, *Grant proti Spojenému království* (stížnost č. 32570/03), a ze dne 11. 9. 2007, *L. proti Litvě* (stížnost č. 27527/03).

Věc: M. S. M. proti Univerzitě Palackého v Olomouci o vydání osvědčení – vysokoškolského diplomu a dodatku.

V této věci Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci řešil právní otázku, zda je veřejná vysoká škola povinna vydat absolventovi nový vysokoškolský diplom včetně jeho dodatku s novými osobními údaji v případě, že absolvent podstoupí změnu pohlaví, v důsledku které se změní jeho osobní údaje.

Žalobce ještě jako M. M. v roce 2003 absolvoval na Filozofické fakultě Univerzity Palackého bakalářský studijní program *Mediální a komunikační studia* a v roce 2008 na téže fakultě absolvoval magisterský studijní program *Psychologie*. Poté podstoupil změnu pohlaví a změnil si jméno na M. S. M. V roce 2020 se obrátil na studijní oddělení Filozofické fakulty s žádostí o vydání stejnopisů svých vysokoškolských diplomů tak, aby odpovídaly jeho nové identitě po změně pohlaví. Ze studijního oddělení obdržel e-mailovou zprávu, z níž vyplývalo, že jeho žádosti nelze vyhovět, protože pro vydání stejnopisů diplomů neexistuje opora v zákoně. Téhož dne se s totožnou žádostí obrátil e-mailovou zprávu na rektora žalované. Poté obdržel e-mail od vedoucí oddělení pro studium, z něhož se podávalo, že žalovaná žádosti nemůže vyhovět s odkazem na absenci právní úpravy. Žalobce se obrátil s totožnou žádostí na akademický senát žalované s prosbou o stanovisko a doporučení studijnímu oddělení. Následně rektor žalované sdělil žalobci přípisem, že po opětovně provedené analýze setrval na závěru, že stejnopisy diplomů se změněnými identifikačními údaji nelze žalobci vydat.

U krajského soudu se žalobce bránil žalobou proti nečinnosti. Tvrdil, že žalovaná mu odmítá vydat diplomy s aktuálními osobními údaji, v důsledku čehož je nucen, aby při prokazování dosaženého vzdělání vždy odhalil svou původní identitu a vystavoval se případné diskriminaci. Podle žalobce žalovaná při vydávání vysokoškolských diplomů vystupuje jako správní orgán, proto je její povinností šetřit práva osob nabytá v dobré víře a podle možností vyjít dotčeným osobám vstříc. Oprávněný zájem žalobce představuje možnost prokázat se dokladem o nejvyšším dosaženém vzdělání a věnovat se profesi, která odpovídá jeho vzdělání. Žalobce byl toho názoru, že právní řád a relevantní judikatura dávají žalované možnost, jak jeho požadavku vyhovět. Zákon o vysokých školách sice neupravuje postup při vydávání opisů a stejnopisů vysokoškolských diplomů v případě změny jména, příjmení nebo rodného čísla absolventa, to ale neznamená, že by pro vydání diplomu v takovém případě chyběl právní rámec. Podle žalobce existuje ohledně této otázky mezera v právu a žalovaný měl analogicky aplikovat § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb., který upravuje postup při vydávání opisů a stejnopisů dokladů o ukončení studia na školách při změnách osobních údajů absolventů. Analogie je sice obecně ve veřejném právu problematická, protože veřejné právo stojí na zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, nicméně izolované setrvání na této zásadě by mohlo vést k diskriminaci a nespravedlnosti. Proto je doktrínou i právní praxí připuštěna analogie ve prospěch adresáta veřejné správy. To byl přesně tento případ. Žalobce proto navrhl, aby soud přikázal žalované vydat stejnopisy vysokoškolských diplomů a dodatků k nim, které by osvědčovaly, že absolvoval uvedené studijní programy a současně by obsahovaly jeho aktuální osobní údaje, zejména jméno M. S. M.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě poukázala na to, že nemůže být nečinná, protože vždy na žádost žalobce reagovala, pouze nevyhověla jeho návrhu. Zdůraznila, že základní zásady činnosti správních orgánů mají své limity. Žalovaná totiž na základě čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) smí činit jen to, co jí zákon dovolí. Ve věci nejde o vydání opisu či stejnopisu, tyto totiž musí být stejné jako originál. Žalobce žádá o vydání nového diplomu. To ale nemá oporu v zákoně o vysokých školách. Také zákonodárce si je tohoto

problému vědom a připravuje novelu zákona, která teprve takový postup umožní. Podle žalované není možné analogicky aplikovat vyhlášku č. 3/2015 Sb.

Žalobce v replice odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že vysokoškolský diplom osvědčuje pouze faktický stav, nezakládá absolventovi žádná práva ani povinnosti, má toliko povahu osvědčení ve smyslu § 154 správního řádu, které osvědčuje dosažení určitého stupně vzdělání, nikoliv identitu osoby. V této věci se změnila identita osoby, nikoliv fakt, že žalobce daného stupně vzdělání dosáhl. Podle žalobce byl na věc subsidiárně aplikovatelný správní řád, což dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015-58. Na věc tedy bylo možné aplikovat § 155 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že pokud je správní orgán požádán o vydání osvědčení a jsou-li splněny stanovené předpoklady, správní orgán úkon bez dalšího provede. Žalobce řádně doložil podklady osvědčující změnu jména v souvislosti se změnou pohlaví a žalovaná tak měla veškeré potřebné podklady. Žalobce rovněž poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2022, čj. 10 A 77/2022-39, ve kterém soud nařídil jiné univerzitě vydat vysokoškolský diplom s aktuálně platným příjmením absolventa, který si jej změnil z důvodu hanlivosti. Žalobce též nabyl legitimní očekávání, že jeho žádosti bude vyhověno, protože jiné vysoké školy v podobných případech nové diplomy vydávají.

Žalovaná v dalším vyjádření poukázala na to, že v případech jiných dokladů vydávaných správními orgány, které mají formu osvědčení, zákon upravuje proceduru, jak má být při vydávání nových dokladů postupováno. Považovala jen za stěží představitelné, že by u vysokoškolských diplomů měla být celá věc vyřešena jen výkladem. Analogickou aplikaci § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb. odmítl i Městský soud v Praze v žalobcem zmíněném rozsudku. Ten podle žalované navíc zcela popíral zásadu, dle které může veřejná moc činit jen to, co jí zákon umožňuje. Nicméně tento rozsudek se týkal zcela odlišné věci a nebylo možné jej vůbec aplikovat na žalobcův případ. Žalovaná rovněž netušila, jaké podklady by musely být pro vydání nového diplomu zadatelem doloženy. To nestanoví právní úprava ani správní praxe. Ta by se musela teprve vytvořit. I kdyby mělo být analogicky postupováno podle vyhlášky č. 3/2015 Sb., pak by měl být žalované předložen prvopis diplomu a doklady týkající se změny jména, příjmení a rodného čísla. Žalobce předložil žalované jen úředně ověřenou kopii stanoviska odborné komise k žádosti o provedení změny pohlaví chirurgickým zákrokem na jméno A. M., prostou kopii rodného listu na jméno M. S. M. a prostou kopii občanského průkazu na totéž jméno. Žalovaná tak ani nemá postaveno na jisto, že žalobce je skutečně stejná osoba jako M. M.

U jednání žalobce uvedl, že k jeho žádosti byly přiloženy kopie jeho vysokoškolských diplomů vydaných na jméno M. M. V průběhu času se žalované několikrát dotazoval na to, jaké doklady by měl doložit, avšak žalovaná mu nebyla schopna na tuto otázku odpovědět. Krajský soud dále u jednání provedl k důkazu výpis z matriční knihy. Z něj zjistil, že v knize narození bylo zapsáno narození dítěte ženského pohlaví se jménem M. M. Poté byly provedeny dodatečné matriční zápisy, na jejichž základě bylo změněno jméno žalobce na A. současně se změnou příjmení do mužského tvaru, posléze (po provedení chirurgické změny pohlaví) bylo změněno pohlaví na mužské, rodné číslo a jméno na M. S.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl, že žalovaná je povinna vydat žalobci vysokoškolské diplomy o absolvování studia včetně dodatků těchto diplomů původně vydaných s tehdejšími osobními údaji žalobce, zejména jménem M. M., s novými osobními údaji žalobce, tj. zejména jménem M. S. M.

Z odůvodnění:

(...) [14] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*

[15] Žalobou na ochranu proti nečinnosti se může žalobce domoci toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, nebo osvědčení. Domáhá-li se žalobce vydání rozhodnutí ve věci samé, soud se zjednodušeně řečeno zabývá pouze tím, zda má žalovaný správní orgán povinnost takové rozhodnutí vydat a zda je s jeho vydáním nečinný. Pokud soud shledá na straně správního orgánu nečinnost, nařídí mu vydat rozhodnutí, aniž by jakkoliv předjímal jeho obsah. V případech žaloby požadující vydání osvědčení

je však situace jiná. Podle § 155 odst. 3 správního řádu totiž platí, že *pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly*. Oproti nečinnosti při vydávání rozhodnutí je rozdíl v tom, že ani samotné osvědčení ani sdělení o tom, že nelze vydat ve smyslu citovaného ustanovení, nejsou přezkoumatelné soudem. Proto se lze domáhat jedině vydání osvědčení o konkrétním obsahu (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 Ans 4/2009-63). Podstata nečinnosti zde proto nespočívá v absenci reakce správního orgánu, ale v nevydání požadovaného osvědčení v situaci, kdy na to má adresát právní nárok (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS). Soud tedy musí posoudit nejen vlastní nečinnost správního orgánu, ale i skutečnost, zda má žalobce nárok na vydání osvědčení o určitém obsahu. Soud následně buď přikáže osvědčení vydat, nebo žalobu zamítne (srov. Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 691 až 692).

[16] Podle § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách platí, že *dokladem o ukončení studia a o získání příslušného akademického titulu je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu*.

[17] Z ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) a f) zákona o vysokých školách vyplývá, že mezi doklady o absolvování studia se řadí vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu. *Vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu jsou veřejnými listinami, které jsou opatřeny státním znakem České republiky spolu s uvedením označení příslušné vysoké školy a akademického titulu, který je udělován; vysoká škola je vydává zpravidla při akademickém obřadu* (§ 57 odst. 7).

[18] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vysokoškolský diplom a stejně tak dodatek k diplomu mají charakter osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu. Jejich vydáním vysoká škola, jakožto správní orgán, úředně potvrzuje skutečnost, že osoba, které je diplom vydán, absolvovala konkrétní studijní program a získala příslušný akademický titul. Vysokoškolským diplomem se absolventu nezakládají žádná práva či povinnosti, resp. není jím deklarováno, že určitá práva nebo povinnosti má. Osvědčuje se pouze faktický stav (srov. rozsudek čj. 2 As 170/2015-58).

[19] Zbývá posoudit, zda měla žalovaná povinnost žalobci na základě jeho žádosti vydat nové vysokoškolské diplomy a dodatky k nim, které by obsahovaly aktuální osobní údaje žalobce, k jejichž změně došlo v důsledku změny pohlaví žalobce. Pro úplnost lze uvést, že žalobcova žádost vskutku směřuje k vydání nových diplomů, nikoliv jejich stejnopisů. Ty totiž musí být shodné s originály. Tato skutečnost však pro posouzení věci nemá význam.

[20] Ze shora uvedených ustanovení zákona o vysokých školách vyplývá, že vysoká škola disponuje pravomocí k vydání vysokoškolského diplomu. Zákon o vysokých školách však výslovně neupravuje povinnost vysoké školy vydat na požádání nový diplom s aktuálními údaji absolventa, dojde-li k jejich změně. Krajský soud se proto zabýval tím, zda se ohledně této otázky nejedná o tzv. mezeru v právu, kterou by bylo možné vyplnit prostřednictvím analogie, jak namítal žalobce.

[21] Analogií se obecně rozumí řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných a právní nauka i judikatura rozlišují *analogii legis* a *analogii iuris*. *Analogie legis* spočívá v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější. *Analogie iuris* spočívá v aplikaci právních principů a hodnot obsažených v určitém právním odvětví nebo právním řádu jako celku (Boguszak, J.; Čapek, J.; Gerloch, A. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2004, s. 184). Analogií je však možné využít jen v případech tzv. mezer v zákoně.

[22] Problematikou mezer v zákoně a dotvářením práva se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS. V něm uvedl, že mezeru v zákoně nastává tehdy, pokud zákonodárce neval v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou vlastní právnímu řádu jako celku. Lze jí rozumět rozpor s teleologickým pozadím celého právního řádu. Teleologická mezeru v zákoně obecně připoustí její vyplnění, a to podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí. Je také nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O pravou mezeru se jedná, pokud „*aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS). Obsahem nepravé mezery je „*neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu*“

rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů“ (nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb.). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou a nevědomou. O vědomou mezeru se jedná, je-li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu. Uvedené lze proto shrnout tak, že „mezerou v zákoně, kterou lze řešit cestou dotváření práva, se rozumí protiplánová neúplnost zákona“ (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2023, čj. 9 As 193/2022-35, č. 4468/2023 Sb. NSS).

[23] Právní úprava vysokého školství je upravena odděleně od vzdělávání na základních, středních a vyšších odborných školách. To je upraveno v zákoně č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Ten rovněž upravuje pravomoc škol a školských zařízení k vydávání dokladů, kterými se osvědčuje ukončení základního, středního a vyššího odborného vzdělávání. Školský zákon obdobně jako zákon o vysokých školách toliko stanoví, co je tímto dokladem a jaké má náležitosti. Jedná se o vysvědčení, výuční list a diplom o absolutoriu (srov. § 51, § 54, § 72 a § 101). Nic bližšího školský zákon neupravuje. Nicméně v § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb., která školský zákon provádí, je pravomoc škol a školských zařízení blíže rozvedena. Podle tohoto ustanovení platí, že *pokud se stejnopis vydává z důvodu změny jména, příjmení nebo rodného čísla, uvede se na stejnopisu jméno a příjmení žadatele a jeho rodné číslo podle stavu ke dni vydání stejnopisu. K žádosti o vydání stejnopisu se přiloží prvopis vysvědčení, výučního listu nebo diplomu o absolutoriu a doklady o změně jména, příjmení a rodného čísla. Změna jména nebo příjmení se dokládá rozhodnutím příslušného správního úřadu o povolení změny jména a příjmení, popřípadě jeho úředně ověřeným opisem. Změna rodného čísla se dokládá v souladu s jiným právním předpisem.*

[24] Proces změny pohlaví je z hlediska poskytování zdravotních služeb upraven v § 21 a násl. zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách. Na něj pak navazuje úprava v zákoně č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, a v zákoně č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Po úspěšném absolvování změny pohlaví dochází ke změně jména, příjmení, k dodatečnému matričnímu zápisu a ke změně rodného čísla (srov. § 17a a § 72 odst. 5 zákona o matrikách a § 17 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel). Z uvedeného vyplývá, že změna osobních údajů v důsledku změny pohlaví spadá pod případy, ve kterých lze vydat stejnopisy dokladů o ukončení vzdělání ve smyslu ustanovení § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb. To totiž jednotlivé důvody změny osobních údajů nerozlišuje. Obdobně ustanovení se v právních předpisech upravujících vysoké školství nevyskytuje.

[25] Proces změny pohlaví je prováděn u pacientů s poruchou transsexuální identifikace (srov. § 21 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách). Bez možnosti vydání dokladů obsahujících novou identitu jsou tyto osoby při hledání zaměstnání a s tím spojeného prokazování nejvyššího dosaženého vzdělání nuceny odhalovat nejtímnější zákoutí své osobnosti, nebo si hledat zaměstnání, při kterém nebude vyžadováno vysokoškolské vzdělání, a které proto nebude odpovídat jejich možnostem a schopnostem. Jedná se o závažný problém dosahující dle názoru soudu až ústavněprávní roviny, protože absencí právní úpravy týkající se výměny dokladů o nejvyšším dosaženém vzdělání tak, aby odpovídaly nové identitě, dochází k nepřiměřenému zásahu zejména do práva na soukromý a rodinný život a lidskou důstojnost zaručené čl. 10 Listiny. Současně je nutné říct, že *transgender* osoby jsou uvedeným jednáním značně znevýhodněny oproti osobám, které změnu pohlaví neprodělaly. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že *transgender* osoby by měly požívat stejných práv na osobní rozvoj, duševní pohodu a obecně soukromý život ve stejné míře, jako jej požívají ostatní osoby. Evropský soud pro lidská práva dokonce zastává názor, že státy mají povinnost přijmout takovou úpravu, která *transgender* osobám umožní změnit jejich osobní údaje tak, aby odpovídaly nové identitě. Jedná se o pozitivní závazek k naplnění práv zaručených v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudek velkého senátu ze dne 11. 7. 2002, *Christine Goodwin proti Spojenému království*, stížnost č. 28957/95, a rozsudky ze dne 12. 6. 2003, *Van Kück proti Německu*, stížnost č. 35968/97, ze dne 23. 5. 2006, *Grant proti Spojenému království*, stížnost č. 32570/03, nebo ze dne 11. 9. 2007, *L. proti Litvě*, stížnost č. 27527/03). Zákonodárci si zjevně této povinnosti byl vědom, a tak do právního řádu zakotvil právní úpravu, dle níž dochází po změně pohlaví k dodatečnému matričnímu zápisu, ke změně osobních údajů, k vydání nových dokladů prokazujících totožnost osoby [srov. § 11 písm. b) ve spojení s § 34 odst. 2 zákona č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech], dokladů umožňujících řízení motorového vozidla [srov. § 108 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních

komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)] a vydání nových dokladů o absolvování základního, středního a vyššího odborného vzdělání (viz výše).

