

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5^{2024 / XXII. ROČNÍK / 31. 5. 2024}

OBSAH

4588	Pobyt cizinců: neudělení dlouhodobého víza za účelem studia na základě pohovoru	345
4589	Rozšířený senát: udělení doplňkové ochrany cizinci, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky; intenzita vážné újmy hrozící ve státě původu	348
4590	Rozšířený senát: zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané žadatelem z bezpečné země původu; prokázání hrozby vážné újmy v podobě vycestování cizince v rozporu s mezinárodními závazky	359
4591	Rozšířený senát: překlad soudních písemností	364
4592	Rozšířený senát: předmět řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu	371
4593	Věřejné zdravotní pojištění: povinnost zdravotní pojišťovny rozhodnout o žádosti o úhradu zdravotních služeb jinak nehrazených po zrušení původního rozhodnutí o zamítnutí žádosti	381
4594	Státní památková péče: prostředí nemovitě kulturní památky; přípustnost zásahů do budovy sousedící s nemovitou kulturní památkou	390
4595	Řízení před soudem: aktivní procesní legitimace spolku vzniklého po nabytí právní moci napadeného správního rozhodnutí	395
4596	Kompetenční spory: věcná příslušnost služebního funkcionáře k rozhodnutí o nároku příslušníka bezpečnostního sboru po jeho přechodu k jinému sboru či zániku služebního poměru	400
4597	Ochrana spotřebitele: použití výrazu „mléko“ a názvů vyhrazených pro mléčné výrobky pro označení čistě rostlinných produktů	408

Pobyt cizinců: neudělení dlouhodobého víza za účelem studia na základě pohovoru

k čl. 20 odst. 2 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (v textu jen „směrnice 2016/801“)

Důkazem pro domněnku, že státní příslušník třetí země by v zemi pobýval za jiným účelem, než pro který žádá o přijetí podle čl. 20 odst. 2 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair, může být za určitých výjimečných okolností i obsah pohovoru provedeného s cizincem na zastupitelském úřadu České republiky. Tak tomu bude tehdy, pokud již ze samotného průběhu pohovoru a ze skutečností sdělených cizincem je zcela zjevné, že studijní účel pobytu nebude naplněn.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2024, čj. 55 A 50/2022-43)

Věc: M. Y. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o udělení dlouhodobého víza.

Žalobce požádal o udělení dlouhodobého víza za účelem studia. Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že žalobci toto vízum neudělí, a podle § 56 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) jej písemně informovalo o důvodech neudělení. Žalobce se bránil žádostí o nové posouzení důvodů (§ 180e téhož zákona), žalovaná však novým posouzením ze dne 6. 10. 2022 potvrdila závěr ministerstva. Správní orgány uzavřely, že tvrzení žalobce ohledně zamýšleného studia v České republice nebylo věrohodné a existovaly pochybnosti, zda by žalobce plnil účel pobytu ve smyslu čl. 20 odst. 2 písm. f) směrnice 2016/801. Měly za to, že se nepodařilo dostatečně ověřit údaje uvedené v žádosti, a tím pádem ani dostatečně prokázat deklarovaný studijní záměr pobytu. Shledaly tedy důvod pro neudělení dlouhodobého víza podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce se proti posouzení žalované bránil žalobou u Krajského soudu v Brně. Uvedl, že vízum mu nebylo uděleno z důvodu pochybností, zda bude fakticky plnit účel pobytu. Ty pramenily z výsledku pohovoru, na kterém údajně nevysvětlil důvody pro volbu studia, a také z toho, že zvolený obor nekoresponduje s jeho stávajícím povoláním. Zdůraznil, že ke své žádosti doložil všechny požadované dokumenty, zajistil potřebnou superlegalizaci, úspěšně absolvoval přijímací řízení, zaplatil poplatky a kvůli žádosti se dostavil do Indie, což samo o sobě vyžadovalo získání víza. Tento proces jej stál velké úsilí, čas, peníze i energii a svědčil o jeho silné motivaci žít a studovat v České republice.

Z mezinárodního i evropského práva vyplývá přednostní postavení studentů, které se projevuje povinností států umožnit jim studovat a pouze výjimečně toto právo nepřiznat. Žalobce odkazoval na čl. 26 Všeobecné deklarace lidských práv, dle kterého má každý právo na vzdělání. Dovolával se také bodu 14 odůvodnění směrnice 2016/801, dle kterého je v zájmu celé Evropy jako světového centra pro studium a stáže, aby se zlepšily a zjednodušily podmínky vstupu pro ty, kteří by rádi za tímto účelem přišli do EU.

Podle čl. 20 odst. 2 písm. f) směrnice 2016/801 členské státy mohou žádost zamítnout, pokud členský stát má důkazy nebo závažné a objektivní důvody k domněnce, že státní příslušník třetí země by v zemi pobýval za jiným účelem, než pro který žádá o přijetí. Z toho vyplývá zásada, že by pobytové oprávnění za účelem studia mělo být spíše uděleno než neuděleno. Důvodem pro neudělení musí být důkazy nebo závažné a objektivní důvody k domněnce o pobývání za jiným účelem. Žalovaná neuvedla, o jaký jiný účel pobytu tedy žalobce usiluje, neuvedla jediný důkaz ke svým závěrům ani objektivní důvody pro neudělení víza.

Žalobce se již v žádosti vyjádřil k otázce, proč po něm Mendelova univerzita požadovala superlegalizaci, žalovaná to však do rozhodnutí nezahrnula. Žalobce konkrétně vysvětlil, kde by chtěl pracovat, a proč by mu nestačilo bangladéšské vzdělání. To považoval za adekvátní vysvětlení své motivace. Žalovaná i ministerstvo tedy

nesprávně posoudily plnění účelu pobytu a své pochybnosti neaplikovaly v souladu se zákonem a směrnicí, neboť i kdyby pochybnosti byly skutečné, nedosahovaly takové intenzity, aby odůvodnily neudělení víza.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě předně upozornila na § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučena *rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza*. Pro případ, že by žaloba nebyla odmítnuta, uvedla, že žalobce pouze zopakoval námitky, kterými se už zabývala v novém posouzení. Dále ve vyjádření tedy opětovně uvedla, v čem a z jakého důvodu shledala pochybnosti, které byly natolik závažné, aby vízum nebylo uděleno.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV.B Nevyhovění žádosti žalobce o dlouhodobé vízum

[25] K rozhodovacímu procesu ve věcech udělení víza se vyjádřil i Ústavní soud, podle kterého je proces vlastní jistá míra abstrakce a obecnosti, neboť mnohdy je třeba vycházet z určitých předpokladů, a nikoli objektivně zjistitelných skutečností. Požadavek na obstarání vyčerpávajících, přesných a podrobných podkladů by totiž ve svém důsledku vedl k popření smyslu rozhodování o udělení víza. Zamýšlené jednání cizinců totiž nelze dopředu naprosto jednoznačně identifikovat a kvalifikovat. I dostatečně podložené obavy či nejasnosti mohou být důvodem způsobitým k neudělení víza, resp. k zamítnutí žádosti o nové posouzení (viz např. usnesení ze dne 13. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 1149/13).

[26] Udělení dlouhodobého víza má tedy jakožto postup podle části čtvrté správního řádu určitá specifika. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že je správní orgán povinen postupovat podle zákona, při jehož výkladu musí zohlednit i příslušnou směrnici. Své rozhodnutí také musí odůvodnit v tom smyslu, aby byly uvedeny dostatečně alespoň konkrétní právní i skutkové důvody, na základě kterých žalovaný ve věci rozhodl (rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2015, čj. 5 Azs 89/2015-30). Zároveň se žalovaná musí v odůvodnění rozhodnutí vypořádat s námitkami žadatele, které uplatnil v žádosti o nové posouzení. Současně však podle § 180e odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců platí, že *důvodem žádosti nemohou být skutečnosti, které cizinec nedoložil nebo neuvedl v žádosti o udělení víza nebo v souvislosti s odepřením vstupu na území*. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza tak neslouží k uvádění nových skutkových okolností rozhodných pro kladné vyřízení žádosti. Je v zájmu žalobce, aby všechny rozhodné skutečnosti uvedl již v prvotní žádosti či v průběhu pohovoru (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, čj. 1 Azs 79/2019-27).

[27] Jelikož v projednávané věci je požadované pobytové oprávnění upraveno v právu EU, bylo možné přistoupit k zamítnutí žádosti o dlouhodobé vízum pouze v případě, že by byl dán některý z důvodů předpokládaných příslušnou směrnicí. V souladu s čl. 20 odst. 1 směrnice 2016/801 členský stát žádost zamítne, pokud cizinec nesplní obecné podmínky stanovené v čl. 7, příslušné zvláštní podmínky stanovené v čl. 11, nebo předloží doklady, které byly získány podvodně nebo byly padělané či pozměněny. V čl. 20 odst. 2 pak směrnice upravuje několik fakultativních důvodů zamítnutí žádosti. Jedním z nich je podle písmene f) situace, kdy *členský stát má důkazy nebo závažné a objektivní důvody k domněnce, že státní příslušník třetí země by v zemi pobýval za jiným účelem, než pro který žádá o přijetí*.

[28] Soud si je vědom, že některé aspekty výkladu čl. 20 odst. 2 písm. f) směrnice 2016/801 jsou předmětem řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem (věc *Perle*, C-14/23). Krajský soud nicméně není soudem, který by byl povinen vyčkat na výsledek tohoto řízení, případně podat samostatnou předběžnou otázku (čl. 267 Smlouvy o fungování EU). Soud proto sám toto ustanovení pro potřeby projednávaného případu vyložil. Z textu směrnice 2016/801 je jasné patrné, že důkazní břemeno ohledně domněnky zneužití pobytu za jiným než studijním účelem, nese členský stát (tj. jeho příslušné orgány). Dále je ze směrnice zřejmé, že členský stát musí mít pro zamítnutí žádosti k dispozici buď (i) důkazy nebo (ii) závažné a objektivní důvody, které směřují k domněnce, že státní příslušník třetí země by v zemi pobýval za jiným účelem, než pro který žádá o přijetí. Směrnice 2016/801 pojmy „důkazy“ a „závažné a objektivní důvody“ blíže nedefinuje, nicméně tyto pojmy používají shodně různé

jazykové verze směrnice (srov. anglická: *evidence or serious and objective grounds*, německá: *Beweise oder ernsthafte und sachliche Anhaltspunkte*, francouzská: *des preuves ou des motifs sérieux et objectifs*, italská: *di prove o ha motivi seri e oggettivi*, nebo finská: *todisteita tai vakavia ja objektiivisia perusteita*).

[29] Pro účely projednávání věci soud považuje za postačující konstatovat, že směrnici požadovaným důkazem může být za určitých výjimečných okolností i obsah pohovoru provedeného s cizincem na zastupitelském úřadu České republiky. Tak tomu bude tehdy, pokud již ze samotného průběhu pohovoru a ze skutečností sdělených cizincem je zcela zjevné, že studijní účel pobytu nebude naplněn. Relativně jednoduchá bude k posouzení situace, v níž cizinec tuto skutečnost sám přímo nebo nepřímo při pohovoru uvede. K podloženému závěru o zneužití pobytu za jiným účelem však může vést i kumulace řady dílčích, avšak závažných indicií – cizinec nezná buď vůbec nebo na potřebné úrovni jazyk, v němž bude studium realizováno, není schopen uvěřitelně popsat svou motivaci ke studiu, nezná podrobně podmínky a průběh studia, nezaplátil poplatky za studium, neví, proč si vybral ke studiu Českou republiku, nezná praktické podmínky života v České republice apod. K domněnce o zneužití pobytu za jiným než studijním účelem naopak nepostačuje pouze to, že cizinec odpovídá na otázky zastupitelského úřadu stručně či obecně. V takové situaci je na zastupitelském úřadu, aby vhodně volenými doplňujícími otázkami zjistil potřebné skutečnosti, případně na ministerstvu či žalované, aby dalšími postupy (např. ve spolupráci s příslušnou vysokou školou) obstaraly další důkazy, na nichž je možné založit použití čl. 20 odst. 2 písm. f) směrnice 2016/801 (srov. k tomu body 63 až 67 stanoviska generálního advokáta de la Tour ze dne 16. 11. 2023 ve věci *Perle*).

[30] Správní orgány založily své závěry v této věci právě na pohovoru provedeném se žalobcem dne 3. 5. 2022 na Velvyslanectví České republiky v Dillí, jehož průběh byl zachycen v záznamu z pohovoru. Ministerstvo a žalovaná odůvodnili, proč jsou odpovědi žalobce nevěrohodné, nepřesvědčivé, a proč z pohovoru vyplývá nedostatečná motivace a pochybnosti o faktickém účelu pobytu. S tímto hodnocením se soud ztotožňuje. Žalobce měl pouze minimální úroveň znalosti anglického jazyka, která nedosahovala úrovně pro studium na vysoké škole. Nebyl schopen podat relevantní informace o své motivaci, univerzitě, vybraném studijním programu, průběhu studia, ani proč si vybral zrovna danou univerzitu v České republice. Řadě otázek žalobce vůbec nerozuměl. Z průběhu pohovoru byla přítom evidentní snaha správních orgánů o zjištění podstatných informací, neboť žalobci otázky opakovaly, nebo mu daly možnost sepsat svoji motivaci na papír. Správní orgány se tedy dostatečně snažily ozřejmit skutkový stav, aby jej mohly co nejdříve vyhodnotit. Odpovědi žalobce lze pak hodnotit jako natolik nedostatečné, že ve spojení s neznalostí anglického jazyka vedou bezpochyby k domněnce, že vízum nebude sloužit požadovanému účelu.

[31] Soud tedy dospěl obdobně jako správní orgány k závěru, že tvrzení žalobce ohledně zamýšleného studia v České republice nebylo věrohodné. V projednávání věci tak měly správní orgány k dispozici důkazem (pohovorem) podloženou domněnku, že žalobce ve skutečnosti nebude plnit deklarovaný účel pobytu. Tato domněnka je dostatečná k naplnění podmínek pro neudělení víza podle čl. 20 odst. 2 písm. f) směrnice 2016/801.

[32] *Obiter dictum* soud poznamenává, že nepřehlédl, že žádost žalobce byla zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tj. z důvodu, že se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti, resp. že se žalovaná nepodařilo ověřit údaj týkající se žalobcem deklarovaného účelu pobytu. Tento zákonný důvod ovšem na projednávání případu nedopadá. Pokud totiž měly správní orgány důvodné pochybnosti ohledně toho, zda cizinec bude plnit účel pobytu, měly žádost zamítnout z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. h) téhož zákona, podle kterého ministerstvo cizinci dlouhodobé vízum (s výjimkou víza podle § 33 odst. 3) neudělí, *jestliže jsou zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec po skončení pobytu stanoveného dlouhodobým vízem neopustí území nebo že dlouhodobé vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení dlouhodobého víza*. Toto ustanovení totiž odpovídá výše uvedenému článku směrnice 2016/801; výraz „jsou zjištěny skutečnosti“ je pak třeba v souladu se směrnici vykládat tak, že správní orgán má k dispozici důkazy nebo závažné a objektivní důvody. Ze znění § 56 odst. 1 písm. h) přitom nevyplývá pro správní orgány povinnost zjišťovat konkrétní skutečnosti, tj. za jakým konkrétním účelem hodlá žalobce pobyt zneužít (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2018, čj. 6 A 85/2015-34). Žalobce nicméně tuto nezákonnost v žalobě nenamítl, a soud tak není oprávněn k ní přihlížet. Ostatně, i kdyby namítnuta byla, ke zrušení rozhodnutí žalované by v tomto případě nevedla,

neboť výsledek řízení by byl stejný i při užití odpovídající právní úpravy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

[33] Na právě uvedených závěry pak nemají vliv ani další námitky žalobce. Především je nerozhodné, že žalobce doplnil či rozvedl svá tvrzení uvedená při pohovoru v žádosti o nové posouzení, neboť žádost ani žaloba neslouží k uvádění nových skutkových okolností rozhodných pro kladné vyřízení žádosti. Žalobce měl všechny rozhodné skutečnosti v míře dostatečné pro kladné vyřízení tvrdit a dokládat již v první žádosti o vydání dlouhodobého víza nebo v průběhu pohovoru (§ 180e odst. 3 věta druhá zákona o pobytu cizinců).

[34] Námitka, že čas, energie a peníze, které žalobce investoval do získání potřebných podkladů, dostatečně prokazují jeho silnou motivaci ke studiu, je nedůvodná. Povinnost doložit k žádosti o udělení víza veškeré požadované dokumenty vyplývá z § 31 zákona o pobytu cizinců. Předložení všech dokumentů tak, aby žádost měla všechny povinné náležitosti, je předpokladem k tomu, že se jí ministerstvo bude vůbec moci zabývat. Ověření deklarovaného účelu a zjištění skutkového stavu věci je pak následně cílem řízení o udělení víza, které je zahájeno až podáním žádosti se všemi formálními náležitostmi.

[35] Žalobce dále poukázal na to, že se v žádosti vyjádřil k otázce položené při pohovoru, proč po něm Mendelova univerzita požadovala superlegalizaci, ale žalovaná to nezahrnula do svého rozhodnutí. Rozhodnutí žalované ovšem nestálo na tom, jak žalobce odpověděl na tuto otázku, ale na celkové nevěrohodnosti odpovědi žalovaného. Námitka, že tato otázka měla směřovat spíše na univerzitu než na žalobce, tedy nemohla změnit závěr žalované, neboť se v rámci pohovoru jednalo o podružnou otázku.

[36] K argumentaci bodem 14 odůvodnění směrnice 2016/801 soud podotýká, že nepochybně účel směrnice, jímž má být zjednodušení a zlepšení podmínek vstupu do EU pro příslušníky třetích zemí za účelem studia a stáží. Současně ale poukazuje na bod 41 odůvodnění směrnice: „*v případě pochybností ohledně důvodů žádosti o přijetí by členské státy měly mít možnost provést příslušné kontroly nebo požadovat doložení některých skutečností, tak aby v jednotlivých případech mohly posoudit, jakému výzkumu, studiu, stáží, dobrovolnické službě, programu výměnných pobytů žáků nebo vzdělávacímu projektu či činnosti au-pair se žadatel hodlá věnovat, a mohly bojovat proti zneužívání nebo nesprávnému využívání řízení, které stanoví tato směrnice*“. Naplňování účelu směrnice tedy neznamená, že by mohla být zneužívána k jiným účelům, jak se lze důvodně domnívat v případě žalobce.

[37] Pokud jde o odkaz žalobce na čl. 26 Všeobecné deklarace lidských práv, podle které má každý právo na vzdělání, soud k ní uvádí, že žalobci nikdo jeho právo na vzdělání neupírá. Z tohoto článku ovšem neplyne žádné subjektivní právo na studium v České republice. Aby bylo žalobci umožněno studium v České republice je třeba splnit vnitrostátní a unijní podmínky, které žalobce nesplnil.

Rozšířený senát: udělení doplňkové ochrany cizinci, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky; intenzita vážné újmy hrozící ve státě původu

k § 14a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023

Doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, bylo možné udělit i) cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila ve státě jeho původu vážná újma, ii) která svou intenzitou nemusí dosahovat intenzity újmy předvídané v § 14a odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona, a iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, čj. 7 Azs 186/2022-48)

Prejudikatura: č. 2836/2013 Sb. NSS a č. 3448/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 434/2006 Sb., č. 130/2015 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1996/13) a č. 161/2019 Sb.; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další* (C-397/01 až C-403/01), ze dne 18. 12. 2014, *M'Bodj* (C-542/13),

a ze dne 9. 11. 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* (C-91/20); rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann* (14/83), ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86), ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing* (C-106/89), ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori* (C-91/92), ze dne 29. 4. 2004, *Björnekulla Fruktindustrier* (C-371/02), ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed* (C-321/05), a ze dne 4. 10. 2018, *Ahmedbekova* (C-652/16); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku* (stížnost č. 46410/99); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 5. 2001, *Bensaid proti Spojenému království* (stížnost č. 44599/98), ze dne 20. 3. 2007, *Tysięc proti Polsku* (stížnost č. 5410/03), ze dne 9. 4. 2019, *I. M. proti Švýcarsku* (stížnost č. 23887/16), a ze dne 12. 7. 2022, *Kotlyar proti Rusku* (stížnosti č. 38825/16, č. 29722/18 a č. 12920/20).

Věc: X proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem sporu bylo určení kritérií (jejich rozsahu a míry podrobnosti), která mají být posuzována při rozhodování o udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném do 30. 6. 2023 pro tvrzený rozpor vycestování žadatele o doplňkovou ochranu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), potažmo s Úmluvou o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) či jinými individuálními právy plynoucími z mezinárodních závazků České republiky.

Žalobkyně, státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky, pobývá na území České republiky nepřetržitě od června 2016, kdy přicestovala na základě víza k pobytu nad 90 dní. V březnu 2021 se žalobkyni narodil syn. Jeho biologickým otcem je dle tvrzení žalobkyně její současný manžel, který má povolení k dlouhodobému pobytu v České republice a za kterého se vdala v srpnu 2021. Nezletilý syn žalobkyně je žadatelem o udělení trvalého pobytu.

V lednu 2022 podala žalobkyně žádost o udělení mezinárodní ochrany. Při pohovoru uvedla, že v České republice potřebuje zůstat kvůli určení otcovství svého nezletilého syna, změně jeho příjmení a dokončení jeho očkování. Ve Vietnamu před přicestováním do České republiky provozovala volnou živnost. Bydlí tam její rodiče a sourozenci. Nikdy neměla problémy s tamními orgány veřejné moci. V roce 2017 neúspěšně žádala o prodloužení víza, poté jí byl uložen výjezdní příkaz s platností do 23. 1. 2022. Uvedla, že má v České republice fungující rodinu, jejíž opuštění by vnímala jako vážnou újmu.

Žalovaný doplňkovou ochranu neudělil, neboť neshledal důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, ale ani jiných ustanovení tohoto zákona. Při svém posouzení zohlednil údaje o Vietnamu za rok 2020 zpracované Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) obsahující mimo jiné informace o tamní zdravotní péči. Dále konstatoval, že žalobkyně, její manžel i její nezletilé dítě – jakožto příslušníci Vietnamu – mohou vést rodinný život v místě, kde budou disponovat oprávněním k pobytu, což nutně nemusí být Česká republika. Manžel žalobkyně sice disponuje povolením k dlouhodobému pobytu v České republice, nemusí zde však setrvat.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, ve které namítala, že v případě jejího vycestování by nezletilý syn ztratil kontakt s biologickým otcem, na kterého je silně vázán, jelikož by syn žalobkyni musel následovat. Z téhož důvodu by došlo k přerušení u něho probíhajícího očkování, což by mohlo negativně dopadnout na jeho zdravotní stav. Žalobkyně dále namítala nedostatečné posouzení svých rodinných vazeb jako potenciálního důvodu pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Žalovaný se podle ní nezabýval možným porušením práv plynoucích z čl. 8 Úmluvy nuceným vycestováním žalobkyně, ani dopady svého rozhodnutí na nezletilé dítě žalobkyně s ohledem na jeho práva garantovaná Úmluvou o právech dítěte, totiž právo být v kontaktu s oběma rodiči, právo na uvedení biologických rodičů v rodném listu a právo na zajištění lékařské péče. Nezohlednil ani judikaturu Nejvyššího správního soudu, protože se nezabýval zejména faktickou možností vést rodinný život v jiné zemi.

Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 30. 5. 2022, čj. 19 Az 11/2022-29, vycházel ze závěrů Nejvyššího správního soudu formulovaných v rozsudcích ze dne 28. 11. 2008, čj. 5 Azs 46/2008-71, ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 Azs 5/2009-65, ze dne 25. 1. 2013, čj. 5 Azs 7/2012-28, č. 2836/2013 Sb. NSS, a ze dne 17. 6. 2015, čj. 1 Azs 84/2015-24, a rozhodnutí žalovaného zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost. Žalovaný v rozporu s citovanou judikaturou nehodnotil okolnost, že žalobkyně má nezletilé dítě, které je na ní

a jejím manželovi závislé. Dále žalovaný nehodnotil faktickou možnost přestěhování žalobkyně do Vietnamu a negativní dopady tohoto kroku na její nezletilé dítě. Nezabýval se ani skutečností, že žalobkyně v roce 2017 neúspěšně žádala o prodloužení pobytového oprávnění, a tím, zda žalobkyně vůbec má reálnou možnost získat nějakou formu pobytového oprávnění na území České republiky. Rovněž prakticky nehodnotil otázku nejlepšího zájmu dítěte s ohledem na skutečnost, že žalobkyně i její dítě jsou existenčně závislí na manželovi. Žalovaný rovněž blíž nezdůvodnil svůj závěr, že rodinné vazby žalobkyně v České republice nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Krajskému soudu vytýkal nesprávné posouzení otázky, zda své rozhodnutí založil na dostatečných skutkových i právních důvodech, a otázky důvodnosti žádosti o udělení doplňkové ochrany. Odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, čj. 6 Azs 163/2019-44, a ze dne 28. 4. 2021, čj. 4 Azs 401/2020-28, podle nichž lze doplňkovou ochranu z důvodu dotčení rodinného života nuceným vycestováním udělit jen na základě naprosto mimořádných, výjimečných okolností. Žádné takové okolnosti však v této věci nevyplývaly.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporovala závěr, že rodinné vazby nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany. Tato forma ochrany se v souladu s § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu cizinci udělí, pokud by jeho vycestování bylo v rozporu mimo jiné s čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Podle ní se s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 6 Azs 335/2018-35, v jejím případě jednalo o situaci, kdy by již nutnost pouhého vycestování byla nepřiměřeným zásahem do práv vyplývajících z uvedených mezinárodních smluv. Ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu pak podle ní měly být stěžovatelem hodnoceny další okolnosti, mimo jiné faktické překážky vedení rodinného života v její zemi původu.

Sejmý senát, kterému byla věc přidělena, při předběžném projednání shledal, že byl naplněn důvod k postoupení věci rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu stran výkladu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném do 30. 6. 2023. Příkloněním se k jedné z judikaturních linií by tak nutně dospěl k právnímu závěru odlišnému od druhé linie, a proto byla naplněna podmínka § 17 odst. 1 s. ř. s.

První restriktivní judikaturní linie navazuje na judikaturu týkající se překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006 (např. rozsudek ze dne 9. 5. 2006, čj. 2 Azs 177/2005-65) a omezuje použitelnost § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu na případy kvalifikovaného rozporu s čl. 8 Úmluvy intenzitou se přibližující zásahům do práv předvídaných § 14a odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona.