[26] Ve světle uvedeného nelze vůbec pochybovat o tom, že absence právní úpravy, která by umožňovala *transgender* osobám změnu osobních údajů na vydaných vysokoškolských diplomech a jejich dodatcích, představuje nepravou a nechtěnou mezeru v právu, již je nutné vyplnit pomocí analogie. Její použití je ve správním právu hmotném sice problematické s ohledem na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zakotvenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, nicméně tato zásada nepředstavuje absolutní zákaz užití analogie ve veřejném právu. Uvedený ústavní princip totiž není jediný, na kterém je český ústavní pořádek vystavěn, proto je nutné jej vyložit ve světle ostatních principů, zejména pak principu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něžž platí, že *Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*. Použití analogie ve veřejném právu proto nebude nepřijatelné, pokud její užití bude jednoznačně ku prospěchu adresáta veřejné moci (srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 164 až 166, a judikaturu tam uvedenou).

[27] Soud dospěl k závěru, že prostřednictvím *analogie legis* je nutné na danou věc aplikovat ustanovení, které upravuje situaci nejbližší, kterým je žalobcem zmíněný § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb. Krajský soud nesdílí názor Městského soudu v Praze vyjádřený v rozsudku čj. 10 A 77/2022-39 o tom, že by předmětné ustanovení nebylo možné analogicky aplikovat na vydání vysokoškolského diplomu. Podle názoru zdejšího soudu je právní úprava v zákoně o vysokých školách a ve školském zákoně, pokud jde o vydávání dokladů o absolvování vzdělání, vystavěna na podobných principech. Oba zákony vždy jen upravují konkrétní typ dokladu a jeho náležitosti. Bližší úprava je pak přenechána prováděcímu předpisu. Ten však v případě zákona o vysokých školách zkrátka chybí.

[28] Krajský soud souhlasí s žalovanou v tom, že zásadní bylo vyřešení otázky, zda byl žalobce skutečně absolventem Univerzity Palackého. Tato skutečnost byla v řízení prokázána. Vydávání vysokoškolských diplomů a dodatků k nim je ve smyslu správního řádu vydáváním osvědčení podle § 154 a násl. správního řádu. Na tuto činnost se nepochybně vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, zejména pak § 3 správního řádu, který správním orgánům ukládá zjistit *stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2*. K prokázání potřebných otázek pak mohou být využity jakékoliv důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci (přiměřeně srov. § 51 odst. 1 za užití § 154 správního řádu). Žalobce podle názoru soudu již v rámci komunikace s žalovanou prokázal bez důvodných pochybností, že je tatáž osoba jako M. M., která je dvojnásobnou absolventkou Univerzity Palackého. Žalobci nelze rozhodně klást k tíži, že žalované nepředložil originály vydaných diplomů a dodatků k nim. Žádný právní předpis mu to neukládal a ani žalovaný je nepožadoval. Rozhodné skutečnosti, tedy změnu pohlaví a s tím spojenou změnu osobních údajů, žalobce prokázal.

[29] Na základě shora uvedeného hodnotí krajský soud námitku týkající se mezery v právu jako důvodnou. Pro nadbytečnost se soud dalšími námitkami žalobce nezabýval. (...)

Zaměstnanost: prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením

k § 78a odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

k § 41 správního řádu

Nedodržení lhůty k podání žádosti o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78a odst. 4 věty první zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, lze prominout postupem dle § 41 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2023, čj. 9 Ads 63/2023-29)

Prejudikatura: č. 3324/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07) a č. 74/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2843/18).

Věc: Příležitosti bez bariér, s. r. o., proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně dne 4. 11. 2020 doručila Úřadu práce České republiky – krajské pobočce pro hlavní město Prahu žádost o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce (§ 78a zákona o zaměstnanosti) za 3. čtvrtletí roku 2020. Současně požádala o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu. Uvedla, že v důsledku diagnostiky onemocnění COVID-19 dne 20. 10. 2020 u jednatele a následné karantény nařízené zaměstnancům došlo k narušení jejího administrativního chodu. Těsně před nařízením karantény v zájmu dodržet lhůtu pro podání žádosti o příspěvek (končící dnem 31. 10. 2020) nedopatřením odeslala žádost Zdravotní pojišťovně Ministerstva vnitra. Toto nedopatření nebylo možné napravit během nařízené karantény, nýbrž až po jejím ukončení dne 4. 11. 2020, kdy bezodkladně zajistila řádné odeslání žádosti.

Úřad práce podle § 78a odst. 8 písm. b) zákona o zaměstnanosti příspěvek žalobkyni neposkytl. Ve svém rozhodnutí uvedl, že žalobkyně mu nedoručila písemnou žádost o příspěvek ve lhůtě stanovené § 78a odst. 4 tohoto zákona, kterou nelze prominout. Žádosti o zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu proto nevyhověl. Žalovaný se v rozhodnutí o odvolání s těmito závěry ztotožnil a konstatoval, že bylo zcela na žalobkyni, aby si řádně zajistila splnění všech zákonných podmínek pro poskytnutí příspěvku.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten v rozsudku ze dne 30. 1. 2023, čj. 18 Ad 3/2021–61, dospěl k závěru, že správní orgány pochybily, odmítly-li posoudit žádost o prominutí zmeškání lhůty. Jakkoliv se lhůta dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti může jevit jako hmotněprávní a prekluzivní, její zmeškání lze prominout postupem dle § 41 správního řádu. Proto městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl, že závěr městského soudu prolamuje dlouhodobé rozlišování mezi hmotněprávními a procesněprávními lhůtami, neboť na lhůtu stanovenou hmotněprávním předpisem aplikuje úpravu procesního práva zakotvenou v § 41 správního řádu. Dle stěžovatele je z teleologického výkladu zřejmé, že se jedná o lhůtu hmotněprávní, jejíž zmeškání má za následek zánik nároku na příspěvek.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s argumentací městského soudu. Nadto uvedla, že ve formalistickém přístupu stěžovatele není nijak zohledněn veřejný zájem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jakož i skutečnost, že k pozdnímu doručení žádosti o příspěvek došlo vlivem pandemie onemocnění COVID-19. Prominutí zmeškání lhůty o pouhých 4 dny má pro stát nepoměrně menší dopad, než jaký má nepříznivý příspěvek za celé vykazované období pro žalobkyni.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [14] Dle § 78a odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti se *zaměstnavateli, se kterým Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů.*

[15] Dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti se *příspěvek poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele, která musí být krajské pobočce Úřadu práce doručena nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí příslušného kalendářního čtvrtletí.*

[16] Dle § 41 odst. 1 správního řádu se navrácením v předešlý stav rozumí *prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.* V souladu s § 41 odst. 4 správního řádu *správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*

[17] Podstatou sporu v projednávané věci je otázka, zda lze postupem dle § 41 správního řádu prominout zmeškání lhůty pro podání žádosti o příspěvek stanovené § 78a odst. 4 větou první zákona o zaměstnanosti.

[18] Vzhledem k tomu, že § 41 odst. 1 je součástí části druhé správního řádu upravující „obecná ustanovení o správním řízení“, systematickým výkladem nelze dojít k jinému závěru, než že „úkonem“ ve smyslu § 41 odst. 1 správního řádu je třeba rozumět toliko úkony účastníků správního řízení. Postupem dle § 41 správního řádu lze tak prominout zmeškání jen takových úkonů, k jejichž vykonání jsou z povahy věci stanoveny lhůty procesněprávní (obdobně viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 452).

[19] Tento závěr odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu, dle které hmotněprávní lhůty nelze navracet ani prominout, neboť jejich běh zpravidla nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem a jejich konec je absolutní, v důsledku čehož jejich zmeškání vede k zániku hmotného práva. Procesní lhůty (ať už zákonné či soudcovské) mají naopak svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva, neboť s jejich nedodržením zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu (viz rozsudek ze dne 11. 9. 2012, čj. 9 As 114/2011-58).

[20] Ve světle výše uvedeného je proto nutné zkoumat, zda lhůta upravená v § 78a odst. 4 větě první zákona o zaměstnanosti je svou povahou hmotněprávní či procesněprávní.

[21] Vzhledem k tomu, že u zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně povahu lhůty nestanoví, je její určení záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující danou lhůtu (viz rozsudek čj. 9 As 114/2011-58).

[22] Z textu § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti nelze jednoznačně dovodit, zda zákonodárce měl v úmyslu upravit lhůtu hmotněprávní či procesněprávní. Vodítko v tomto ohledu neposkytuje ani důvodová zpráva k zákonu o zaměstnanosti, jež se ve vztahu k jeho § 78, v němž byl příspěvek původně upraven, omezuje na konstatování, že „*ustanovení obsahuje podmínky poskytování příspěvku a jeho výši*“.

[23] Rozšířený senát sice v minulosti – a to ještě před účinností novely č. 327/2017 Sb., která vymezení podmínek pro přiznání příspěvku změnila – konstatoval, že právní nárok na příspěvek vznikne zaměstnavateli při splnění zákonných podmínek, přičemž jednou z těchto podmínek je právě (včasná) žádost o příspěvek (viz rozsudek ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 42). Předmětem posouzení rozšířeného senátu nicméně byla pouze otázka přezkoumatelnosti rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku ve správním soudnictví. Na jeho základě proto rovněž nelze učinit jednoznačný závěr o povaze lhůty předepsané § 78a odst. 4 větou první zákona o zaměstnanosti, již se rozšířený senát vůbec nezabýval.

[24] Ze zákonného vymezení podmínek pro přiznání příspěvku je zjevné, že primárním předpokladem pro vznik právního nároku na tento příspěvek je uzavření dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce mezi žadatelem a místně příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce (§ 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Tu lze uzavřít za podmínek stanovených § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Stejným je v tomto ohledu zejména požadavek, dle kterého musí žadatel zaměstnávat *ve čtvrtletním přepočteném počtu za kalendářní čtvrtletí předcházející dni podání žádosti o uzavření této dohody více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců* [§ 78 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti]. Žadatel musí rovněž k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí splnit podmínku tzv. bezdlužnosti (§ 78a odst. 4 věta druhá zákona o zaměstnanosti).

[25] V žádosti o příspěvek dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti již žadatel toliko zpětně deklaruje, že výše vymezené materiální předpoklady pro vznik právního nároku na příspěvek v předchozím čtvrtletí naplnil. Tuto žádost proto nelze považovat za další hmotněprávní předpoklad pro vznik právního nároku na příspěvek, nýbrž za obligatorní a zároveň výhradní prostředek k uplatnění již vzniklého právního nároku vůči orgánu veřejné moci. Svou povahou jde proto o úkon procesní (konkrétně o podání ve smyslu § 37 správního řádu směřující vůči správnímu orgánu. Doručením žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu se zahajuje správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Na věc tedy dopadají normy procesního práva včetně správního řádu (žadatel může např. svou žádost vzít zpět pouze za podmínky dle § 45 odst. 4). Rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku je rovněž plně přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz rozsudek rozšířeného senátu čj. 9 Ads 83/2014-46).

[26] Zmešká-li proto žadatel zákonnou lhůtu k podání žádosti dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti, správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby zmeškání této lhůty prominul, splní-li žadatel podmínky předepsané § 41 odst. 2 správního řádu a prokáže-li, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění (§ 41 odst. 4 správního řádu).

[27] Opačný názor zastávaný stěžovatelem by naopak vedl k porušení zásady, dle které je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit takový výklad veřejnoprávní normy, který méně zasahuje do základního práva či svobody (viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295, bod 61; srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 2843/18, č. 74/2019 Sb. ÚS, bod 17, či ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, bod 33), a přičil by se účelu části třetí zákona o zaměstnanosti, kterým je podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Označení včasnosti žádosti za další hmotněprávní podmínku pro přiznání příspěvku by bylo jednoznačně k tíži adresátů práva. Včasnost by navíc byla negativní podmínkou (způsobující zánik práva), což neodpovídá konstrukci zákona o zaměstnanosti. Ten v případech ostatních příspěvků na zaměstnávání osob se zdravotním postižením odděluje hmotněprávní podmínky pro vznik nároku na přiznání příspěvků od náležitosti žádosti, na základě kterých jsou tyto příspěvky poskytovány (srov. § 75 a § 76). Stejně rozlišení ostatně činilo i prvotní znění § 78 daného zákona původně upravující příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Ke smíšení hmotněprávních podmínek pro vznik nároku na příspěvek a náležitosti žádosti došlo až novelou č. 382/2008 Sb., a to konkrétně v důsledku pozměňovacího návrhu Výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny. Tento pozměňovací návrh poněkud nesystematicky včlenil podmínky tzv. bezdlužnosti do tehdejšího § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti upravujícího do té doby toliko náležitosti žádosti o příspěvek.

[28] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, dle kterého v právě projednávané věci správní orgány pochybily, pokud bez dalšího odmítly žádost žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty k podání její žádosti o příspěvek, aniž by se jí věcně zabývaly (bod 25 napadeného rozsudku), což ve svém důsledku vedlo k nezákonnosti jejich rozhodnutí (bod 28 napadeného rozsudku).

Řízení před soudem: aktivní legitimace dopravce k podání žaloby proti rozhodnutí o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy

k § 23c zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

K žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci žádosti provozovatele dráhy o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy nebo její části ve smyslu § 23c zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, je dle § 65 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován též dopravce, který na daném úseku dráhy provozuje drážní dopravu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, čj. 5 As 116/2021-111)

Prejudikatura: č. 1043/2007 Sb. NSS a č. 3068/2014 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 24. 2. 2022, *ORLEN KolTrans* (C-563/20), a ze dne 9. 11. 2017, *CTL Logistics* (C-489/15).

Věc: *České dráhy, a. s., proti Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře*, za účasti 1) Správy železnic, státní organizace, 2) Středočeského kraje, a 3) Integrované dopravy Středočeského kraje, příspěvkové organizace, o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 29. 9. 2017 žalovaný zamítl žádost provozovatele dráhy – Správy železnic [osoba zúčastněná na řízení 1]) o schválení návrhu změny plánu omezení provozování dráhy ve smyslu § 23b a § 23c zákona o dráhách v úseku Kácov – Zruč nad Sázavou, a to po dobu 273 dní nepřetržitě od 8:00 dne 1. 10. 2017 do

18:00 dne 30. 6. 2018. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 31. 1. 2018 rovněž zamítl.

Žalobce se dále bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 13. 4. 2021, čj. 8 A 54/2018-77, s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Důvodem odmítnutí žaloby bylo, že dle městského soudu žalobce nebyl oprávněn k jejímu podání. Městský soud konstatoval, že žalobce podal žalobu z pozice dopravce, který na dotčeném úseku dráhy jako jediný provozoval osobní drážní dopravu, přičemž v žalobě namítal, že v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nemůže splnit svou povinnost sloužící k ochraně veřejného zájmu dle § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách, a dále, že v důsledku napadeného rozhodnutí nebude mít nárok na kompenzace za provoz náhradní dopravy ve smyslu § 36 odst. 2 zákona o dráhách, neboť ta náleží pouze za náhradní dopravu zavedenou v důsledku omezení provozování dráhy plánovaného podle § 23b odst. 3 tohoto zákona.

Městský soud konstatoval, že žalovaný nerozhodoval o právech ani povinnostech žalobce a jeho právní sféry se dotkl pouze nepřímo tím, že v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nebyly splněny podmínky pro vznik nároku na případné kompenzace žalobce vůči provozovateli dráhy dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách. Městský soud považoval za zřejmé, že žalobci nesvědčilo právo být účastníkem daného správního řízení ve smyslu § 27 odst. 1 ani 3 správního řádu, neboť nebylo přímo rozhodováno o jeho právech ani povinnostech a ani zvláštní zákon mu takové postavení nepřiznával. V úvahu tedy připadalo pouze účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, i to však městský soud vyloučil, neboť žalobce dle jeho názoru nebyl žalobou napadeným rozhodnutím dotčen na svých veřejných subjektivních právech ani povinnostech přímo, ale pouze tím, že byl připraven o možnost získat případné kompenzace. Žalobou napadené ani prvostupňové rozhodnutí se žalobce přímo nedotýkají, neboť je pouze dopravcem, jemuž byla provozovatelem přidělena určitá kapacita dráhy. Vztah mezi ním a provozovatelem dráhy se řídí soukromoprávní smlouvou o provozování drážní dopravy, která musí dle § 23 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách obsahovat ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy zapříčiněné provozovatelem nebo dopravcem, žalobce tedy má pro případ nesouhlasu s postupem provozovatele dráhy při omezení provozování dráhy nebo její části k dispozici prostředky soukromého práva, jimiž se může domáhat svých nároků.

Na skutečnosti, že rozhodnutí ve věci schválení plánu omezení provozování dráhy dopadá do sféry dopravnice pouze zprostředkovaně, dle městského soudu nic nemění ani to, že zákon o dráhách ukládá provozovateli dráhy návrh plánu omezení provozování dráhy projednat s dopravci. V daném řízení je rozhodováno pouze o veřejných subjektivních právech provozovatele dráhy, který je jako jediný legitimován k podání žaloby proti vydanému rozhodnutí. Dle městského soudu je smyslem daného řízení to, aby nedocházelo k nedůvodnému omezení provozování dráhy ze strany jejího provozovatele a tím také k bezdůvodnému narušování veřejné dopravy a zasahování do veřejných subjektivních práv ostatních subjektů.

Argumentaci, podle níž žalobce v důsledku napadeného rozhodnutí nemůže splnit svou povinnost sloužící k ochraně veřejného zájmu dle § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách, shledal městský soud nepřipadnou, a to s odůvodněním, že žalobce jednak není povolán k ochraně veřejného zájmu (ochrana veřejného zájmu nemůže být zákonným důvodem k podání žaloby), a dále proto, že účelově vykládá příslušná ustanovení zákona, neboť jimi stanovené povinnosti nejsou absolutní, zákon naopak počítá s jejich omezením. Ani tento argument navíc dle městského soudu nezměnil nic na tom, že žalobce nemohl být přímo dotčen na svých právech či povinnostech.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu obsáhlou kasační stížnost, v níž především namítal, že byl k žalobě aktivně legitimován.

Stěžovatel nejprve popsal, že osoba zúčastněná na řízení 1) je provozovatelem dané regionální dráhy a současně přidělcem její kapacity. Práva vlastníka dráhy, jejího provozovatele i přidělce kapacity zákon o dráhách dle stěžovatele výrazně omezuje, aby ochránil veřejný zájem dopravců a jejich zákazníků na co nejširším užití dráhy pro potřeby provozování veřejné drážní dopravy. Veřejnoprávní povinnosti vlastníka, provozovatele dráhy i přidělce kapacity tedy odpovídá veřejné subjektivní právo dopravce na to, aby za zákonem stanovených podmínek mohl užívat dráhu v co největším rozsahu. Toto právo je omezeno pouze stejně silným nárokem jiného dopravce,

nikoliv vůlí vlastníka či provozovatele dráhy nebo přidělcí kapacity. Účelem § 23b a § 23c zákona o dráhách je zajistit rovnováhu mezi zájmem na co nejširším užívání dráhy a zájmem na provádění jejích oprav, údržby, na jejím rozvoji a modernizaci. Omezením provozování dráhy nad míru stanovenou uvedenými ustanoveními tedy může být zasaženo do práva dopravce na co nejširší užívání dráhy a na využívání již přidělené kapacity dráhy k plnění povinností stanovených v § 36 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona. Veřejnoprávní povinnosti provozovatele udržovat, opravovat, modernizovat a rozvíjet dráhu odpovídá veřejné subjektivní právo dopravce, aby o dráhu, kterou užívá nebo může užívat, bylo takto pečováno, neboť to mu umožní řádně provozovat drážní dopravu. Rozhodnutí žalovaného se tedy týká rovněž veřejných subjektivních práv dopravců.

Stěžovatel dále poukazoval na to, že pokud by osoba zúčastněná na řízení 1) omezila provozování dráhy nad míru dovolenou zákonem, nebo by naopak neplnila svou povinnost pečovat o dráhu, pak by bezprostředně zasáhla do veřejných subjektivních práv dopravců. Pokud by žalovaný takový postup schválil, pak by do veřejných subjektivních práv dopravců zasáhl on. Dopravci tedy dle stěžovatele svědčí právo být účastníkem daného řízení dle § 23c zákona o dráhách a také aktivní procesní legitimace k žalobě proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení. Stěžovatel rovněž dodal, že navíc účastenství v předchozím správním řízení není podmínkou aktivní procesní legitimace k žalobě dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

K argumentaci městského soudu, že povinnost a právo stěžovatele provozovat osobní veřejnou drážní dopravu nejsou dotčeny žalobou napadeným rozhodnutím, nýbrž faktickým (havarijním) stavem dané dráhy, stěžovatel uvedl, že žalobu podal právě vzhledem k tomu, že v tomto případě byly dány důvody pro omezení provozování dráhy za účelem provedení nezbytných oprav. Stěžovatel totiž nemůže vzhledem k technickému stavu dráhy řádně provozovat drážní dopravu, současně však v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nemůže tuto svou povinnost splnit v souladu s § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách náhradním způsobem, tj. zavedením náhradní dopravy.

Stěžovatel se dále dovolával přímého účinku směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, z jejíhož čl. 56 odst. 1 písm. i) dle něj vyplývá právo dopravce domáhat se v řízení u žalovaného posouzení toho, zda není diskriminován nebo jinak poškozen postupem osoby zúčastněné na řízení 1) týkajícím se obnovy nebo údržby dráhy, přičemž rozhodnutí žalovaného musí dle odstavce 10 téhož ustanovení podléhat soudnímu přezkumu.

Dále se stěžovatel vymezil proti závěru městského soudu, že se může proti omezení provozování dráhy nebo její části bránit prostředky soukromého práva. Sankční systém dle § 23 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách upravuje až následky situace, kdy provozovatel dráhy nemůže plnit své smluvní závazky, zatímco účel § 23c zákona o dráhách je preventivní. Daná soukromoprávní sankce navíc nemá reparační funkci, vzniku škod na straně dopravce má zabránit právě § 23c zákona o dráhách. V tomto případě navíc stěžovatel i osoba zúčastněná na řízení 1) zastávali názor, že k omezení provozování dráhy má dojít. Opačného názoru byl pouze žalovaný. Takovou situaci však sankce dle § 23 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách neřeší. Stěžovatel dále upozornil na praktické problémy plynoucí z toho, že podobu sankčního systému stanoví sám dopravce. Osoba zúčastněná na řízení 1) tuto možnost v minulosti zcela vyloučila. Stěžovatel měl za to, že mu byl v důsledku městským soudem zastávaného výkladu, který vylučuje účast dopravců v řízení dle § 23c zákona o dráhách, odepřen přístup k soudní ochraně. Dále poukázal na to, že městský soud sám zpochybnil správnost svých úvah, když v rozporu s jím vysloveným závěrem neodepřel osobám zúčastněným na řízení 2) a 3) právě toto postavení v soudním řízení správním.

Závěr městského soudu o nepřípadnosti žalobní argumentace týkající se § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách považoval stěžovatel za nedostatečně odůvodněný. Tvrdil, že žalobou nehájl pouze abstraktní veřejný zájem, jak uvedl městský soud, nýbrž svůj zájem na provozování drážní dopravy zákonem stanoveným způsobem.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem stěžovatele předestřeným v kasační stížnosti. Kromě reakce na stěžovatelem uplatněné námitky předložil řadu vlastních argumentů na podporu kasační stížnosti, zejména podrobně zdůvodnil, co jej vedlo k určení okruhu účastníků správního řízení. Nepochyboval o tom, že stěžovatel jako dopravce provozující osobní drážní dopravu v předmětném úseku dráhy mohl být dotčen na svých právech, neboť omezení provozování dráhy dle § 23b odst. 3 zákona o dráhách představuje jednostrannou změnu či omezení plnění poskytovaného na základě smlouvy o provozování drážní dopravy.

Široké vymezení okruhu účastníků řízení rovněž odpovídá požadavkům směrnice 2012/34/EU. Městský soud dle žalovaného napadeným usnesením nerespektoval závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

Osoba zúčastněná na řízení 1) soudu zaslala obsáhlé vyjádření. Nezotožnila se s názorem prezentovaným stěžovatelem a žalovaným, závěry přijaté městským soudem naproti tomu považovala za obhajitelné. Stěžovatel pojmá zákonná omezení práv přidělce kapacity dráhy příliš kategoricky – přidělce nemá vyhovět pokud možno všem žádostem o přidělení kapacity dráhy, a tedy umožnit její užívání v co možná nejvyšší míře, neboť je limitován aktuální dostupností kapacit dráhy. Ta může být omezena nejen v důsledku přidělení kapacity jinému dopravci, ale rovněž například schváleným omezením provozování dráhy. Zákon o dráhách požaduje efektivní využití kapacity dráhy, neupřednostňuje však maximální využití dráhy před péčí o její technický stav.

Osoba zúčastněná na řízení 1) považuje vztah mezi provozovatelem dráhy a dopravcem za výlučně soukromoprávní. Jejím veřejnoprávním povinností tedy neodpovídají veřejná subjektivní práva stěžovatele. Stěžovatel nenaplňuje provozováním drážní dopravy veřejný zájem, ale realizuje svou vlastní ekonomickou činnost. Při argumentaci ustanovením § 36 zákona o dráhách stěžovatel zaměňuje příčinu a následek – dopravce nemusí dostat přidělenou kapacitu dráhy, aby mohl plnit povinnosti stanovené tímto ustanovením; když však požadovanou kapacitu obdrží, tyto povinnosti mu vzniknou. Úvahy stěžovatele popírající význam vůle vlastníka a provozovatele dráhy považovala osoba zúčastněná na řízení 1) za absurdní. Výklad zastávaný stěžovatelem by v konečném důsledku mohl vést ke znemožnění provádění oprav a údržby dráhy a mohl by tedy vyloučit její bezpečné užívání a vést až k zániku drážní dopravy a paradoxně tedy i podnikání stěžovatele.

Stěžovatel se dle osoby zúčastněné na řízení 1) snažil domoci užívání železniční dráhy jako veřejného statku. To však nemá oporu v zákoně. Postupy stanovené v § 23b a násl. zákona o dráhách nelze ztotožňovat s institutem dočasného omezení kapacity ve smyslu rozhodnutí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2075, kterým se nahrazuje příloha VII směrnice 2012/34/EU. Dle § 23b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách lze údržbu, opravy a modernizaci dráhy provádět i v době provozovatelem zvlášť určené pro tyto postupy. V takovém případě nebude kapacita dráhy dopravcům ani nabídnuta; není-li kapacita nabízena dopravcům, pak její nedostupnost nepředstavuje omezení drážní dopravy. Teprve v případě, kdy provozovatel dráhy kapacitu dopravci přidělil a z důvodů stanovených v § 23b a § 23c zákona o dráhách ji musí omezit, postupuje podle těchto ustanovení. Ta nemají zajišťovat dopravní právo využívat dráhu v co nejširším rozsahu, chrání pouze jeho nárok na užívání již přidělené kapacity dráhy, přidělit lze přitom dle § 34 odst. 4 tohoto zákona pouze dostupnou kapacitu dráhy. Nelze tak dospět k závěru, že provádět údržbu, opravy a modernizaci dráhy lze pouze v případech stanovených v § 23b a § 23c. Dle osoby zúčastněné na řízení 1) nebylo dotčeno žádné veřejné subjektivní právo stěžovatele, ten se domáhal pouze ochrany svých soukromých práv. Ani z povinnosti provozovatele dráhy pečovat o dráhu nelze dovozovat subjektivní právo stěžovatele na to, aby dráha byla řádně udržována, opravována a modernizována. Tento požadavek navíc osoba zúčastněná na řízení 1) považovala za rozporný s předchozí stížní argumentací, která stavěla právo na provozování drážní dopravy nad zájem na péči o dráhu.

Dopravce nemá dle osoby zúčastněné na řízení 1) obecně povinnost při nedostupnosti kapacity dráhy zajišťovat náhradní dopravu, nemá tedy ani právo na to, aby mu zajišťování náhradní dopravy bylo hrazeno. Náhrada dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách není zvláštní úpravou náhrady škody, jak tvrdil stěžovatel. Provozování nutných oprav a údržby dráhy představuje zákonný výkon práva, jímž nemůže vzniknout škoda, kterou by bylo na místě nahrazovat. S tím spojené výluky jsou dle osoby zúčastněné na řízení 1) podnikatelským rizikem na straně dopravce. Osoba zúčastněná na řízení 1) se nezotožnila s požadavkem stěžovatele na uplatnění přímého účinku směrnice 2012/34/EU, přičemž tvrdila, že by se jednalo o nepřípustný horizontální přímý účinek. Stěžovatel se navíc může domoci přezkumu rozhodnutí provozovatele v oblasti plánování obnovy či údržby infrastruktury tím, že iniciuje přezkum prohlášení o dráze dle § 34e zákona o dráhách nebo napadne postup přidělce dle § 34f téhož zákona.

Na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) reagoval stěžovatel dalším obsáhlým podáním. Nad rámec předchozí argumentace připustil, že přidělení kapacity, která není dostupná, se domáhat nelze, a dodal, že v касаč- ní stížnosti hovořil pouze o dostupné kapacitě dráhy. Provozovatel dráhy je oprávněn si vyhradit kapacitu pro

údržbu, opravy a modernizaci dráhy, kterou pak nenabízí dopravcům, i to je však oprávněn provést pouze za podmínek stanovených v § 23b a § 23c zákona o dráhách, nikoliv sám o vlastní vůli. Případné omezení dostupnosti kapacity není relevantní.

O tom, že právo dopravce na využití kapacity dráhy má veřejnoprávní charakter, dle stěžovatele svědčí rovněž to, že zákonodárce zakotvil nejen soukromoprávní, ale i veřejnoprávní přestupkovou odpovědnost provozovatele dráhy za jednání odporující zákonu o dráhách. Stěžovatel rovněž poukázal na výraznou ingerenci žalovaného do smluvního vztahu mezi provozovatelem dráhy a dopravcem. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení 1) o dobrovolnosti jejich vzájemného smluvního vztahu považoval za iluzorní vzhledem k tomu, že při podávání žádosti o kapacitu stěžovatel vychází z požadavků objednatele závazkové dopravy, k jejímž zajištění zpravidla musí využít kapacity konkrétní dráhy. Ta je proto nezbytnou infrastrukturou ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Provozovatel dráhy se tak nachází v pozici přirozeného monopolu, s nímž dopravce musí vstoupit do smluvního vztahu, pokud má objednávku realizovat.

Stěžovatel rovněž poukázal na to, že pokud provozovatel dráhy nemůže uspokojit všechny žádosti o přidělení kapacity dráhy, nemůže je pouze odmítnout, ale musí dráhu prohlásit za přetíženou a postupovat podle § 34a odst. 5 zákona o dráhách. Trval tedy na tom, že provozovatel dráhy obecně je povinen dopravci požadovanou kapacitu přidělit a umožnit mu její užití. Omezením provozování dráhy dle § 23b a § 23c zákona o dráhách je dotčena jeho povinnost dopravce provozovat drážní dopravu v souladu se zveřejněným jízdním řádem. Přidělení kapacity dráhy a smlouva o provozování drážní dopravy jsou sice soukromoprávními jednáními, na něž však má dopravce veřejnoprávní nárok, jehož porušení zakládá přestupkovou odpovědnost provozovatele dráhy.

Stěžovatel dále poukázal na rozdíl mezi definicí neveřejné vlečky oproti veřejným regionálním a celostátním dráhám. Pro vlečku je charakteristické, že slouží vlastní potřebě provozovatele nebo jiného podnikatele. Veřejně přístupné vlečky však zákonodárce podřídil stejnému režimu přidělování kapacity jako celostátní a regionální dráhy. Také tato skutečnost svědčí o tom, že celostátní a regionální dráhy jsou předmětem veřejného užívání. Veřejnou přístupností se dle stěžovatele nemíní právo kohokoliv dráhu užít, jako je tomu např. v případě veřejného (obecného) užívání lesa, nýbrž právo kteréhokoliv dopravce splňujícího zákonné podmínky požádat o kapacitu této dráhy, a pokud tato kapacita je k dispozici, ji i obdržet. Stěžovatel dále odkázal na čl. 8 odst. 4 směrnice 2012/34, z něhož dovozoval, že celostátní či regionální dráhy nebo veřejně přístupné vlečky nepředstavují ryze soukromý veřejně nepřístupný majetek, který by provozovatel (bez ohledu na to, kdo jím je) nebyl povinen nabízet kterémukoliv dopravci splňujícímu zákonné podmínky.

Dle stěžovatele nelze § 23b ani § 23c zákona o dráhách vykládat tak, že mají vyloučit poskytování veřejných služeb (byť dočasně náhradním způsobem), neboť v takovém případě by provozovatel dráhy mohl předčasně ukončit závazek založený smlouvou mezi objednatelem dopravních služeb a dopravcem, jejíž stranou však provozovatel dráhy není, čímž by postrádalo smysl projednání plánu omezení provozování dráhy s objednateli a také povinnost provozovatele dráhy hradit dopravci náklady dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách – kdyby šlo o pouhé podnikatelské riziko dopravce, nebylo by na místě takovou zákonnou povinnost ukládat. V souvislosti s požadavkem na přímou aplikaci směrnice 2012/34/EU stěžovatel uvedl, že se dovolává účinku směrnice vůči žalovanému a soudu, tedy vertikálního přímého účinku. Dodal, že § 34e a § 34f zákona o dráhách netransponují čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34/EU, nýbrž písmena a), b) a c). Občanskoprávní judikatura citovaná osobou zúčastněnou na řízení 1) byla dle stěžovatele překonána zákonem č. 319/2016 Sb., jímž bylo do zákona o dráhách vloženo relevantní znění § 36 odst. 2. Stěžovateli nebylo zřejmé, proč by důsledky omezení provozování dráhy způsobené její údržbou měl nést objednatel veřejných služeb či dopravce, a jakou jinou povahu by měla náhrada dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách mít, než povahu náhrady škody.