Stěžejní závěry restriktivního výkladu lze shrnout následovně: doplňková ochrana se z tohoto důvodu udělí pouze z mimořádných důvodů, které zpravidla musí být i azylově relevantní, resp. svou závažností odpovídat důvodům podle písmen a) až c) (viz usnesení ze dne 27. 7. 2016, čj. 6 Azs 89/2016-50, a ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 Azs 167/2016-25). Mezinárodní závazky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nemohou být jakékoliv povahy, ale musejí se vztahovat k samotné zásadě *non-refoulement*, přičemž nemohou vykročit ze systematiky a smyslu tohoto ustanovení (citovaný rozsudek čj. 2 Azs 177/2005-65, usnesení ze dne 25. 11. 2008, čj. 9 Azs 79/2008-73). O mimořádný důvod udělení doplňkové ochrany se zásadně nejedná, pokud existuje možnost, že stěžovatel se svými rodinnými příslušníky založí rodinu v jiné zemi (již citovaná usnesení čj. 1 Azs 84/2015-24 a čj. 5 Azs 167/2016-25, dále také usnesení ze dne 24. 2. 2022, čj. 2 Azs 174/2021-65) nebo snaží-li se doplňkovou ochranou legalizovat svůj pobyt namísto řízení podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“; usnesení ze dne 21. 5. 2010, čj. 6 Azs 5/2010-57, a již citovaná usnesení čj. 5 Azs 167/2016-25 a čj. 2 Azs 174/2021-65). Při posuzování žádosti dle zákona o azylu se předpokládá, že ten, komu hrozí v zemi původu pronásledování či újma z azylově relevantních důvodů, požádá o udělení mezinárodní ochrany bezprostředně poté, co tuto zemi opustí a přicestuje do hostitelského státu, zatímco opačný postup nasvědčuje tomu, že žádost je účelová (usnesení čj. 6 Azs 89/2016-50). V případě, kdy nejsou zjištěny výjimečné okolnosti odůvodňující udělení doplňkové ochrany, není třeba, aby správní orgán podrobně rozebíral, jak silné jsou rodinné vazby cizince na území České republiky a poměřoval je se zájmem státu, aby na jeho území cizinec dále nepobýval (usnesení čj. 6 Azs 89/2016-50). V řízení o mezinárodní ochraně se nezkoumá nejlepší zájem dítěte, tato otázka je posuzována v pobytovéch otázkách a s tím souvisejících řízeních, v azylovém řízení z povahy věci nemá místo (usnesení čj. 2 Azs 174/2021-65).

Druhá, typově extenzivní interpretační linie vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 46/2008-71. V něm rozlišil situace i) kdy by v rozporu s mezinárodními závazky České republiky bylo samotné vycestování cizince, a ii) kdy by k takovému rozporu vedlo až případné vyhoštění cizince. Po podrobném odůvodnění dospěl k závěru, že přiměřenost zásahu do práv stěžovatele podle čl. 8 Úmluvy má být zkoumána primárně v řízení o vyhoštění, jak předvídá § 119a zákona o pobytu cizinců. Z tohoto závěru však současně Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku připustil výjimku v podobě případů, kdy si stěžovatel vytvořil na území České republiky takové rodinné či případně osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého vycestování z území České republiky.

Stěžejní závěry druhé judikaturní linie ve vztahu k udělování doplňkové ochrany pro rozpor s čl. 8 Úmluvy následně formulují především rozsudky ze dne 8. 6. 2011, čj. 2 Azs 8/2011-55, ze dne 25. 1. 2013, čj. 5 Azs 7/2012-28, ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 Azs 162/2020-47, a ze dne 25. 2. 2022, čj. 5 Azs 82/2020-64. Ty lze shrnout následovně: doplňková ochrana podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu se udělí tehdy, pokud by nucené vycestování cizince představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Při posuzování žádosti se zpravidla nelze spokojit s konstatováním, že dotčený cizinec a jeho rodinní příslušníci mají občanství země původu, a mohou tam tedy společně odcestovat a existenci rodiny tím zachovat. Správní orgán má povinnost zabývat se i faktickými překážkami nutnosti vycestování, mezi něž by mohl patřit například nedostatek finančních prostředků žadatele a absence rodinných příslušníků v zemi původu. Správní orgán musí zkoumat sociální a rodinné vazby žadatele na území České republiky, jejich pevnost a dopady vycestování na tyto vazby; správní orgán musí zohlednit možnost získat nějakou formu pobytového oprávnění dle zákona o pobytu cizinců, případně za jakou dobu; správní orgán musí důkladně zdůvodnit svůj závěr o souladu povinnosti vycestování s čl. 8 Úmluvy a jinými mezinárodními závazky; správní orgán je rovněž povinen zohlednit i mezinárodní závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o právech dítěte, zejména vzít v úvahu nejlepší zájem dítěte žadatele o mezinárodní ochranu.

Sešmý senát se přiklonil k restriktivní judikaturní linii.

Doplňková ochrana jako forma mezinárodní ochrany obdobná azylu byla do zákona o azylu zavedena zákonem č. 165/2006 Sb., který transponoval směrnici Rady 2004/83/ES, později nahrazenou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). Účelem kvalifikační směrnice bylo především sjednotit podmínky pro udělování doplňkových forem mezinárodní ochrany, které již byly známy mezinárodnímu právu veřejnému, resp. v praxi přiznávány členskými státy (srov. body 24 a 25 odůvodnění směrnice 2004/83/ES, resp. body 33 a 34 odůvodnění kvalifikační směrnice). Doplňková ochrana představuje právní postavení obdobné azylu u osob, které nejsou *uprchlíky* ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), avšak jejichž navrácení do státu původu by přesto bylo v rozporu například s čl. 2 a 3 Úmluvy (tzv. lidskoprávní *non-refoulement*).

Doplňkovou ochranu jako formu mezinárodní ochrany nicméně nelze ztotožňovat s principem *non-refoulement*, ačkoli tento princip tvoří její základní kámen. Mezinárodní ochrana je svou povahou vnitrostátní ochranou poskytovanou státem v rámci plnění jeho mezinárodních závazků, a to z důvodu selhání vnitrostátní ochrany státu původu/předchozího pobytu cizince, kterou tento stát standardně poskytuje svým občanům. Princip *non-refoulement*, který je součástí jak mezinárodního uprchlického práva (tzv. uprchlický *non-refoulement*), tak výše uvedených lidskoprávních standardů (tzv. lidskoprávní *non-refoulement*), naproti tomu spočívá v zákazu navrácení osoby do místa, v němž by jí hrozila vážná újma na životě, zdraví, důstojnosti či integritě a osobní svobodě. Princip *non-refoulement* je nezávislý na udělení mezinárodní ochrany a naopak: na jedné straně *non-refoulement* negarantuje jednotlivci právo na udělení mezinárodní ochrany v konkrétním státě, na druhé straně však i stát, který z nějakého důvodu nehodlá ochranu žadateli udělit, musí zajistit, aby nedošlo k jeho nucenému vycestování, vyhoštění nebo jakékoli jiné formě navrácení v rozporu s tímto závazkem. To však nutně neznamená, že dotyčný stát musí cizinci přiznat určitý soubor práv (především právo pobytu na jeho území). Dostát závazku *non-refoulement* lze například i navrácením cizince do bezpečné třetí země.

Povinnost nenavrácení cizince může státu plynout vedle situací, na které dopadá princip *non-refoulement*, i v případech, kdy by vycestování bylo v rozporu s dalšími mezinárodními závazky. V těchto případech se ovšem nejedná o mezinárodní ochranu poskytovanou v důsledku selhání ochrany státu původu cizince, nýbrž o součást pozitivních lidskoprávních závazků daného státu. Jedním z takových případů pozitivních závazků je i závazek zabránit vycestování cizince, pokud by takové vycestování bylo v rozporu s čl. 8 Úmluvy. Taková povinnost nenavrácení proto není projevem (uprchlického či lidskoprávního) principu *non-refoulement*, který se omezuje na závažná porušení práva na život a zdraví, důstojnost a integritu a osobní svobodu ve státě, kam má být cizinec navrácen (k vysvětlení závazku *non-refoulement* srov. např. rozsudky NSS ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, nebo ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64, č. 1336/2007 Sb. NSS).

Český zákonodárce doplňkovou ochranu nesprávně pojal jako úpravu nahrazující překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu účinného do 31. 8. 2006. Účelem překážek vycestování bylo především zabránit vycestování v rozporu s uprchlickým [§ 91 odst. 1 písm. a) bod 1] a lidskoprávním [§ 91 odst. 1 písm. a) bod 2] principem *non-refoulement* (rozsudek čj. 2 Azs 177/2005-65). Mezinárodní ochranou se naopak rozumí ochrana poskytovaná hostitelským státem v důsledku selhání ochrany poskytované státem původu či předchozího pobytu cizince. Překážka vycestování podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006 a na ni navazující typ vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu proto nemohou směřovat na situace, kdy má být újma na právech způsobena samotným hostitelským státem. Nejednalo by se o poskytování mezinárodní ochrany, nýbrž paradoxně o poskytování vnitrostátní ochrany státu před sebou samým. V tomto směru lze zákonodárci vytýkat, že smísl dohromady dva svou povahou odlišné a na sobě relativně nezávislé instituty, a sice *doplňkovou ochranu* jako právní status obdobný azylu a *zákaz navrácení*. Při zavádění důvodu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu navíc zvolil formulaci naznačující, že doplňkovou ochranu je třeba udělit z důvodu *jakéhokoliv* rozporu vycestování s mezinárodními závazky České republiky.

Zjednodušeně řečeno, s ohledem na úpravu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu se český zákonodárce vydal výrazně nad rámec kvalifikační směrnice. Tato skutečnost sama o sobě neznamená, že by české orgány tento vnitrostátní „nadstandard“ ku prospěchu žadatelů o mezinárodní ochranu neměly aplikovat pro rozpor s kvalifikační směrnicí. Je třeba vycházet z toho, že unijní právo nepředepisuje šíři výkladu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Jde o čistě vnitrostátní výsledek, který podléhá vnitrostátnímu právu, výkladu, a ochraně základních práv (rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 11. 2019, *TSN a AKT*, C-609/17 a C-610/17, či ze dne 14. 1. 2021, *Stichting Varkens in Nood a další*, C-826/18). Pokud by z unijního práva pro šíři výkladu doplňkové ochrany mělo vůbec něco plynout, tak spíše zužující výklad vnitrostátního nadstandardu, který se odpoutává od jednotného unijního rámce, než jeho další výkladové judikaturní „nafukování“. Extenzivní judikaturní linie interpretace § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nezohledňuje smysl a účel doplňkové ochrany.

Předkládající senát nezpochybňoval, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu výslovně uvádí rozpor „vycestování“ s mezinárodními závazky České republiky. Toto ustanovení nicméně nelze vykládat izolovaně, bez vztahu k § 14a odst. 1 téhož zákona, podle něhož se doplňková ochrana při splnění ostatních podmínek udělí v případě důvodných obav z hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy, pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště. Z toho vyplývá, že vážnou újmu se rozumí primárně vážná újma hrozící v jiném státě než v České republice. Ve vztahu k čl. 8 Úmluvy se tím rozumí tzv. extrateritoriální situace, například pronásledování osoby v jejím státě původu za uzavření manželství s osobou téhož pohlaví v České republice.

Šedmý senát proto nesohlasil s názorem, že účelem doplňkové ochrany je poskytnout mimo jiné možnost legálního pobytu na území České republiky těm cizincům, kterým nebyl udělen azyl, ale po nichž by z důvodů dle § 14a zákona o azylu (mezi které druhý senát v rozsudku čj. 2 Azs 8/2011-55 řadil i nepřiměřený zásah do práv dle čl. 8 Úmluvy) bylo neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Smyslem doplňkové ochrany není poskytovat ochranu před vycestováním. Doplňková ochrana je svou povahou obdobná azylu – jde o poskytnutí ochrany v podobě právního postavení v hostitelském státě osobám, kterým hrozí újma ve státě původu či předchozího pobytu (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014, *M'Bodj*, C-542/13, bod 33). Extenzivní výklad jde zcela nad rámec systematiky § 14a uvedeného zákona a popírá smysl

doplňkové ochrany, která pod jednotný právní status sjednocuje formy mezinárodní ochrany dlouhodobě známé mezinárodnímu právu veřejnému a poskytované z důvodu hrozby vážné újmy na životě, osobní svobodě a lidské důstojnosti.

Zákon o pobytu cizinců obsahuje dostatečné procesní nástroje k ochraně práv cizinců podle čl. 8 Úmluvy. Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila v názoru, že tento článek je přímo aplikovatelný v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, a to i v těch, u nichž tento zákon výslovně nepředvídá posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, pokud účastník řízení tuto konkrétní námitku vznesl (rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Ažs 262/2019-31, a rozsudky citované v bodu 14 jeho odůvodnění). Dostatečná ochrana před nuceným vycestováním v rozporu s čl. 8 Úmluvy bude poskytována již v řízeních o pobytových oprávněních, resp. v řízeních o uložení povinnosti vycestovat a v řízeních o vyhoštění. Zamezit nucenému vycestování v rozporu s čl. 8 Úmluvy v situaci, kdy případný rozpor v takových řízeních není náležitě zohledněn, je poté možno vízem za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců, které poskytuje pobytové oprávnění na dobu nezbytnou pro vyřešení pobytového statusu. Právě oprávnění cizince žádat o udělení víza za účelem strpění pobytu, a to i mimo rámec řízení o vyhoštění (§ 33 odst. 3 ve spojení s § 120a zákona o pobytu cizinců), shledal sedmý senát adekvátním pro řešení typických situací žadatelů o mezinárodní ochranu z důvodu rozporu vycestování s čl. 8 Úmluvy.

Z uvedených důvodů sedmý senát předložil rozšířenému senátu s tím, aby rozhodl především o následující otázce: *Má být § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vykládán tak, že rozporem vycestování cizince s mezinárodními závazky České republiky (představujícím vážnou újmu, pro jejíž skutečně nebezpečí se podle odst. 1 téhož ustanovení udělí doplňková ochrana) jsou teprve takové případy nepřiměřeného zásahu do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy (potažmo jiných individuálních práv plynoucích z mezinárodních závazků České republiky), které jsou svou intenzitou obdobné zásahům do práv předvidaných § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu?*

Žalobkyně ve svém vyjádření na postoupení věci souhlasila se sedmým senátem v tom, že úprava doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu není zcela koncepční a svojí povahou skutečně spíše nahrazuje dřívější úpravu překážek vycestování dle § 91 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006. Jediným čistě pobytovým titulem zabraňujícím nepřiměřenému vycestování cizince je vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o jeho neudělení však není soudně přezkoumatelné. Žádný jiný soudně přezkoumatelný pobytový titul, který by cizinci, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky, umožňoval setrvat na území, zákon o azylu ani zákon o pobytu cizinců neupravuje. Jakkoli se jedná o problém, který je nezbytný vyřešit primárně na legislativní úrovni, přiklonila se žalobkyně s ohledem na vyplnění tohoto prázdného a problematického místa zákonné úpravy k extenzivnímu výkladu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, zastávanému druhou judikaturní linií. Závěr sedmého senátu, že rozporem vycestování cizince s mezinárodními závazky je pouze nepřiměřený zásah do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy, který je svou intenzitou obdobný zásahům předvidaným § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu, považovala za problematický. Nebylo zřejmé, jaká kritéria by bylo nutné naplnit, aby se vycestování cizince svojí intenzitou blížilo uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení apod.

Žalovaný se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

Rozšířený senát rozhodl, že doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném do 30. 6. 2023 bylo možné udělit i) cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila ve státě jeho původu vážná újma, ii) která svou intenzitou nemusí dosahovat intenzity újmy předvidané v § 14a odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona, a iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.

Věc vrátil k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

Z odůvodnění:

IV.A Právomoc rozšířeného senátu

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

k rozhodnutí rozšířenému senátu. Sedmý senát nesouhlasí s extenzivním výkladem § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu zastávaným zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 8/2011-55, čj. 5 Azs 7/2012-28, čj. 5 Azs 162/2020-47 a čj. 5 Azs 82/2020-64 (druhá judikaturní linie). Není ani sporné, že předložená otázka, respektive její podstata, je významná pro řešení posuzované kauzy. Příklon k jedné či druhé judikaturní linii určuje rozsah relevantních skutkových okolností a podrobnost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, a má tedy vliv na posouzení přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí. Stěžovatel brojí kasační stížností mimo jiné právě proti závěrům krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[34] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.B Právní názor rozšířeného senátu

IV.B.1 Obecná východiska

Povaha doplňkové ochrany

[35] Azyl je bezpečné útočiště. Primárně jde o místo poskytující ochranu před násilím a může mít náboženskou i sekulární povahu. Jeho smysl je stejný již od starověku. V antickém Řecku měl předně náboženskou podobu a ochraňoval před světským pronásledováním (Šturma, P.; Honusková V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 13). Také Řím ve svých počátcích nabízel azyl cizincům (Titus Livius. *Dějiny od založení Města*, kniha I., 8) nebo později ochranu otrokům u soch císaře. V Itálii se v době válek mezi městskými státy uplatňuje azyl jako ochrana před pronásledováním politických soupeřů (Klíma K. a kol. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017, s. 8). Ochrana dříve sloužila i proti pronásledování uvnitř jednoho státu, typicky azylem na církevní půdě, ale tato podoba v českých zemích historicky zanikla v průběhu 18. století s nástupem centralizovaného státu s fungujícím právním aparátem netolerujícím paralelní mocenské struktury vyňaté z působnosti zákonů (tamtéž, s. 18). Moderní sekulární azyl udělovaly státy z různých právně politických důvodů příslušníkům cizích států, kteří přechali z třetích států. Postupně se právní úprava rozvíjela, formalizovala a konstitucionalizovala, například již francouzská Ústava z roku I (1793) v čl. 120 stanovila, že republika slouží jako útočiště pro všechny, kdo jsou kvůli svobodě vyhnáni ze své vlasti a tyto osoby odmítá vydat tyranům. Po roce 1830 byl azyl univerzálně poskytován jen osobám politicky pronásledovaným (Šturma, P.; Honusková, V. a kol. 2012, s. 15). V roce 1951 byla v Ženevě přijata Úmluva o právním postavení uprchlíků. K jejímu přijetí došlo v kontextu dvou ničivých světových válek. Z počátku byla její platnost omezená jak místně, tak časově – na uprchlíky v Evropě v období po konci druhé světové války. To se však změnilo v roce 1967 přijetím Protokolu o právním postavení uprchlíků, který platnost úmluvy místně i časově rozšířil a dnes představuje pilíř ochrany uprchlíků po celém světě. Pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila úmluva v platnost dnem 24. 2. 1992. Protokol vstoupil v platnost dnem 26. 11. 1991. Na tuto tradici navázala i Česká republika.

[36] Článek 43 Listiny základních práv a svobod stanoví, že Česká republika *poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod*. Azyl je dodnes jádrem mezinárodní ochrany, která se rozšířila (např. o doplňkovou ochranu) a právně upravila na národní, unijní i mezinárodní úrovni.

[37] Od azylu je nutné odlišit doplňkové formy mezinárodní ochrany. Ty existují již od vzniku (moderního) mezinárodního uprchlického práva od počátku pracujícího s velmi úzkou definicí pojmu „uprchlík“. Tyto formy měly doplnit ochranu poskytovanou uprchlíkům o ochranu osob nacházejících se v obdobném postavení, přesto nespňujících definici dle čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (k tomu viz McAdam, J. *The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime*. *International Journal of Refugee Law*, 2005, č. 3, s. 461 až 462). Právě rozříštěnost doplňkových forem vedla v roce 2004 unijního zákonodárce k harmonizaci doplňkové ochrany na půdorysu směrnice 2004/83/ES, která za tímto účelem zavedla „podpůrnou ochranu“. Tato směrnice byla následně nahrazena kvalifikační směrnicí, v českém jazykovém znění již užívající pojem „doplňková ochrana“. Směrnice zejména zavádí *společná kritéria, na jejichž základě mají být žadatelé o mezinárodní ochranu uznáváni za osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a to na základě mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech* (bod 34 odůvodnění kvalifikační směrnice).

[38] Dle čl. 2 odst. f) kvalifikační směrnice se osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu, rozumí *státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15 kvalifikační směrnice, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2 této směrnice, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.*

[39] Dle čl. 15 kvalifikační směrnice se vážnou újmu rozumí *uložení nebo vykonání trestu smrti [písm. a)] nebo mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu [písm. b)] nebo vážné a individuální obrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu [písm. c)].* Z tohoto ustanovení dle Soudního dvora jasné vyplývá, že se vztahuje jen na nelidské či ponižující zacházení vůči žadateli v zemi jeho původu; unijní zákonodárci tedy počítal s přiznáním doplňkové (podpůrné) ochrany jen v případech, kdy k takovému zacházení dochází *v zemi původu žadatele* (rozsudek ve věci *M'Bodj*, bod 33).

[40] Žadateli, kterému je doplňková ochrana přiznána, vzniká nárok na práva přímo vycházející z kvalifikační směrnice. Těmi jsou zejména právo na vydání povolení k pobytu pro něj i jeho rodinné příslušníky s dobou platnosti alespoň jeden rok s opakovanou možností prodloužení alespoň o dva roky (čl. 24 odst. 2), vystavení cestovních dokladů umožňujících cestování mimo území členského státu, který status doplňkové ochrany přiznal (čl. 25 odst. 2), povolení vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost (čl. 26 odst. 1), nabídnutí příležitosti ke vzdělávání (čl. 26 odst. 2), či rovný přístup k sociální péči (čl. 29 odst. 1) a zdravotní péči (čl. 30 odst. 1).

[41] Dle čl. 3 kvalifikační směrnice zároveň mohou členské státy *zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí.*

[42] K uvedenému článku se opakovaně vyjádřil Soudní dvůr, který dovedl, že výhrada zde stanovená brání tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu státním příslušníkům třetích zemí, kteří se ocitli v situacích postrádajících jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany, neboť by to bylo v rozporu s celkovou systematickou a cíli této směrnice (rozsudek ve věci *M'Bodj*, body 42 až 44). Členský stát z tohoto důvodu například nemůže zavést nebo zachovat ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu státnímu příslušníkovi třetí země trpícímu vážným onemocněním z důvodu rizika zhoršení jeho zdravotního stavu, které vyplývá z neexistence odpovídající léčby v zemi původu (tamtéž, bod 43). Naopak vazbu na logiku mezinárodní ochrany nepostrádá automatické přiznání postavení uprchlíka na úrovni vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno (rozsudek ze dne 4. 10. 2018, *Ahmedbekova*, C-652/16, bod 72, a rozsudek velkého senátu ze dne 9. 11. 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*, C-91/20, bod 44). Z uvedeného mj. vyplývá, že se v případě výkladu čl. 3 kvalifikační směrnice jedná o *acte éclairé* a rozšířený senát se proto nemusí ohledně jeho výkladu obracet s předběžnou otázkou na Soudní dvůr.

[43] Doplňková ochrana je tedy autonomním pojmem unijního práva. Její definice a obsah proto vychází z harmonizované úpravy mající základ v kvalifikační směrnici. Jde o plnohodnotnou formu mezinárodní ochrany přiznávající cizinci na území hostitelského státu právní postavení obdobné azylu. Národní zákonodárci je při přijímání vnitrostátních právních norem touto úpravou omezen. Rozšiřuje-li proto okruh osob majících nárok na doplňkovou ochranu, nesmí tak činit bez vazby na logiku mezinárodní ochrany, potažmo doplňkové ochrany jako takové. Podstatou mezinárodní ochrany je ochrana před nelidským či ponižujícím zacházením nebo vážnou újmu v zemi původu žadatele. Doplňková ochrana proto míří na tzv. extraterritoriální situace, tj. na ochranu před újmu hrozící ve státě původu a následným pobytem v takovém státě, nikoli před újmu hrozící v hostitelském státě.

Povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátních právních norem

[44] Jedním ze základních interpretačních principů unijního práva je zásada nepřímého účinku směrnic. V souladu s ní je vnitrostátní soud při aplikaci ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice povinen vykládat vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice (rozsudky

Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann*, 14/83, bod 26, ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, bod 8, ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, bod 26, či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/01, body 113 až 116). Tato povinnost platí i tehdy, kdy úmysl vnitrostátního zákonodárce (vyjádřený například v důvodové zprávě) by byl odlišný (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004, *Björnekulla Fruktindustrier*, C-371/02, bod 13). Tento výklad může členský stát zásadně zastávat i vůči jednotlivci, jakkoliv nemůže vyústit v situaci, v níž směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním prováděcím aktu ukládá jednotlivcům povinnosti (rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, body 12 až 14, či ze dne 5. 7. 2007, *Kofod*, C-321/05, bod 45). Povinnost dotát této zásadě potvrdil ve své rozhodovací praxi rovněž Ústavní soud (viz zejména nálezy ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb., *Eurozatykač*, body 79 až 82, ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, č. 130/2015 Sb. ÚS, *Generali Pojišťovna*, bod 47, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 45/17, č. 161/2019 Sb., *Data Retention III*, bod 54).

[45] Nejvyšší správní soud se k této zásadě vyjádřil například v rozsudku ze dne 15. 6. 2016, č. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS, v němž uvedl následující:

„[25] Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení. Pokud je tedy ustanovení zákona nejasné, neurčité nebo není definováno, nelze ani určit, zda je se směrnicí v rozporu. Ze svého principu nemůže být nepřímý účinek nikdy *contra legem*. Jak bylo uvedeno výše, může však jít i v neprospech jednotlivce.

[26] Povinnost vykládat národní právo v souladu se směrnicí je tedy podmíněno a priori tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, resp. umožňuje několik výkladů a alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí. Z uvedeného vyplývá, že čím větší mají dané vnitrostátní orgány možnost své právo vykládat, tím větší povinnost mají toto právo vykládat eurokonformně.

[27] Zásada eurokonformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, taky aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem stanoveným směrnicí (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer*, C-397/01). Pokud žádná z metod výkladu nevede k výsledku, nepřímý účinek vyzní naprázdno a souladný výklad není možný. Současně však soudy dle judikatury Soudního dvora musí vycházet z předpokladu, že účelem a smyslem předpisu, jehož měl v úmyslu zákonodárce dosáhnout, je plná implementace směrnice.“

IV.B.2 Eurokonformní výklad § 14a zákona o azylu

[46] Dle § 14a odst. 1 zákona o azylu se doplňková ochrana udělí cizinci, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.

[47] Ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu ve znění účinném do 30. 6. 2023 za vážnou újmu považovalo následující situace:

- a) uložení nebo vykonání trestu smrti,
- b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu,
- c) vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo
- d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

[48] Ustanovení § 14a zákona o azylu je vnitrostátní transpozicí kvalifikační směrnice. Jak již bylo uvedeno výše, doplňková ochrana je determinována (ať již definičně či obsahově) unijním právem. Jakýkoliv zásah národního zákonodárce do právní úpravy doplňkové ochrany na vnitrostátní úrovni tedy podléhá limitům, jež

kvalifikační směrnice pro svou transpozici určuje. Tímto limitem je zejména nemožnost zákonodárce rozšiřovat okruh žadatelů o doplňkovou ochranu způsobem, který nerespektuje logiku mezinárodní ochrany.