Na uvedené podání stěžovatele reagovala osoba zúčastněná na řízení 1) dalším podáním, v němž zejména uvedla, že existují i jiné typy drážní dopravy než pouze veřejná osobní drážní doprava (především nákladní). Na tyto typy dopravy stížní argumentace nedopadala, přičemž nelze očekávat, že by účelem zákona o dráhách bylo zvýhodnit konkrétního dopravce. Povinnosti stanovené zákonem provozovateli a vlastníkovi dráhy neslouží k ochraně zájmu dopravce na užívání dráhy, ale zájmu státu na existenci dráhy a jejím udržení. Dopravci nemají povinnost dráhu užívat, jde o jejich svobodné obchodní rozhodnutí poskytovat drážní dopravu v režimu zákona

o dráhách, nikoliv o plnění veřejného zájmu. Stěžovatel se snažil upřednostnit svá práva před právy ostatních dopravců a před právy a povinnostmi provozovatele dráhy. Smyslem veřejnoprávní ingerence do soukromoprávního vztahu mezi dopravcem a provozovatelem dráhy není ochrana práv dopravce, tu si může zajistit dopravce sám prostřednictvím institutů soukromého práva, ale zajištění rovných a nediskriminačních podmínek v přístupu ke dráze ze strany jejich potenciálních uživatelů.

Žalovaný v dalším vyjádření upozornil na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2021, čj. 8 A 51/2018-94, z něhož vyplývá, že tento soud v jiném případě žalobu podanou rovněž stěžovatelem jakožto dopravcem proti rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti provozovatele dráhy [osoby zúčastněné na řízení 1]) o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy meritorně projednal a zamítl, účastenství dopravce tedy nepochybně. V dalším vyjádření pak poukázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 2. 2022, *ORLEN Kol-Trans*, C-563/20, z něhož podle žalovaného vyplývá, že i pokud by stěžovatel nebyl účastníkem daného správního řízení před žalovaným, byl by oprávněn napadnout jeho rozhodnutí správní žalobou.

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

Z odůvodnění:

[27] Nejvyšší správní soud předesílá, že posuzovaná kasační stížnost směřuje proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, v takovém případě lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Nejvyššímu správnímu soudu tudíž v tomto případě nepřísluší zabývat se věcí samou, tedy posuzovat důvodnost žaloby, resp. zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž bude toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele odmítl.

[28] Nejvyšší správní soud musí nejprve upozornit na nesprávnost odůvodnění usnesení městského soudu, zejména pokud jde o jeho odkaz na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož měla být žaloba odmítnuta s tím, že stěžovatel „*postrádá aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby, kterou se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí*“.

[29] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je aktivní procesní (nikoliv věcná) legitimace k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dána tomu, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*.

[30] Pokud městský soud založil odmítavé usnesení na závěru, že stěžovatel vůbec nemohl být napadeným rozhodnutím zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (a tudíž údajně neměl být ani účastníkem daného správního řízení), a tedy patrně z tohoto důvodu ani nemohl takové zkrácení ve smyslu citovaného § 65 odst. 1 s. ř. s. logicky konsekventně a myslitelně tvrdit, pak nepochybně nebylo na místě žalobu odmítnout s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Takový předpoklad, pokud by byl správný (viz dále), by vedl k závěru, že stěžovatel postrádal aktivní procesní legitimaci (tj. nebyl oprávněn žalobu podat), ne aktivní věcnou legitimaci, jak městský soud chybně uvádí v závěru usnesení (její nedostatek by musel vést k zamítnutí, nikoliv odmítnutí žaloby). Podá-li přitom žaloba osoba postrádající aktivní procesní legitimaci, nejedná se o nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o situaci, kdy žalobu podala osoba k tomu zjevně neoprávněná. V takovém případě je na místě žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nikoliv dle písmene a) tohoto ustanovení (viz např. výše zmiňovaný rozsudek NSS čj. 4 As 50/2004-59).

[31] Skutečnost, že městský soud podřadil důvody, které ho vedly k odmítnutí žaloby, pod nesprávné zákonné ustanovení, by však ještě sama o sobě nepředstavovala důvod pro zrušení napadeného usnesení. Podstatné především je, zda byly zákonné důvody pro odmítnutí žaloby skutečně dány, či nikoliv. Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval správností závěru městského soudu, podle něhož se žalobou napadené rozhodnutí nijak neprojevovalo ve sféře veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť v řízení dle § 23c zákona o dráhách může být přímo zasaženo pouze do veřejných subjektivních práv provozovatele dráhy. K zodpovězení této otázky je zapotřebí posoudit, jaké je postavení dopravců a provozovatelů dráhy v rámci vztahů týkajících se provozování dráhy a drážní dopravy, a na základě toho identifikovat účel a podstatu postupu při omezení provozování dráhy zakotveného v § 23b a § 23c zákona o dráhách.

[32] Dle § 20 odst. 1 zákona o dráhách je vlastník dráhy povinen *zajistit údržbu a opravu dráhy v rozsahu nezbytném pro její provozuschopnost a umožnit styk dráhy s jinými dráhami*. Dle § 21 odst. 1 zákona o dráhách je vlastník dráhy povinen *zajistit provozování dráhy*. *Není-li vlastník dráhy celostátní nebo regionální současně jejím provozovatelem, je povinen umožnit provozování dráhy jinou oprávněnou osobou*.

[33] Dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách je provozovatel dráhy povinen *provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení*.

[34] Dle § 23b odst. 1 zákona o dráhách je provozovatel dráhy *oprávněn omezit provozování dráhy nebo její části na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu z důvodu a) provádění činností spojených s údržbou nebo opravou dráhy, b) provádění činností spojených s uskutečňováním stavby dráhy, nebo na dráze nebo jiných činnostech ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy na dráze, nebo c) narušení provozuschopnosti dráhy živelní nebo mimořádnou událostí a provádění činností spojených s obnovením provozuschopnosti*.

[35] Dle § 23b odst. 2 zákona o dráhách, *je-li to možné s ohledem na účel činností podle odstavce 1 a na charakter dráhy, provádí provozovatel dráhy tyto činnosti takovým způsobem, aby provozování drážní dopravy na dráze a) nebylo omezeno; za tímto účelem provozovatel dráhy přednostně využívá kapacitu dráhy vyhrazenou pro tyto činnosti v prohlášení o dráze, nebo b) bylo omezeno jen na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu, nelze-li postupovat podle písmene a)*.

[36] Dle § 23b odst. 3 zákona o dráhách, *ve znění účinném do 14. 1. 2020, provozovatel dráhy zpracuje návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části z důvodu provádění činností spojených s údržbou nebo opravou dráhy a činností spojených s uskutečňováním stavby dráhy nebo na dráze nebo jiných činnostech ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy na dráze, překračuje-li předpokládaná doba omezení 24 hodin*. Dle odstavce 4 téhož ustanovení, *návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části projedná provozovatel dráhy s vlastníkem dráhy, s dopravci, kteří na dotčené dráze provozují drážní dopravu, a s žadateli o přidělení kapacity na této dráze*. *Je-li na dráze přidělována kapacita dráhy, provozovatel dráhy návrh plánu projedná rovněž s osobou, která kapacitu přiděluje (dále jen „přidělec“), je-li odlišná od provozovatele*. *S krajem, na jehož území se dráha nebo její část dotčená omezením nachází, a s Ministerstvem dopravy projedná provozovatel dráhy návrh plánu s ohledem na jeho dopady na dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících*. *Zaměstnanec [žalovaného] je oprávněn být přítomen při projednávání návrhu plánu*. Dle odstavce 5 tohoto ustanovení, *nepodaří-li se provozovateli dráhy při projednávání návrhu plánu omezení provozování dráhy nebo její části dohodnout se všemi dotčenými dopravci na rozsahu změn a omezení provozované drážní dopravy na dráze, navrhně rozsah změn a omezení i bez dohody provozovatel dráhy*. *Postupuje při tom takovým způsobem, aby nepřiznivě dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru, a tento návrh odůvodní*. *Za tímto účelem je provozovatel dráhy oprávněn navrhnout spojení dvou nebo více vlaků jednoho dopravce*.

[37] Dle § 23c odst. 1 zákona o dráhách, *ve znění účinném do 14. 1. 2020, návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schvaluje po jeho projednání [žalovaný] na žádost provozovatele dráhy*. *K žádosti provozovatel dráhy přiloží návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části, dohody s jednotlivými dopravci, byly-li uzavřeny*. *[Žalovaný] návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schválí, jsou-li splněny požadavky podle § 23b (odst. 2)*. *Na změny plánu omezení provozování dráhy nebo její části se odstavce 1 a 2 a § 23b odst. 4 a 5 použijí obdobně (odst. 5)*.

[38] Při výkladu § 23b a § 23c zákona o dráhách je třeba zohlednit, že byly do zákona o dráhách včleněny zákonem 319/2016 Sb., který implementoval mj. směrnici 2012/34/EU. Již z důvodové zprávy k uvedenému zákonu vyplývá, že oblast drážní dopravy je právem Evropské unie silně harmonizovaným odvětvím. Obecnými cíli unijní úpravy je zejména liberalizace přístupu na dopravní trh, omezení vlivu státu na podnikání v drážní dopravě a s tím spojená regulace tržního prostředí směřující k narovnání soutěžních podmínek ve vztahu k přirozenému i historicky podmíněnému monopolnímu nebo dominantnímu postavení některých provozovatelů infrastruktury a (národních) dopravců. Unijní právní úprava vychází z pojetí drážní dopravy jako síťového trhu s předpokladem vzniku přirozeného monopolu na straně správy infrastruktury a poskytování přístupu k ní a existence dominantního postavení státem vlastněného dopravce. Vzhledem k uvedenému požaduje směrnice 2012/34/EU určitou formu oddělení správy infrastruktury a nakládání s ní od provozování drážní dopravy a přijetí obsáhlé

veřejnoprávní regulace výkonu podnikatelských činností souvisejících s poskytováním přístupu k infrastruktuře, jejímž cílem bude zejména zamezení zneužití monopolního či dominantního postavení provozovatele dráhy či národního dopravce. Těto obecné charakteristiky unijní právní úpravy odpovídá rovněž odůvodnění směrnice 2012/34/EU, z něhož vyplývá požadavek na zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi železničními podniky (dopravci) a plně transparentnosti a nediskriminačního přístupu ke službám a jejich poskytování (bod 26). Směrnice 2012/34/EU vychází z toho, že *železniční infrastruktura je přirozený monopol, a je proto nezbytné podněcovat provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů a k efektivnímu řízení infrastruktury* (bod 71 odůvodnění). V zájmu účinného řízení a spravedlivého a nediskriminačního využívání železniční infrastruktury požaduje směrnice 2012/34/EU od členských států *zřízení regulačního subjektu dohlížejícího na uplatňování pravidel stanovených v této směrnici a působícího jako subjekt příslušný pro přezkum rozhodnutí* (bod 76 odůvodnění). Takovým subjektem je v poměrech České republiky žalovaný.

[39] Požadavek na zřízení regulačního subjektu je zakotven v čl. 55 odst. 1 směrnice 2012/34/EU. Z čl. 56 odst. 1 vyplývá, že žadatel (o přidělení kapacity železniční infrastruktury) má *právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, která se týkají: a) zprávy o síti v předběžném i konečném znění; b) kritérií v ní stanovených; c) procesu přidělování a jeho výsledků; d) systému zpoplatnění; e) výše nebo struktury poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány; f) úpravy přístupu podle článků 10 až 13; g) přístupu ke službám a zpoplatnění služeb podle článku 13.* Podle čl. 56 odst. 10 *členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu.*

[40] V dané souvislosti lze rovněž odkázat na judikaturu Soudního dvora týkající se předcházející směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti, na kterou navázala aktuální směrnice 2012/34/EU. Tato judikatura (např. rozsudek ze dne 9. 11. 2017, *CTL Logistics*, C-489/15) vychází z toho, že cílem dané právní úpravy bylo zejména zajištění nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře a spravedlivé hospodářské soutěže při poskytování železničních služeb (k tomu srov. též rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2014, čj. 1 As 28/2014-62, č. 3068/2014 Sb. NSS). K tomu slouží také směrnici upravené systémy zpoplatnění a přidělování kapacit dráhy.

[41] Z uvedeného je zřejmé, že unijní a v návaznosti na ni rovněž vnitrostátní právní úprava, která musí být v daném ohledu skutečně vykládána eurokonformně, vychází z toho, že aby provozovatel dráhy své pozice subjektu ovládajícího nezbytnou infrastrukturu nezneužíval a současně bylo zajištěno efektivní řízení této infrastruktury, limituje zákon zásadním způsobem jeho svobodu podnikání a smluvní svobodu mimo jiné tím, že zakládá právo dopravců (terminologií směrnice 2012/34/EU – železničních podniků) na přístup k železniční infrastruktuře za transparentních, spravedlivých a nediskriminačních podmínek. Směrnice 2012/34/EU v této souvislosti hovoří o tzv. minimálním přístupovém balíku (viz čl. 13), jehož součástí je dle bodu 1 přílohy II mj. právo na využití přidělené kapacity. Právo dopravců na přístup k železniční infrastruktuře má svůj odraz v řadě ustanovení zákona o dráhách (zejména v § 32 až § 34c, které upravují pravidla pro přidělování kapacity dráhy a náležitosti prohlášení o dráze), a byť právní vztahy mezi provozovatelem dráhy a dopravci mají převážně soukromoprávní povahu (jak potvrdil NSS v již zmiňovaném rozsudku čj. 1 As 28/2014-62), samotné právo dopravců na přístup k této infrastruktuře, na jehož ochranu má dohlížet žalovaný, přičemž jeho rozhodnutí musí mít dle čl. 56 odst. 10 směrnice 2012/34/EU dopravce možnost napadnout u příslušného soudu (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *ORLEN KolTrans*, na který odkazuje žalovaný a který se týkal výkladu obdobného ustanovení předchozí směrnice 2001/14/ES), má veřejnoprávní charakter.

[42] V řízení dle § 23c zákona o dráhách žalovaný rozhoduje o tom, zda provozovatel dráhy bude, či nebude moci v jím navrženém rozsahu omezit provozování dráhy, a tedy i na ní provozované drážní dopravy. Je zřejmé, že případné schválení návrhu podaného provozovatelem dráhy může zasáhnout do veřejného subjektivního práva dopravců na přístup k železniční infrastruktuře, neboť v důsledku omezení provozování dráhy nebudou moci v daném úseku dráhy provozovat dopravu, nebo ji budou moci provozovat pouze v omezeném rozsahu. Již z tohoto důvodu je zjevně nesprávný kategorický závěr městského soudu o tom, že jediným subjektem, do jehož

veřejných subjektivních práv může být v tomto řízení zasaženo, je provozovatel dráhy, a že dopravcům tedy nepřísluší ani postavení účastníků daného správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť nemohou být vydaným rozhodnutím dotčeni na svých právech ani povinnostech.

[43] Jinou otázkou ovšem je, zda je dopravce oprávněn brojit žalobou proti rozhodnutí, jímž žalovaný žádost o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy či jeho změny zamítl a omezení provozování dopravy tedy neumožnil.

[44] Jak již bylo konstatováno, aktivní procesní legitimací k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu disponuje dle § 65 odst. 1 s. ř. s. ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem (rozhodnutím) správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Pro naplnění této definice tedy na rozdíl od definice účastníka správního řízení obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu nepostačuje, že žalobce mohl být rozhodnutím žalovaného správního orgánu přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech, ale je též nutné, aby žalobce logicky důsledně a myslitelně tvrdil dotčení (zkrácení) na svých právech či povinnostech napadeným správním rozhodnutím. Kromě toho, zda bylo vzhledem k podstatě napadeného správního rozhodnutí vůbec možné (myslitelné), aby se přímo dotklo práv či povinností žalobce, je tedy podstatné, zda žalobce toto dotčení (zkrácení) relevantním způsobem tvrdil.

[45] Na první pohled se může zdát, že zamítnutím žádosti provozovatele dráhy o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy či jeho změny nemůže být právo dopravce na přístup k dopravní infrastruktuře dotčeno, neboť dané rozhodnutí naopak zabrání provozovatelem plánovanému omezení provozování dráhy. Právě nyní posuzovaný případ však ukazuje, že tento pohled je příliš zjednodušující. Stěžovatel totiž v žalobě mimo jiné tvrdí, že žalobou napadené rozhodnutí brání osobě zúčastněné na řízení 1) v provedení nezbytných oprav a údržby dráhy. Dráha je přitom dle tvrzení stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení 1) v takovém stavu, že je zde možné provozovat osobní drážní dopravu pouze značně omezenou rychlostí, což narušuje návaznost jednotlivých dopravních spojů.

[46] Lze sice připustit, že příčinou omezení dopravy podle daných tvrzení je technický stav dráhy, nikoliv samotné žalobou napadené rozhodnutí. Nelze však odhlédnout od toho, že žalobou napadené rozhodnutí dle tvrzení stěžovatele brání osobě zúčastněné na řízení 1) v tom, aby dráhu uvedla do technického stavu, který by dopravcům znovu umožnil její plnohodnotné užívání. Stěžovateli je totiž zapotřebí přisvědčit v tom, že provozovatel dráhy je oprávněn omezit její provozování pouze v souladu s § 23b a § 23c zákona o dráhách.

[47] Tento výklad přitom nevede k neudržitelným či absurdním důsledkům pro drážní dopravu, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení 1). Provozovatelům dráhy nic nebrání v provádění její údržby, oprav či v její modernizaci, za tímto účelem jsou však oprávněni omezit provozování dráhy pouze v rozsahu a způsobem stanoveným v § 23b a § 23c zákona o dráhách. Výklad zastávaný osobou zúčastněnou na řízení 1), která z § 23b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách dovozuje oprávnění provozovatele dráhy vyhradit v prohlášení o dráze kapacitu pro zamýšlenou údržbu a opravu dráhy bez možnosti ingerence žalovaného, by zcela popírala základní povinnost provozovatele dráhy provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy. Provozovatel by totiž prostřednictvím prohlášení o dráze fakticky rozhodoval o tom, kdy a v jakém rozsahu bude dráhu provozovat. Není tedy důvod se domnívat, že § 23b a § 23c zákona o dráhách dopadají pouze na případy, kdy již byla dotčená kapacita dráhy přidělena konkrétnímu dopravci. Vyhrazení kapacity dráhy pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách je provozovatel rovněž oprávněn provést pouze v souladu s § 23b a § 23c téhož zákona.

[48] Žalobou napadené rozhodnutí se tedy nepochybně mohlo dotknout práv a povinností stěžovatele jako dopravce, pokud dle jeho tvrzení zabránilo uvedení dráhy do stavu, který by stěžovateli umožňoval její plnohodnotné užívání.

[49] Z výše uvedeného je kromě toho, že v posuzovaném případě je dotčení právní sféry stěžovatele napadeným rozhodnutím myslitelné, patrné rovněž to, že stěžovatel přímé zkrácení svých práv rozhodnutím žalovaného v žalobě řádně tvrdil. Na tom nic nemění ani skutečnost, že neformuloval žalobní body zcela pregnantně (daná argumentace je podstatně precizněji rozvedena v kasační stížnosti) a že kromě relevantních tvrzení uplatnil rovněž řadu argumentů, z nichž dotčení jeho veřejných subjektivních práv nevyplývalo.

[50] Městský soud se při posouzení žalobních tvrzení zaměřil pouze na některé tyto argumenty a přehlédl z hlediska aktivní procesní legitimity stěžovatele nejdůležitější aspekt jeho žalobní argumentace, tedy tvrzení, že žalobou napadené rozhodnutí znemožňuje odstranění faktické překážky, která stěžovateli bránila v plnohodnotném uplatňování jeho práva na přístup k dopravní infrastruktuře.

[51] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatel byl v posuzovaném případě aktivně procesně legitimován, neboť v žalobě plausibilně tvrdil, že byl žalobou napadeným správním rozhodnutím zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přístup k dopravní infrastruktuře. Pro posouzení věci již nebylo rozhodné, zda toto veřejné subjektivní právo, jemuž odpovídá veřejnoprávní omezení práv vlastníka i provozovatele dráhy, se odvozuje pouze od zájmu na ochraně hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy, nebo zda lze v této souvislosti dokonce hovořit o tom, že je celostátní nebo regionální dráha (stejně jako veřejně přístupná vlečka) dle zákona o dráhách předmětem specifické formy veřejného užívání.

4499

Pobyt cizinců: vyřazení cizince označeného za nežádoucí osobu v důsledku uloženého trestu vyhoštění z evidence nežádoucích osob

k § 154 odst. 1, odst. 3 písm. a) a odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Je-li cizinec označen za nežádoucí osobu na základě pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území [§ 154 odst. 3 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] a v důsledku toho veden v evidenci nežádoucích osob (§ 154 odst. 6 tohoto zákona), nemůže jej policie z evidence vyřadit, dokud tento trest trvá. To platí i u trestu vyhoštění na dobu neurčitou – bez ohledu na to, jak dlouho už jej cizinec vykonává.

Policii v těchto případech proto ani nepřisluší hodnotit, zda je cizinec i nadále nežádoucí osobou v materiálním smyslu (§ 154 odst. 1 tohoto zákona). Policie však cizince z evidence vyřadí, jakmile trestní soud upustí od výkonu zbytku trestu vyhoštění, který byl cizinci uložen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2023, čj. 10 As 363/2020-80)

Prejudikatura: č. 3088/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 57/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 178/98), č. 119/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 4503/12), č. 171/2014 Sb. ÚS (III. ÚS 3101/13) a č. 203/2019 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3628/18).

Věc: M. V. proti Policii České republiky, Policejnímu prezidiu, o vyřazení z evidence nežádoucích osob, o kasační stížnosti žalované.

V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda může být cizinec vymazán z evidence nežádoucích osob, ačkoli stále vykonává trest vyhoštění na dobu neurčitou, který mu byl před čtvrtstoletím uložen. Dosavadní judikatura Městského soudu v Praze ukládala policii povinnost zkoumat i v takových případech, zda je cizinec nežádoucí osobou v materiálním smyslu. Nejvyšší správní soud naproti tomu dospěl k závěru, že záznam cizince do evidence nežádoucích osob na základě uloženého trestu vyhoštění [§ 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců] je pouhým administrativním důsledkem tohoto trestu. Doba vedení cizince v evidenci nežádoucích osob má podle zákona odpovídat trvání jemu uloženého trestu vyhoštění; proto trvajícím trestem vyhoštění už jen sám o sobě znemožňuje vymazat cizince z evidence. Dokud tedy trvá trest vyhoštění, trvá i záznam v evidenci. Cizinec musí nejprve odstranit trvajícím trestem vyhoštění, a to prostředky trestního práva.

Žalobce, státní příslušník Srbska, byl v roce 1997 rozsudkem Okresního soudu v Mostě odsouzen za majetkovou trestnou činnost ke dvouletému trestu odnětí svobody a k trestu vyhoštění na dobu neurčitou. Tehdy platný trestní zákon č. 140/1961 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 1997) jinou variantu trestu vyhoštění ani nepřipouštěl: jednotlivé výměry tohoto trestu zavedla až novela č. 253/1997 Sb. účinná od 1. 1. 1998.

V důsledku trestu vyhoštění je žalobce od roku 1999 označen za nežádoucí osobu a veden v evidenci nežádoucích osob. Protože mu bylo vyhoštění uloženo na dobu neurčitou, je i v evidenci nežádoucích osob veden na dobu neurčitou. Později byl žalobce zařazen i do schengenského informačního systému (SIS). V roce 2019 se u policie domáhal svého výmazu jak z evidence nežádoucích osob, tak ze schengenského informačního systému druhé generace (SIS II).¹⁾ Policie žalobci ani v jednom nevyhověla, o čemž ho informovala sdělením ze dne 9. 9. 2019. Proti sdělení podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze.

Během řízení před městským soudem policie částečně změnila názor a vymazala žalobce ze SIS II. Žalobce ovšem i nadále zůstal veden v evidenci nežádoucích osob.

Městský soud žalobci rozsudkem ze dne 4. 11. 2020, čj. 10 A 170/2019-52, vyhověl. Navázal na svůj starší rozsudek ze dne 17. 7. 2018, čj. 14 A 59/2017-52, č. 3832/2019 Sb. NSS, a věc rozhodl shodně. Podle městského soudu musí policie při posuzování žádosti o výmaz vážit, zda je vedení záznamu v databázích nadále nezbytné. Policie je tedy především povinná uvést, proč konkrétně musejí být osobní údaje nadále evidovány, resp. vypořádat se s důvody, pro které žadatel požaduje vymazání svých osobních údajů z databází. Napadené sdělení však žádné takové úvahy neobsahovalo: policie zdůvodnila zachování žalobcových údajů v databázích jen dříve uloženým trestem vyhoštění na dobu neurčitou. Tato skutečnost ale podle městského soudu sama o sobě k nevymazání nepostačuje a policie musí v každém jednotlivém případě zhodnotit, zda je cizinec i nadále nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městský soud tedy zrušil sdělení policie pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudek městského soudu napadla policie kasační stížností, ve které uvedla, že zákon o pobytu cizinců v § 154 odst. 3 písm. a) jí příkazuje bez možnosti jakéhokoli uvážení označit cizince za nežádoucí osobu na základě pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území. S touto povinností dále souvisí § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle kterého je cizinec označený za nežádoucí osobu evidován v evidenci nežádoucích osob a za dalších podmínek i v SIS II. Zápis v evidenci nežádoucích osob tedy trvá tak dlouho, dokud trvá trest vyhoštění z území České republiky; zákon policii neumožňuje, aby cizince z evidence svévolně vyřadila. Uložený trest vyhoštění je povinná respektovat a vycházet z něj.

V tomto případě policie ověřila, že uložený trest vyhoštění na dobu neurčitou i nadále trvá; nezbylo jí tedy nic jiného než žádosti o výmaz z evidence nežádoucích osob nevyhovět. Pokud by si policie sama činila úsudek o trvání žalobcovy nebezpečnosti, porušila by tím dělbu moci mezi policií jako orgánem moci výkonné a trestním soudem jako představitelem soudní moci, který jako jediný smí rozhodnout o vině a trestu za trestné činy. Zároveň by policie zasáhla i do moci zákonodárné, neboť by musela uplatnit novou pravomoc, se kterou zákon o pobytu cizinců nepočítá. Policie může postupovat jen podle § 155 odst. 2 tohoto zákona a cizince z evidence nežádoucích osob vyřadit, jestliže bylo rozhodnutí o vyhoštění vykonáno, trest vyhoštění byl promínut nebo byl cizinec amnestován. Stejně tak by cizince z evidence vyřadila, pokud by bylo od výkonu trestu vyhoštění upuštěno (§ 350h trestního řádu). Ovšem v žalobcově případě se nic takového nestalo.

Policie si byla vědoma, že úprava trestu vyhoštění byla v minulosti novelizována (zákonem č. 253/1997 Sb.). Zákonodárce však nestanovil, jak naložit s tresty vyhoštění uloženými před touto novelou, tzn. automaticky na dobu neurčitou. Policii tak nezbyvá než postupovat právě podle zákona o pobytu cizinců. Naopak není oprávněna posuzovat – jak to žádal městský soud –, zda by za spáchaný trestný čin udělil soud i nyní trest vyhoštění na dobu neurčitou: to je pravomoc trestních soudů.

Policie navíc namítala i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Pokud jí městský soud uložil, aby přezkoumala nutnost vést žalobce i nadále v evidenci nežádoucích osob, měl také stanovit přesná kritéria, které má při takovém hodnocení zvážit. Nelze jen uvést, že by policie měla postupovat stejně jako u záznamu v SIS II (záznam v SIS II totiž omezuje cizince více: zakazuje mu vstup na území všech států schengenského prostoru, i když cizinec v jiném státě schengenského prostoru nic nespáchal).

¹⁾ Schengenský informační systém II nahradil od roku 2013 původní schengenský informační systém. Svou podstatou se však jedná o shodné databáze.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s městským soudem, že policie jeho žádost nedostatečně posoudila. O tom svědčil i fakt, že jej vymazala ze SIS II až v důsledku podání žaloby (za jinak nezměněného skutkového stavu). Se všemi námitkami, které policie uvedla ve své kasační stížnosti, se městský soud vypořádal, a to především odkazem na svůj rozsudek čj. 14 A 59/2017-52.

Tato věc významně souvisela s trestním právem, Nejvyšší správní soud si proto vyžádal i stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství. Podle něj nelze analogicky vycházet z právní úpravy SIS II a dovozovat, že i pro potřeby evidence nežádoucích osob musí policie přezkoumávat, zda je cizinec i nadále nebezpečný. Přesně to však městský soud udělal, aniž rozebral vztah obou databází a rozdíly jejich právních úprav.

Dále Nejvyšší státní zastupitelství potvrdilo, že trest vyhoštění uložený před téměř 25 lety na dobu neurčitou je dodnes platný a žalobce jej stále vykonává. Pokud by trest nerespektoval, mohl by se dopustit trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání [§ 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku]. Subjektivní stránku trestného činu by žalobce naplnil, i kdyby jednal v důvěře ve výmaz z evidence nežádoucích osob.

Pokud by Nejvyšší správní soud potvrdil právní závěr městského soudu, negativně by se to projevilo při odhalování pachatelů trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání, spáchaného faktickým nerespektováním dosud nevykonaného trestu vyhoštění. Při fyzické kontrole osob či při šetření během trestního řízení totiž policejní orgány standardně provádějí lustraci ve svých informačních systémech, a je-li osoba vedena v evidenci nežádoucích osob, policejní orgán to okamžitě zjistí (včetně důvodu, pro který je v ní vedena). Pokud by však osoba, která trest vyhoštění dosud nevykonala, byla z evidence nežádoucích osob vyřazena, policejní orgán by to už běžnou lustrací nezjistil a musel by žádat o poskytnutí informací cizineckou policií či Rejstřík trestů (což je složitější a časově náročnější).

Nejvyšší státní zastupitelství si uvědomovalo přísnost úpravy ve vztahu k cizincům, kterým byl uložen trest vyhoštění na dobu neurčitou. Případná změna však je v prvé řadě na zákonodárci. Ministerstvo spravedlnosti má už delší dobu (v souvislosti s rekodifikačními pracemi na novém trestním řádu) připraven i návrh, jak do budoucna přezkoumávat trvání důvodů pro vyhoštění. Nově by bylo možné upustit od zbytku výkonu trestu vyhoštění na dobu neurčitou, jestliže odsouzený vykonal alespoň deset let uloženého trestu a ze zjištěných skutečností by vyplývalo, že se odsouzený napravil a dalšího výkonu trestu už není třeba.

Policie se stanoviskem Nejvyššího státního zastupitelství souhlasila. Zopakovala, že nemá zákonné oprávnění vymazat osobu vedenou v evidenci nežádoucích osob podle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, pokud je rozsudek stále vykonáván.

Žalobce ve vyjádření ke stanovisku uvedl, že si uvědomuje, že jeho výmaz z evidence by neměl vliv na platnost rozsudku, kterým mu byl uložen trest vyhoštění, a že by tento trest i nadále trval. Vedení v evidenci však pro něj může mít negativní důsledky samo o sobě, proto je v jeho zájmu, aby v evidenci i přes trvajícím trest vyhoštění veden nebyl. Podle svého názoru žalobce prokázal, že už není nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jeho vedení v evidenci nežádoucích osob je tedy nepřiměřené, protože stačí, že existuje stále platný trest vyhoštění.

Během rozhodování věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že potřebuje ještě podrobnější znalost praktického fungování evidence nežádoucích osob a SIS II. Proto si vyžádal vyjádření Policejního prezidia, které (jako útvar žalované věcně příslušný podle § 84 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky) provozuje a plní úkoly orgánu centrálně odpovědného za národní součást SIS II. Policejní prezidium sdělilo, že evidence nežádoucích osob je národní evidencí nežádoucích osob, je součástí informačního systému cizinců a není vnitrostátní součástí SIS II. Z technického hlediska se tedy jedná o dva rozdílné informační systémy. Ve vztahu k SIS II je evidence nežádoucích osob jen editačním nástrojem, jehož prostřednictvím Česká republika aktualizuje údaje vedené v SIS II. Pokud jsou splněny zákonné podmínky pro vedení záznamu o cizinci jak v evidenci nežádoucích osob, tak v SIS II, může být cizinec (po manuálním zadání) veden v obou evidencích. Pokud nejsou splněny podmínky pro zařazení cizince do SIS II, je cizinec veden jen v evidenci nežádoucích osob. Pokud nejsou splněny podmínky pro vedení v SIS II, je cizinec ze SIS II vymazán, ale může být ponechán v evidenci nežádoucích osob. Není však možné, aby pracovník zařadil cizince do SIS II, aniž by vložil záznam o něm do evidence nežádoucích osob.

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

Z odůvodnění:

(...)

3.1 *Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný*

[27] Namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud standardně zabývá nejdříve. Podle policie městský soud nestanovil kritéria, která měla policie hodnotit při posouzení, zda je nutno i nadále věst žalobce v evidenci nežádoucích osob. Policie dodává, že záznam v SIS II je navíc pro žalobce více omezující než záznam v evidenci nežádoucích osob, nelze tedy vycházet ze stejných kritérií.

[28] Tato námitka není důvodná. Městský soud ve svém rozsudku předložil ucelený právní názor, ze kterého je zřejmé, že na výmaz cizince z evidence nežádoucích osob analogicky použil kritéria stanovená pro výmaz cizince ze SIS II. Na základě toho dospěl městský soud k závěru, že nelze vycházet jen z formálního kritéria (tedy stále platného trestu vyhoštění), ale vždy je třeba zvážit i kritérium materiální (zda je cizinec nadále nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Městský soud dále rozvedl tuto úvahu tak, že policie je v každém jednotlivém případě povinna zkoumat, zda je záznam o cizinci v evidenci nežádoucích osob nezbytný, tj. zda je cizinec i nadále nežádoucí osobou (osobou, která představuje hrozbu pro Českou republiku ve smyslu uvedeného ustanovení). Současně musí policie přihlédnout k tomu, že s delším časovým odstupem budou důvody vedení cizince v evidenci oslabovat. Tyto důvody navíc musejí dosahovat takové intenzity, že i v současné době (po novele trestního zákoníku, která v roce 1998 zavedla výměry trestu vyhoštění) by byl cizinci uložen trest vyhoštění na dobu neurčitou, a takto intenzivní důvody by navíc musely stále trvat.