[49] Výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona, jež zastává extenzivní judikaturní linie, požadavek kvalifikační směrnice nerespektuje. Hypotézu tohoto ustanovení považuje za naplněnou již okamžikem, kdy je samotné vycestování žadatele o mezinárodní ochranu v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, chrání jej tedy v rámci mezinárodní ochrany před újmami, k jejichž eliminaci je hostitelský stát podle mezinárodního práva povinen. Nezohledňuje ale skutečnost, že mezinárodní ochrana má ze své podstaty chránit žadatele před nelidským či ponižujícím zacházením a újmou *v zemi jeho původu*. Z tohoto důvodu je nutné takový výklad odmítnout, neboť je ve zjevném nesouladu jak s čl. 3 kvalifikační směrnice, tak s na něj navazující judikaturou Soudního dvora.

[50] Rozšířený senát proto vážil, zda lze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vyložit v souladu se smyslem a účelem kvalifikační směrnice. Má-li doplňková ochrana mířit na újmu způsobenou v důsledku navrácení cizince do jeho státu původu a následného pobytu zde, pak se rozpor s mezinárodními závazky České republiky jako jeden z předpokladů pro její udělení musí vztahovat k situaci ve státě původu žadatele o mezinárodní ochranu.

[51] Uvedenému výkladu rovněž odpovídá závěr hypotézy § 14a odst. 1 zákona o azylu, dle kterého má žadatel k ochraně před újmou využít primárně státu, jehož je státním občanem, nebo státu svého posledního trvalého bydliště. Zákon tak má jistě na mysli jen újmu nastávající a mající původ mimo území hostitelského státu.

[52] Z § 14a odst. 1 zákona o azylu (jakož i z čl. 15 kvalifikační směrnice) dále plyne, že újma, která hrozí cizinci, musí být vážná. Vážnou újmou není každý zásah do práv plynoucích z mezinárodních závazků České republiky, a proto ani každý zásah do takových práv není důvodem pro udělení doplňkové ochrany.

[53] Sedmému senátu nicméně nelze dát za pravdu v tom, že je třeba doplňkovou ochranu omezit pouze na případy, kdy by vycestování představovalo újmu na právech jednotlivců plynoucích z mezinárodních závazků typově a intenzitou závažnosti srovnatelnou s újmou dle § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu. Situace spadající pod písmena a) či c) jsou kauzistické a specifické. Je obtížné si představit újmu hraničící s trestem smrti či popravou, kterou by zároveň nebylo možné považovat za nebezpečí trestu smrti či popravy. Obdobně platí pro vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Ke srovnání by tak v důsledku mohla sloužit zřejmě jen situace předvídaná § 14a odst. 2 písm. b), dle kterého je vážnou újmou mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Ani zde ale nelze předkládajícímu senátu přisvědčit, že by se jednalo o přiměřený standard k interpretaci písmene d) daného ustanovení. Ve věci nelze uplatnit ani výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejného druhu). Ustanovení § 14a odst. 2 obsahuje taxativní, nikoliv demonstrativní výčet. Jedná se o samostatné, na sobě nezávislé důvody zakládající vážnou újmu, přičemž důvod pod písmenem d) nepředstavuje ani „zbytkovou“ kategorii, kterou by bylo třeba vyložit jako typově a intenzitou zásahu obdobnou důvodům uvedeným v předcházejících položkách výčtu vážné újmy.

[54] Porušení mezinárodních závazků dle písmene d) nemusí svou intenzitou hraničit s nelidským či ponižujícím zacházením dle čl. 3 Úmluvy (viz např. rozsudek ESLP ze dne 6. 2. 2001, *Bensaid proti Spojenému království*, stížnost č. 44599/98, bod 46, dle kterého zacházení nedosahující závažnosti mučení, resp. nelidského či ponižujícího zacházení dle čl. 3 Úmluvy, může být přesto v rozporu s čl. 8 Úmluvy, má-li dostatečně nepříznivé dopady na fyzickou a morální integritu jednotlivce). Dosáhne-li porušení nelidského či ponižujícího zacházení, chrání cizince zákon o azylu již prostřednictvím jeho § 14a odst. 2 písm. b). Výklad požadující srovnatelnou újmu i v případě porušení mezinárodních závazků by uvedené ustanovení vyprazdňoval, a to v neprospěch adresátů práva. Zároveň takový výklad neodpovídá zákonem stanovenému požadavku „vážné újmy“, tj. nikoliv újmy *vážné do té míry, že hraničí s porušením čl. 3 Úmluvy*. Je proto třeba uzavřít, že písmeno d) citovaného ustanovení dopadá i na situace vážné újmy, které svou intenzitou nehraničí s čl. 3 Úmluvy.

[55] Jinými slovy, doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu bylo v souladu s provedeným výkladem možné udělit v případech, kdy (i) by žadatel v případě jeho vycestování z České republiky hrozila *v jeho státě původu* vážná újma, přičemž (ii) její intenzita nemusela dosahovat intenzity uvedené v § 14a odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona, a (iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.

[56] Takovou situaci by byla kupříkladu hrozba – vztahující se ve všech případech k zemi žadatelova původu – podrobení se povinnosti dětské práce [jež je v přímém rozporu např. s čl. 4 Úmluvy, Úmluvou o nuceném nebo povinné práci (č. 506/1990 Sb.) či Úmluvou o právech dítěte], nucenému sňatku [v přímém rozporu např. s čl. 8 a 12 Úmluvy či Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb.)], odsouzení za jednání, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo trestným činem (v rozporu např. s čl. 7 Úmluvy; viz rozsudek ESLP ze dne 12. 7. 2022, *Kotlyar proti Rusku*, stížnosti č. 38825/16, č. 29722/18 a č. 12920/20, bod 34), či odmítnutí provedení lékařského zákroku navzdory riziku vážné újmy na zdraví (v rozporu s čl. 8 Úmluvy; viz rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 2007, *Tysiác proti Polsku*, stížnost č. 5410/03). Navrácení takového žadatele by v těchto situacích skutečně bylo v rozporu s citovanými pozitivními závazky České republiky, z nichž plynou extrateritoriální účinky (k „extrateritoriálním účinkům“ srov. např. Kosař, D. § 14a. In: Kosař, D.; Molek, P.; Honusková, V.; Jurman, M.; Lupačová, H. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.). Zároveň by takovému žadateli nebylo možné udělit doplňkovou ochranu dle § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu, neboť by se nejednalo o žádnou ze situací v nich upravených. Ostatně i sám Nejvyšší správní soud již například judikoval, že únos za účelem nuceného sňatku v zemi původu by porušoval mezinárodní závazky České republiky, konkrétně čl. 8 Úmluvy, a byl by důvodem pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (rozsudek ze dne 19. 6. 2023, čj. 5 Azs 321/2022-58, body 29 a 30).

[57] Eurokonformní výklad § 14a zákona o azylu nezbavuje zákonodárce povinnosti, aby jinými prostředky (národní právní úpravou) chránil cizince při vycestování i proti vážné újmě nastalé v důsledku vnitrostátní situace, a to s ohledem na právem chráněné vazby, které si zde vytvořil. Bylo by naopak žádoucí, aby zákonodárce šřeji pamatoval i na případy, které nespádají pod azylovou ani doplňkovou ochranu, jak ostatně omezeně činí u národního humanitárního azylu (§ 14 zákona o azylu). Nemůže tak ale činit prostřednictvím rozšiřování doplňkové ochrany v rozporu s její logikou, protože tato vychází z unijního práva, kterým je národní zákonodárce při implementaci doplňkové ochrany významně limitován.

[58] Sedmému senátu je třeba dát za pravdu v tom, že v současné době je ochrana před vycestováním jako takovým, s ohledem na právem chráněné vazby cizince v České republice a možné negativní důsledky jejich narušení, poskytována až v řízeních o uložení povinnosti vycestovat a v řízeních o vyhoštění. V řízení o vyhoštění je ostatně Česká republika povinna, v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zkoumat, zda by vyhoštění nebylo v rozporu s některými ze základních práv zaručených Úmluvou. Zjistí-li správní orgány, že by v důsledku vyhoštění k takovému zásahu došlo, mohou k vyhoštění přikročit jen prokáží-li, že tento zásah je přiměřený sledovaným cílům, a odpovídá „naléhavé společenské potřebě“ (viz např. rozsudek ESLP ze dne 9. 4. 2019, *I. M. proti Švýcarsku*, stížnost č. 23887/16, bod 72 a judikatura tam citovaná). Jsou rovněž povinny zkoumat řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, mezi která patří mj. nejlepší zájem dítěte či dětí cizince, jakož i pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb v hostitelské zemi a v zemi původu (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99, body 57 a 58). Přestože se takové řešení nemusí jevit jako nejlepší či nejhodnější, rozšířený senát nemá možnost aprobovat výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, který by byl v rozporu s požadavky unijního práva, tedy podstatou a logikou mezinárodní ochrany, jak je vyložila judikatura Soudního dvora. Případná změna právní úpravy je primárně na zákonodárci.

V. Aplikace na projednávanou věc

[59] Krajský soud vycházel ze závěrů extenzivní judikaturní linie Nejvyššího správního soudu, dle které lze doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu udělit i v případech, kdy by nucené vycestování cizince představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života na území České republiky. Žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost.

[60] V souladu se závěry, ke kterým v této věci dospěl rozšířený senát, lze doplňkovou ochranu dle shora uvedeného ustanovení udělit mj. cizinci, který by byl vážně ohrožen na soukromém a rodinném životě *v zemi jeho původu*. Správní orgán proto nebyl při posuzování žádosti žalobkyně o doplňkovou ochranu pro porušení čl. 8 Úmluvy povinen bez vazby na stát původu zkoumat její sociální a rodinné vazby na území České republiky, jejich pevnost a dopady vycestování na tyto vazby či možnost žalobkyně získat nějakou formu pobytového oprávnění na území České republiky dle zákona o pobytu cizinců. Nedostatek těchto zjištění ohledně „vnitrostátní“ újmy

tedy sám o sobě nemá za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatečné zjištění skutkového stavu. Relevantní újmu by mohla představovat pouze újma ve státě jejího původu.

[61] Zda je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné v tomto ohledu či z jiného důvodu přísluší ověřit předkládajícímu senátu.

4590

Rozšířený senát: zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané žadatelem z bezpečné země původu; prokázání hrozby vážné újmy v podobě vycestování cizince v rozporu s mezinárodními závazky

k § 14a odst. 2 písm. d) a § 16 odst. 2 a 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023

Podle § 16 odst. 2 a 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, žalovaný zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, a neprokáže, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. To platí i ve vztahu ke skutečnostem svědčícím o hrozbě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) téhož zákona.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2024, čj. 5 Azs 200/2021-62)

Prejudikatura: č. 611/2005 Sb. NSS, č. 2289/2011 Sb. NSS, č. 3632/2017 Sb. NSS a č. 4589/2024 Sb. NSS.

Věc: I. C. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se jednalo o posouzení otázky, zda v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, neboť žadatel přichází z bezpečné země původu, je žalovaný povinen odůvodňovat, zda by vycestování žadatele nebylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) téhož zákona ve znění účinném do 30. 6. 2023.

Žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu, kterou žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2020 zamítl jako zjevně nedůvodnou. Podle žalovaného byla důvodem žádosti snaha žalobce zajistit si legální pobyt v České republice; žalobce neprokázal, že Moldavsko v jeho případě nelze považovat za bezpečnou zemi původu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 3. 6. 2021, čj. 2 Az 47/2020-27. Uvedl, že pokud žadatel o mezinárodní ochranu pochází z bezpečné země původu, posuzuje se, zda daná země skutečně splňuje podmínky definice bezpečné země původu i v případě tohoto konkrétního žadatele. Žalobce žádným způsobem neprokázal, že v jeho případě nelze Moldavsko mít za bezpečnou zemi původu, omezil se na obecná tvrzení o korupci. Žalovaný tudíž nepochybil, když žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Za takové situace se pak ani neměl důvod zabývat stěžovatelovou rodinnou situací, neboť ta se v případě postupu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu s ohledem na § 16 odst. 3 téhož zákona neposuzuje.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s tím, že lze v jeho případě považovat Moldavsko za bezpečnou zemi původu. Hrozí mu tam totiž trest odnětí svobody až na 17 let za trestný čin, který nespáchal; stěžovatel podrobně popsal své problémy a tyto závažné skutečnosti nelze překonat prostým odkazem na to, že Česká republika považuje Moldavsko za bezpečnou zemi původu. Stěžovatel poskytl věrohodnou výpověď a doložil důkazy, které měl k dispozici. Zpráva o zemi původu založená ve spise uvádí, že má Moldavsko zásadní nedostatky zejména v oblasti soudnictví. Stěžovatel též rozporoval závěr městského soudu, že při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu není nutno posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), včetně nejlepšího zájmu dítěte. Odkázal na odlišný závěr rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2020, čj. 60 Az 75/2019-33, s nímž se ztotožnil.

Pátý senát, kterému byla věc přidělena, dospěl při předběžném projednání k právnímu názoru odlišnému od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Postoupil proto tuto věc rozšířenému senátu. Svůj názor odůvodnil následovně.

Stěžovatel v kasační stížnosti předestřel k rozhodnutí dvě na sebe navazující zásadní otázky, a sice 1) otázku Moldavska jako bezpečné země původu v jeho konkrétním případě a 2) otázku nutnosti posuzovat hrozbu vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v případě, že žalovaný jeho žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 téhož zákona, tedy právě proto, že pochází z bezpečné země původu.

Ohledně první otázky se pátý senát ztotožnil s názorem městského soudu, že stěžovatel neprokázal, že by Moldavsko v jeho případě nebylo možno považovat za bezpečnou zemi původu. Oproti jiným azylovým řízením je u řízení o mezinárodní ochraně v případě bezpečných zemí původu zdůrazněno důkazní břemeno žadatelů. Je tedy úkolem žadatelů z těchto zemí prokázat, že jejich mimořádný příběh odůvodňuje věcné posouzení podané žádosti; to se stěžovateli nepodařilo. Stěžovatel se obával, že mu bude uložen trest odnětí svobody za trestný čin, který nespáchal, resp. že se mu budou msít osoby, které jej napadly, za to, že se je pokusil nahlásit moldavské policii. Závažnost svého azylového příběhu se snažil stěžovatel podpořit tím, že ho prokurátorka požádala o úplatek, a rovněž tím, že mu policisté odmítli poskytnout ochranu.

Z provedených důkazů, konkrétně z dokumentu „Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu“, vyplývalo, že v této zemi nelze zcela vyloučit případy pronásledování spadající do kategorie nepřiměřeného nebo diskriminačního trestního stíhání nebo trestání, to se však týká „*ve velké míře především politických oponentů, jejich obhájců, ochránců lidských práv nebo aktivistů občanské společnosti*“; v kontextu soudnictví dokument upozorňoval také na rozsáhlé korupční praktiky, politické tlaky a možnost absence řádného procesu. Ze stěžovatelových tvrzení nevyplývalo, že by spadal do některé z citovaných kategorií, resp. že by jeho trestní stíhání mělo jakýkoliv politický podtext. V dané věci bylo ovšem zásadní, že se stěžovatel situaci ohledně úplatku a nečinnosti policie ani nepokusil řešit pomocí vnitrostátních prostředků ochrany. Jak je uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 Azs 195/2006-149, i v bezpečné zemi původu „*může docházet k jednostranným excesům, nicméně lze se prostřednictvím správních, soudních či jiných orgánů domáhat nápravy proti nezákonnému zásahu*“. Za excesy lze zajisté považovat, že si moldavská prokurátorka řekla o úplatek či že policisté odmítli řešit stěžovatelovo přeapadení. Stěžovatel se však proti těmto excesům nijak nebránil, toliko odkázal na svou nedůvěru v moldavské státní orgány. Nicméně pouhá nedůvěra ve funkčnost orgánů poskytujících ochranu nepostačuje jako relevantní důvod, pro který by žadatel o mezinárodní ochranu nemusel primárně využít prostředků vnitrostátní ochrany (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2004, čj. 5 Azs 7/2004-37). Dostupnost ochrany v tomto ohledu relevantním způsobem stěžovatel ani nezpochybňoval, nevyužití vnitrostátních prostředků ochrany odůvodňoval prostým tvrzením, že by se nic nezměnilo, protože je v Moldavsku vše propojené. Stěžovatel nenamítal, že by bylo trestní řízení v jeho věci vedeno z azylově relevantních důvodů, popřípadě že by byl státními orgány mučen a nucen k doznání.

Podle pátého senátu ovšem problém tkvěl v tom, že koncept bezpečné země původu z povahy věci pokrývá pouze to, co žadatel o mezinárodní ochranu hrozí právě ze strany této země, bez toho, že by jakkoliv reflektoval možnost nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Důvod pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) tohoto zákona se neupíná k situaci v Moldavsku, ale k osobní situaci stěžovatele v České republice a jejím mezinárodním závazkům; tyto závazky, mezi které patří i stěžovatelem zmíněný závazek respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy, se týkají České republiky a jejich (ne)porušení nelze logicky zdůvodnit odkazem na to, že Moldavsko je možné považovat za bezpečnou zemi původu. Právě to bylo podstatou druhé otázky, kterou stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu předestřel v kasační stížnosti. V ní mimo jiné odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 60 Az 75/2019-33, který měl podobný náhled na věc, byť se v ní nejednalo o Moldavsko, nýbrž o Ukrajinu jako bezpečnou zemi původu. Krajský soud v Plzni tímto rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí žalovaného s tím, že i při existenci bezpečné země původu je potřeba posoudit okolnosti spadající pod § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu ve spojení s čl. 8 Úmluvy. V dalším řízení měl proto žalovaný dle citovaného rozsudku vyjasnit, „*zda skutečnosti uváděné žalobcem je možné zohlednit v některém jiném řízení než v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a zda je v takovém řízení možné poskytnout efektivní ochranu jeho soukromému a rodinnému životu. Pokud takové řízení neexistuje, bude se*

žalovaný věcně zabývat žádostí žalobce v té části, v níž uvádí skutečnosti nasvědčující pevnému vztahu žalobce k České republice a absenci takového vztahu k Ukrajině. Stejně tak se bude věcně zabývat tím, zda samotné vycestování žalobce z České republiky nebude představovat nepřiměřený zásah do stávajícího rodinného a soukromého života žalobce.“

Tento rozsudek Krajského soudu v Plzni na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 17. 2. 2021, čj. 7 Azs 347/2020-23. V odůvodnění uvedl, že soud uložil žalovanému správnímu orgánu povinnosti nad rámec zákona a jej interpretující judikatury. Žalovaný důkladně zkoumal splnění podmínek uvedených v § 16 odst. 2 zákona o azylu a dospěl ke správnému závěru, že žadatel neprokázal, že by pro něj Ukrajina nepředstavovala bezpečnou zemi původu. Pokud jde o rodinnou situaci žadatele, ta nepředstavuje důvod pro přijetí jeho žádosti o mezinárodní ochranu k věcnému projednání: „*Jediným důvodem pro přijetí žádosti k věcnému přezkumu může být v případě žalobce jakožto žadatele pocházejícího z bezpečné země pouze prokázání, že tuto zemi nelze ve vztahu k němu za bezpečnou považovat.*“ Současně sedmý senát s odkazem na tři usnesení jiných senátů Nejvyššího správního soudu (ze dne 8. 1. 2009, čj. 2 Azs 66/2008-52, ze dne 11. 11. 2020, čj. 6 Azs 240/2020-34, a ze dne 4. 12. 2020, čj. 3 Azs 129/2020-68) uzavřel, že tím nedochází k porušení mezinárodních závazků České republiky plynoucích z čl. 8 Úmluvy, neboť pobyt cizince lze řešit v režimu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Pátý senát souhlasil s tím, že prioritně je potřeba pobyt cizince řešit na základě zákona o pobytu cizinců, a nikoli zákona o azylu. Nicméně důsledky, které z toho sedmý senát dovodil, neodpovídají nastavení zákona o azylu a nereflktují ani vzájemnou neprovázanost zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) bylo do zákona o azylu vloženo novelou provedenou zákonem č. 165/2006 Sb., která zavedla doplňkovou ochranu jako druhou formu mezinárodní ochrany (vedle azylu). Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona plyne: „*Nově ukládaný § 14a zákona o azylu nabírá institut překážek vycestování, tak jak jej definovalo ustanovení § 91 zákona o azylu, resp. § 179 zákona č. 326/1999 Sb., a to v celé šíři. Nad rámec kvalifikační směrnice se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za „vážnou újmu“ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv [...].*“ (zvláštní část, k části první, k bodu 27). Důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) tedy zavedla Česká republika nad rámec a v rozporu s unijní právní úpravou, která je nyní vtělena do čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). K tomuto rozporu však dle postupujícího senátu nelze přihlížet v neprospech žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a naopak v jeho prospěch je nutno tuto zákonnou úpravu podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu aplikovat. To sedmý senát v rozsudku čj. 7 Azs 347/2020-23 odmítl, a tak v podstatě vyprázdnil důvod doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v případě, že se jedná o cizince z bezpečné země původu, jehož žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta podle § 16 odst. 2 téhož zákona. Vycházel přitom z navazujícího § 16 odst. 3 tohoto zákona, který vylučuje v případě žadatelů pocházejících z bezpečných zemí posuzování, zda žadatel uvádí *skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.*

Postupující senát měl za to, že § 16 odst. 3 zákona o azylu je třeba vykládat tak, že pokud žadatel nevyvrátil domněnku bezpečné země původu, a jsou tedy dány důvody pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 odst. 2 téhož zákona), už není důvod posuzovat, zda žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že mu v zemi původu hrozí vážná újma – logicky jde totiž o posuzování nadbytečné, neboť v tomto směru prošla daná země hodnocením při zařazování na seznam bezpečných zemí původu, jakož i při jeho každoročním přezkumu (k tomu viz § 86 odst. 4 zákona o azylu ve spojení vyhláškou č. 328/2015 Sb., která mj. upravuje seznamy zemí, které Česká republika považuje za bezpečné země původu). Uvedené však může platit toliko pro hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o azylu, nikoli pro vážnou újmu předpokládanou v § 14a odst. 2 písm. d) tohoto zákona. Tento důvod se totiž nevztahuje k zemi původu žadatele, nýbrž k České republice

a jejím mezinárodním závazkům. Odpověď na otázku, zda Česká republika svým závazkům dostojí, se přitom neodvívá a z logiky věci ani odvíjet nemůže od toho, zda žadatel pochází z bezpečné země původu – tato skutečnost je zcela mimoběžná. Žalovaný tudíž dle § 16 odst. 3 zákona o azylu nemá posuzovat hrozbu vážné újmy, ledaže by žadatel vznášel důvody spadající pod pojem vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) tohoto zákona. To stěžovatel v daném případě učinil, a proto měl žalovaný jeho žádost v tomto ohledu vypořádat a posoudit, zda se nejedná o případ, ve kterém by nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života byla právě již nutnost pouhého vycestování z České republiky (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 21. 2. 2019, čj. 5 Azs 235/2018-32, či ze dne 25. 1. 2013, čj. 5 Azs 7/2012-28, č. 2836/2013 Sb. NSS).

Po cizinci, jemuž byla zamítnuta žádost o udělení mezinárodní ochrany a následně udělen výjezdní příkaz, nelze požadovat, aby vědomě porušoval zákon nelegálním pobytem na území České republiky a vystavoval se riziku, že s ním bude zahájeno řízení o uložení správního vyhoštění, v jehož rámci by se teprve mohl domáhat svého práva chráněného čl. 8 Úmluvy. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje právní úpravu, která by uspokojivě řešila právní postavení cizinců, kterým nebylo možné udělit mezinárodní ochranu v důsledku toho, že pocházejí z bezpečné země, avšak jejich nucené vycestování by bylo v rozporu s čl. 8 Úmluvy.

Pátý senát se ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Plzni vyjádřeným v rozsudku čj. 60 Az 75/2019-33, a naproti tomu nesouhlasil s názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku sedmého senátu čj. 7 Azs 347/2020-23. Proto rozhodl o postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. Rozšířený senát se dle postupujícího senátu měl zabývat spornou otázkou, zda žalovaný může rozhodnout o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tj. z důvodu, že žadatel přichází z bezpečné země původu, aniž by věcně posoudil a v odůvodnění vypořádal žadatelem uváděné skutečnosti spadající pod pojem vážné újmy podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) téhož zákona.

Rozšířený senát rozhodl, že podle § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu žalovaný zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, a neprokáže, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. To platí i ve vztahu ke skutečnostem svědčícím o hrozbě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) téhož zákona.

Věc vrátil k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

Z odůvodnění:

V. Právomoc rozšířeného senátu

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

[18] V posuzované věci z usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu vyplývá, že (postupující) pátý senát nesouhlasí s právním názorem vysloveným v rozsudku čj. 7 Azs 347/2020-23. V tomto rozsudku se uvádí, že § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu umožňuje žalovanému v případě, „že cizinec pochází z bezpečné země, se věcně nezabývat jeho žádostí o mezinárodní ochranu, pokud cizinec neprokáže, že v jeho případě nelze domovskou zemi za bezpečnou považovat. Ani v situaci, kdy má cizinec rodinné důvody pro setrvání na území ČR, nepředstavuje tato skutečnost důvod pro přijetí jeho žádosti k věcnému projednání.“ Postupující senát naopak má za to, že nelze zamítnout žádost o mezinárodní ochranu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, aniž by se žalovaný zabýval žadatelem uváděným důvodem vážné újmy předpokládaným v § 14a odst. 2 písm. d) tohoto zákona. Tento důvod se totiž nevztahuje k zemi původu žadatele, nýbrž k České republice.

[19] Z uvedeného vyplývá, že názor postupujícího senátu vyjádřený v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu je skutečně odlišný od názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 347/2020-23. Posouzení této otázky je navíc nezbytné pro rozhodnutí projednávané věci. Právomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

VI. *Názor rozšířeného senátu*

[20] Rozšířený senát se v nedávno vydaném usnesení ze dne 15. 2. 2024, čj. 7 Azs 186/2022-48, č. 4589/2024 Sb. NSS, zabýval související otázkou výkladu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (v zákoně o azylu ve znění účinném od 1. 7. 2023 bylo toto ustanovení bez náhrady zrušeno). Z uvedeného usnesení tedy rozšířený senát vychází i při posouzení této věci.

[21] V usnesení čj. 7 Azs 186/2022-48 rozšířený senát na základě rozboru judikatury Soudního dvora vyložil, že zákonodárce může doplňkovou ochranu v rámci vnitrostátní implementace kvalifikační směrnice rozšířit nad rámec vyplývající ze směrnice, ovšem „*nesmí tak činit bez vazby na logiku mezinárodní ochrany, potažmo doplňkové ochrany jako takové. Podstatou mezinárodní ochrany je ochrana před nelidským či ponižujícím zacházením nebo vážnou újmou v zemi původu žadatele. Doplňková ochrana proto míří na tzv. extraterritoriální situace, tj. na ochranu před újmou hrozící ve státě původu a následným pobytem v takovém státě, nikoli před újmou hrozící v hostitelském státě.*“ (bod 43). Ačkoli český zákonodárce při vložení institutu doplňkové ochrany do zákona o azylu patrně mínil důvod pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu pojmout širěji, je třeba toto ustanovení vyložit konformně s kvalifikační směrnicí. Tedy tak, že „*doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu bylo v souladu s provedeným výkladem možné udělit v případech, kdy (i) by žadateli v případě jeho vycestování z České republiky hrozila v jeho státě původu vážná újma, přičemž (ii) její intenzita nemusela dosahovat intenzity uvedené v § 14a odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona, a (iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.*“ Rozšířený senát zároveň odmítl, že takovýto výkladem by uvedený důvod pro udělení mezinárodní ochrany byl zcela vyprázdněn. Naopak v bodě 55 vysvětlil, na jaké případy takový užší unijně konformní výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu dopadá.