[29] Právní názor vyslovený městským soudem je tedy podle Nejvyššího správního soudu dostatečně zdůvodněn.

[30] Namítala-li policie dále i rozdíl v obou databázích, pro který na ně nelze vztáhnout shodná kritéria, ne- napadala tím nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Zde už policie nabídla odlišný právní názor, tedy tvrdila nesprávné posouzení právní otázky soudem. Tím se Nejvyšší správní soud zabýval níže.

3.2 *Žalobce nelze z evidence nežádoucích osob vymazat*

[31] Evidence nežádoucích osob je databáze vedená Policií České republiky, ve které jsou evidovány nežádoucí osoby (§ 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců).

[32] Nežádoucí osobou se rozumí cizinec, jemuž nelze umožnit vstup na území, protože by zde mohl *ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy* (§ 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

[33] Zákon o pobytu cizinců rozlišuje dva způsoby, jakými je cizinec označen za nežádoucí osobu. Policie buď sama rozhodne o označení cizince za nežádoucí osobu (§ 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců), nebo automaticky označí cizince za nežádoucí osobu při naplnění některé právní skutečnosti předvídané zákonem o pobytu cizinců (§ 154 odst. 3, 4 tohoto zákona).

[34] Označení cizince za nežádoucí osobu a na to navazující záznam v evidenci nežádoucích osob má pro cizince významné negativní následky. Je mu odepřen vstup na území České republiky [§ 9 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců] a nelze mu udělit dlouhodobé vízum [§ 56 odst. 1 písm. c) tohoto zákona] ani trvalý pobyt [§ 75 odst. 1 písm. c) tohoto zákona].

[35] Nejvyšší správní soud má nyní vyřešit následující otázku: měla se policie i přes žalobcův trvajících trest vyhoštění zabývat tím, zda žalobce i nadále naplňuje znaky nežádoucí osoby podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a pokud by je už nesplňoval, měla žalobce i přes trvajících trest vyhoštění z evidence nežádoucích osob vymazat?

[36] Městský soud přitakal žalobci a přikázal policii, aby zhodnotila, zda je žalobce nadále nežádoucí osobou. S tím policie nesouhlasí a Nejvyšší správní soud jí nyní dává za pravdu. I podle Nejvyššího správního soudu

znemožňuje trvalý trest vyhoštění sám o sobě výmaz cizince z evidence nežádoucích osob, proto policie nemusela hodnotit, zda je žalobce i nadále nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K tomu vedly Nejvyšší správní soud následující úvahy.

3.2.1 Policie nemá správní uvážení ohledně výmazu cizince z evidence, neměla-li jej při jeho záznamu do evidence

[37] Podle § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců **policie označí cizince za nežádoucí osobu na základě pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území**. Toto ustanovení je v nezměněné podobě součástí zákona o pobytu cizinců od nabytí jeho účinnosti v roce 2000. Už jen z jeho textu (ze slovesa *označit*) je zřejmé, že policie zde nemá žádné správní uvážení. Pokud je cizinci trestním soudem uložen trest vyhoštění, policie ho bez dalších úvah označí za nežádoucí osobu a vloží záznam o něm do evidence nežádoucích osob.

[38] Jak už Nejvyšší správní soud naznačil výše, tím se liší postup podle § 154 odst. 3 písm. a) od postupu podle § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, při kterém policie naopak správní uvážení má (zákon v tomto ustanovení říká, že **policie rozhodne o označení cizince za nežádoucí osobu**).

[39] Od způsobu označení cizince za nežádoucí osobu se odvíjejí i možnosti jeho výmazu z evidence. Ty upravuje § 155 zákona o pobytu cizinců. U zařazení cizince do evidence podle § 154 odst. 2 tohoto zákona (tedy se správním uvážením policie) přezkoumá policie důvody, které vedly k zařazení cizince do evidence nežádoucích osob, přinejmenším jedenkrát ročně nebo vždy, má-li poznatky, které tyto důvody zpochybňují, a na základě tohoto přezkumu cizince v evidenci ponechá, nebo jej z ní neprodleně vyřadí (§ 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Naproti tomu u zařazení cizince do evidence podle § 154 odst. 3 tohoto zákona (tedy bez správního uvážení policie) vyřadí policie z evidence nežádoucích osob cizince, jemuž byl uložen trest vyhoštění, jen při naplnění některé právní skutečnosti předvídané zákonem o pobytu cizinců, kterou podle § 155 odst. 2 je:

- vykonání trestu vyhoštění;
- amnestování trestu vyhoštění prezidentem republiky;
- prominutí trestu vyhoštění.

[40] Vykonání trestu vyhoštění nepřichází v žalobcově případě v úvahu, neboť trest vyhoštění byl uložen na dobu neurčitou (jinými slovy tedy doživotně). V úvahu tedy přichází amnestování trestu prezidentem republiky; prominutí trestu, kterým se rozumí udělení individuální milosti prezidentem republiky; nebo upuštění od výkonu zbytku trestu vyhoštění (Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1226).

[41] Jak amnestie, tak i individuální prezidentská milost jsou výjimečnými nástroji, které vycházejí z ústavní pravomoci prezidenta republiky. Nejde tedy o standardní možnosti, jak se zbavit trestu vyhoštění. Proto se o nich Nejvyšší správní soud dále nezmiňuje a zkoumá jen to, zda takovou cestou může být upuštění od výkonu zbytku trestu vyhoštění.

[42] Podle § 350h odst. 4 trestního řádu upustí předseda senátu od výkonu trestu vyhoštění nebo jeho zbytku, *jestliže po vyhlášení rozsudku, kterým byl tento trest uložen, nastaly skutečnosti, pro které trest vyhoštění nelze uložit*. Výčet těchto skutečností obsahuje trestní zákoník v § 80 odst. 3.

3.2.2 Trest vyhoštění na dobu neurčitou ukládaný před rokem 1998 není ústavní jen kvůli své neomezené délce; v mimořádných případech lze navíc od zbytku jeho výkonu upustit i z důvodů zákonem nepředvídaných

[43] Ústavností trestu vyhoštění uloženého na dobu neurčitou a omezenou možností jeho zrušení se zabýval už i Ústavní soud (v nález ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 3101/13, č. 171/2014 Sb. ÚS).

[44] Ten připustil, že z hlediska hodnot chráněných ústavním pořádkem, zejména hodnoty lidské důstojnosti, by mohla být pokládána za protiústavní taková opatření, která doživotně omezují osobní svobodu jednotlivce a nedávají mu možnost ji opětovně nabytí. Dále ovšem Ústavní soud zdůraznil, že trest vyhoštění se uplatňuje jen vůči osobám, které nepoživají základní právo pobývat na území daného státu ani na něj vstoupit. Je jedním z projevů suverenity státu, který se uložením takového trestu rozhodne napříště zamezit ve vstupu na své území těm

cizím státním příslušníkům, u nichž jsou pro to splněny zákonné (a pochopitelně i ústavní a mezinárodněprávní) podmínky. Při stanovování podmínek výkonu tohoto trestu má tak stát mnohem větší možnost diskrece (ve srovnání s tresty zasahujícími práva výslovně upravená v ústavním pořádku; bod 9 nálezu sp. zn. III. ÚS 3101/13).

[45] Jakkoliv je tak výkon trestu časově neomezeného vyhoštění bezpochyby zásahem do svobody jednotlivce ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod, nepředstavuje zásah neoprávněný. Uvedená zvýšená diskrece státu je i logická, protože Česká republika může u vyhoštěného cizince jen stěží (z důvodů právních i faktických) posuzovat okolnosti, které by snad hovořily pro zrušení trestu vyhoštění. Právě proto musí trestní soud zvážit potřebu uložit takový trest už při jeho ukládání. Krom toho i v minulosti Ústavní soud přinejmenším implicitně uznal, že lze uložit trest časově neomezeného vyhoštění (nález ze dne 21. 4. 1999, sp. zn. II. ÚS 178/98, č. 57/1999 Sb. ÚS, nebo ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 4503/12, č. 119/2014 Sb. ÚS). Právní úprava pro ukládání časově neomezeného trestu vyhoštění tedy z hlediska ústavního pořádku České republiky v obecné rovině ob stojí, i když zákon nedává soudům pravomoc tento trest „odpustit“ (body 9 a 10 nálezu sp. zn. III. ÚS 1301/13).

[46] Ústavní soud tedy jednak neshledal, že by trest vyhoštění na dobu neurčitou bez obecné možnosti jeho zrušení byl sám o sobě protiústavní; jednak zákonodárce v § 80 odst. 3 trestního zákoníku počítá s okolnostmi, pro které lze od trestu vyhoštění upustit. Navíc Ústavní soud přišel ještě s dalšími skutečnostmi, pro které lze od trestu vyhoštění upustit a které nejsou zahrnuty do § 80 odst. 3 trestního zákoníku. Jedná se o mimořádné okolnosti související s rodinným a zdravotním stavem cizince, mimořádnou humanitární situaci ve státě, do něhož je cizinec vydáván, či společenské změny přirozeně vzniklé plynutím času a spočívající v naprosto zásadní změně politiky trestání vyjádřené v zákoně (nález sp. zn. III. ÚS 3101/13, body 19 a 20).

[47] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom i nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2019, sp. zn. III. ÚS 3628/18, č. 203/2019 Sb. ÚS. V tomto nálezu Ústavní soud popsal další skutečnost, pro kterou mohou soudy upustit od zbytku výkonu trestu vyhoštění na dobu neurčitou. Ta spočívá ve zjištění, že se pachatel (cizinec) napravil, jeho pobyt na území České republiky nadále nepředstavuje bezpečnostní hrozbu, neohrožuje suverenitu České republiky ani nevytváří riziko pro jiný obecný zájem, a i represivní účel trestu už byl naplněn (bod 64 nálezu sp. zn. III. ÚS 3628/18).

[48] Závěr nálezu sp. zn. III. ÚS 3628/18 by tedy žalobci v nynější věci prospěl, neboť by žalobce mohl požádat o upuštění od dalšího výkonu trestu vyhoštění právě jen s poukazem na to, že se napravil. Tento nález však v nynější věci nelze použít. Zatímco nález sp. zn. III. ÚS 3101/13 se týkal právní úpravy do 31. 12. 1997 (trest vyhoštění mohl soud uložit jen na dobu neurčitou), a proto je pro nynější věc určující, nález sp. zn. III. ÚS 3628/18 se týkal právní úpravy od 1. 1. 1998 (trest vyhoštění mohl soud uložit v sazbách od jednoho roku do deseti let, nebo na dobu neurčitou). Ústavní soud tyto úpravy výslovně rozlišil, čímž odůvodnil rozdílný přístup před 1. 1. 1998 a po tomto datu (viz body 23 a 24 nálezu sp. zn. III. ÚS 3628/18).

[49] V nynější věci je tedy třeba vycházet jen z důvodů pro upuštění od výkonu zbytku trestu vyhoštění upravených v § 80 odst. 3 trestního zákoníku a dále rozšířených o možnosti vyslovené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. III. ÚS 3101/13.

3.2.3 Vedení údajů o cizincích v evidenci nežádoucích osob na straně jedné a v schengenském informačním systému na straně druhé se řídí různými pravidly

[50] Nejvyšší správní soud nyní zrekapituluje své doposud uvedené právní závěry:

- Při záznamu v evidenci nežádoucích osob na základě uloženého trestu vyhoštění [§ 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců] nemá policie správní uvážení, a je tak povinna zařadit cizince do evidence automaticky.
- U takto evidovaného cizince nemá policie správní uvážení ani ohledně výmazu z evidence. Naopak je povinna jej z evidence automaticky vymazat při naplnění některé z právních skutečností předvídaných zákonem o pobytu cizinců (§ 155 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).
- Aby mohl být žalobce v nynější věci z evidence vymazán, musel by trestní soud upustit od zbytku výkonu jeho trestu vyhoštění.

- Upustit od zbytku výkonu trestu vyhoštění lze jen z důvodů upravených v § 80 odst. 3 trestního zákoníku, případně dotvořených Ústavním soudem v nálezu sp. zn. III. ÚS 3101/13.

[51] Je zřejmé, že zákon o pobytu cizinců zvolil ve vztahu k cizincům vykonávajícím trest vyhoštění formální přístup jak při zařazení cizince do evidence nežádoucích osob, tak při výmazu z ní. To se projevuje právě tím, že policie nemá ani při zařazení, ani při výmazu cizince správní uvážení. Dovodil-li tedy městský soud, že policie je v reakci na žádost o výmaz z evidence povinna zkoumat, zda je žalobce i nadále nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, založil tím policii novou pravomoc, se kterou však zákon u této kategorie cizinců (evidovaných v důsledku trestu vyhoštění) nepočítá. Tato pravomoc navíc směřuje proti zjevnému záměru zákonodárce vést cizince v evidenci právě po dobu, po kterou cizinec vykonává trest vyhoštění.

[52] Městský soud postavil svůj závěr, podle nějž je i v těchto případech nutné zkoumat materiální důvody vedení cizince v evidenci, na analogické aplikaci právní úpravy regulující SIS II a obsažené v nařízení č. 1987/2006.²⁾ S tím však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Jak uvedlo Policejní prezidium, evidence nežádoucích osob a SIS II představují dvě rozdílné databáze; evidence nežádoucích osob není vnitrostátní součástí SIS II. Cizinec může být veden v evidenci nežádoucích osob, aniž by byl veden v SIS II. Naopak je-li cizinec vymazán ze SIS II, může být ponechán v evidenci nežádoucích osob. Tyto dvě databáze jsou tedy samostatné a nijak se navzájem neovlivňují (*s tou výjimkou, že do SIS II může být vložen jen ten, kdo už byl zanesen do vnitrostátní evidence nežádoucích osob*). I schengenský hraniční kodex³⁾ navíc ve svých ustanoveních předvídá souběžnou existenci SIS II a vnitrostátních databází [srov. čl. 6 odst. 1 písm. c), čl. 8 odst. 2 kodexu či jeho přílohu VII, bod 5.2], nijak však jejich vztah nereguluje. Právní úpravu vnitrostátních databází o nežádoucích osobách neobsahuje ani žádný jiný evropský právní předpis. Podle Nejvyššího správního soudu tedy na evidenci nežádoucích osob nelze analogicky použít úpravu SIS II a český zákonodárce zde má vlastní prostor pro nastavení právní úpravy evidence nežádoucích osob.

3.2.4 Cizinec, který nechce být v evidenci nežádoucích osob veden kvůli trestu vyhoštění uloženému na dobu neurčitou, musí nejprve dosáhnout odklizení vlastního trestu

[53] Jak navíc opakovaně zdůraznil Ústavní soud, u trestu vyhoštění je zákonodárce nadán velkou mírou volnosti, protože cizinci nemají základní právo na vstup na území České republiky. Ve výše citovaných nálezech shledal Ústavní soud ústavně souladnými i tresty vyhoštění uložené cizincům na dobu neurčitou (tedy doživotně). Český právní řád i přesto upravuje v § 80 odst. 3 trestního zákoníku a § 350h odst. 4 trestního řádu takové skutečnosti, při jejichž splnění lze od zbytku výkonu trestu vyhoštění upustit. Další skutečnosti přidal Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3101/13. Cizincům tedy právo nabízí prostředky, kterým se mohou zbavit doživotně uloženého trestu vyhoštění.

[54] V nynější věci však žalobce žádnou z těchto skutečností netvrdil. Jak je navíc patrné z jeho vyjádření ke stanovisku Nejvyššího státního zastupitelství, žalobce ani netvrdil, jak konkrétně záznam v evidenci nežádoucích osob (vedle samotného trestu vyhoštění) negativně zasahuje do jeho práv. Žalobce si je naopak vědom toho, že ani případný výmaz z evidence nežádoucích osob nemá vliv na trvání trestu vyhoštění, který bude platit i nadále. K tomu žalobce jen neurčitě dodal, že jeho záznam v evidenci nežádoucích osob pro něj může mít „potenciálně negativní důsledky sám o sobě, a je tedy v žalobcově zájmu, aby v evidenci veden nebyl“.

[55] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s policií v tom, že žalobce se musí nejprve zbavit svého trestu vyhoštění a až poté je oprávněn domáhat se výmazu z evidence nežádoucích osob. (Policie ostatně sama uvedla, že v takovém případě by žádosti o výmaz vyhověla – viz stranu 3 sdělení ze dne 9. 9. 2019, kterým policie žalobce informovala, že ho nevymaže z evidence nežádoucích osob.) Žalobce tedy měl nejprve usilovat u Okresního soudu v Mostě o upuštění od zbytku výkonu trestu vyhoštění (na základě některé ze skutečností upravených

²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II). Toto nařízení je v současnosti nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1861 o zřízení, provozu, využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti hraničního kontrol, o změně Úmluvy k provedení Schengenské dohody a o změně a zrušení nařízení (ES) č. 1987/2006. V podstatných ustanoveních je však úprava totožná.

³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

v § 80 odst. 3 trestního zákoníku, případně uvedených v nálezu sp. zn. III. ÚS 3101/13) a až poté, co by trestní soud od zbytku výkonu trestu upustil, se žalobce mohl obrátit na policii s žádostí o výmaz svých údajů z evidence nežádoucích osob. Právě upuštění od zbytku výkonu trestu vyhoštění totiž představuje právní skutečnost, která zakládá žalobci právo na výmaz z evidence.

[56] Jakkoli se právní názor Nejvyššího správního soudu může na první pohled jevit jako příliš formalistický a výrazně přísnější než právní názor městského soudu, není tomu tak. Je-li cizinec označen za nežádoucí osobu v důsledku trestu vyhoštění, má jeho záznam v evidenci nežádoucích osob jen deklaratorní význam. Nemožnost vstoupit na území České republiky a pobývat na něm vyplývá pro cizince už ze samotného trestu vyhoštění; jeho záznam v evidenci nežádoucích osob odvozený právě od uloženého trestu vyhoštění je jen administrativním projevem uloženého trestu. Prvotní žalobcův problém spočívá ve stále trvajícím trestu vyhoštění, na kterém by jeho případný výmaz z evidence nežádoucích osob nic nezměnil. Proto je věc třeba nejprve řešit prostředky trestního práva, konkrétně návrhem na upuštění od zbytku výkonu trestu vyhoštění. Přísné dopady, které na cizince v žalobcově situaci doléhají i po desetiletích od spáchání trestu, nemůže v konkrétním případě odstranit správní soud ani policie (ta by z příkazu správního soudu stejně mohla poskytnout pouhé formální a zdánlivé řešení), ale jen trestní soud. Otevřít takovým cizincům širší cestu k možnému úspěchu před trestním soudem pak může jen zákonodárce změnou úpravy trestního práva (jak se o ní zmínilo Nejvyšší státní zastupitelství ve svém stanovisku).

[57] Pokud by Nejvyšší správní soud potvrdil právní závěr městského soudu, prokázal by cizincům spíše medvědí službu. Policie by se sice musela věcně zabývat jejich výmazem z evidence nežádoucích osob, stále by ovšem existoval platný trest vyhoštění. Nynější žalobce si sice uvědomuje, že navzdory případnému výmazu z evidence nežádoucích osob bude nadále platit jeho trest vyhoštění, ovšem u jiných cizinců, kteří kvůli trestu vyhoštění nemohli po dlouhou dobu vstoupit na území České republiky, by takový výklad mohl vyvolat spíše nejistotu a zmatení. Cizinci by se mohli mylně domnívat, že díky výmazu z evidence nežádoucích osob jsou znovu oprávněni vstoupit na území České republiky. Tak tomu ale samozřejmě není, protože jejich trest vyhoštění stále platí. Jak upozornilo už Nejvyšší státní zastupitelství, vstupem na území České republiky i přes trvajících trest vyhoštění by se cizinci dopustili trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázaní podle § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku.

4500

Územní řízení: účastenství ekologických spolků

Ochrana přírody a krajiny: povolení ke kácení dřevin; povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů

k § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Spolkům, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, náleží podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (tj. ve znění účinném od 1. 1. 2018), postavení účastníka řízení o umístění stavby vedeného podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jestliže v něm má být vydáno povolení ke kácení dřevin (podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů (podle § 56 odst. 6 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, čj. 4 As 33/2023-26)

Prejudikatura: č. 1786/2009 Sb. NSS, č. 1788/2009 Sb. NSS, č. 2381/2011 Sb. NSS a č. 2434/2011 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 124/2021 Sb.

Věc: ZO ČSOP ORLICE, pobočný spolek, proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Stavebníci podali dne 1. 10. 2021 u Magistrátu města Hradec Králové (správní orgán I. stupně) žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Rezidenční dům sv. Jan, soubor staveb bytového domu a souvisejících staveb dopravní a technické infrastruktury, ul. Zámeček, Hradec Králové – Třebeš“. K žádosti bylo přiloženo závazné stanovisko Magistrátu města Hradec Králové, odboru životního prostředí, ze dne 6. 8. 2021, jímž byl podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění zákona č. 225/2017 Sb. udělen souhlas k pokácení dřevin rostoucích mimo les, dále jím byla uložena povinnost provést náhradní výsadbu a byly stanoveny podmínky souhlasu. Dále stavebníci podali žádost o povolení výjimky z § 24 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Správní orgán I. stupně spojil obě řízení a vyrozuměl účastníky řízení a dotčené orgány o zahájení řízení.

Dne 2. 5. 2022 oznámil žalobce správnímu orgánu I. stupně, že se chce účastnit tohoto řízení, neboť jím mohou být významně dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Namítl, že nebyla doložena výjimka z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, které se podle provedeného entomologického průzkumu a dalších odborných stanovisek nachází na pozemcích dotčených stavebním záměrem. Dále namítl, že nebylo vydáno povolení ke kácení dřevin, pouze závazné stanovisko, které není samostatným povolením ke kácení dřevin, je pouze vydáno pro účely územního řízení. Správní orgán I. stupně vyzval žalobce, aby prokázal vlastnické či jiné věcné právo k sousedním pozemkům, které by mu mohlo založit účastenství v řízení. Na to žalobce reagoval sdělením, v němž zdůraznil, že realizace záměru vyžaduje jednak kácení dřevin, jednak zásah do biotopu zvláště chráněných druhů živočichů. Rozhodnutí dle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny budou součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, správní orgán I. stupně bude rozhodovat podle kritérií obsažených v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Žalobci tak v daném řízení náleží účastenství podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť bez ohledu na to, že řízení vede stavební úřad, se jedná o řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomu odkázal na metodiku Ministerstva životního prostředí a článek Josefa Vedrala publikovaný v Bulletinu Stavební právo č. 1/2021.

Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 25. 5. 2022 rozhodl, že žalobce není účastníkem územního řízení. Poukázal na metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj „Povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru“ vydanou v září 2021, podle níž nelze použít vymezení účastníků dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť stavební úřad nevede řízení podle tohoto zákona a není orgánem ochrany přírody. K povolení kácení dřevin nebo výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dochází na základě posouzení orgánu ochrany přírody, jehož výsledkem je závazné stanovisko, jímž je stavební úřad vázán. Správní orgán I. stupně se k tomuto právnímu názoru Ministerstva pro místní rozvoj přiklonil.

Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Po podání odvolání získal správní orgán I. stupně od Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení ochrany přírody a krajiny, informaci, že podle dostupných podkladů (mj. od Agentury ochrany přírody a krajiny) se v dané lokalitě nachází zvláště chráněné druhy živočichů; pokud bude stavební záměr škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje nebo jejich biotopu, musí si žadatel k provedení záměru požádat o výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 7. 2022 odvolání žalobce zamítl. Jakkoliv stavební úřad do výrokové části svého rozhodnutí zahrnuje výrok o povolení kácení dřevin nebo výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů, neznamená to, že by vedl řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad totiž v těchto otázkách rozhoduje na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, jenž provádí „řízení“ a posouzení, zda jsou splněny podmínky podle § 8 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Řízení o umístění stavby, byť vyžaduje kácení dřevin a povolení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů, není řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a tedy nenaplnuje podmínku § 70 odst. 3 tohoto zákona.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Argumentoval tím, že jelikož součástí výroku rozhodnutí o umístění stavby musí být povolení ke kácení dřevin a povolení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, vydává stavební úřad tato povolení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Opětovně odkázal na metodiku Ministerstva životního prostředí a článek Josefa Vedrala.

Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2022, čj. 30 A 59/2022-87, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že k omezení účastenství ekologických spolků v řízení dle stavebního zákona došlo přijetím novely zákona č. 225/2017 Sb. Svou argumentaci opřel o jazykový výklad předchozí a stávající právní úpravy obsažené v § 85 stavebního zákona a § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Shrnuje podstatné argumenty obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., jenž se zabýval ústavností novely (zákona č. 225/2017 Sb.). Konstatoval, že možnost ekologických spolků stát se účastníkem řízení se novelou pouze zúžila, nebyla zcela vyloučena. I nadále mohou být ekologické spolky v postavení účastníka řízení vedených dle zákona o ochraně přírody a krajiny, případně v řízeních a postupech v režimu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, či zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Omezení práva ekologických spolků účastnit se řízení dle stavebního zákona je podle Ústavního soudu v souladu s legitimním cílem zákonodárce zrychlit územní a stavební řízení.

Nad rámec rekapitulace závěrů Ústavního soudu krajský soud uvedl, že ekologické spolky mohou být účastníkem řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, naopak jim byla novelou odeprána možnost účastnit se řízení dle stavebního zákona. To odpovídá úmyslu zákonodárce zrychlit územní a stavební řízení eliminací možných účastníků. Územní řízení v posuzované věci bylo vedeno podle stavebního zákona, nikoliv podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ačkoliv stavební úřad promítá závazné stanovisko do jednoho z výroků svého rozhodnutí, nevede (ani částečně) řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Skutečnost, že orgán ochrany přírody vydal stanovisko pro účely územního řízení, neznamená, že toto řízení je řízením i podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Územní řízení v posuzované věci nebylo řízením „podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda žalobce byl na základě § 70 odst. 2 a 3 ve spojení s § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny účastníkem územního řízení.

Stěžovatel zdůraznil, že krajský soud se nevypořádal se specifickým právním názorem, kterým v žalobě argumentoval, takže rozsudek neobsahoval dostatečné vysvětlení, které by tuto žalobní argumentaci vyvracelo. Rozsudek byl proto na hranici přezkoumatelnosti. Argumentace odkazující na odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 se mýjela se specifickou žalobní argumentací. Ústavní soud v nálezu posuzoval celkovou ústavnost novelizace § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv specifické otázky výkladu tohoto ustanovení. Neposuzoval konkrétní míru či rozsah, v němž došlo k zúžení práva ekologických spolků účastnit se správních řízení dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny. Specifická žalobní argumentace je pod rozlišovací schopností nálezu Ústavního soudu, který je založen na obecných argumentech. Podstatou žaloby i kasační stížnosti byla detailní otázka výkladu zákonné roviny (výkladu jednoduchého práva), do níž se Ústavní soud nedostal. Stěžovatel souhlasil s názorem Ústavního soudu, že ekologické spolky se po novele nemohou účastnit většiny územních a stavebních řízení, které se dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, například takových řízení, ve kterých orgán ochrany přírody vydává jen závazná stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 téhož zákona. V tomto případě se ovšem jednalo o specifickou situaci, v níž stavební úřad ve výrokové části územního rozhodnutí povolil kácení dřevin podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny a výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů podle § 56 odst. 6 téhož zákona. Pokud stavební úřad v územním řízení rozhoduje ve výrokové části svého rozhodnutí o těchto otázkách, nepochybně vede řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona.

Argument krajského soudu, podle nějž vyloučení stěžovatele z účasti v daném řízení odpovídá úmyslu zákonodárce zrychlit územní a stavební řízení eliminací možných účastníků, stěžovatel považoval za nepřezkoumatelný

pro nedostatek důvodů. Nebylo totiž zřejmé, z čeho krajský soud dovodil úmysl zákonodárce eliminovat možné účastníky. Z nálezu Ústavního soudu nelze takto krajně restriktivně vyložený úmysl zákonodárce dovodit. Souběžně s § 70 odst. 3 byly novelizovány i § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ze vzájemného vztahu těchto ustanovení spolehlivě vyplývá, co uvedl stěžovatel ve své žalobě, totiž že pokud v určitém územním řízení vydává stavební úřad též povolení ke kácení dřevin nebo výjimku ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů, je takové územní řízení nutně a logicky též řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Na tento argument krajský soud nezareagoval.

Nepřílehavý byl podle stěžovatele i argument krajského soudu, že promítnutím závazného stanoviska orgánu ochrany přírody do jednoho z výroků rozhodnutí stavebního úřadu se nic nemění na charakteru tohoto řízení. Stěžovatel tvrdil, že „promítnutí“ závazného stanoviska je pojmovým znakem každého závazného stanoviska, neboť správní orgán, jenž vydává rozhodnutí, musí do výrokové části převzít podmínky ze souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, na základě čehož se tyto podmínky stanou závazné pro adresáta rozhodnutí. Tato obecná vazba mezi závazným stanoviskem a územním rozhodnutím není pro danou právní otázku podstatná. Stěžovatel totiž poukazoval na hlubší a co do podstaty odlišnou zákonnou konstrukci, podle níž stavební úřad koná řízení i podle zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud sám v územním řízení povoluje kácení dřevin nebo výjimku ze zákazů týkajících se chráněných druhů (že tak činí na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, je vedlejší). Tento specifický rys výslovně upravený v § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny odlišuje tato závazná stanoviska od ostatních závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tuto argumentaci, na které byla postavena celá žaloba, krajský soud zcela přehlédl.

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

Z odůvodnění:

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti na několika místech poukazuje na to, že krajský soud se nevypořádal s určitou myšlenkou, dovodil z nálezu Ústavního soudu něco, co v něm vyjádřeno není, nebo nález nepřilehavě aplikoval na posuzovanou věc vykazující specifika. Stěžovatel v této souvislosti zmiňuje, že rozsudek krajského soudu je na hraně (ne)přezkoumatelnosti, něco zcela pomínil či se k něčemu vůbec nevyjádřil. Stěžovatel tedy naznačuje, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval tímto kasačním důvodem, neboť pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, zpravidla to znemožňuje věcně se zabývat kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. i. s.

[18] Krajský soud se věcí dostatečně zabýval. Poukázal na novelizaci relevantních ustanovení týkajících se účasti ekologických spolků v územním řízení a na její smysl, jímž je urychlit tato řízení. Zdůraznil, že stavební úřad nevede řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a to ani v případě, kdy obsah závazných stanovisek orgánu ochrany přírody promítá do výroku svého rozhodnutí. Byť stěžovatel může s jednotlivými východisky či úvahami krajského soudu nesouhlasit, neznamená to, že by byl napadený rozsudek zatížen nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Stěžovatel v kasační stížnosti dovozuje, že krajský soud nepochopil specifika daného případu, pokud jde o vazbu mezi závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a výrokem rozhodnutí o umístění stavby. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu neplyne, že by krajský soud nepochopil, na co stěžovatel v žalobě poukazoval. Krajský soud jen z těchto souvislostí nedovodil takový závěr, který by si stěžovatel přál, což nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajskému soudu nelze ani vytýkat, že by nekorektně shrnul záměr zákonodárce, který sledoval přijetím zákona č. 225/2017 Sb. Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 vyplývá, že právě k tomuto záměru zákonodárce se vyjadřovali účastníci řízení o návrhu na zrušení části zákona (vláda a veřejná ochránčičtí práva) a sám Ústavní soud v bodě 91 odůvodnění výslovně hodnotil legitimitu novelizace § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jenž zakládá účast ekologických spolků ve správních řízeních, vzhledem k cíli spočívajícímu ve zrychlení územního a stavebního řízení. Z průběhu zákonodárského procesu k zákonu č. 225/2017 Sb. se podává, že novelizace § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla součástí vládního návrhu zákona, jeho součástí se stala až schválením pozměňovacího návrhu poslance Jaroslava Foldy. Ten při druhém čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky uvedl:

„Ve svém pozměňovacím návrhu omezují vstup spolků do stavebního řízení. Chtěl bych, aby se zrychlilo projednávání stavebních povolení v České republice, a proto bych vás prosil o podporu tohoto pozměňovacího návrhu.“ (viz steno-záznam z 55. schůze dne 28. 2. 2017). Nejvyššímu správnímu soudu tedy není zřejmé, v čem měl krajský soud nesprávně interpretovat vůli zákonodárce. Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[19] Nejvyšší správní soud po zjištění, že napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, se zabýval posouzením právní otázky, zda územní řízení lze považovat za „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li v něm dojít k povolení kácení dřevin a výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 téhož zákona.

[20] Nejvyšší správní soud považuje za účelné poukázat na to, že do 31. 12. 2017 stavební zákon v § 85 odst. 2 písm. c) stanovil, že účastníkem územního řízení jsou *osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis*. Z § 89 odst. 4 věty třetí stavebního zákona vyplývalo, že se jedná o osoby, které se zabývají ochranou veřejného zájmu. Obě tato ustanovení byla zákonem č. 225/2017 Sb. ze stavebního zákona vypuštěna (tato změna nebyla součástí vládního návrhu zákona, do zákona se dostala pozměňovacím návrhem výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj). Na zmíněná ustanovení stavebního zákona navazoval § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2017, podle něž bylo občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, oprávněno požádat orgán ochrany přírody, *aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*. Občanské sdružení bylo oprávněno *za podmínky a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení*. Povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů se vydávala vždy v samostatných správních řízeních vedených orgánem ochrany přírody. Povolení i výjimky měly formu správního rozhodnutí, nikoliv závazného stanoviska. Tato rozhodnutí orgánů ochrany přírody a rozhodnutí vydávaná dle stavebního zákona měla charakter řetězících se rozhodnutí, kdy jedno rozhodnutí navazovalo na druhé (viz rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154, a ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84, č. 1788/2009 Sb. NSS), nejednalo se o akty subsumované.