[22] Tímto výkladem § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu je předurčeno též řešení otázky předložené rozšířenému senátu postupujícím senátem v nyní posuzované věci. Je totiž zřejmé, že není možné vycházet z premisy uváděné postupujícím senátem, tedy že důvod pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu se nevztahuje k zemi původu žadatele, nýbrž k České republice a jejím mezinárodním závazkům. Naopak rozšířený senát již v usnesení čj. 7 Azs 186/2022-48 vysvětlil, že předpokladem i pro aplikaci tohoto důvodu pro udělení mezinárodní ochrany je vážná újma, která by žadateli hrozila v zemi původu. Zároveň z citovaného usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že stát je povinen chránit cizince při vycestování i proti vážné újmě nastalé v důsledku vnitrostátní situace, a to s ohledem na právem chráněné vazby, které si zde vytvořil – to však nelze činit formou doplňkové ochrany, která není určena pro řešení takových případů.

[23] Pokud tedy důvodem pro udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany, včetně důvodu uvedeného v § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, může být pouze závažná újma, která by žadateli hrozila v zemi původu, a nikoli situace, která nastala v České republice, pak tento závěr je podstatný i pro posouzení otázky rozsahu rozhodných okolností, které žalovaný musí zkoumat při rozhodování podle § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu v případě žadatele z bezpečné země původu, a pro náležitosti odůvodnění takového rozhodnutí. Žadatel je v takovém případě povinen prokázat, že v jeho konkrétním případě se o bezpečnou zemi původu nejedná, a to i ve vztahu k jím uváděným důvodům hrozící vážné újmy ve smyslu § 14a včetně vážné újmy uvedené v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Pokud se žadatel o mezinárodní ochranu domněnku bezpečné země původu nepodaří vyvrátit, pak je nadbytečné, aby žalovaný meritorně posuzoval jednotlivé žadatelem uváděné skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být [v zemi původu] vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. Proto § 16 odst. 3 zákona o azylu logicky stanoví, že těmito okolnostmi se v takovém případě žalovaný zabývat nemá a v tomto směru též není třeba rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu odůvodňovat.

[24] Ostatně je třeba podotknout, že řešení navržené postupujícím senátem by znamenalo popření pravidla zcela jasně vyjádřeného v § 16 odst. 3 zákona o azylu, že v případě nevyvrácení domněnky bezpečné země původu žalovaný neposuzuje, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. Proto navržené řešení, nejednalo-li by se o přednostní aplikaci unijního či mezinárodního práva (viz dále), již přesahuje meze přípustného výkladu a jednalo by se o soudcovské dotváření práva (vyplňování mezer, resp. teleologická redukce). Rozšířený senát již v rozsudku ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, uvedl, že

Ústavním soudem zdůrazňovanou interpretační zásadu, že doslovný výklad právního předpisu je pouze prvotním přiblížením se k obsahu právní normy, nelze chápat jako interpretační libovůli, kdy by soud za právo mohl prohlásit cokoli, aniž by vůbec bral znění zákona v úvahu. „*Možnost výkladu contra legem, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce (k možnosti takového výjimečného postupu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS), a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.*“ (bod 21).

[25] Rozšířený senát se též v usnesení čj. 7 Asz 186/2022-48 vyjádřil k možnostem řešení situace takových cizinců, resp. žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří mají v České republice osobní či rodinné vazby, v jejichž důsledku by jejich nucené vycestování mohlo představovat porušení čl. 8 Úmluvy. Vysvětlil, že úprava situace takových osob v zákoně o pobytu cizinců se nejvíce jako nejlepší či nejhodnější. Řešení je však primárně v rukou zákonodárce a nemůže být nahrazováno tím, že by soudy vykládaly § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v rozporu s unijním právem, resp. že by dokonce v případě § 16 odst. 3 zákona o azylu musely popřít výslovné znění zákona cestou teleologické redukce. Je-li to potřebné k zajištění souladu s mezinárodními závazky České republiky, je nutné ústavně konformním způsobem (popř. konformním k mezinárodním závazkům České republiky) aplikovat předpisy cizineckého práva, které na takové případy dopadají. V případě, že by ustanovení zákona bylo v konkrétním případě v rozporu s Úmluvou, bylo by nutno podle čl. 10 Ústavy takové ustanovení zákona neaplikovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2005, čj. 6 Ads 7/2003-59, č. 611/2005 Sb. NSS). Úmluva však České republice neukládá, aby zajistila závazek respektování soukromého a rodinného života právě formou doplňkové ochrany, a proto nelze uvažovat o její přednostní aplikaci podle čl. 10 Ústavy. Rozšířený senát si není vědom, že by takový závazek ukládala nějaká jiná mezinárodní smlouva.

[26] Pokud pak postupující senát poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 1. 2011, čj. 5 Asz 6/2010-107, č. 2289/2011 Sb. NSS, je třeba odkázat, že toto usnesení se zabývalo odlišnou právní úpravou obsaženou v tehdejší znění § 16 zákona o azylu, navíc se v něm specificky neřeší situace žadatelů o mezinárodní ochranu pocházejících z bezpečných zemí.

[27] Rozšířený senát tedy shrnuje, že podle § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu žalovaný zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, a neprokáže, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. To platí i ve vztahu ke skutečnostem svědčícím o hrozbě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) téhož zákona.

4591

Rozšířený senát: překlad soudních písemností

k soudnímu řádu správnímu

k občanskému soudnímu řádu

V soudním řízení správním soud nezajišťuje překlady soudních písemností doručovaných účastníkům řízení, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2024, čj. 8 Asz 289/2021-80)

Přejudikatura: č. 59/2004 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 134/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 202/03); stanovisko pléna Ústavního soudu č. 20/2005 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05).

Věc: S. A. O. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrum sporu bylo, zda a za jakých podmínek přísluší účastníkovi řízení, jehož mateřštinou není čeština, právo na sdělení obsahu soudních písemností v mateřském či jiném pro něj dobře srozumitelném jazyce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 2. 2018 neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten ji však rozsudkem ze dne 14. 7. 2021, čj. 1 Az 18/2018-35, zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Městský soud rozhodl dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Výzvu k udělení souhlasu s projednáním věci bez nařízení jednání však stěžovateli zaslal pouze v českém jazyce. Stěžovatel poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 5 Azs 5/2003-33, č. 59/2004 Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2005, čj. 3 Azs 119/2005-77, č. 686/2005 Sb. NSS. Z nich dovodil povinnost soudu vyzvat účastníky řízení k vyjádření se ohledně možnosti rozhodnout o věci samé bez jednání dle § 51 s. ř. s. v jazyce, jemuž rozumí. Ve správním řízení stěžovatel tvrdil, že český jazyk neovládá, a vždy vyžadoval tlumočení do anglického jazyka. Žalobu sice podal v českém jazyce, ale byla sepsána třetí osobou. Podmínky pro rozhodnutí bez nařízení jednání tedy nebyly splněny.

Osmy senát, kterému byla věc přidělena, při předběžném projednání shledal, že byl naplněn důvod k postoupení věci rozšířenému senátu, neboť k otázce, kdy je třeba ustanovit tlumočnicka, existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

První z judikатурních linií následuje již citovaný rozsudek čj. 5 Azs 5/2003-33. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že cizinec při přezkumu rozhodnutí o azylu musí být o právu vyjádřit se k možnosti rozhodnout o věci samé bez jednání dle § 51 s. ř. s. poučen v jazyce, jemuž rozumí. Judikatura Nejvyššího správního soudu se o závěry tohoto rozhodnutí opírela naposledy v roce 2008 (rozsudek ze dne 30. 10. 2008, čj. 7 Azs 66/2008-50). Usnesení ze dne 30. 3. 2016, čj. 2 Azs 11/2016-35, označilo rozsudek pátého senátu za překonaný pozdější judikaturou. Přesto na rozsudek pátého senátu navázala aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu, nejdříve rozsudkem ze dne 7. 4. 2021, čj. 4 Azs 363/2020-50, poté rozsudky ze dne 30. 7. 2021, čj. 3 Azs 386/2020-52, a ze dne 11. 11. 2021, čj. 9 Azs 165/2021-45.

Právní názor první judikaturní linie je shrnut v bodech 13 a 14 rozsudku čj. 9 Azs 165/2021-45. Uvádí se v něm, že „v projednávaném případě stěžovatel podal strojově sepsanou žalobu v českém jazyce, ve které neuvedl, že žádá o tlumočnicka či že se není schopen dorozumět česky. Nejvyšší správní soud nicméně neopomněl, že v době, kdy mu krajský soud zaslal výzvu dle § 51 s. ř. s., již disponoval správním spisem [...]. Z něj plyne, že stěžovatel je schopen se dorozumět v ruském jazyce a že při úkonech v rámci správního řízení, jako byl pohovor či seznámení s podklady, byl přítomen tlumočnicko do ruského jazyka. Těž žádost o udělení mezinárodní ochrany byla sepsána v ruském jazyce. Krajskému soudu tak muselo být ze správního spisu zřejmé, že se stěžovatel česky nedorozumí. Z tohoto důvodu měl nechat přeložit do jeho jazyka poučení dle § 51 s. ř. s., aby se stěžovatel mohl v jazyce, kterému rozumí, dozvědět o možnosti rozhodnout o jeho žalobě bez nařízení jednání. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 7. 4. 2021, čj. 4 Azs 363/2020-50, a ze dne 30. 7. 2021, čj. 3 Azs 386/2020-52, ve kterých posuzoval kasační stížnosti manželů z Gruzie, kterým nebyla výzva dle § 51 s. ř. s. zaslána v gruzínštině, ačkoliv ze správního spisu vyplynulo, že se ani jeden z nich nedorozumí v českém jazyce. Nejvyšší správní soud proto uvedl: „Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o věci samé krajským soudem bez nařízení jednání je totiž nejenom řádné doručení výzvy podle § 51 s. ř. s. účastníkům řízení a udělení souhlasu či aspoň nevyjádření nesouhlasu s takovým způsobem projednání žaloby, nýbrž taktéž zachování všech ústavních práv dotčených osob, mezi něž náleží i právo na tlumočnicka v řízení před soudem osobě neovládající český jazyk, které vyplývá z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“ Krajský soud takto však nepostupoval a danou výzvu stěžovateli zaslal pouze v českém jazyce. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, když stěžovateli výzvu dle § 51 s. ř. s. nezaslal v ruském jazyce a následně rozhodl o žalobě bez nařízení jednání. Zatížil tím řízení vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Z tohoto důvodu je naplněn důvod pro zrušení napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“

První judikaturní linie se shoduje na tom, že nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o věci samé bez nařízení jednání není pouze řádné doručení výzvy podle § 51 s. ř. s. účastníkům řízení a udělení souhlasu či aspoň nevyjádření nesouhlasu s takovým způsobem projednání žaloby. S tímto právem se totiž podle této linie pojí i právo na ustanovení tlumočnicka v řízení před soudem osobě neovládající český jazyk, jež vyplývá z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). První judikaturní linie se pak kloní k závěru, že soud má výzvu podle § 51 s. ř. s. zaslat v jazyce, ve kterém jednal účastník řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Druhá judikaturní linie vychází zejména z rozsudku ze dne 12. 4. 2006, čj. 1 Azs 129/2005-78. V něm se uvádí, že „k tomu, aby soud mohl komunikovat s účastníkem v jeho mateřském jazyce odlišném od jazyka českého, by bylo třeba ustanovit tlumočnicka; to však soud činí jen tehdy, vyšla-li potřeba ustanovit tlumočnicka v řízení najevo (§ 18 odst. 2 o. s. ř., § 64 s. ř. s.). Tato podmínka významně zužuje pomyslnou množinu cizinců vystupujících v řízení před soudy na území České republiky a plyne z ní, že ne ve všech případech, kdy je mateřštinou účastníka řízení jiný než český jazyk (tedy kdy je účastníkem řízení cizinec), je dána povinnost soudu ustanovit takovému účastníku tlumočnicka. Tato povinnost vzniká soudu zpravidla tehdy, pokud o to účastník řízení požádá a pokud by pro jazykovou bariéru nemohl účinně obhajovat svá práva v řízení před soudem. Potřeba tlumočnicka musí být zcela zjevná a musí z řízení vyplynout sama: není na soudu, aby ze své vlastní iniciativy zjišťoval, zda jsou naplněny podmínky ustanovení § 18 odst. 2 o. s. ř. Z toho plyne, že soud není bez dalšího povinen zasílat účastníkovi řízení překlad rozhodnutí či jiných písemností do jiného jazyka, a to ani tehdy, je-li takový účastník žadatelem o udělení azylu. Tento formální znak účastníka řízení totiž nepostačuje (v tom se řízení před soudem liší od řízení o žádosti o udělení azylu před žalovaným, v němž má účastník řízení ze zákona právo jednat v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět, a žalovaný mu za tím účelem poskytuje bezplatně tlumočnicka na celou dobu řízení; § 22 zákona o azylu): naopak je nutné, aby byl naplněn znak materiální, totiž zjevná potřeba tlumočnicka právě v konkrétním případě. Taková potřeba nicméně v řízení se žalobkyní nevystala. Z obsahu spisu je patrné, že žalobkyně sepsala svůj žalobní návrh dobrou češtinou; i kasační stížnost, již žalobkyně napadla zamítavé rozhodnutí soudu ve věci samé (tj. ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení), byla vyhotovena v českém jazyce. Konečně pak i formulář potvrzení o majetkových poměrech, který Městský soud v Praze zaslal žalobkyni spolu se svou první výzvou, vyplnila žalobkyně v češtině. S ohledem na tuto skutečnost neměl soud důvody pochybovat o schopnosti žalobkyně porozumět úředním písemnostem vyhotoveným v českém jazyce a zajistit si kontakt se soudem v českém jazyce. Proto nepochybil, pokud i další výzvu, již žádal o upřesnění majetkových poměrů žalobkyně, vyhotovil v českém jazyce. V povinnostech ani v možnostech soudu není zajišťovat účastníkům řízení automaticky úřední komunikaci v jejich mateřském jazyce. Pokud se cizinec rozhodne žít na území státu, jehož jazyk není jeho jazykem mateřským, musí být srozuměn s tím, že komunikace s orgány státní moci, zejména písemná, bude probíhat právě v tomto jiném jazyce. Zvláště za situace, kdy cizinec podá jakoukoliv písemnou žádost a předpokládá písemný kontakt s orgány, které o ní rozhodují, je v jeho vlastním zájmu dbát svých práv a dát najevo, že je mu v řízení třeba tlumočnicka. To žalobkyně nečinila, a její námitka proto nemůže obstát.“

Na tuto judikaturní linii navázalo například již citované usnesení čj. 2 Azs 11/2016-35 nebo rozsudek ze dne 28. 2. 2022, čj. 8 Azs 86/2021-54. Podle této judikaturní linie je soud povinen ustanovit účastníku řízení tlumočnicka pouze tehdy, vyšla-li tato potřeba v řízení najevo dle § 18 odst. 2 o. s. ř. Toto ustanovení předpokládá, že by účastník soudního řízení, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, měl automatické právo na ustanovení tlumočnicka pro toto řízení. Právo na tlumočnicka dle čl. 37 odst. 4 Listiny nedopadá na písemný styk. Potřeba tlumočnicka musí být zcela zjevná a musí vyplynout v řízení před soudem. Není na soudu, aby ze své vlastní iniciativy zjišťoval, zda jsou naplněny podmínky § 18 odst. 2 o. s. ř.

Popsané judikaturní větve se rozcházejí v tom, zda má soud povinnost sám zkoumat na základě správního spisu potřebu ustanovení tlumočnicka, nebo zda musí potřeba ustanovení tlumočnicka vyjít najevo v soudním řízení. Citované rozsudky z první judikaturní linie se týkají výhradně výzvy podle § 51 s. ř. s. Předkládající senát ovšem zdůraznil, že není dán žádný důvod k poďrazení těchto výzev pod nějaký zvláštní režim. Ani první judikaturní linie těmto výzvám žádný zvláštní režim nepřisuzuje a vychází obecně z práva na tlumočnicka. Výzva dle § 51 s. ř. s. má totiž stejný právní režim jako ostatní písemnosti dle soudního řádu správního. Z tohoto důvodu lze dospět k závěru, že obě judikaturní linie se věnují právu na tlumočnicka v písemné komunikaci soudu s cizincem.

Stěžovatel dále odkázal na rozsudek čj. 3 Azs 119/2005-77. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povinnost soudu vyzvat žalobkyni k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání, v jazyce, jemuž rozumí, nemusí ani u cizinky vždy nezbytně znamenat nutnost překládat tuto výzvu do jejího mateřského jazyka. Tato povinnost vzniká pouze v případech, kdy soud zjistí, že účastník řízení neovládá jazyk, v němž se vede řízení. Pokud však žalobkyně se soudem komunikovala v českém jazyce, o ustanovení tlumočnicka nepožádala, a i ze správního spisu vyplynulo, že česky rozumí, krajský soud nepochybil, pokud jí poučení podle § 51 s. ř. s. zaslal v českém jazyce. Podle předkládajícího senátu se ovšem skutkové okolnosti věci lišily od obou

výše zmíněných judikатурních linií, jelikož i ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně česky rozuměla, jak lze vyvodit z uvedeného rozsudku. Rozsudek tak nebyl relevantní pro posuzovanou věc.

Předkládající senát se klonil ke druhé judikатурní linii. Sama skutečnost, že cizinec měl tlumočnicka ve správním řízení, bez dalšího neznámá, že jsou splněny podmínky pro ustanovení tlumočnicka v soudním řízení. Ve správním řízení ve věci mezinárodní ochrany má účastník řízení právo jednat v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět (§ 22 odst. 1 zákona o azylu). Toto právo tedy není podmíněno tím, že je tlumočnick skutečně potřebný, z čehož naopak vychází § 18 odst. 2 o. s. ř. Úprava práva na tlumočnicka v azylovém řízení a v soudním řízení správním jsou dvěma samostatnými úpravami u odlišných řízení a s rozdílnými podmínkami. Pokud by zákonodárce zamýšlel poskytnout takovýto procesní komfort v soudním řízení správním, lze předpokládat, že by příslušné ustanovení formuloval stejně jako § 22 odst. 1 zákona o azylu. To by mohl učinit obecně pro jakékoliv soudní řízení správní nebo pouze pro přezkum určitých rozhodnutí. Například právě pro přezkum rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany by mohl stanovit odchylku od obecného režimu přezkumu správních rozhodnutí, jako to činí u dalších procesních odchylek v § 32 zákona o azylu.

Předkládající senát pro úplnost poukázal na stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05, č. 20/2005 Sb. ÚS, dle kterého „základní právo garantované čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nedopadá na písemný styk soudu s účastníky řízení a naopak“. O uvedené ustanovení tedy nelze právo na tlumočnicka v písemném styku mezi soudem a účastníkem opírat, jak to nepřesně činí první judikатурní linie.

Rozšířený senát rozhodl, že v soudním řízení správním soud nezajišťuje překlady soudních písemností doručovaných účastníkům řízení, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, a věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[18] Rozšířený senát shledal, že spornou otázkou v nyní projednávané věci není, zda musí potřeba tlumočnicka podle § 18 odst. 2 o. s. ř. vyjít najevo v průběhu řízení před soudem. V tomto ohledu se první judikатурní větve (rozsudek čj. 5 Azs 5/2003-33 a na něj navazující aktuální rozsudky čj. 4 Azs 363/2020-50, čj. 3 Azs 386/2020-52 a čj. 9 Azs 165/2021-45) a druhá judikатурní větve (rozsudky čj. 1 Azs 129/2005-78 a čj. 8 Azs 86/2021-54 a usnesení čj. 2 Azs 11/2016-35) shodují.

[19] Rozpory mezi oběma větvemi však panují v tom, za jakých okolností lze mít za to, že potřeba tlumočnicka v řízení před soudem vyšla najevo. Zatímco první judikатурní větve zastává právní názor, že i když v řízení před soudem byly účastníkem řízení učiněny určité úkony v českém jazyce, pokud z jiných podkladů, které měl soud k dispozici při rozhodování, plyne, že ve skutečnosti účastník český jazyk nejspíše neovládá, pak současně vyšla najevo potřeba ustanovit mu tlumočnicka v řízení před soudem. Druhá judikатурní větve má naopak za to, že pokud v řízení před krajským soudem, případně před Nejvyšším správním soudem účastník řízení reaguje na komunikaci ze strany soudu (výzva k odstranění vad podání, výzva k prokázání majetkových poměrů aj.) v českém jazyce a zároveň o ustanovení tlumočnicka sám aktivně nepožádal, není důvod tlumočnicka účastníkovi ustanovit.

[20] Uvedené právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem jsou ve vzájemném rozporu. Předkládající osmý senát nemůže ve věci rozhodnout, aniž by se aspoň od jednoho z nich odchýlil. Pravomoc rozšířeného senátu je dána.

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

IV.2.1 Rozhodná vnitrostátní úprava a její vztah k mezinárodním závazkům České republiky

[21] Podle čl. 37 odst. 4 Listiny, *kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka.*

[22] Ve světle uvedeného ustanovení Listiny, jež zakotvuje obecný minimální ústavně zaručený standard práva na tlumočnicka, je třeba vykládat každé ustanovení „jednoduchého“ práva týkající se jazykových práv v řízeních před orgány veřejné moci. Zákon či mezinárodní závazky České republiky mohou přiznat vyšší standard ochrany těchto práv, a to univerzálně, anebo selektivně (určitým typům osob, v určitých typech řízení, za specifických situacích aj.).

[23] Podle § 64 s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.*

[24] Podle § 18 odst. 2 o. s. ř. *účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, soud ustanoví tlumočnicka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. Totéž platí, jde-li o ustanovení tlumočnicka účastníku, s nímž se nelze dorozumět jinak než některým z komunikačních systémů neslyšících a hluchoslepých osob.*

[25] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být v výzvě poučen.*

[26] Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána a jejichž pravidla ohledně jazykových práv v řízeních před orgány veřejné moci by byla vnitrostátně přednostně aplikovatelná, pro účely soudního řízení správního nezakotvují standard vyšší než § 18 odst. 2 věta první o. s. ř. Právo na tlumočnicka podle čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) se vztahuje pouze k trestnímu řízení. Článek 16 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) zajišťuje těmto osobám „pouze“ přístup ke všem soudům a rovnost v možnosti uplatňování práv a přístupu k právní pomoci. Stejně tak Listina základních práv Evropské unie, pokud by byly dodrženy judikaturou Soudního dvora vymezené podmínky pro její aplikaci, zajišťuje v čl. 47 rovný přístup k účinným prostředkům nápravy před soudem, právo na právní radu, obhajobu a zastoupení a na bezplatnou právní pomoc v případě, že je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti. Nic pro řešenou právní otázku relevantního neplyne ani z Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin (č. 96/1998 Sb.; v ní zejména čl. 10 odst. 3) a Evropské charty regionálních či menšinových jazyků [č. 15/2007 Sb. m. s.; v ní zejména čl. 9 odst. 1 písm. c)].

[27] Pro řízení před správními soudy ve věcech žadatelů o mezinárodní ochranu je rozhodná právní úprava podle § 18 odst. 2 o. s. ř., již je třeba vykládat v souladu s minimálními standardy zaručenými v čl. 37 odst. 4 Listiny a ve světle vnitrostátně přímo použitelných mezinárodněprávních závazků České republiky.

IV.2.2 Jazykový a systematický výklad § 18 odst. 1 a 2 o. s. ř.

[28] Při výkladu § 18 odst. 2 věty první o. s. ř. je nutno rozlišit dva typy situací.

[29] První je přímá ústní komunikace účastníka řízení se soudem, typicky při jednání, ale eventuelně i v některých obdobných případech mimo jednání. Právě na ni míří čl. 37 odst. 4 Listiny, hovoří-li o tlumočnickovi. Je zřejmé, že podle § 18 odst. 2 o. s. ř. je nutno ustanovit tlumočnicka účastníkově tehdy, vyjde-li v souvislosti s přímou ústní komunikací při jednání či v obdobném případě taková potřeba najevo. Podmínkou bude, že půjde o účastníka, jehož mateřštinou bude jiný než český jazyk, a že potřeba mít k dispozici tlumočnicka bude plynout z toho, že česky nebude možné se s účastníkem dorozumět tak, aby patřičně chápal obsah jednání a dokázal přiměřeně reagovat.

[30] Tyto situace však nelze směřovat se zajištěním překladu soudních písemností účastníku řízení, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk a který sám nerozumí psanému českému textu natolik, aby patřičně chápal jeho obsah a dokázal na něj (např. na výzvu k projevu vůle) přiměřeně reagovat. Listina nepředepisuje soudu, aby v takovémto typu situacích účastníkově řízení zajistil překlad svých písemností nebo mu za tím účelem ustanovil překladatele. Listina zjevně má za to, že uvedenou potřebu si účastník musí obstarat sám, bez pomoci soudu. Takto ostatně Listinu vyložil i Ústavní soud. Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05 shledalo, že základní právo na pomoc tlumočnicka dle čl. 37 odst. 4 Listiny nedopadá na písemný styk se soudem. Na něj navázalo usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. IV. ÚS 422/05, do něhož se pro něj závazný právní názor pléna promítl.

[31] Ani z doslovného jazykového významu slov v § 18 odst. 2 věty první o. s. ř. nelze dovodit, že by soud ve správním soudnictví měl zajišťovat překlad svých písemností nebo za tím účelem ustanovit překladatele. Uvedené ustanovení hovoří o tlumočnickovi, nikoli o překladateli. Mezi těmito dvěma profesemi přitom zákon č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnicích a soudních překladatelích, zřetelně rozlišuje, mj. z hlediska toho, která profese v jakých typech situací působí (viz § 1 zákona). Ustanovení § 18 odst. 2 o. s. ř. následuje po odstavci 1, v němž se mj. praví, že *účastníci mají v občanském soudním řízení rovné postavení. Mají právo jednat před soudem ve své mateřštině. Soud je povinen zajistit jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv.* Lze tedy mít za to, že věta první v odstavci 2 slouží k zajištění rovného postavení účastníka, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, k tomu, aby při jednání před soudem měl stejné možnosti k uplatnění svých práv jako účastník, jehož mateřštinou je český jazyk. V tomto smyslu vykládá § 18 o. s. ř. i judikatura Nejvyššího soudu (viz jeho usnesení ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5193/2016, odkazující i na prejudikaturu, např. na usnesení téhož soudu ze dne 8. 8. 2006, sp. zn. 20 Cdo 1540/2006, či na nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 202/03, č. 134/2003 Sb. ÚS).