[21] Dne 1. 1. 2018 vstoupil v účinnost zákon č. 225/2017 Sb., jenž zrušil § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a změnil text § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zní: *Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. **Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.** Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*

[22] Současně byl novelizován § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny upravující kácení dřevin rostoucích mimo les. Ten je i nadále založen na povolovacím principu (odst. 1), z něhož jsou stanoveny výjimky (odst. 2 až 4). V nově přijaté odstavci 6 je stanoveno: *Ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. **Povolení kácení dřevin**, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, **vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení**, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním*

řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Odstavce 1 až 5 a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně.

[23] Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. k novelizaci § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny uvádí: „S ohledem na požadavek na zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů povolovaných v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společném řízení nebo společném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí se vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les nahrazuje vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Závazné stanovisko bude podkladem pro tato řízení a obsah závazného stanoviska bude povolující orgán (stavební úřad) povinen převzít do výrokové části povolujičho rozhodnutí. Zákonné podmínky pro vydání závazného stanoviska budou totožné jako pro vydávání povolení ke kácení.“

[24] Vzhledem k tomu, že novelizace § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny byla součástí vládního návrhu zákona, jenž nijak nezasahoval do účastenství spolků v územním řízení, nebylo možné předpokládat, že na formulaci tohoto ustanovení bude záležet, zda povolení ke kácení dřevin, které má povahu samostatného výroku územního rozhodnutí, zakládá účast spolků v územním řízení.

[25] Pokud jde o § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, ten byl novelizován na základě pozměňovacího návrhu poslance Ladislava Okleščka, jenž jej při druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu nijak neodůvodnil (viz stenozáznam ze dne 28. 2. 2017). Ustanovení § 56 odst. 6 s účinností od 1. 1. 2018 zní: *Zjistí-li se až po zahájení územního řízení, územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo stavebního řízení, že stavebním záměrem povolovaným v tomto řízení budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha stanovené v § 49 nebo 50, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v němž orgán ochrany přírody posoudí splnění podmínek pro povolení výjimky uvedených v odstavcích 1 a 2 a může stanovit případně další podmínky povolení výjimky podle odstavce 3. **Povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů včetně stanovení dalších podmínek podle odstavce 3 je součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení.***

[26] Vzhledem k výše ve stručnosti načrtnutému průběhu legislativního procesu nelze dovozovat, že by v nyní posuzované věci aplikovatelná ustanovení § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny byla současně novelizována s nějakým jednotčím úmyslem, tedy koncepčně. Předpoklad racionálního zákonodárce, jenž důsledně a jednotně promítá svůj záměr do textu zákona, se za těchto okolností jeví spíše jako chiméra. Lze proto vycházet z toho, že jazykový výklad zákona představuje skutečně pouze prvotní přiblížení k obsahu normy, přičemž jako významnější se zdají být otázky systémových vztahů mezi jednotlivými ustanoveními zákona a jeho instituty (systémový výklad).

[27] Lze se ztotožnit s krajským soudem, že úmyslem zákonodárce promítnutým do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo vyloučit účast spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny z řízení vedených správními orgány podle stavebního zákona (např. z územního řízení). To nicméně *a priori* nevylučuje závěr, že v důsledku novelizace § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba za řízení podle tohoto zákona považovat i řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem primárně podle stavebního zákona.

[28] Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v září 2021 metodickou pomůcku pro stavební úřady¹⁾. Obhájuje v ní závěr, že územní řízení, v němž se aplikuje § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, není řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona, takže v něm nenáleží účastenství spolkům zabývajícím se ochranou přírody a krajiny. Tyto spolky ovšem mají právo na informaci o řízení vedených dle stavebního zákona plynoucí z § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a mohou rozhodnutí vydaná v územním řízení napadnout žalobou u soudu. Názor tohoto ministerstva vychází z toho,

¹⁾ Metodická pomůcka byla v době vydání rozsudku dostupná na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj. Následně však byla z webu odstraněna.

že „řízení“ a posouzení podmínek pro povolení kácení dřevin provádí výlučně orgán ochrany přírody a stavební úřad rozhoduje v územním řízení zásadně podle závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, sám žádné posouzení neprovádí. Stavební úřad nevede řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a není orgánem ochrany přírody. Na uvedený metodický pokyn reagovalo Ministerstvo životního prostředí sdělením, které bylo publikováno v jeho věstníku v září 2021 (dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/vestnik_mzp_2021). Ministerstvo životního prostředí dospělo k opačnému závěru, tedy že stavební úřad vede v rámci územního řízení též řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž tak spolkům náleží postavení účastníka podle § 70 odst. 3 tohoto zákona v rozsahu rozhodování o povolení kácení dřevin a výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Poukazuje na to, že stavební úřad rozhoduje v územním řízení na základě kompetence svěřené mu zákonem o ochraně přírody a krajiny o zásadách do zájmů chráněných tímto zákonem. Řízení, v němž je takové rozhodnutí vydáváno, je vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

[29] Reflexe této právní otázky se v publikační činnosti chopil Josef Vedral (viz Vedral, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, 2021, č. 1, s. 16 až 26). Formuloval názor, že § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny „stanoví, že rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, je v těchto případech součástí výrokové části rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení, tzn. řízení podle stavebního zákona. To, že je rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu, nemění nic na skutečnosti, že řízení podle § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 82a odst. 2 je pořád řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv řízením podle stavebního zákona, neboť se pořád rozhoduje podle kritérií stanovených v zákoně o ochraně přírody a krajiny a na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Jde proto o specifickou variantu společného řízení ze zákona podle § 140 správního řádu.“

[30] Základní režim vydávání povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) a výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 1 téhož zákona) je takový, že se o těchto žádostech vede správní řízení, které je zakončeno vydáním samostatného správního rozhodnutí. Jedná se tedy o řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, jejichž účastníky se tak mohou stát podle § 70 odst. 3 téhož zákona spolky zabývající se ochranou přírody a krajiny.

[31] Zákonodárce nicméně současně zavedl ve vztahu k povolení ke kácení dřevin i výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů jednu modifikaci tohoto procesu, jejímž účelem je integrace jednotlivých povolovacích řízení, které dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 probíhaly samostatně. V důsledku toho byl opuštěn stávající model řetězících se správních aktů (samostatných správních rozhodnutí navazujících jedno na druhé) a byl přijat procesní model uplatňovaný ve vztahu k subsumovaným správním aktům (§ 149 správního řádu), byť vykazují specifické znaky, které pramení z toho, že došlo k integraci samostatných povolovacích řízení do jednoho řízení.

[32] Má-li dojít ke kácení dřevin v souvislosti se stavebním záměrem, jenž má být povolen v územním řízení, územním řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí nebo ve společném územním a stavebním řízení (případně včetně posuzování vlivů na životní prostředí), nevedou orgány ochrany přírody správní řízení o vydání povolení ke kácení dřevin. Orgány ochrany přírody namísto toho vydávají podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny závazné stanovisko, které je podle § 90 odst. 1 věty druhé téhož zákona závazným stanoviskem podle správního řádu. Orgány ochrany přírody nevydávají závazné stanovisko ve správním řízení (viz § 149 odst. 1 správního řádu), jedná se o úkon podle části čtvrté správního řádu, který může být vydán i před zahájením řízení ve věci samé, tj. podle stavebního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, a rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Závazné stanovisko nesměřuje vůči adresátovi, nezakládá, nemění ani neruší právní vztahy. Jedná se o akt subsumovaný vůči rozhodnutí vydávanému ve správním řízení (typicky vůči územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení), do jehož obsahu se promítá a skrze něj vyvolává právní účinky navenek (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS).

[33] Je nepochybné, že posouzení, zda lze povolit kácení dřevin, případně zda má být uložena povinnost k náhradní výsadbě, provádí výlučně orgán ochrany přírody v závazném stanovisku. Obsahem závazného stanoviska je stavební úřad vázán, sám není oprávněn posuzovat skutečnosti relevantní z hlediska § 8 zákona o ochraně

přírody a krajiny, byť by byla tímto směrem vedena argumentace účastníků územního řízení (k vypořádání této argumentace si musí stavební úřad vyžádat vyjádření orgánu ochrany přírody). Vztah mezi stavebním úřadem a orgánem ochrany přírody není, pokud jde o závazné stanovisko dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, jiný než v případě dalších závazných stanovisek vydávaných podle tohoto zákona (např. dle § 4 odst. 2 nebo § 12). Jedinou (ovšem zcela zásadní) odchylkou je, že stavební úřad je povinen do územního rozhodnutí zahrnout výrok o povolení kácení dřevin a případně též o uložení povinnosti náhradní výsadby a tyto výroky odůvodnit. Přitom však do výroku i odůvodnění územního rozhodnutí promítá výlučně obsah závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, případně jeho pozdější vyjádření, která si stavební úřad vyžádal. Pokud je výrok územního rozhodnutí, jímž bylo povoleno kácení dřevin, respektive též uložena povinnost náhradní výsadby, napaden odvoláním, probíhá odvolací přezkum této části územního rozhodnutí shodně jako v případě, kdy je odvoláním proti rozhodnutí stavebního úřadu napadeno závazné stanovisko (viz § 149 odst. 7 správního řádu).

[34] Funkcí závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány pro účely řízení o umístění stavby je posoudit, zda stavební záměr je akceptovatelný z hlediska veřejných zájmů, které dotčené orgány podle zákona hájí, popř. za jakých podmínek. Závaznými stanovisky se však nepovoluje nic dalšího nad rámec samotného stavebního záměru, jak je vymezen pro účely řízení o umístění stavby. Specifická konstrukce obsažená v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny však tuto funkci závazných stanovisek dotčených orgánů podstatně přesahuje. Závazné stanovisko totiž v tomto případě neslouží pouze k tomu, aby bylo povoleno umístění stavby, nýbrž rovněž k povolení kácení dřevin. To odpovídá tomu, že novelizace daného ustanovení nasledovala pouze ochranu veřejného zájmu v územním řízení, nýbrž integraci dvou samostatných správních řízení (jednoho vedeného dle zákona o ochraně přírody a krajiny a druhého vedeného dle stavebního zákona) do jediného správního řízení. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nenahrazuje povolení ke kácení dřevin, to se vydává i v režimu dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, byť tak činí stavební úřad, pro nějž je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, jenž disponuje odbornými kompetencemi v dané oblasti, závazným podkladem. Samotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody neopravňuje k pokácení dřevin (viz Jelínková, J. Kácení dřevin pro účely stavebních záměrů. *Bulletin Stavební právo*, 2020, č. 2, s. 23 až 35).

[35] Z hlediska procesního lze danou situaci analyzovat následujícím způsobem. Část procesu, která ústí ve vydání závazného stanoviska dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, probíhá před orgánem ochrany přírody a nemá charakter správního řízení. Není přitom významné, zda se tato část odehrává ještě před zahájením územního řízení, nebo až v jeho průběhu. Před orgánem ochrany přírody se v tomto případě řízení nevede. Druhou část procesu představuje samotné územní řízení. To je zahájeno žádostí o vydání územního rozhodnutí, která vymezuje předmět tohoto řízení, jímž je umístění konkrétní stavby do území. Z § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny nicméně plyne, že předmět územního řízení je v případech spadajících pod toto ustanovení širší, neboť v něm má být rozhodnuto též o kácení dřevin rostoucích mimo les a případně též uložena povinnost náhradní výsadby. Jakkoliv tedy stavebník podává samostatnou žádost o vydání závazného stanoviska ke kácení dřevin rostoucích mimo les (k jejím náležitostem viz § 4 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení) a samostatnou žádost o vydání územního rozhodnutí (§ 86 odst. 1 a 6 stavebního zákona a příloha č. 1 k vyhlášce č. 503/2006 Sb.), z nichž nelze dovodit, že by předmět územního řízení rozšiřovaly o vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, vyplývá rozšíření předmětu územního řízení přímo z § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Teze, že předmětem územního řízení není rovněž vydání povolení ke kácení dřevin, není hájitelná, neboť nelze připustit, že předmětem řízení není něco, o čem je rozhodováno ve výroku rozhodnutí, jímž se toto řízení končí. Jedná se naopak o logický důsledek integrace dvou povolovacích procesů do jednoho doprovázené výslovným požadavkem, aby výrok rozhodnutí vydaného stavebním úřadem obsahoval výrok vycházející ze zákona o ochraně přírody a krajiny (závazné stanovisko nenahrazuje rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin).

[36] Na výše uvedený závěr nemá žádný vliv, zda bylo závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáno před zahájením územního řízení, nebo v jeho průběhu. Vydání závazného stanoviska totiž nelze považovat za takový časový předěl, jenž by vylučoval, že se v rámci územního řízení vede i řízení o povolení ke kácení dřevin, jestliže orgán ochrany přírody vydal závazné stanovisko před zahájením územního řízení. Závazné stanovisko je toliko podkladem (byť obsahově závazným) pro stavební úřad,

ovšem jeho vydání neznamená, že by bylo ukončeno projednávání povolení kácení dřevin. O povolení ke kácení dřevin je rozhodnuto až v rozhodnutí stavebního úřadu, byť vychází ze závazného stanoviska. Může být nadto předmětem posuzování v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu, pokud odvolací námitky směřují proti této části výroku rozhodnutí stavebního úřadu.

[37] Stavební úřad má pravomoc a věcnou příslušnost rozhodnout o povolení ke kácení dřevin, které mu zakládá zákon o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad výrokem o povolení ke kácení dřevin rozhoduje o právních vztazích upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Okolnost, že je při svém rozhodování vázán závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, jenž v něm posuzuje splnění podmínek pro povolení ke kácení dřevin, nemění nic na výše uvedeném. Z toho plyne, že řízení vyjmenovaná v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vedená stavebním úřadem (v daném případě řízení o umístění stavby) jsou částečně řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona.

[38] Lze doplnit, že pokud postačí k realizaci stavebního záměru jiné opatření stavebního úřadu, než jaké je uvedeno v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, např. územní souhlas, rozhoduje se o povolení ke kácení dřevin podle obecného režimu dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody tedy vede správní řízení podle uvedeného zákona, jehož by se bez jakýchkoliv pochybností mohly účastnit spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny. Pokud by Nejvyšší správní soud připustil, že ve věci vydání povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny stavební úřad nevede řízení podle zmíněného zákona, tedy spolek zabývající se ochranou přírody a krajiny se jej nemůže účastnit, vznikla by podstatná disproporce z hlediska práva účasti takového spolku mezi samostatným řízením o povolení ke kácení dřevin (na které navazuje územní souhlas) a řízením v téže věci, které je integrováno do územního řízení. Právo spolku účastnit se řízení, v němž se povoluje kácení dřevin, by záviselo na tom, zda samotný stavební záměr, s nímž je kácení dřevin spojeno, může být povolen územním souhlasem, nebo zda vyžaduje územní rozhodnutí. Hranice mezi těmito různými formami povolení umístění stavby přitom není dána pouze povahou stavebního záměru, nýbrž i tím, zda byly předloženy všechny nezbytné podklady (např. nepodmíněná souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů, souhlasy vlastníků sousedních pozemků). V tomto kontextu se pro zvěť, že stavební úřad, jenž rozhoduje o povolení ke kácení dřevin, nevede řízení ani částečně podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nejví jako dostatečně přesvědčivý argument, že stavební úřad není orgánem ochrany přírody (třebaže mu zákon o ochraně přírody a krajiny přiznává pravomoc a věcnou působnost rozhodnout o povolení kácení dřevin) a sám neposuzuje splnění podmínek pro povolení kácení dřevin, neboť to činí orgán ochrany přírody v závazném stanovisku.

[39] Argumentace, kterou Nejvyšší správní soud výše předstírel ve vztahu k § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, se přiměřeně vztahuje i na § 56 odst. 6 téhož zákona. Ani v tomto případě nebyl zavedením tohoto ustanovení opuštěn povolovací princip. Pouze došlo (nutno říci v dosti specifické procesní situaci) k integraci řízení o povolení výjimky do územního řízení, aniž by ovšem závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nahrazovalo rozhodnutí o povolení výjimky, které je součástí výroku územního rozhodnutí. Rozhodnutí dle stavebního zákona lze vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, přičemž o povolení výjimky se rozhoduje v rozhodnutí stavebního úřadu. V daném případě navíc závisí to, zda lze postupovat podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo zda má být vedeno samostatné správní řízení o povolení výjimky, výlučně na okolnosti, kdy je zjištěno, že stavební záměr zasahuje do ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Nejvyšší správní soud nenachází žádný racionální argument, který by opodstatňoval rozdílný přístup k účastenství ekologického spolku v řízení, v němž se rozhoduje o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v závislosti na tom, zda potřeba získat tuto výjimku vyšla najevo před zahájením územního řízení, nebo až v jeho průběhu. Tato okolnost může opodstatňovat integraci řízení o povolení výjimky do probíhajícího územního řízení, nemůže se však projevit v tom, že by okruh účastníků řízení, v němž se o povolení výjimky rozhoduje, byl užší než v případě samostatně vedeného řízení v téže věci.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že „řízením podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tak tomu bylo v projednávané věci. Krajský soud tedy posoudil danou právní otázku nesprávně. Kasační námitka je důvodná.