[32] Podpůrný argument, vycházející z předpokladu – aspoň rámcově – racionálního a systematického zákonodárce, je založen na srovnání napříč právním řádem. Pokud zákonodárce chce, aby soud v některých případech zajišťoval překlad soudních písemností do jazyka, jemuž účastník řízení rozumí, stanoví to v právní úpravě – viz zejména § 28 odst. 2 trestního řádu a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení, zejména její čl. 3. V právu Evropské unie lze ustanovení o povinnosti státu za určitých okolností obstatat překlad úřední písemnosti najít dále například v čl. 43 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

[33] Pokud tedy občanský soudní řád, použitelný v tomto ohledu přiměřeně i v soudním řízení správním, žádnou povinnost soudu zajistit překlad všech či některých soudních písemností nestanoví, je třeba *a contrario* mít za to, že soud překlady soudních písemností nezajišťuje. Tímto způsobem se na řešenou právní otázku pro účely řízení o kasační stížnosti dívala i část judikatury Nejvyššího správního soudu (viz jeho rozsudek ze dne 20. 12. 2007, čj. 2 Azs 89/2007-46).

IV.2.3 Sekundární právo Evropské unie vztahující se na žadatele o mezinárodní ochranu

[34] Ani sekundární právo Evropské unie z oblasti azylové a migrační politiky neposkytuje žadatelům o mezinárodní ochranu vyšší standard než Listina. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odmínání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) vztahuje záruky pro žadatele, mezi něž patří i právo na tlumočnicka, pouze k řízením upraveným v kapitole III, tedy k řízením v prvním stupni (v českém právním řádu řízení před správními orgány). Naopak na řízení upravená v kapitole V (účinný opravný prostředek před soudem; v českém kontextu tedy řízení ve správním soudnictví) se právo žadatele o mezinárodní ochranu na komunikaci v jeho jazyce vztahuje jen omezeně.

[35] Článek 12 procedurální směrnice, rubrikovaný „Záruky pro žadatele“, stanoví:

1. *S ohledem na řízení stanovená v kapitole III členské státy zajistí, aby se na všechny žadatele vztahovaly tyto záruky:*
 - a) *žadatelé jsou informováni v jazyce, jemuž rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí, o průběhu řízení a o svých právech a povinnostech během řízení a možných důsledcích, pokud tyto povinnosti nesplní a nebudou s orgány spolupracovat. Jsou informováni o časovém rámci, o možnostech, jak splnit povinnost předložit údaje podle článku 4 směrnice 2011/95/EU, jakož i o důsledcích výslovného nebo konkludentního zpětvzetí žádosti. Tyto informace musí být poskytnuty včas, aby žadatelé mohli vykonávat práva zaručená touto směrnicí a plnit povinnosti stanovené v článku 13;*
 - b) *žadatelům je k dispozici tlumočnick, kdykoli je to nutné, aby mohli příslušným orgánům předložit svůj případ. Členské státy musí poskytnout služby tlumočnicka alespoň tehdy, pokud má být s žadatelem proveden pohovor, jak je uvedeno v článcích 14 až 17 a článku 34, a nelze-li bez těchto služeb zajistit*

přiměřenou komunikaci. V tomto případě a v ostatních případech, kdy příslušné orgány žadatele **předvolají**, musí být služby tlumočnicka hrazeny z veřejných prostředků;

- c) žadatelům nesmí být odepřena možnost komunikovat s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo jinou organizací poskytující právní poradenské nebo jiné poradenské služby žadatelům v souladu s vnitrostátním právem dotyčného členského státu;
 - d) žadatelé, případně jejich právní poradci nebo jiní poradci podle čl. 23 odst. 1, musí mít přístup k informacím podle čl. 10 odst. 3 písm. b) a k informacím poskytnutým odborníky podle čl. 10 odst. 3 písm. d), pokud rozhodující orgán zohlednil takové informace při rozhodování o jejich žádosti;
 - e) žadatelům je rozhodnutí rozhodujícího orgánu o jejich žádosti oznámeno v přiměřené době. Zastupuje-li žadatele právní poradce nebo jiný poradce, mohou členské státy vyrozumět o rozhodnutí místo žadatele tohoto právního poradce nebo jiného poradce;
 - f) žadatelé jsou **informováni o výsledku rozhodnutí rozhodujícího orgánu v jazyce, jemuž rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí**, nezastupuje-li je nebo nepomáhá-li jim právní poradce nebo jiný poradce. Poskytnuté informace zahrnou informace o opravných prostředcích proti zamítavému rozhodnutí v souladu s čl. 11 odst. 2.
2. S ohledem na postupy stanovené v kapitole V členské státy zajistí, aby se na všechny žadatele vztahovaly záruky, které jsou rovnocenné zárukám uvedeným v odst. 1 písm. b), c), d) a e).

[36] Z čl. 12 procedurální směrnice je patrné, že jazyková práva žadatele o mezinárodní ochranu jsou zakotvena zejména v písmenech a), b) a f) jeho odstavce 1. Podle odstavce 2 uvedeného článku však účinné prostředky ochrany před soudem nemusí zahrnovat záruky uvedené v písmenech a) a f) odstavce 1. Záruky podle písmena b) odstavce 1 se, jak je patrné ze slov v něm užitých, týkají bezprostřední (ústní) komunikace žadatele se soudem, nikoli však nezbytně komunikace písemné. Právě z toho, že odstavec 2 článku 12 procedurální směrnice výslovně uvádí, že u účinných prostředků ochrany před soudem je třeba zajistit jen některé ze záruk povinných pro řízení v prvním stupni, plyne, že komfort jazykových práv žadatele o mezinárodní ochranu může být v soudní fázi nižší než ve fázi prvostupňové. Omezení komfortu se mohou vztahovat právě na ty části komunikace soudu a žadatele, které mají povahu zasílání soudních písemností žadateli, jež pro něho mají či mohou mít procesní význam.

IV.2.4 Argumenty teleologické

[37] Uvedený závěr ob stojí i pohledem argumentů teleologických.

[38] Bezprostřední ústní komunikaci se soudem, typicky při jednání, nelze srovnávat s komunikací soudu a účastníka prostřednictvím písemných podání či sdělení. Ústní komunikace probíhá okamžitě, jde o proud informací, jež musí bezprostředně dojít od toho, kdo něco sděluje, tomu, komu je informace určena, v jazyku oběma stranám dobře srozumitelném. Jinak takováto komunikace nemůže plnit svůj účel. Jinak je tomu však u komunikace prostřednictvím písemných podání či sdělení. Jejich příjemce si může opatřit jejich překlad, a tím docílit, že obsahu komunikace bude rozumět. Rozdílovým faktorem je zde absence bezprostřednosti a nutnosti reagovat okamžitě. Právě proto lze mít za to, že hovoří-li se v § 18 odst. 2 větě první o. s. ř. o tlumočnickovi, míní se jím vskutku jen tlumočnick (a situace, kdy je třeba tlumočit bezprostředně probíhající ústní komunikaci), a nikoli také překladatel.

[39] Žalobce je již v okamžiku, kdy musí ve lhůtě zákonem stanovené (typicky v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, odvíjející se svým během od doručení žalobou napadeného rozhodnutí) podat žalobu, nucen svůj projev vůle vůči soudu srozumitelně zformulovat a adresovat, aby měl účinky procesního úkonu zahajujícího řízení. Každý člověk, včetně žadatele o mezinárodní ochranu, musí mít povědomí o tom, že orgány státu všude na světě komunikují zpravidla jazykem, který je v daném státě běžně užíván. Od toho, kdo chce podat žalobu, tedy lze požadovat, aby si vlastními silami zajistil sepsání podání, jež bude obsahovat patřičné náležitosti. Může tak učinit zejména za pomoci přátel či známých, rodinných příslušníků či advokáta, kterého si zjedná či který mu za splnění zákonných podmínek může být určen nebo ustanoven. U cizinců lze téhož dosáhnout i za pomoci osoby poskytující právní pomoc uprchlíkům nebo cizincům.

[40] Stejně tak je třeba po účastníkovi soudního řízení požadovat, aby si obdobným způsobem zajistil přečtení soudních písemností, které mu jsou v průběhu soudního řízení doručovány, a patřičnou reakci na jejich obsah. Zákonná úprava v tomto ohledu vyžaduje po účastnících řízení aktivitu a střežení svých práv; se žadateli o mezinárodní ochranu české vnitrostátní právo nezachází, a podle sekundárního práva Evropské unie ani nemusí zacházet, příznivěji.

[41] V rovině právně sociologické (tedy při pohledu na fakticitu, v níž se právní provoz odehrává) nelze přehlédnout ani to, že překlad cizojazyčných písemností je v současné době usnadněn i existencí dobře dostupných a přiměřeně kvalitních strojových překladů (je notorietou, že nástroje pro takovéto překlady lze najít i zdarma na internetu).

IV.3 Shrnutí

[42] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:

[43] V soudním řízení správním soud nezajišťuje překlady soudních písemností doručovaných účastníkům řízení, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

[44] Pokud judikatura Nejvyššího správního soudu měla za to, že při přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně musí být žadatel o právu vyjádřit se k možnosti rozhodnout o věci samé bez jednání dle § 51 s. ř. s. poučen v jazyce, jemuž rozumí, vykládala § 18 odst. 2 věty první o. s. ř. nad rámec standardu ochrany práv, který zákonodárce chtěl a podle ústavního či mezinárodního práva byl povinen zajistit.

4592

Rozšířený senát: předmět řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu

k § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Předmětem řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu je toto rozhodnutí. Dokud napadené rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2024, čj. 8 Azs 172/2020-66)

Prejudikatura: č. 1012/2007 Sb. NSS, č. 1255/2007 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 3071/2014 Sb. NSS, č. 3270/2015 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 4039/2020 Sb. NSS, č. 4130/2021 Sb. NSS, č. 4184/2021 Sb. NSS, č. 4209/2021 Sb. NSS, č. 4453/2023 Sb. NSS a č. 4554/2024 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 276/2001 Sb.

Věc: B. U. N. N. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalované.

V této věci se rozšířený senát zabýval otázkou, za jakých okolností je namíste kasační stížnost směřující proti konečnému rozhodnutí krajského soudu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu odpadnutí předmětu řízení.

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 2. 6. 2016 zrušilo platnost povolení žalobkyně k trvalému pobytu na území České republiky podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobkyně pobývala mimo území států Evropské unie po dobu delší než 12 měsíců, aniž by její nepřítomnost byla odůvodněna závažnými důvody. Odvolání žalobkyně zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 10. 2016.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který napadené rozhodnutí zrušil poprvé rozsudkem ze dne 30. 5. 2018, čj. 62 A 180/2016-61. Na základě kasační stížnosti žalované

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 10. 6. 2020, čj. 8 Azs 141/2018-33, a věc mu vrátil k dalšímu řízení

Krajský soud následně rozsudkem ze dne 19. 8. 2020, čj. 62 A 180/2016-84, napadené rozhodnutí žalované opět zrušil. V souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu shledal nedůvodnou žalobní námitku, že navštěvování základní školy v zemi původu po dobu 5 let spadá pod závažný důvod, pro který by měla být několikaletá nepřítomnost žalobkyně na území České republiky „omluvena“. Na základě aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu však usoudil, že žalovaná dostatečně neodůvodnila svůj závěr o tom, že napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do soukromého a rodinného života žalobkyně.

Také proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Nesouhlasila s tím, že se dostatečně nevypořádala s přiměřeností rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

V průběhu řízení o kasační stížnosti vydala stěžovatelka ve správním řízení (vázána právním názorem krajského soudu ve zrušujícím rozsudku) nové rozhodnutí o odvolání ze dne 22. 9. 2020, kterým zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 2. 6. 2016 a věc mu vrátila k dalšímu řízení. Žalobkyně soudu sdělila, že dne 22. 4. 2021 nabyla státní občanství České republiky, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud „zastavil“ řízení o kasační stížnosti nebo ji zamítl. Správní orgán I. stupně následně usnesením ze dne 19. 7. 2021 správní řízení zastavil podle § 66 odst. 2 správního řádu, neboť zaniklo právo, kterého se řízení týkalo [ve smyslu § 76 písm. a) zákona o pobytu cizinců, dle kterého *platnost povolení k trvalému pobytu zaniká nabytím státního občanství České republiky*].

Osmý senát, kterému byla věc přidělena, posuzoval, zda zrušením původního prvostupňového rozhodnutí či následným zastavením řízení nedošlo k odpadnutí předmětu řízení o kasační stížnosti, tedy zda není dán důvod k odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Shledal, že k této otázce existuje rozporná judikatura. Jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu odlišně přistupují k otázce existence předmětu řízení s ohledem na charakter řízení, ve kterém v průběhu řízení o kasační stížnosti dojde ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu, případně správního orgánu I. stupně, a k následnému vydání rozhodnutí.

Podle osmého senátu ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu v této věci následuje rozsudek ze dne 12. 4. 2007, čj. 7 Afs 143/2006-95, *INPEKO*. V něm soud dospěl k závěru, že „*bude-li v rámci přezkumného řízení vedeného správními orgány (§ 55b zákona o správě daní a poplatků), které předcházelo soudnímu přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí odvolacího správního orgánu (finančního ředitelství), toto žalobou napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno (§ 55b odst. 1 téhož zákona), nejsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí ve věci samé (odpadl předmět řízení). Krajskému soudu proto nezbude, než pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podanou žalobu odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]*.“ Tuto linii (odpadnutí předmětu řízení poté, co je původní rozhodnutí správního orgánu zrušeno v přezkumném řízení) následovaly například rozsudky ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104, č. 2207/2011 Sb. NSS (přezkumné řízení podle správního řádu), nebo ze dne 21. 11. 2019, čj. 8 Afs 361/2018-49, č. 3951/2020 Sb. NSS (přezkumné řízení podle daňového řádu). Na rozsudek ve věci *INPEKO* navázala judikatura v situacích, kdy bylo žalobou napadené rozhodnutí zrušeno v jiném (než přezkumném) řízení [např. v řízení podle § 12 odst. 4 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí; usnesení NSS ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 Ads 147/2015-24]. Jako další příklad lze uvést usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, čj. 1 Afs 332/2016-39, týkající se řízení, v němž žalovaný v průběhu řízení o kasační stížnosti nahradil napadené oznámení o nevyplacení části dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), oznámením novým.

Z toho vyplývá, že v obecné rovině k odpadnutí předmětu řízení dochází, pokud je žalobou napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno v jiném řízení. Totožné důsledky nastanou také v případě zrušení, nahrazení či změny napadeného rozhodnutí v jiném řízení v průběhu řízení o kasační stížnosti. Podle ustálené judikatury by totiž případným věcným přezkumem kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval o konkrétních subjektivních veřejných právech, neboť žádné rozhodnutí, které by subjektivní veřejná práva žalobkyně mohlo zasáhnout, již neexistuje a „neobživlo“ by ani při zrušení kasační stížnosti napadeného rozsudku. Druhostupňové rozhodnutí nemůže existovat samo o sobě, tj. bez rozhodnutí prvního stupně,

a krajský soud by i po případném vrácení věci Nejvyšším správním soudem musel žalobu odmítnout. Věcné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by tak bylo rozhodnutím ryze akademickým (citované usnesení čj. 9 Ads 147/2015-24; dále např. usnesení NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 6 Azs 52/2021-34).

Čtvrtý senát však výše uvedenou judikaturu v usnesení ze dne 24. 5. 2021, čj. 4 Ads 312/2020-39, vyložil podle osmého senátu nesprávným způsobem. Aplikoval ji totiž na situaci, kdy je správní rozhodnutí zrušeno nikoliv „v jiném řízení“ (s čímž počítá uvedená judikaturní linie), ale v původním řízení, které „ožilo“ v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu. Ve věci čtvrtého senátu Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí, kterým žalovaný správní orgán (stěžovatel) zamítl odvolání proti rozhodnutí, kterým byl ukončen služební poměr žalobkyně. V průběhu řízení o kasační stížnosti vydal žalovaný v návaznosti na zrušující rozsudek městského soudu nové rozhodnutí o původním odvolání žalobkyně, kterým bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí o ukončení služebního poměru. Z nového rozhodnutí o odvolání, které bylo v řízení o kasační stížnosti předloženo žalobkyní, jasně vyplývalo, že žalovaný nově odvolání vyhověl v důsledku vázanosti právním názorem zrušujícího rozsudku. To vysloveně potvrdil i žalovaný ve vyjádření k tomuto podání žalobkyně. Žalovaný poukázal na to, že předmět řízení neodpadl, neboť jím je rozsudek městského soudu, který zrušen ani změněn nebyl. Pokud by nepostupoval podle zrušujícího rozsudku městského soudu, dopouštěl by se nezákonné nečinnosti. Čtvrtý senát však i v této situaci dospěl k závěru, že odpadl předmět řízení, jelikož rozhodnutí, jehož zákonnost byla napadena v soudním řízení, bylo v rámci správního řízení zrušeno.

Na toto usnesení čtvrtého senátu pak navázal první senát v usnesení ze dne 6. 1. 2022, čj. 1 As 199/2021-58. V této věci žalovaný původně zamítl odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla povolena změna stavby před dokončením. Krajský soud toto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. I v této věci žalovaný v průběhu řízení o kasační stížnosti vydal nové rozhodnutí o původním odvolání žalobce, jímž prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Žalovaný znovu rozhodoval v návaznosti na zrušující rozsudek krajského soudu. První senát uvedl, že v době jeho rozhodování neexistovalo ani rozhodnutí o změně stavby před dokončením, proti němuž žalobce brojil v odvolacím řízení, ani původní rozhodnutí o odvolání. Proto dospěl k závěru, že předmět řízení před správními soudy odpadl. Ve vyjádření k ústavní stížnosti proti citovanému usnesení následně poukázal na to, že žalovaný novým rozhodnutím zrušil prvostupňové rozhodnutí na základě jiných skutečností než závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku krajským soudem, což se nápadně podobalo situaci, „*kdy dojde ke zrušení správního rozhodnutí kupříkladu v důsledku přezkumného řízení*“ (ve smyslu výše citované judikatury). Tato informace však z textu samotného usnesení nevyplývá, navíc podle osmého senátu ani nemohla být pro posouzení otázky existence předmětu řízení podstatná, jak bude rozvedeno dále.

Stejně první senát posoudil situaci v usnesení ze dne 14. 3. 2022, čj. 1 AfS 351/2021-94, *VELEX*. V této věci městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti dodatečným platebním výměrům na daň z přidané hodnoty. Žalovaný v průběhu řízení o jím podané kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku městského soudu vydal v návaznosti na tento rozsudek nové rozhodnutí, jímž část dodatečných platebních výměrů zrušil (a v tomto rozsahu řízení zastavil), a část dodatečných platebních výměrů změnil. Na základě toho první senát dospěl k závěru o odpadnutí předmětu řízení. Ani v tomto usnesení první senát neargumentoval tím, že žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí na základě jiných skutečností než závazného právního názoru krajského soudu.

Podle závěrů čtvrtého a prvního senátu by tedy k odpadnutí předmětu řízení mělo dojít tehdy, pokud správní orgány po vydání zrušujícího rozsudku krajského soudu ve věci znovu rozhodnou.

Takový postup je však podle názoru osmého senátu svými důsledky v rozporu s již existující judikaturou rozšířeného senátu. Ten v usnesení ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, č. 1012/2007 Sb. NSS, konstatoval, že „*vydal-li správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou*“. Uvedl, že „*vyklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby, a to buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu za vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku*“. Věcnému projednání kasační stížnosti správního orgánu proto nebrání, že správní orgán v průběhu řízení o jím podané kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu, které

mu ukládá vydat rozhodnutí, takové rozhodnutí vydal. Zároveň uzavřel, že „předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem stížních bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit (srov. § 103 odst. 1 s. ř. s.).“

Byť oba citované závěry rozšířený senát vyslovil ve vztahu k žalobě proti nečinnosti, jsou dle následné judikatury přenositelné i na řízení o žalobě proti rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2016, čj. 8 As 135/2015-36, či ze dne 31. 7. 2019, čj. 9 As 127/2017-44). Citované rozsudky řešily stejnou procesní situaci jako v této věci. Ke dni rozhodování Nejvyššího správního soudu již neexistovalo prvostupňové rozhodnutí, řízení bylo zastaveno a pravomocný byl pouze rozsudek napadený kasační stížností žalovaného správního orgánu. Tyto rozsudky však podle osmého senátu nejsou v rozporu s judikaturní linií popsanou výše (usnesení čj. 9 Ads 147/2015-24 a čj. 6 Azs 52/2021-34). Ta totiž vychází z širšího pojetí předmětu řízení o kasační stížnosti, kterým jsou veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob. Citované rozsudky čj. 8 As 135/2015-36 a čj. 9 As 127/2017-44 však míní předmět řízení o kasační stížnosti v užším slova smyslu. Tím je právě kasační stížností napadené soudní rozhodnutí a řízení, z něhož vzešlo. Pokud tedy napadené rozhodnutí krajského soudu existuje a je pravomocné, tak předmět řízení o kasační stížnosti neodpadá, nedojde-li zároveň k odpadnutí předmětu řízení v širším slova smyslu. Nedošlo totiž k situaci, že by zrušení napadeného soudního rozhodnutí nemohlo mít dopad do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Ačkoliv tedy obě linie hovoří o předmětu řízení o kasační stížnosti, pokaždé tak činí v jiném smyslu.

Osmý senát uzavřel, že i v řízení o žalobě proti rozhodnutí by byl správní orgán stavěn před popsanou nutností volby mezi vydáním nového rozhodnutí a šancí na meritorní projednání jeho kasační stížnosti.

Usnesením ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, rozšířený senát správního orgánům stanovil povinnost, aby v případě zrušujícího rozsudku krajského soudu pokračovaly v řízení a řídily se přitom závazným právním názorem krajského soudu, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. Tento právní názor je v judikatuře Nejvyššího správního soudu stále zastáván (rozsudky ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 Azs 307/2015-41, bod 14, nebo ze dne 1. 10. 2021, čj. 5 As 108/2021-61, bod 28). Výše uvedené závěry čtvrtého a prvního senátu však tento závěr fakticky popírají, jelikož pokud by správní orgán chtěl, aby o jeho kasační stížnosti bylo věcně rozhodnuto, musel by otálet s vydáním nového rozhodnutí o odvolání, čímž by se vědomě dopouštěl nečinnosti v odvolacím řízení.

Přijetím postupu, který zvolil čtvrtý a první senát, by zároveň došlo k popření judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které vedle sebe mohou existovat dvě správní rozhodnutí v téže věci, byť jde o nežádoucí jev (kromě výše citované judikatury rozšířeného senátu např. rozsudek ze dne 10. 10. 2013, čj. 9 Afs 71/2012-34, či ze dne 18. 7. 2019, čj. 2 Afs 249/2017-66). Podle citované judikatury tato skutečnost nemá za následek zmatečnost řízení či nezákonnost kasační stížností napadeného rozsudku. Hrozba existence dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci ani sama o sobě není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Způsobem vyřešení existence dvou správních rozhodnutí v těchto případech se pak Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v již citovaném rozsudku čj. 2 Azs 307/2015-41 nebo v usnesení ze dne 30. 10. 2020, čj. 5 Azs 254/2020-101.

V případě usnesení ve věci *VEMEX* první senát také fakticky popřel smysl a účel § 124a daňového řádu, na což následně odkázal i žalovaný v této věci (Odvolací finanční ředitelství) v ústavní stížnosti proti tomuto usnesení. Citované ustanovení stanoví, kdy se nové rozhodnutí správce daně, jež bylo vydáno v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu, stane ze zákona neúčinným. Zákonodárce tak přijal právní úpravu, která řeší stav spočívající v existenci dvou rozhodnutí v jednom řízení. Tento úmysl zákonodárce by však zcela postrádal smysl, kdyby byl přijat závěr, že vydáním nového rozhodnutí ve věci odpadá předmět řízení a kasační stížnost musí být pro tento nedostatek podmínky řízení odmítnuta.

Přijetím závěrů čtvrtého a prvního senátu by tak v zásadě nebylo možné po zrušení rozhodnutí o odvolání krajským soudem (a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení) a následném podání kasační stížnosti ze strany žalovaného správního orgánu vydat navazující rozhodnutí o odvolání před vydáním meritorního rozsudku

o kasační stížnosti, aniž by se tím správní orgán vystavoval riziku odmítnutí kasační stížnosti pro odpadnutí předmětu řízení. Takovým postupem by se však dopouštěl nečinnosti. Naopak, pokud by měl správní orgán v úmyslu vést odvolací řízení (případně vydat nové rozhodnutí), aniž by byl nečinný, zbavil by se tak možnosti podat proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu účinně kasační stížnost. Zbaven možnosti meritorního projednání kasační stížnosti by však byl v případě vydání nového rozhodnutí žalovaným v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem nejen správní orgán, ale i účastník řízení před správním orgánem, který následně vystupoval v soudním řízení jako osoba zúčastněná na řízení, jako tomu bylo ve věci sp. zn. 1 As 199/2021. Uvedený postup by byl porušením práva na přístup k soudu, garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V neposlední řadě lze jako další neočekávaný důsledek uvést, že správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem, který vyslovil krajský soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Pokud jej tedy budou respektovat, byla by tato jejich zákonná povinnost v souladu se závěry prvního a čtvrtého senátu neslučitelná s jejich šancí na meritorní projednání kasační stížnosti. Tím by však byla omezena sjednocující role Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 12 odst. 1 s. ř. s., jelikož ten v případě, že kasační stížnost odmítne pro odpadnutí předmětu řízení, zpravidla nevysloví závazný právní názor podle § 78 odst. 5 s. ř. s., jímž by judikaturu krajských soudů sjednocoval.

Vzhledem k závěrům rozšířeného senátu ve věcech sp. zn. 2 Ans 3/2006 a 10 Ads 99/2014 je evidentní, že správní soudnictví situaci nastalou v usneseních čj. 4 Ads 312/2020-39, čj. 1 As 199/2021-58 a ve věci *VEMEX* předvídá a judikatura Nejvyššího správního soudu s ní pracuje. Osmý senát měl tedy za to, že není třeba nijak dále dokládat konkrétní příklady toho, že různé senáty Nejvyššího správního soudu zcela běžně rozhodují meritorně ve věcech v době, kdy už bylo v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu vydáno nové rozhodnutí ve správním řízení. V určitých případech navíc i samy instruuji krajský soud či správní orgány, která správní rozhodnutí v důsledku zrušujícího rozsudku „obživla“ a jak s nimi případně naložit (např. rozsudek ze dne 6. 12. 2017, čj. 6 Afs 282/2017-26, bod 19).

Osmý senát se ztotožňoval s citovanou judikaturou rozšířeného senátu, ze které lze podle jeho názoru dovodit, že v případě, kdy správní orgány během řízení o kasační stížnosti na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu ve věci vydají nové rozhodnutí, k odpadnutí předmětu soudního řízení nedochází. Považoval za vhodné poukázat na komplikace, které by způsobilo přistoupení na druhou judikaturní linii. Klíčová je role zrušujícího rozsudku krajského soudu, neboť ten je tím, co dává „do pohybu“ další stadium správního řízení. Kdyby nebylo rozsudku, kterým krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu, tak by řízení zůstalo pravomocně ukončené napadeným rozhodnutím o odvolání. Proto podle osmého senátu nemohla být relevantní úvaha prvního senátu ve vyjádření k ústavní stížnosti ve věci sp. zn. 1 As 199/2021, že žalovaný správní orgán následně nezruší prvostupňové rozhodnutí (pouze) proto, že jej k tomu zavázal krajský soud, ale sám nalezne důvody jiné, případně dokonce bude postupovat v rozporu se závazným právním názorem krajského soudu.

Daná judikaturní linie, podle které předmět řízení odpadá i tehdy, pokud odvolací správní orgán zruší prvostupňové rozhodnutí až po zásahu správního soudu, není správná i z dalšího důvodu. Je totiž založena na tom, že pokud je zrušeno i prvostupňové rozhodnutí, není už o čem rozhodovat. Pak by ale musela být od začátku nepřijatelná také kasační stížnost žalovaného správního orgánu, pokud by krajský soud zrušil nejen odvolací, ale i prvostupňové rozhodnutí v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. I v takovém případě totiž již neexistuje ani prvostupňové rozhodnutí, přičemž právě neexistence alespoň prvostupňového rozhodnutí vedla čtvrtý a první senát k závěru o odpadnutí předmětu řízení. Z toho vyplývá, že pro posouzení existence předmětu řízení nemůže být relevantní to, že žalovaný správní orgán v rámci nového stadia téhož správního řízení, vyvolaného na základě rozsudku krajského soudu, zruší prvostupňové rozhodnutí.

V dané věci řešil osmý senát situaci, kdy žalovaný během řízení před Nejvyšším správním soudem zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra, které následně řízení zastavilo z důvodu, že žalobkyně nabyla státní občanství. Ke zrušení prvostupňového rozhodnutí však mohlo dojít jen díky tomu, že krajský soud nejprve zrušil původní zamítavé rozhodnutí o odvolání. Pokud by osmý senát kasační stížnosti vyhověl a zrušil napadený rozsudek, „obživlo“ by tím napadené rozhodnutí stěžovatelky, kterým zamítla odvolání proti rozhodnutí ministerstva. Nebyl by tedy vůbec žádný prostor v původním správním řízení pokračovat. Výsledek řízení je tak minimálně způsobitelný ovlivnit právo žalobkyně na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 7 zákona č. 82/1998 Sb.,

o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle § 8 odst. 1 citovaného zákona lze totiž nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit *pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem*. Pokud by však měl osmý senát následovat popsanou druhou judikaturní linii, musel by kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení.

Otázka, kterou osmý senát předložil rozšířenému senátu, proto zněla: „*Má být kasační stížnost podaná proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení před Nejvyšším správním soudem, pokud správní orgán vydá nové rozhodnutí ve správním řízení v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu?*“

Rozšířený senát rozhodl, že předmětem řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu je toto rozhodnutí. Dokud napadené rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[29] Osmý senát dospěl k názoru odlišnému od závěrů vyslovených čtvrtým a prvním senátem v již citovaných usneseních čj. 4 Ads 312/2020-39, čj. 1 As 199/2021-58 a čj. 1 Afs 351/2021-94. Podle osmého senátu totiž zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím správním orgánem v důsledku závazného právního názoru vyjádřeného ve zrušujícím rozsudku krajského soudu ani následné zastavení správního řízení nejsou důvodem k odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Oproti tomu podle citovaných usnesení v takovém případě odpadl předmět řízení, a tudíž je dán důvod pro odmítnutí kasační stížnosti. Tento závěr osmý senát pokládá za nesprávný a nekonzistentní s východisky, na nichž je podle něj založena převažující část judikatury Nejvyššího správního soudu.

[30] Rozšířený senát zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu se lze setkat se třemi odlišnými náhledy na to, **co je předmětem řízení o kasační stížnosti** a kdy předmět tohoto řízení odpadá.

[31] Podle prvního přístupu je předmětem řízení o kasační stížnosti přezkum napadeného rozhodnutí krajského soudu, a nikoli jednání správního orgánu, které přezkoumal krajský soud. Nejvyšší správní soud tak věcně posuzoval kasační stížnost i v případech, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a správní řízení zastaveno, nebo například i tehdy, kdy již žalobci byly poskytnuty informace, kterých se domáhal (např. rozsudky čj. 8 As 135/2015-36, body 16 až 18, čj. 9 As 127/2017-44, body 13 až 15, ze dne 4. 2. 2021, čj. 7 As 257/2020-27, bod 22, ze dne 22. 3. 2023, čj. 2 As 107/2022-34, bod 26, či ze dne 26. 9. 2023, čj. 2 As 226/2022-23, bod 13). Jednalo se o situace, kdy ke změně původně napadeného jednání správního orgánu došlo v rámci řízení, které probíhalo v důsledku rozsudku krajského soudu, kterým bylo původní rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Ve všech případech však Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum rozhodnutí krajského soudu a tento předmět neodpadl.

[32] Podle druhého přístupu je naopak předmět řízení o kasační stížnosti propojený s předmětem řízení před krajským soudem. Dojde-li v průběhu řízení o kasační stížnosti ke zrušení, nahrazení nebo změně napadeného správního rozhodnutí *v jiném řízení* (např. v přezkumném řízení či v důsledku vydání nového správního rozhodnutí), odpadá předmět řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by totiž v případě věcného posuzování kasační stížnosti nerozhodoval o konkrétních subjektivních veřejných právech, neboť žádné rozhodnutí, které by subjektivní veřejná práva žalobce mohlo zasáhnout, již neexistuje a „neobživlo“ by ani při zrušení kasační stížností napadeného rozsudku. Krajský soud by tak v případě, že by mu byla věc vrácena, musel žalobu odmítnout (např. usnesení čj. 9 Ads 147/2015-24, body 9 až 11, čj. 1 Afs 332/2016-39, bod 11, ze dne 26. 6. 2019, čj. 8

Azs 4/2019-36, body 7 a 8, ze dne 16. 10. 2020, čj. 2 Azs 369/2019-50, body 7 a 8, či ze dne 3. 6. 2021, čj. 4 Azs 327/2020-44, body 7 až 9).

[33] Jak bylo uvedeno, ve všech případech citovaných v předchozím bodě se jednalo o odlišnou procesní situaci od případů první judikaturní linie, což byl zřejmě důvod, proč jejich vzájemnou odlišnost předkládající senát (stejně jako senáty, které tato rozhodnutí vydaly) neidentifikoval jako rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Podle rozšířeného senátu však vedle sebe neobstojí ani tyto dvě linie, a to s ohledem na rozhodovací důvod většiny rozhodnutí citovaných v předchozím bodě, jímž bylo odpadnutí předmětu řízení o kasační stížnosti v důsledku zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[34] Konečně podle třetího přístupu předmět řízení o kasační stížnosti odpadne také tehdy, dojde-li v průběhu řízení o kasační stížnosti ke zrušení, nahrazení či změně napadeného správního rozhodnutí v návaznosti na rozhodnutí krajského soudu (tedy nikoliv *v jiném řízení*). Tento přístup se uplatnil v již citovaných usneseních čj. 4 Ads 312/2020-39, čj. 1 As 199/2021-58 a čj. 1 AfS 351/2021-94, vůči nimž se osmý senát vymezuje.

[35] Navzdory různým procesním situacím, v nichž byla citovaná rozhodnutí přijata, závěry v nich vyslovené vedle sebe neobstojí. Předkládající osmý senát nemůže posoudit, zda neodpadl předmět řízení o kasační stížnosti, aniž by se alespoň od jednoho z nich odchýlil. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tudíž dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[36] Rozšířený senát předesílá, že si je vědom prvotního účelu, či přímo poslání správního soudnictví jako celku, jímž je ochrana veřejných subjektivních práv osob dotčených jednáním veřejné správy (§ 2 s. ř. s.). Zjednodušeně lze konstatovat, že (až na zákonné výjimky) má aktivita správních soudů místo jen tam, kde byla, jsou či přinejmenším mohou být v důsledku napadeného jednání správních orgánů dotčena navrhovatelova veřejná subjektivní práva, resp. jeho právní sféra (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34). Současně však nelze opomenout zákonné vymezení toho, jak má k naplnění účelu správního soudnictví přispívat Nejvyšší správní soud, konkrétně rozhodováním o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví.

[37] Aby tedy rozšířený senát mohl odpovědět na otázku, kdy odpadá předmět řízení o kasační stížnosti a jsou dány důvody pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.), musí nejprve vyjasnit, co je předmětem řízení o kasační stížnosti.

[38] Východiskem je nesporně § 102 věta první s. ř. s., podle níž je kasační stížnost *opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“)* domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

[39] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti, která je způsobilá věcného projednání, tak, že buď zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, nebo kasační stížnost zamítne. V případě zrušení rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud navíc sám rozhodne o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, pokud pro to byly důvody již v řízení před krajským soudem.

[40] Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud *může* v případě zrušení rozhodnutí krajského soudu sám rozhodnout mimo jiné o zrušení rozhodnutí správního orgánu, vyslovení jeho nicotnosti či o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zákonodárce výslovně stanovil, že tohoto oprávnění Nejvyšší správní soud *může* využít. Jeho využití tak závisí na uvážení Nejvyššího správního soudu a není vázáno na návrh stěžovatele (viz již rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 2 AfS 68/2011-212).

[41] Nejvyšší správní soud tedy v řízení o kasační stížnosti vždy musí rozhodnout toliko o návrhu na zrušení rozhodnutí krajského soudu. Pouze tímto návrhem stěžovatel disponuje; zbylé způsoby rozhodnutí o kasační stížnosti na jeho návrhu nezávisí. Dokud je zde napadené rozhodnutí krajského soudu, které lze v případě jeho nezákonnosti zrušit, má Nejvyšší správní soud o čem v řízení o kasační stížnosti rozhodovat.

[42] Již znění právní úpravy tak svědčí pro závěr, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu a že dokud toto rozhodnutí existuje, nemůže předmět řízení o kasační stížnosti odpadnout.

Rozšířený senát se dále zabýval tím, zda neexistují důvody přijmout zužující výklad právní úpravy. Takové důvody nenalezl.

[43] **Zaprvé**, výklad, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, nejlépe odpovídá roli Nejvyššího správního soudu. Jeho úlohou jako vrcholného soudního orgánu (čl. 92 Ústavy) je *zajišťovat jednotu a zákonost rozhodování* (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Tuto úlohu plní Nejvyšší správní soud v první řadě ve vztahu ke krajským soudům – jeho primárním úkolem je totiž zajistit právě jednotu a zákonost jejich rozhodování. Ostatně právě neexistence Nejvyššího správního soudu jako sjednocovatele judikatury krajských soudů byla jedním z hlavních důvodů, proč Ústavní soud zrušil předchozí úpravu správního soudnictví obsaženou v části páté občanského soudního řádu. Ústavní soud tehdy vyložil, že „*požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladebných na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích [...] vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role „sjednocovatele“ se, v rozporu se svým postavením, dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníckými a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu.“ (nález ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb.)*

[44] Není důvod, proč by měl být Nejvyšší správní soud při zajišťování jednotnosti a zákonitosti rozhodování krajských soudů omezován zkoumáním, zda v době jeho rozhodování existuje akt (zásah) správního orgánu, o němž rozhodoval krajský soud. Pro zajištění jednotného a zákonného rozhodování krajských soudů je toto hledisko irelevantní.

[45] **Zadruhé**, stěžovatel – žalobce, správní orgán nebo osoba zúčastněná na řízení – může mít legitimní zájem na věcném posouzení kasační stížnosti, i když zde již není jednání správního orgánu či jeho výsledek (zejména rozhodnutí, nečinnost, opatření obecné povahy či „zásah“), jejichž zákonost přezkoumával krajský soud.

[46] V případě žalobce, který jako stěžovatel napadne zamítavý rozsudek krajského soudu, může žalobce chtít získat jednoznačnou odpověď na to, zda jednání správního orgánu či jeho výsledek byly, či nebyly zákonné, aby věděl, zda se v případě jejich opakování domůže soudní ochrany. To bude zcela pochopitelné například tehdy, obává-li se žalobce vydání rozhodnutí obdobného obsahu týkající se třeba jen jiného období, nebo zopakování zásahu určitého druhu apod. Stejně tak může žalobce chtít dosáhnout toho, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jako nezákonné, neboť chce uplatnit nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

[47] Nadto, kdyby projednatelnost kasační stížnosti závisela na tom, zda v době rozhodování Nejvyššího správního soudu ještě existuje jednání správního orgánu či jeho výsledek zasahující do práv žalobce – stěžovatele, mohly by správní orgány vždy relativně jednoduše zabránit Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se k námitkám vzneseným v kasační stížnosti vyjádřil. Vždy by jim totiž stačilo napadené jednání či jeho výsledek odklidit (např. zrušit rozhodnutí za využití dozorčích prostředků, nahradit opatření obecné povahy novým, ustát s nečinností či ukončit jiný zásah). Správní orgány by tak do značné míry měly v rukou přístup jednotlivce k Nejvyššímu správnímu soudu a nepřímo by určovaly i rozsah, v jakém Nejvyšší správní soud uplatní svou sjednocovací roli. To rozšířený senát nepokládá za přijatelné.

[48] Nejedná se přitom o spekulativní úvahu. Při přezkumu mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví vydávaných podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v době prvního enormního výskytu onemocnění covid-19 docházelo k rušení a nahrazování vydaných opatření, aniž byly uváděny věcné důvody takového postupu a v přímé časové souvislosti s průběhem jejich soudního přezkumu (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 27. 10. 2020, čj. 8 As 158/2020-22, č. 4130/2021 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud musel ve vztahu k rozhodnutím o zajišťování cizinců vyrovnat se snahou zákonodárce o záměrné znemožnění účinné soudní ochrany.

[49] V jiných případech by to byla krátkodobá povaha přezkoumávané činnosti veřejné správy, která by při požadavku na jejich existenci dokonce v době rozhodování o kasační stížnosti bránila jejich účinnému soudnímu přezkumu (např. usnesení NSS ze dne 26. 9. 2019, čj. 8 As 2/2018-73, a reakce na něj v již citovaném rozsudku čj. 6 As 114/2020-63).

[50] Konečně, restriktivní výklad v případě žalobců zasahuje do jejich práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Ačkoliv ústavní pořádek obecně vzato negarantuje jednotlivcům právo na opravný prostředek proti rozhodnutím správních soudů, tedy ani na kasační stížnost, jelikož zákonodárce přistoupil k zavedení tohoto opravného prostředku, vztahují se i na něj záruky práva na spravedlivý proces. Omezení práva žalobců jako stěžovatelů na přístup k Nejvyššímu správnímu soudu bez jednoznačné zákonné opory je z tohoto pohledu problematické.

[51] Přinejmenším srovnatelně silný zájem na projednání kasační stížnosti lze shledat též u žalovaného, který jako stěžovatel napadne vyhovující rozsudek krajského soudu.

[52] Podle judikatury rozšířeného senátu se správní orgán musí řídit pravomocným rozhodnutím krajského soudu i v případě, že jej napadl kasační stížností (usnesení čj. 2 Ans 3/2006-49 týkající se žaloby proti rozhodnutí). Správní orgán tedy musí pokračovat v původním správním řízení, bylo-li jeho rozhodnutí zrušeno; musí ustát s nečinností a vydat ve stanovené lhůtě rozhodnutí, bylo-li mu to soudem uloženo; nesmí pokračovat v zásahu a musí obnovit stav před zásahem, pokud o tom soud rozhodl; a musí akceptovat zrušení opatření obecné povahy. Tyto důsledky nejsou samy o sobě důvodem pro to, aby byl kasační stížností žalovaného přiznán odkladný účinek (usnesení rozšířeného senátu čj. 10 Ads 99/2014-58 týkající se odkladného účinku v případě zrušení rozhodnutí). Na těchto závěrech nemá rozšířený senát důvod cokoli měnit: správní orgány se musí řídit pravomocnými rozhodnutími krajských soudů a jejich kasačním stížnostem nemůže být přiznáván odkladný účinek automaticky jen proto, že jinak by se pravomocným rozhodnutím krajského soudu musely řídit.

[53] V důsledku povinnosti správního orgánu respektovat pravomocný rozsudek krajského soudu a výjimečnosti přiznávání odkladného účinku se ovšem správní orgány budou pravidelně dostávat do situace, kdy sice podají kasační stížnost, ale zároveň budou nuceny jednat v souladu s tímto rozsudkem. Budou tedy například muset vydat nová správní rozhodnutí, ustát s nečinností či jiným zásahem nebo vydat nové opatření obecné povahy. Správní orgány tak mají zpravidla právní povinnost upravit své jednání, o němž rozhodoval krajský soud, a obvykle tak musí učinit dříve, než bude projednána jejich kasační stížnost. Kdyby předmět řízení o kasační stížnosti odpadl vždy, když přestane existovat jednání či jeho výsledek, které byly předmětem posuzování krajským soudem, nebyla by kasační stížnost správních orgánů věcně projednatelná téměř nikdy. To by byl nepřijatelný důsledek. Jedním z úkolů Nejvyššího správního soudu jako sjednocovatele judikatury je naopak poskytovat exekutivě (správním orgánům) „*možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu*“ (již citovaný nálezh sp. zn. Pl. ÚS 16/99).

[54] Výše uvedené úvahy týkající se žalobce a správního orgánu jako stěžovatelů pak platí obdobně i pro osoby zúčastněné na řízení, jsou-li v procesním postavení stěžovatele.

[55] **Zatřetí**, výklad, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, je uplatnitelný obecně bez ohledu na to, zda krajský soud rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí, nečinnosti či nezákonnému zásahu správního orgánu či o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[56] V případě řízení o žalobách proti nečinnosti již rozšířený senát vyložil, že „*předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem)*“. Zároveň zdůraznil, že „*výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby, a to buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu za vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku. Odepření možnosti přezkumu pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem – a to v důsledku jednání v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu, nemá oporu v zákoně.*“ (usnesení čj. 8 Ans 1/2006-135)

[57] Tyto závěry musí obdobně platit pro řízení o zápůrčí žalobě proti nezákonnému zásahu. Pokud správní orgán na základě rozhodnutí krajského soudu ustane s určitým zásahem, nemůže tím být připraven o možnost bránit se proti danému rozhodnutí krajského soudu kasační stížností.

[58] Nejvyšší správní soud nemůže na jednu stranu věcně projednávat kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů přezkoumávajícím nečinnost nebo zásah správního orgánu, ačkoliv nečinnost nebo zásah již v době jeho rozhodování neexistují, a na druhou stranu odmítat kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů přezkoumávajícím rozhodnutí správních orgánů nebo opatření obecné povahy právě a jen proto, že v době jeho rozhodování již rozhodnutí správního orgánu nebo opatření obecné povahy neexistuje. Pro takové rozlišování zákon neposkytuje oporu. Rozšířený senát shledává, že závěry, které vyslovil v souvislosti s řízeními o žalobách proti nečinnosti, se musí uplatnit obecně i na zbylé „standardní“ typy řízení ve správním soudnictví.

[59] **Začtvrté**, výklad, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, nenarušuje zásadu subsidiarity. V obecné podobě je tato zásada vyjádřena v § 5 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li zákon jinak, *lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*. Podle judikatury rozšířeného senátu zásada subsidiarity jednak odráží dělbu moci a brání tomu, aby správní soudy zasahovaly do veřejné správy v případech, v nichž je veřejná správa schopna vlastními prostředky napravit nezákonnost a zajistit ochranu práv osob (rozsudek ze dne 2. 2. 2023, čj. 2 As 21/2020-34, č. 4453/2023 Sb. NSS, bod 31), jednak je jejím účelem „*předéjit soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů*“ (usnesení ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, bod 18).

[60] Zásada subsidiarity upravuje vztah mezi správními orgány (veřejnou správou) a správním soudnictvím jako celkem. Chce-li veřejná správa zabránit ingerenci správních soudů, musí ještě před rozhodnutím krajského soudu vlastními prostředky napravit nezákonnost a zajistit ochranu práv dotčených osob. Neučiní-li to, nemůže s odkazem na subsidiaritu bránit Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozhodnutí krajského soudu přezkoumal. Zásada subsidiarity má totiž zabránit tomu, aby „*moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*, bod 53), nikoliv tomu, aby byly v rámci soustavy správních soudů uplatněny prostředky přezkumu a sjednocování judikatury. Skutečnost, že se vede řízení o kasační stížnosti, tedy neznamená, že veřejná správa dostala další příležitost napravit své potenciálně nezákonné počínání a že pokud tak učiní, Nejvyšší správní soud se takovým případem nebude dále zabývat.

[61] Je ostatně zjevné, že proběhlo-li řízení před krajským soudem, ani uplatnění zásady subsidiarity nebylo schopno předejít soudnímu řízení. Ani v tomto ohledu se tedy nelze této zásady dovolávat.

[62] Rozšířený senát konečně zdůrazňuje, že přezkoumání rozhodnutí krajského soudu nemusí samo o sobě vést k zásahu do činnosti veřejné správy. Nejvyšší správní soud totiž přezkoumává primárně zákonnost rozhodnutí krajského soudu, a zasahuje tak především do činnosti správních soudů. K zásahu do činnosti veřejné správy by došlo teprve v případě, že Nejvyšší správní soud či jeho právním názorem vázaný krajský soud dospějí k závěru, že veřejná správa dosud vlastními prostředky nezajistila nápravu nezákonnosti a neochránila práva dotčených osob. V takovém případě je ale poskytnutí soudní ochrany ze strany správních soudů namístě.

[63] Rozšířený senát si je vědom, že i v řízení o kasačních stížnostech je „ohniskem přezkumu“ v poslední rozhodnutí správního orgánu, jeho nečinnost, jiný zásah nebo jím vydané opatření obecné povahy (usnesení ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS, bod 44, a zejména rozsudek ze dne 29. 11. 2023, čj. 5 As 84/2022-30, č. 4554/2024 Sb. NSS, bod 29). Tato jednání správních orgánů jsou ovšem Nejvyšším správním soudem hodnocena toliko zprostředkovaně, prostřednictvím napadeného rozhodnutí krajského soudu, neboť pouze to je vlastním předmětem řízení o kasační stížnosti.

[64] Rozšířený senát tedy konstatuje, že zatímco předmětem řízení před krajským soudem je jednání správního orgánu, resp. jeho výsledek napadený žalobou či jiným návrhem, předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo o daném jednání správního orgánu rozhodnuto. Dokud toto rozhodnutí krajského soudu existuje, je dán předmět řízení o kasační stížnosti. Předmět řízení o kasační stížnosti tedy nemůže odpadnout v případě, že přestane existovat jednání správního orgánu, o němž rozhodoval krajský soud.

Je přitom lhotejně, zda takové jednání přestalo existovat z důvodů souvisejících s rozhodnutím krajského soudu, nebo z důvodů na něm nezávislých.

[65] Výše uvedené znamená, že Nejvyšší správní soud bude v některých případech rušit rozhodnutí krajského soudu a věc mu vracet k dalšímu řízení, přestože bude vědět, že v mezidobí došlo k odpadnutí předmětu řízení o žalobě (tedy že zde již není jednání správního orgánu, o jehož zákonnosti by krajský soud mohl rozhodovat), a že krajský soud tudíž musí následně žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[66] Nejvyšší správní soud totiž nemůže v takové procesní situaci sám rozhodnout o odmítnutí žaloby. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. částí věty první za středníkem je totiž Nejvyšší správní soud oprávněn rozhodnout o odmítnutí žaloby jen tehdy, *jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro [...] odmítnutí návrhu*. Pokud tedy důvody pro odmítnutí žaloby nastanou až po rozhodnutí krajského soudu, bude na krajském soudu, aby v případě zrušení jeho předchozího rozhodnutí a vrácení věci žalobu pro nedostatek podmínky řízení odmítl. Nejvyšší správní soud neshledává důvod pro jiný výklad tohoto ustanovení, než jaký plyne z jeho slov: účelem tohoto ustanovení je umožnit Nejvyššímu správnímu soudu efektivně napravit případné vady přezkoumávaného rozhodnutí krajského soudu a postupu, který mu předcházel, nikoliv reagovat jako první na nově nastalé procesní okolnosti.

[67] Rozšířený senát závěrem připomíná, že judikatura Nejvyššího správního soudu připouští kasační stížnosti proti některým procesním rozhodnutím krajských soudů, jimiž se toliko neupravuje vedení řízení a která nejsou ze své povahy dočasná [§ 104 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s. *a contrario*]. Důvod řízení o kasační stížnosti směřující proti takovému rozhodnutí může odpadnout v souvislosti s tím, že krajský soud vydá meritorní rozhodnutí nebo jinak řízení o žalobě či jiném návrhu skončí. Rozšířený senát tak u kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku vyložil, že důvod tohoto řízení odpadne, pokud krajský soud následně zastaví řízení a usnesení o zastavení buď nebude ve stanovené lhůtě napadeno kasační stížností, nebo bude, ale neúspěšně. V takovém případě nastává neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku (usnesení ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, zejména bod 55). V případě kasačních stížností proti procesním rozhodnutím krajských soudů, kterými řízení nekončí, se tedy uplatňují specifická (částečně jiná) pravidla. V kontextu posuzované věci, v níž jde o kasační stížnost proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemá rozšířený senát důvod se k těmto pravidlům vracet či je jakkoliv korigovat.

III.3 Shrnutí

[68] Předmětem řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu je toto rozhodnutí. Dokud napadené rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III.4 Aplikace na projednávanou věc

[69] V posuzovaném případě krajský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky. Stěžovatelka – vázána tímto rozsudkem – zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který nakonec správní řízení zastavil.

[70] Žádná z uvedených okolností nebrání Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat zákonnost rozsudku krajského soudu a tento rozsudek buď zrušit, nebo kasační stížnost proti němu zamítnout. Právě rozsudek krajského soudu je předmětem řízení o kasační stížnosti. Předmět řízení o kasační stížnosti tedy neodpadl a uvedené okolnosti nezakládají důvod pro odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

k § 16 a § 19 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

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

Pokud příslušná zdravotní pojišťovna zamítne žádost o úhradu zdravotních služeb jinak ze zdravotního pojištění nehrzených (§ 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), načež toto její rozhodnutí zruší správní soud, je i nadále povinna (vázána právním názorem soudu) o žádosti rozhodnout, a to bez ohledu na to, zda si pojištěnec mezitím zdravotní službu uhradil sám či přešel k jiné zdravotní pojišťovně. Pojišťovna nemůže z uvedených důvodů řízení zastavit dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, který zastavení řízení předvídá pro situace, kdy se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Na tom nic nemění ani to, že podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění má zdravotní pojišťovna naplnění podmínek nároku pojištěnce na poskytnutí daných zdravotních služeb jako hrazených posoudit ještě před jejich poskytnutím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2024, čj. 10 Ads 322/2023-43)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 4457/2023 Sb. NSS.

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

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda Všeobecná zdravotní pojišťovna (VZP) postupovala v souladu se zákonem, když po zrušení svého rozhodnutí ze strany Nejvyššího správního soudu zastavila řízení o žalobcově žádosti o mimořádnou úhradu zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrzené, protože žalobce v mezidobí jednak přešel k jiné zdravotní pojišťovně, a jednak na vlastní náklady podstoupil zdravotní službu, jejíž mimořádné úhrady se u VZP dožadoval a kterou mu VZP odmítla uhradit.

Žalobce se léčil s nádorem nosohltanu. Během první fáze chemoterapie se u něj objevila toxicita znemožňující pokračování chemoterapie v podobě, kterou mu původně předepsala ošetřující lékařka (kombinací látek cisplatina a gemcitabin). Žalobce proto podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění požádal prostřednictvím své ošetřující lékařky VZP o úhradu zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrzené – léčivého přípravku Opdivo s účinnou látkou nivolumab v počtu 6 balení. Ten představuje alternativní způsob léčby k chemoterapii a především měl být šetrnější k žalobcovu zdravotnímu stavu.

Žalovaná VZP žalobcovu žádost rozhodnutím ze dne 19. 10. 2021 zamítla. Revizní komise VZP toto rozhodnutí k žalobcovu odvolání zrušila pro nedostatečné odůvodnění. VZP rozhodnutím ze dne 12. 1. 2022 žalobcovu žádost opět zamítla. Žalobce se opět odvolal. Revizní komise rozhodnutím ze dne 16. 3. 2022 tentokrát již zamítla žalobcovu odvolání. Proti rozhodnutí revizní komise podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze.

V dubnu 2022 začal žalobce na vlastní náklady podstupovat léčbu přípravkem Opdivo, jejíž mimořádné úhrady se u VZP domáhal. Počínaje dnem 1. 7. 2022 žalobce rovněž změnil zdravotní pojišťovnu, neboť přešel k Oborové zdravotní pojišťovně.

Městský soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2022, čj. 6 Ad 6/2022-58, žalobu zamítl. Úspěchu se žalobce dočkal až v řízení před Nejvyšším správním soudem, který rozsudkem ze dne 31. 1. 2023, čj. 10 Ads 334/2022-41, č. 4457/2023 Sb. NSS, zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí revizní komise ze dne 16. 3. 2022. Ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud připomněl, že při posuzování mimořádné úhrady zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrzené se zdravotní pojišťovna musí zabývat splněním tří podmínek: a) musí se jednat o zdravotní službu jinak nehrzenou; b) musí se jednat o zdravotní službu, která je jedinou možností z hlediska zdravotního stavu žadatele; c) případ musí být výjimečný. Dále Nejvyšší správní soud upřesnil, že impulsem k podání žádosti o mimořádnou úhradu léčivého přípravku Opdivo nebyla jeho vyšší účinnost oproti chemoterapii, ale jeho vyšší šetrnost vůči žalobcovu zdravotnímu stavu (léčivý přípravek Opdivo především neměl prohlubovat žalobcovu sluchové potíže). Protože VZP nedostatečně odůvodnila nesplnění podmínek jediné možnosti léčby a výjimečnosti případu, Nejvyšší správní soud vrátil věc revizní komisi k dalšímu řízení.

Po vrácení věci revizní komise zrušila rozhodnutím ze dne 8. 3. 2023 rozhodnutí VZP ze dne 12. 1. 2022 a vrátila věc VZP k dalšímu řízení. Ta následně ze svého registru zjistila, že od 1. 7. 2022 žalobce změnil zdravotní pojišťovnu. Na základě toho dospěla k závěru, že dále není příslušná vydat rozhodnutí, protože žalobce je již pojištěncem jiné zdravotní pojišťovny. Usnesením ze dne 21. 4. 2023 tedy řízení zastavila.

Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které revizní komise rozhodnutím ze dne 19. 7. 2023 zamítla. Následně žalobce podal žalobu k městskému soudu, který žalobě rozsudkem ze dne 4. 12. 2023, čj. 10 Ad 12/2023-39, vyhověl, zrušil rozhodnutí revizní komise a vrátil jí věc k dalšímu řízení.

Městský soud odmítl názor VZP, že o žalobcově žádosti nemůže po zrušení jejího rozhodnutí znovu rozhodnout, neboť si žalobce v mezidobí uhradil léčbu z vlastních prostředků a zároveň přešel k jiné zdravotní pojišťovně. O žalobcově žádosti nebylo doposud zákonně rozhodnuto, protože rozhodnutí revizní komise zrušil Nejvyšší správní soud. Podstata přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí spočívá v tom, že soud vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí. Povinnosti věc opakovaně posoudit a rozhodnout se VZP nemůže vyhnout odkazem na žalobcovu změnu zdravotní pojišťovny, protože o jeho nároku, byť nároku za minulé období, nebylo doposud zákonně rozhodnuto. Podle městského soudu byla VZP naopak povinna přezkoumat žalobcovu žádost o mimořádnou úhradu zdravotní služby v intencích rušícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Pokud by VZP dospěla k závěru, že žalobci měla zdravotní službu uhradit, byla by povinna mu ji uhradit i zpětně.

Proti rozsudku městského soudu podala VZP kasační stížnost, v níž vymezila tři okruhy kasačních námitek:

- a) pravomoc VZP při posouzení žádosti podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění;
- b) mimořádná úhrada zdravotních služeb podle § 19 odst. 2 tohoto zákona;
- c) možnost zdravotní pojišťovny uložit povinnost k úhradě nákladů vynaložených na poskytnutí zdravotních služeb podle § 19 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

K prvnímu okruhu kasačních námitek VZP uvedla, že při posouzení otázky, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, je podstatné zjistit, jakou pravomocí VZP disponuje ve vztahu k posouzení žádosti podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Ze znění tohoto ustanovení nelze podle VZP učinit jiný závěr, než že je jako zdravotní pojišťovna oprávněna posuzovat naplnění podmínek nároku pojištěnce na mimořádnou úhradu podle § 16 téhož zákona výhradně před poskytnutím zdravotní služby. Z § 16 vyplývá, že o mimořádné úhradě rozhoduje vždy příslušná zdravotní pojišťovna a adresátem rozhodnutí je její pojištěnec. Zdravotní pojišťovna tedy může rozhodovat pouze o žádosti svého pojištěnce, navíc pouze v době před poskytnutím zdravotní služby.

VZP je při posuzování žádosti podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění vázána zákonem vymezenou pravomocí ve smyslu § 2 odst. 2 správního řádu. Pokud tedy zákon o veřejném zdravotním pojištění ukládá zdravotním pojišťovnám, aby posuzovaly žádosti podle § 19 odst. 1 písm. a) před poskytnutím zdravotní služby, je závěr městského soudu v rozporu se zákonem, neboť městský soud VZP uložil přesně opačnou povinnost – tedy že má posoudit žádost týkající se zdravotní služby, která byla již poskytnuta.

VZP uvedla, že respektuje, že po zrušení jejího rozhodnutí správním soudem je v dalším řízení běžně vázána právním názorem soudu, který soud vyslovil v rušícím rozsudku. Mohou ovšem nastat i situace, které toto pravidlo prolomí. Protože žalobce přešel k jiné zdravotní pojišťovně a zdravotní služba mu již byla poskytnuta, jednalo se v tomto případě o situaci, kdy z důvodu změny skutkových okolností VZP rozsudkem správního soudu (Nejvyššího správního soudu) vázána nebyla.

Co se týče druhého okruhu kasačních námitek, městský soud odmítl argument VZP, že žalobce mohl zvolit postup podle § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění – tedy poskytnutí neodkladné zdravotní služby poskytovatelem bez předchozího posouzení zdravotní pojišťovnou. Městský soud odmítnutí tohoto argumentu nedostatečně odůvodnil, jelikož se omezil pouze na spekulativní kritiku VZP.

Ze zákona o veřejném zdravotním pojištění podle VZP vyplývají dva režimy mimořádné úhrady zdravotních služeb, které se liší v okamžiku, kdy zdravotní pojišťovna rozhoduje o úhradě. Prvním z nich je režim, kdy jde o zdravotní službu plánovanou. V tomto případě zdravotní pojišťovna rozhoduje před poskytnutím zdravotní služby podle § 19 odst. 1. Druhým je režim, kdy jde o zdravotní službu neodkladnou. V takovém případě se podle § 19 odst. 2 nepředpokládá posouzení případu zdravotní pojišťovnou a poskytovatel je povinen zdravotní službu poskytnout. Její úhradu posoudí zdravotní pojišťovna zpětně.

Podle VZP ji městský soud nemohl nutit k vydání rozhodnutí mimo její pravomoc, a to navíc na základě argumentu, že poskytovatelé se využívání postupu podle § 19 odst. 2 oprávněně vyhýbají. Pokud poskytovatel neposkytne léčbu v situaci, kdy ji poskytnout podle § 19 odst. 2 má, porušuje zákon. Stěžít tak lze hovořit o „oprávněné obraně“, jak to činil městský soud. Z § 2636 občanského zákoníku plyne, že poskytovatel je oprávněn požadovat po pacientovi odměnu jen tehdy, pokud jiný právní předpis nestanoví jiného plátce, resp. jiný zdroj úhrady. Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění právě takový jiný zdroj úhrady stanoví a současně definuje podmínky, za jejichž splnění vzniká poskytovateli povinnost zdravotní službu poskytnout a její úhradu žádat po osobě odlišné od pacienta – tedy zdravotní pojišťovně. Pokud by byly úvahy městského soudu o § 19 odst. 2 vyhodnoceny jako správné, bylo by toto ustanovení v podstatě neaplikovatelné. Poskytovatelé by podle něj nemuseli postupovat a mohli by tak bez následků porušovat povinnost, kterou jim toto ustanovení jednoznačně ukládá.

S ohledem na § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve spojení s § 2636 občanského zákoníku měl žalobce podat civilní žalobu na vydání bezdůvodného obohacení proti poskytovateli, který by následně mohl uplatnit svou pohledávku na zaplacení mimořádně hrazené zdravotní služby vůči VZP, pokud by byl přesvědčen, že podmínky pro mimořádnou úhradu byly naplněny.

Ve třetím okruhu kasačních námitek VZP napadala závěr městského soudu, podle kterého zdravotní pojišťovna rozhoduje o nároku na úhradu zdravotní služby – a úhradu zdravotní služby uloží uhradit buď tomu, kdo ji bude poskytovat [standardní postup podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění], nebo tomu, kdo si její poskytnutí v důsledku delšího rozhodování (na základě opravných prostředků ve správním nebo soudním řízení) musel uhradit sám.

Podle VZP však z žádného ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění neplyne, aby zřejmě sama sobě uložila povinnost k úhradě nákladů mimořádně hrazené zdravotní služby. Z rozsudku městského soudu se VZP nedozvěděla, o které ustanovení zákona opírá městský soud svůj závěr, kterým ji v podstatě zavázal rozhodnout o refundaci nákladů pojištěnce na mimořádně hrazenou zdravotní službu. Pokud zákon o veřejném zdravotním pojištění ukládá zdravotní pojišťovně rozhodovat o refundacích, výslovně to stanoví. Takové oprávnění má zdravotní pojišťovna pouze ve věcech náhrady nákladů (resp. refundací) při čerpání přeshraniční péče podle koordinačních nařízení a podle § 14 odst. 2 až 4 citovaného zákona.

Pravomoci zdravotních pojišťoven jsou vymezeny ve výčtovém ustanovení § 53 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. V tomto ustanovení je pod písmeny d) a e) uvedena kompetence zdravotních pojišťoven rozhodovat o zpětných úhradách výhradně u přeshraniční péče. Pod písmenem g) je pak uvedena další pravomoc, a to rozhodovat ve věcech posuzování naplnění podmínek nároku pojištěnce na poskytnutí zdravotních služeb jako hrazených podle § 19. Zákon tedy v těchto případech neumožňuje VZP kohokoliv zavázat ke zpětné úhradě. Pravomoc vymezená v § 53 odst. 1 písm. g) směřuje výhradně k posouzení naplnění podmínek nároku, nikoli k přiznání částky náhrady vynaložených nákladů. Městský soud tedy po VZP požadoval, aby splnila povinnost, kterou ze zákona nemá.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti k námitce VZP, že měl využít postup podle § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, uvedl, že VZP opomíjí, že postupovat podle tohoto ustanovení lze pouze v případě neodkladné péče. Ustanovení naopak nelze využít například v případech plánované, případně akutní péče, často hrazené již v průběhu běžícího správního nebo soudního řízení. V případech, kdy je posuzována mimořádná úhrada onkologické léčby, se jen málokdy bude jednat o poskytnutí neodkladné péče, na kterou by se mohl uplatnit § 19 odst. 2. Neodkladnou péči definuje § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). Onkologická léčba jen obtížně naplní

definici neodkladné péče, neboť v onkologii se léčba zpravidla plánuje v rádech dnů, někdy týdnů, a současně se její účinek předpokládá až po delším čase. V žalobcově případě tedy zbývalo využít pouze režim rozhodování zdravotní pojišťovny podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění.

VZP se podle žalobce snažila vyhnout své povinnosti rozhodnout o mimořádné úhradě zdravotní služby a úhradu přenést na něj, resp. na poskytovatele zdravotních služeb. Pokud by Nejvyšší správní soud potvrdil postup, který navrhovala VZP, mohla by svými nezákonnými rozhodnutími oddalovat vydání konečného rozhodnutí, a to právě s cílem, aby si pojištěnec začal v mezidobí hradit péči sám, případně aby přešel k jiné zdravotní pojišťovně. Vznikla by tak skupina pojištěnců, která nepotřebuje neodkladnou péči, tudíž nespadá pod postup podle § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, o jejich žádosti tedy musí rozhodnout zdravotní pojišťovna, která by však rozhodnutí mohla oddalovat. To by bylo v rozporu s čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Ze všech účastníků trojstranného vztahu ve složení zdravotní pojišťovna, poskytovatel zdravotní služby a pojištěnec by byl v nejslabším postavení právě pojištěnec, což je vůči pojištěncům nepřiměřené a nespravedlivé.

Závěrem žalobce upozornil, že mu jsou známa starší rozhodnutí VZP, ve kterých po zrušení jejího rozhodnutí správním soudem ve věci opakovaně rozhodla, a mimořádnou úhradu dokonce zpětně přiznala. Žalobce proto očekával shodný postup, ovšem VZP s odkazem na změnu zákona o veřejném zdravotním pojištění postupovala naprosto opačně. Změna zákona tento postup neodůvodňovala, jak koneckonců uzavřel již městský soud.

K vyjádření žalobce zaslala VZP ještě repliku. V ní se zaměřila na podporu svého závěru, že měl žalobce postupovat podle § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Úvodem zopakovala, že proces rozhodování o mimořádných úhradách zdravotních služeb je v zákoně přesně popsán. Zdravotní pojišťovna posuzuje naplnění podmínek nároku pojištěnce na mimořádnou úhradu zdravotní služby výhradně před jejím poskytnutím. Nastala-li situace, že bylo v žalobcově případě třeba zahájit léčbu, měl mu jeho poskytovatel léčbu poskytnout a poté využít postup podle § 19 odst. 2. Pokud by vznikl spor o úhradu léčby, kterou poskytovatel zdravotních služeb poskytl pojištěnci v případě neodkladné péče a kterou by zdravotní pojišťovna poskytovateli nechtěla následně uhradit, jednalo by se o civilní spor mezi zdravotní pojišťovnou a poskytovatelem zdravotních služeb. Je třeba přihlídnout rovněž k tomu, že o mimořádnou úhradu žádají typicky velcí poskytovatelé zdravotních služeb, u kterých žádost o dodatečnou úhradu podle § 19 odst. 2 nebude představovat nepřiměřené riziko. Závěrem VZP zopakovala, že městský soud svým rozsudkem založil zcela nový postup, se kterým zákon o veřejném zdravotním pojištění nepočítá.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[30] Úvodem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že předmětem soudních řízení bylo usnesení VZP o zastavení řízení o žalobcově žádosti. Od toho se odvíjel i rozsah, ve kterém byly městský soud a nyní Nejvyšší správní soud oprávněny věc posoudit. Správní soudy v nynějším sporu měly toliko zodpovědět, jestli VZP zastavila žalobcovu řízení v souladu se zákonem, či nikoli.

K prvnímu okruhu kasačních námitek

[31] Podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění *zdravotní pojišťovna posuzuje před poskytnutím zdravotních služeb naplnění podmínek nároku pojištěnce na jejich poskytnutí jako hrazených v případě zdravotních služeb jinak ze zdravotního pojištění nehrazených podle § 16.*

[32] Podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění *příslušná zdravotní pojišťovna hradí postupem podle § 19 odst. 1 písm. a) ve výjimečných případech zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené, je-li poskytnutí takových zdravotních služeb jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce.*

[33] Podle VZP z těchto ustanovení zákona vyplývá, že VZP je oprávněna posuzovat pouze žádosti týkající se jejich pojištěnců, a to před poskytnutím požadované zdravotní služby. Po zrušení jejího rozhodnutí ze strany Nejvyššího správního soudu (od února 2023 dál) se změnila skutková situace, neboť žalobce již nebyl pojištěncem VZP (žalobce od července 2022 přešel k jiné zdravotní pojišťovně) a rovněž v té době již absolvoval zdravotní službu, jejíž úhrady se domáhal (žalobce od dubna 2022 absolvoval léčbu přípravkem Opdivo, kterou si hradil

sám). Kvůli změně skutkových okolností tedy VZP v dalším řízení nebyla vázána právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem a postupovala v souladu se zákonem, když žalobcovu řízení zastavila.

[34] Právní názor VZP městský soud odmítl a nyní jej odmítá i Nejvyšší správní soud. K tomu jej vedly následující úvahy.

[35] Ve věci není sporu, že žalobce byl v době podání žádosti o výjimečnou úhradu zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené (tedy ke dni 5. 10. 2021) pojištěncem VZP. Rovněž není sporu, že žalobce byl pojištěncem VZP po celou dobu „prvního kola“ správního řízení, které bylo pravomocně skončeno rozhodnutím revizní komise VZP ze dne 16. 3. 2022, kterým VZP žalobcovu žádost zamítla. Žalobce změnil zdravotní pojišťovnu až ode dne 1. 7. 2022, kdy se stal pojištěncem Oborové zdravotní pojišťovny. Není tedy sporu, že žalobce splnil první podmínku § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění, neboť v době podání žádosti i v průběhu celého prvního kola správního řízení byl pojištěncem VZP.

[36] Spor podle Nejvyššího správního soudu není ani o splnění druhé podmínky vyžadované v § 19 odst. 1 písm. a), tedy že zdravotní pojišťovna posuzuje nárok pojištěnce na mimořádnou úhradu před poskytnutím zdravotní služby. Nejvyšší správní soud opakuje, že žalobce požádal o úhradu dne 5. 10. 2021, správní řízení bylo pravomocně skončeno rozhodnutím ze dne 16. 3. 2022. První cyklus léčby přípravkem Opdivo, který si žalobce v důsledku zamítavého rozhodnutí VZP hradil sám, žalobce absolvoval až od dubna 2022.

[37] *Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob* (§ 2 s. ř. s.). Tuto ochranu poskytují soudy mj. prostřednictvím řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Zde se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu, může žalobou domáhat zrušení správního rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Úkolem správního soudu v tomto typu řízení je posoudit, zda je žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu v souladu se zákonem (ať z hlediska hmotného či procesního práva). Dospěje-li správní soud k závěru, že rozhodnutí správního orgánu v souladu se zákonem není, rozhodnutí zruší a vrátí věc žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení; žalovaný správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným správním soudem (§ 78 odst. 1, 3 a 5 s. ř. s.). Obdobné závěry platí i pro rozhodování Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech. V řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud sice primárně posuzuje zákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu; pokud však k tomu shledá důvody, může spolu s rozhodnutím krajského soudu zrušit i rozhodnutí žalovaného správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[38] Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 10 Ads 334/2022-41 zrušil rozsudek městského soudu a rovněž rozhodnutí revizní komise VZP ze dne 16. 3. 2022, které věc vrátil k dalšímu řízení. Tím Nejvyšší správní soud oživil řízení o žalobcově žádosti o mimořádnou úhradu zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené, které bylo do té doby pravomocně skončeno právě rozhodnutím revizní komise. Po zrušení rozhodnutí ze dne 16. 3. 2022 byla VZP povinna jednak pokračovat v řízení o žalobcově žádosti, jednak respektovat právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku čj. 10 Ads 334/2022-41.

[39] Novému posouzení věci se VZP nemohla vyhnout zastavením řízení z důvodu, že žalobce v mezidobí přešel k jiné zdravotní pojišťovně, ani proto, že žalobce podstoupil požadovanou zdravotní službu. Jak správně uvedl již městský soud a Nejvyšší správní soud zrekapituloval v bodech [35] a [36] nynějšího rozsudku, žalobce podal žádost o mimořádnou úhradu zdravotní služby jako pojištěnec VZP, kterým byl i v době vydání posledního rozhodnutí revizní komise VZP ze dne 16. 3. 2022. Žalobce rovněž splnil druhou podmínku, tedy že o mimořádnou úhradu zdravotní služby požádal před jejím absolvováním, neboť zdravotní službu v reakci na zamítnutí své žádosti ze strany VZP podstoupil na vlastní náklady až po pravomocném skončení správního řízení.

[40] Protože byly splněny obě podmínky zákona o veřejném zdravotním pojištění, byla VZP povinna o žalobcově žádosti rozhodnout. Tuto povinnost přitom nadále měla i po zrušení svého rozhodnutí ze strany Nejvyššího správního soudu. Protože bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 16. 3. 2022, kterým bylo řízení pravomocně skončeno, nebylo o věci doposud zákonně rozhodnuto. VZP tedy byla povinna se věcí znovu zabývat a rozhodnout.

[41] Posvětil-li by Nejvyšší správní soud názor VZP, nastala by situace odporující smyslu a účelu zákona o veřejném zdravotním pojištění i zásadám správního soudního přezkumu, která by navíc byla dílem až absurdní.

[42] Pokud by VZP mohla zastavit řízení, protože její pojištěnec v mezidobí přešel k jiné zdravotní pojišťovně, nastala by v nynější věci situace, ve které by neexistovala zdravotní pojišťovna příslušná k mimořádné úhradě zdravotní služby. Podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění totiž mimořádnou úhradu hradí *příslušná zdravotní pojišťovna*. Tou je podle § 8 odst. 1 téhož zákona právě zdravotní pojišťovna, které se platí pojistné a u které je pojištěnec pojištěn. Výše Nejvyšší správní soud již opakovaně uvedl, že žalobce zahájil léčbu požadovaným léčivým přípravkem Opdivo na vlastní náklady v dubnu 2022, zdravotní pojišťovnu ovšem změnil až od července 2022.¹⁾ Jistě by tedy nebylo možné požadovat, aby o mimořádné úhradě rozhodovala a mimořádnou úhradu případně uhradila Oborová zdravotní pojišťovna jako nová zdravotní pojišťovna žalobce, neboť žalobce požádal o úhradu zdravotní služby a zdravotní službu absolvoval ještě předtím, než se vůbec pojištěncem Oborové zdravotní pojišťovny stal. Jiná zdravotní pojišťovna než VZP, která byla příslušnou zdravotní pojišťovnou ke dni podání žalobcovy žádosti o mimořádnou úhradu a příslušnou zdravotní pojišťovnou byla i po celou dobu „prvního kola“ správního řízení, tedy nepřichází v úvahu.

[43] Rovněž nelze připustit, aby se VZP vyhnula své povinnosti, protože si žalobce v mezidobí uhradil požadovanou zdravotní službu sám. Jistě není třeba dlouze objasňovat, že v případě ochrany zdraví je jedním z podstatných faktorů i plynutí času a s ním spojená včasnost zahájení léčby. Proto nelze žadatele o mimořádnou úhradu zdravotní služby nutit k tomu, aby vyčkávali na výsledek soudních řízení (kterých může být několik a mohou trvat i několik let). V nynější věci bylo podstatné, že žalobce požádal o úhradu zdravotní služby před jejím absolvováním [tím splnil i druhou podmínku § 19 odst. 1 písm. a) zákona]. Ze skutkového stavu přitom zřetelně vyplývá, že žalobce vyčkal na rozhodnutí VZP a léčbu požadovaným přípravkem absolvoval na vlastní náklady až po pravomocném zamítnutí své žádosti.

[44] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že VZP byla po zrušení svého rozhodnutí ze strany Nejvyššího správního soudu v dalším řízení povinna věc řádně posoudit a rozhodnout; při tom byla vázána právním názorem vysloveným v rozsudku čj. 10 Ads 334/2022-41.

K druhému okruhu kasačních námitek

[45] Druhý okruh kasačních námitek spočívá v přesvědčení VZP, že žalobce společně se svým poskytovatelem zdravotních služeb měli zvolit postup upravený v § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Poskytovatel zdravotních služeb měl žalobci léčbu lékem Opdivo poskytnout bez předchozího posouzení VZP a následně se poskytovatel měl obrátit na VZP s žádostí o úhradu, kterou by VZP posoudila.

[46] Důvodný není ani tento okruh kasačních námitek. I zde Nejvyšší správní soud potvrzuje rozsudek městského soudu a dává mu za pravdu, že VZP se odkazem na nepřilehavý postup podle § 19 odst. 2 zákona pouze snaží vyhnout své povinnosti řádně posoudit a rozhodnout žalobcovu žádost.

[47] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že pro postup podle § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění v nynější věci nebyl důvod. Pro nynější situaci byl naopak vhodný postup podle § 19 odst. 1 písm. a), který žalobce správně zvolil. Jak Nejvyšší správní soud již výše opakovaně uvedl, není sporu, že žalobce podal svou žádost předtím, než za vlastní náklady zahájil léčbu lékem Opdivo, jehož úhrady se domáhal. K léčbě lékem Opdivo na vlastní náklady naopak žalobce přistoupil až po pravomocném zamítnutí své žádosti ze strany VZP. Není tedy pochyb, že v původním řízení VZP posuzovala žádost o úhradu budoucí léčby, přesně jak předpokládá § 19 odst. 1 písm. a).

[48] Již žalobce ve svém vyjádření navíc upozornil, že postup podle § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění je možný pouze v případě, kdy se jedná o neodkladnou péči. Tu definuje § 5 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, podle kterého je účelem neodkladné péče *zamezit nebo omezit vznik nábýlých stavů*,

¹⁾ K tomu Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že zdravotní pojišťovnu navíc nelze změnit v libovolném termínu. Zdravatní pojišťovnu lze změnit jednou za rok, a to vždy jen k 1. dni kalendářního pololetí (§ 11a odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Zdravatní pojišťovnu tedy lze změnit pouze k 1. 1., nebo 1. 7. kalendářního roku.

kteře bezprostředně ohrožují život nebo by mohly vést k náhlé smrti nebo vážnému ohrožení zdraví, nebo způsobují náhlou nebo intenzivní bolest nebo náhlé změny chování pacienta, který ohrožuje sebe nebo své okolí. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobcem, že v případech onkologické léčby se zpravidla nebude jednat o neodkladnou péči, neboť onkologická léčba se plánuje v rádech dnů, někdy týdnů, a současně se její účinek rovněž předpokládá až po delším čase.

[49] Pokud by Nejvyšší správní soud souhlasil s názorem VZP, že v případech, kdy VZP zamítla žádost o mimořádnou úhradu budoucí zdravotní služby podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění a žadatel nemohl vyčkat skončení soudních řízení, měl ve spolupráci se svým poskytovatelem zdravotních služeb použít postup podle § 19 odst. 2, při kterém mu měl poskytovatel požadovanou zdravotní službu poskytnout a následně zažádat VZP a zpětnou mimořádnou úhradu, opět by šlo o postup odporující smyslu a účelu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Ten lze ilustrovat na dalším absurdním příkladu. Nejvyšší správní soud by v takovém případě VZP v podstatě daroval „bianko šek“ na to, aby každou žádost o mimořádnou úhradu budoucí zdravotní služby podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona zamítla, neboť si lze jen stěží představit situace, kdy by žadatelé mohli vyčkávat výsledků následných soudních řízení (k nutnosti vyhnout se otálení s léčbou srov. již bod [43] shora). Rovněž by se mohlo stát, že by vedle sebe probíhaly postupy jak podle § 19 odst. 1 písm. a), tak podle jeho § 19 odst. 2. Zatímco první řízení by se po zamítnutí žádosti ze strany VZP nacházelo ve stadiu soudního řízení, ve druhém řízení by VZP rozhodovala o shodné zdravotní službě, jejíž mimořádnou úhradu v prvním řízení zamítla. Jediný rozdíl by spočíval v tom, že úhradu ve druhém řízení by požadoval poskytovatel zdravotních služeb po jejím poskytnutí, nikoli před jejím poskytnutím jako v případě postupu podle § 19 odst. 1 písm. a).

[50] Ze systematiky zákona o veřejném zdravotním pojištění podle Nejvyššího správního soudu zřetelně vyplývá, že § 19 odst. 2 upravuje speciální postup v případech, kdy kvůli neodkladnosti péče musí poskytovatel zdravotních služeb poskytnout zdravotní službu, aniž zdravotní pojišťovna předtím mohla posoudit splnění podmínek k její úhradě. Za standardní situace, kterou nynější situace v „prvním kole“ správního řízení byla, však žalobce správně postupoval podle § 19 odst. 1 písm. a). Nejvyšší správní soud tedy opakuje, že žalobci nelze klást k tíži, pokud si požadovanou zdravotní službu po zamítnutí její úhrady ze strany VZP uhradil sám. Zrušil-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí VZP, je VZP věc povinná znovu posoudit a případně zpětně uhradit zdravotní službu.

[51] Pro úplnost Nejvyšší správní soud navíc dodává, že při postupu podle § 19 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění zdravotní pojišťovna zpětně posuzuje a případně i zpětně hradí zdravotní službu, kterou předtím poskytl poskytovatel zdravotních služeb. Zákon o veřejném zdravotním pojištění tedy zpětně posouzení i úhradu již poskytnuté zdravotní služby evidentně zná. Smí-li tedy zdravotní pojišťovna zpětně uhradit zdravotní službu v případě neodkladné péče, není žádný rozumný důvod, aby ji nemohla zpětně uhradit v případě, kdy její původní rozhodnutí zruší správní soud (ačkoli v původním řízení rozhodovala o úhradě zdravotní služby budoucí).

K třetímu okruhu kasačních námitek

[52] Ve třetím okruhu kasačních námitek VZP namítla, že zákon o veřejném zdravotním pojištění jí svěřuje pravomoc rozhodovat o zpětné úhradě pouze v jiném typu řízení než při rozhodování o mimořádné úhradě zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené. Pokud městský soud zavázal VZP rozhodnout o zpětné úhradě i v tomto typu řízení, založil VZP novou pravomoc, kterou zákon o veřejném zdravotním pojištění nezná.

[53] Důvodný není ani tento okruh kasačních námitek.

[54] Nejvyšší správní soud především opakuje, že určující skutečností nynější situace bylo zrušení rozhodnutí VZP ze strany Nejvyššího správního soudu, kterým obživo řízení o žalobcově žádosti před VZP. Nelze tedy souhlasit, že by jí městský soud založil novou pravomoc, kterou zákon o veřejném zdravotním pojištění nezná. Jak je uvedeno výše, protože Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí VZP jako rozporné se zákonem, byla VZP povinná znovu o žalobcově žádosti rozhodnout. Stále tedy trvala její původní povinnost, aby v souladu se zákonem rozhodla o žalobcově žádosti ze dne 5. 10. 2021.

[55] Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit, stalo-li se z původního rozhodování VZP o mimořádné úhradě budoucí zdravotní služby rozhodování o zpětné úhradě zdravotní služby. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje především na bod [43] výše, ve kterém zdůraznil, že žalobci jistě nelze zazlívát, pokud nečekal na výsledek soudních řízení, ale na vlastní náklady zahájil léčbu přípravkem, jehož úhrady se u VZP domáhal. Rozhodla-li by VZP v původním řízení o žalobcově žádosti v souladu se zákonem (a Nejvyšší správní soud by její rozhodnutí nemusel zrušit), rozhodovala by o úhradě budoucí zdravotní služby (poslední rozhodnutí vydala v březnu 2022; žalobce začal léčbu v dubnu 2022). Protože však VZP rozhodla v rozporu se zákonem, a Nejvyšší správní soud tedy její rozhodnutí zrušil, musí nyní (pokud shledá splnění podmínek) alespoň zpětně uhradit výdaje, které v důsledku nezákonného rozhodnutí musel žalobce vynaložit sám, ačkoli je měla vynaložit právě VZP před zahájením požadované zdravotní služby.

[56] Soud tedy žádnou novou pravomoc VZP nezaložil. Stále trvá původní povinnost VZP rozhodnout o žalobcově žádosti ze dne 5. 10. 2021.

[57] V bodu [51] výše navíc Nejvyšší správní soud již uvedl, že zpětnou úhradu zdravotní služby zná zákon o veřejném zdravotním pojištění i u zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené v případě neodkladné péče podle § 19 odst. 2. Není tedy ani pravda, že by zákon neznal zpětnou úhradu u zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené a znal ji pouze u zpětné úhrady přeshraniční péče, jak uváděla VZP.

Upřesnění rozsudku městského soudu

[58] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že městský soud ve svém rozsudku zodpověděl ještě dvě další otázky. Jednak se městský soud vyslovil k tomu, za jaké období měla VZP případně zpětně uhradit požadovanou zdravotní službu. Jednak městský soud uvedl, že v případě, kdy VZP po opakovaném posouzení shledá splnění podmínek pro mimořádnou úhradu požadované zdravotní služby, úhradu zpětně poskytne žalobci (bod 34 rozsudku městského soudu).

[59] Ohledně první otázky (za jaké období měla VZP případně zpětně uhradit požadovanou zdravotní službu) Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek městského soudu byl především vnitřně rozporný, neboť městský soud uvedl dva závěry.²⁾ Jednak městský soud uvedl, že VZP byla povinna věc znovu posoudit a rozhodnout za celou dobu, kdy byl žalobce jejím pojištěncem, tedy od okamžiku podání žalobcovy žádosti dne 5. 10. 2021 do okamžiku změny jeho zdravotní pojišťovny dne 1. 7. 2022 (srov. bod 26 či 38 rozsudku městského soudu). Městský soud však rovněž uvedl, že v případě, kdy by VZP po opakovaném posouzení věci dospěla k závěru, že požadovaná zdravotní služba měla být uhrzena, byla povinna žalobci uhradit *všechnu* léčbu na základě dokladu o zaplacení léčby ze dne 6. 4. 2022, jejíž úhrady se žalobce ve své žádosti domáhal a kterou si prozatím uhradil na vlastní náklady (srov. bod 35 rozsudku městského soudu).

[60] Důležitější ovšem je, že ani tuto první otázku, ani tu druhou (komu poskytnout úhradu) neměl městský soud v nynějším řízení vůbec posuzovat. Již výše (bod [30] shora) Nejvyšší správní soud uvedl, že předmětem nynějších soudních řízení bylo usnesení VZP o zastavení žalobcova řízení. Správní soudy byly proto oprávněny zodpovědět pouze otázku, jestli VZP při zastavení řízení postupovala v souladu se zákonem, či nikoli.

[61] Jakékoli další závěry jsou nyní předčasné. V řízení před VZP doposud nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť není zřejmé, „kolik“ léčby požadovaným léčivým přípravkem žalobce na vlastní náklady podstoupil a jestli podstoupil léčbu před změnou zdravotní pojišťovny, či i později.

[62] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že VZP nebyla oprávněna zastavit řízení o žalobcově žádosti. Nyní musí VZP věc znovu posoudit a rozhodnout; přitom se musí řídit rozsudkem čj. 10 Ads 334/2022-41. Pokud VZP dospěje k závěru, že žalobce splnil podmínky pro mimořádnou úhradu požadované zdravotní služby, zdravotní službu uhradí zpětně. Přitom zejména rozhodne, za jaké období a komu mimořádnou úhradu vyplatí. K tomu musí VZP nejprve doplnit skutková zjištění a následně věc i právně posoudit. Pokud by i na tyto otázky Nejvyšší správní soud nyní odpověděl, jeho postup by odporoval zásadě subsidiarity soudního přezkumu. Tyto

²⁾ K této vadě Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti – srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.

otázky musí v dalším řízení nejprve rozhodnout VZP, jejíž postup bude moci být opět podroben soudnímu přezkumu.

[63] Uvedená korekce rozsudku městského soudu neznamená, že by Nejvyšší správní soud musel jeho rozsudek zrušit. Protože rozsudek městského soudu v otázce nezákonnosti zastavení řízení obstál, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. VZP je v dalším řízení vázána právním názorem městského soudu korigovaným právním názorem Nejvyššího správního soudu (shodně již usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, především body 71 a 72).

4594

Státní památková péče: prostředí nemovité kulturní památky; přípustnost zásahů do budovy sousedící s nemovitou kulturní památkou

k § 11 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Není vyloučeno, aby budova sousedící s nemovitou kulturní památkou, která sama není památkově chráněna, byla považována za prostředí této kulturní památky ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění účinném od 1. 1. 2024 (dříve odst. 2), zvláště pokud je s nemovitou kulturní památkou spojena a mezi oběma stavbami existuje úzká vazba tak, že by stavební zásahy do sousední budovy mohly vést ke snížení hodnoty samotné nemovité kulturní památky. Probíhá-li územní, stavební či společné řízení, jehož předmětem jsou stavební zásahy do budovy, která tvoří prostředí nemovité kulturní památky, je orgán státní památkové péče v závazném stanovisku dle § 11 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2024 (dříve odst. 3) povinen posoudit jejich přípustnost z hlediska ochrany dané nemovité kulturní památky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2024, čj. 5 As 17/2022-156)

Věc: a) A. M. a b) statutární město Brno proti Magistrátu města Brna, za účasti 1) F. D., 2) S. A., 3) P. H. a 4) I. M., o společné povolení, o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení 1) a 2).

Úřad městské části města Brno, Brno-Žabovřesky, odbor stavební (stavební úřad), vydal ve společném územním a stavebním řízení rozhodnutí ze dne 7. 7. 2020, jímž schválil stavební záměr osoby zúčastněné na řízení 1) jako stavebníka nazvaný „Rekonstrukce bytového domu Tůmova 1, Brno“. Předmětem záměru byla změna dokončené stavby pro bydlení spočívající v nástavbě a stavebních úpravách a novostavba zpevněné plochy pro parkování 4 osobních vozidel na přilehlém pozemku. Dotčená stavba sousedí s Fuchsovou vilou, která je nemovitou kulturní památkou zapsanou do Ústředního seznamu kulturních památek pod č. 31398/7-121.



Proti společnému povolení bylo podáno celkem pět odvolání (odvolání podali mj. i oba žalobci), která žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 6. 2021 zamítl.

Žalobce a) (vlastník sousední Fuchsovy vily) a žalobce b) podali proti rozhodnutí žalovaného samostatné žaloby u Krajského soudu v Brně. Řízení o těchto žalobách krajský soud spojil ke společnému projednání a následně rozsudkem ze dne 9. 12. 2021, čj. 30 A 75/2021-239, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud se nejprve zabýval námitkami týkajícími se nezákonnosti závazných stanovisek orgánů státní památkové péče (závazné stanovisko Magistrátu města Brna, odboru památkové péče, ze dne 26. 9. 2018, a potvrzující závazné stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru kultury a památkové péče, ze dne 13. 11. 2020). Námitky týkající se procesních pochybení stavebního úřadu (resp. žalovaného) při vypořádání námitek uplatněných účastníky řízení vůči závazným stanoviskům neshledal krajský soud důvodnými.

Rovněž nepřisvědčil žalobní argumentaci, podle níž dotčená stavba sice nebyla prohlášena za kulturní památku, nicméně vzhledem k historickým souvislostem jejího vzniku a osobě jejího architekta je nutné jí ochranu tohoto typu poskytnout.

Pochybení však krajský soud shledal v tom, že orgány státní památkové péče ve svých stanoviscích buďto vůbec nebo nesprávně zhodnotily bezprostřední souvislost domu s chráněnou kulturní památkou. Krajský soud se nezotožnil se závěry orgánů státní památkové péče, podle nichž dotčená stavba netvoří prostředí památkově chráněné Fuchsovy vily ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ve znění účinném do 31. 12. 2023, a není jí tedy třeba památkově chránit nad rámec podmínek stanovených pro ochranné pásmo městské památkové rezervace. Skutečnost, že daná stavba a Fuchsova vila jsou samostatné stavby s odlišným vlastnickým režimem, dle krajského soudu neznamená, že by tato stavba nemohla být chráněna jako prostředí kulturní památky. Úzká souvislost obou staveb je dle krajského soudu zřejmá již z toho, že jsou součástí téhož dvojdomu. Posuzovaná stavba musí být chápána jako prostředí kulturní památky, neboť necitlivé zásahy do ní mohou poškodit kulturně historické hodnoty památkově chráněné Fuchsovy vily. Tato skutečnost vyplývala rovněž z vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 12. 9. 2018. Krajský soud tedy uzavřel, že v dalším řízení bude na orgánech státní památkové péče, aby zvážily, jakou míru ochrany bude v zájmu zajištění veřejného zájmu na ochraně kulturních památek nutné posuzovanou stavbě přiznat. Dodal, že ochrana prostředí kulturní památky nemůže být srovnatelná s ochranou poskytovanou samotným kulturním památkám. Soudu nepřisluší předjímat konkrétní podmínky ochrany, lze však poukázat například na stanoviska Národního památkového ústavu nebo na přípis Ministerstva kultury ze dne 5. 3. 2019, podle něhož by bylo vhodné, aby budoucí stavební úpravy domu probíhaly s respektem k původní hmotě objektu, jeho historickým konstrukcím a některým zbývajícími detailům.

Proti rozsudku krajského soudu byly podány dvě kasační stížnosti [žalovaným a osobami zúčastněnými na řízení 1) a 2)].

Žalovaný mimo jiné zpochybnil závěr krajského soudu o nezákonnosti závazných stanovisek orgánů státní památkové péče. Krajský soud dle žalovaného dovedl závěr o tom, že posuzovaná stavba je prostředím kulturní památky, pouze z jejího sousedství s Fuchsovou vilou, svůj názor tedy nijak neodůvodnil a povinnost jeho odůvodnění přenesl na orgány státní památkové péče. Žalovaný poukázal na to, že orgány státní památkové péče postupovaly při posouzení věci na základě § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a konstatoval, že pokud by se dle aktuálního stavu poznání kulturně historických hodnot jednalo o prostředí kulturní památky, muselo by být závazné stanovisko vydáno na základě § 14 odst. 1 téhož zákona (tj. k úpravě prostředí kulturní památky). Posouzení toho, jakou míru památkové ochrany je třeba předmětné stavbě přiznat vzhledem k jejímu sousedství s Fuchsovou vilou, je tedy dle žalovaného „*implicitně obsaženo v postupu, který zvolil orgán prvního stupně a který potvrdily orgány vyšších instancí památkové péče*“. Krajský soud svým výkladem pojmu *prostředí kulturní památky* dle žalovaného nepřípustně zasáhl do kompetence dotčených orgánů. Dodal, že po těchto orgánech nelze spravedlivě požadovat, aby detailně odůvodňovaly, jaké všechny myslitelné památkově chráněné hodnoty posuzovaný stavební záměr neporušuje a proč. Vyjádření Národního památkového ústavu, na které krajský soud odkázal, považoval žalovaný za vnitřně rozporné a měl za to, že krajský soud použil citovanou pasáž vyjádření nepřilehavě a mimo kontext, v němž bylo vyjádření vydáno. Krajským soudem aplikovaný § 11 odst. 2 zákona o státní

památkové péči dle žalovaného na věc nedopadal, neboť se týká situací, kdy orgán státní památkové péče zjistí sám nebo z cizího podnětu, že by mohly nastat okolnosti, na jejichž základě pak v řízení zahajovaném z moci úřední vydává rozhodnutí, kterým omezí nebo zakáže konkrétní činnost, která by mohla negativně ovlivnit hodnoty chráněné tímto zákonem. V daném případě však nebylo předmětem řízení posouzení, zda orgán státní památkové péče měl, či neměl zahájit postup dle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ale posouzení zákonnosti závazného stanoviska. Žalovaný dodal, že závěr krajského soudu je v rozporu se správní praxí, která je při aplikaci neurčitého právního pojmu *prostředí kulturní památky* uplatňována na území města Brna více než 30 let.

Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) (vlastníci dotčených nemovitostí) ve své kasační stížnosti předestřely obsáhlou argumentaci zpochybňující závěr krajského soudu o nezákonnosti závazných stanovisek orgánů státní památkové péče. Poukázaly na to, že krajským soudem citované vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 12. 9. 2018 bylo orgánem státní památkové péče vyžádáno v režimu § 14 zákona o státní památkové péči. Národní památkový ústav v něm konstatoval, že posuzovaná stavba nemá status kulturní památky, pouze se nachází v ochranném pásmu městské památkové rezervace a dopadá na ni tedy § 14 odst. 2 tohoto zákona. Realizaci posuzovaného záměru shledal možnou. Pasáží citovanou krajským soudem reagoval Národní památkový ústav na skutečnost, že v době zpracování vyjádření byl podán návrh na prohlášení posuzované stavby za kulturní památku, přičemž dané závěry neodůvodnil a učinil je bez znalosti současného stavu stavby. Obdržel-li orgán státní památkové péče vyjádření Národního památkového ústavu, který shledal záměr přípustným, nebyl již povinen zvažovat poskytnutí památkové ochrany nad rámec té, která vyplývá z umístění stavby v ochranném pásmu městské památkové rezervace.

Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) nesouhlasily rovněž se závěrem krajského soudu o tom, že bylo namístě, aby orgány státní památkové péče poskytly dané stavbě ochranu na základě § 11 odst. 2 zákona o památkové péči. Poukázaly na rozdíl mezi ochranou kulturních památek poskytovanou prostřednictvím § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči a § 11 odst. 2 téhož zákona. Dle osob zúčastněných na řízení 1) a 2) lze rozhodnutí dle posledně uvedeného ustanovení vydat pouze v případě způsobení či hrozby poškození kulturní památky. Míra omezení vlastnického práva vlastníka nemovitosti sousedící s kulturní památkou přitom z povahy věci nemůže být stejná či vyšší než míra omezení vlastníka samotné kulturní památky. Vlastníka sousední nemovitosti tedy lze na základě § 11 odst. 2 zákona o památkové péči omezit pouze v činnostech, které mohou způsobit nepříznivé změny na kulturní památce, ne při pouhé rekonstrukci jeho stavby, která v posuzovaném případě nemá na kulturní památku žádný negativní vliv. Žalobce a) se dle osob zúčastněných na řízení 1) a 2) snaží dosáhnout zakonzervování stavu posuzované stavby. Dále obdobně jako žalovaný zdůraznil, že řízení o opatřeních ukládaných dle zákona o státní památkové péči je třeba odlišovat od stavebních a kolaudačních řízení. Závěr, že pro uplatnění § 11 odst. 2 tohoto zákona nejsou v tomto případě dány podmínky, vyplývá rovněž z přípisu Památkové inspekce Ministerstva kultury ze dne 29. 11. 2019. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) s odkazem na tento přípis uvedly, že posuzovaný záměr nezpůsobí negativní změny na sousední kulturní památce, a není tedy důvod uplatnit § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Trvaly na tom, že záměr výrazně nezmění vzhled stavby, a obsáhle popsaly, že k rekonstrukci od počátku přistupovaly s respektem k sousední kulturní památce, postupovaly v dobré víře a usilovaly o součinnost s Národním památkovým ústavem (který je před koupí nemovitosti ujistil, že tato stavba není památkově chráněna a není v plánu usilovat o její památkovou ochranu ani v budoucnu) i dalšími orgány státní památkové péče. Poukázaly na neodůvodněnou změnu postoje Národního památkového ústavu, který následně opakovaně neúspěšně usiloval o prohlášení stavby za kulturní památku, což narušilo jejich legitimní očekávání a negativně zasáhlo plánovanou investici. Dále upozornily na to, že k některým změnám vnějšího vzhledu stavby došlo již v minulosti a že samotný žalobce a) provedl přímo na Fuchsově vile řadu nevhodných změn, aniž by si vyžádal závazné stanovisko orgánů státní památkové péče.

Krajský soud tedy dle osob zúčastněných na řízení 1) a 2) postupoval formalisticky, když zrušil žalobou napadené rozhodnutí z důvodu nezákonnosti závazných stanovisek orgánů státní památkové péče, ačkoliv si musel být vědom toho, že pro uplatnění § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči nebyl v této věci žádný důvod, a orgány státní památkové péče tedy své stanovisko po zvážení tohoto postupu nezmění, neboť by postupovaly v rozporu s názorem Ministerstva kultury. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) krajskému soudu rovněž vytýkaly,

že v rozsudku neuvedl, jak konkrétně je zapotřebí posuzovanou stavbu s ohledem na blízkost kulturní památky chránit.

Žalobce a) ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného poukázal na souvislost stavby s Fuchsovou vilou a vyjádřil názor, že posuzovaný záměr je způsobilý poškodit kulturně historické hodnoty této památkově chráněné stavby.

Osoba zúčastněná na řízení 3) (spoluvlastník nedalekých pozemků včetně stavby na ulici Tůmova) ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem zejména opakovaně obsáhle popisovala důvody, které dle jejího názoru měly vést k prohlášení stavby za kulturní památku, a vyjádřila svůj negativní postoj k přístupu orgánů státní památkové péče ke stavbě a obecně k nemovitým kulturním památkám na území města Brna. Dle osoby zúčastněné na řízení 3) by daná stavba měla být chráněna jako kulturní památka nebo případně jako prostředí památkově chráněné Fuchsovy vily, s níž tvoří z urbanistického hlediska dvojdům. Posuzovaný záměr nepředstavuje rekonstrukci stavby, ale její úplnou přestavbu, při níž hrozí poškození sousední kulturní památky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [45] Povinnosti týkající se ochrany kulturních památek jsou obecně upraveny v § 9 zákona o státní památkové péči. Dle odstavce 3 tohoto ustanovení *organizace a občané, i když nejsou vlastníky kulturních památek, jsou povinni si počínat tak, aby nezpůsobili nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a neohrožovali zachování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek.*

[46] Povinnosti správních orgánů a fyzických a právnických osob spojené s činnostmi, které by mohly ovlivnit hodnoty chráněné zákonem o státní památkové péči, jsou dále konkretizovány v § 11 tohoto zákona. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (nyní odstavec 1), *jestliže fyzická nebo právnická osoba svou činností působí nebo by mohla způsobit nepříznivé změny stavu kulturní památky nebo jejího prostředí anebo ohrožuje zachování nebo společenské uplatnění kulturní památky, určí obecní úřad obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, krajský úřad, podmínky pro další výkon takové činnosti nebo výkon činnosti zakáže.* Dle odstavce 3 téhož ustanovení, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (nyní odstavec 2), *správní úřady a orgány krajů a obcí vydávají svá rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče na ochraně nebo zachování kulturních památek nebo památkových rezervací a památkových zón a na jejich vhodném využití, jen na základě závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památky, jen na základě závazného stanoviska krajského úřadu.*

[47] Dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ve znění účinném do 31. 12. 2023, platilo následující: *Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17).*

[48] Z citovaných pasáží § 9 a § 11 zákona o státní památkové péči, ale rovněž z § 14 odst. 1 a § 17 odst. 1 téhož zákona je zřejmé, že předmětem ochrany poskytované tímto zákonem je nejen samotná kulturní památka, ale rovněž její prostředí.

[49] Pojem „prostředí kulturní památky“ je neurčitým právním pojmem, jeho výklad tedy přísluší nejen orgánům státní památkové péče, ale i správním soudům. Obsah daného pojmu lze přiblížit odkazem na odbornou literaturu:

„Prostředí kulturní památky‘ podle § 11 odst. 2 je neurčitý právní pojem, který zákon o státní památkové péči používá v některých svých ustanoveních (§ 9 odst. 3, § 14 odst. 1, § 17 odst. 1 a 3), aniž by jej definoval. Zákonodárce ponechal na aplikační praxi, aby tento pojem obsahově naplnila. Je přímo svázaný s kulturní památkou a uplatní se

v případech, kdy je určitá kulturní památka (movitá či nemovitá) úzce spjata se svým okolím. Pokud by bylo toto okolí narušeno, umenšily by se i hodnoty kulturní památky a její uplatnění v kontextu, v němž je začleněna. V takovém případě je předmětem ochrany nejen kulturní památka jako taková, ale i toto její okolí, v němž je začleněna. Příkladem může být historický park (nebo jiný prvek kulturní krajiny), v němž je kulturní památka situována. V každém jednotlivém případě je nutno posoudit, zda okolí kulturní památky je pro její uplatnění natolik významné, že má být chráněno jako „prostředí kulturní památky“ ve smyslu zákona o státní památkové péči. Takto chráněné prostředí kulturní památky odpovídá i čl. 7 Mezinárodní charty o konzervaci a restaurování památek a sídel (Benátky, 1964), podle něhož je památka neoddělitelná od historie, jíž je svědkem, a od prostředí, v němž je umístěna.

Prostředí kulturní památky je nutno striktně odlišovat od ochranného pásma kulturní památky podle § 17 zákona o státní památkové péči. Ochranné pásmo je vymezováno správním aktem obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a to k ochraně nemovité kulturní památky. Nelze je tedy vymezit k ochraně movité kulturní památky. Územní rozsah ochranného pásma musí být ve správním aktu, jímž je vymezeno, přesně určen. Naproti tomu prostředí kulturní památky není vymezováno žádným správním aktem - existuje ve vztahu ke kulturní památce na základě objektivních skutečností (například historických, architektonických nebo jiných souvislostí). Prostředí kulturní památky se zpravidla týká kulturních památek nemovitých, může však existovat i prostředí kulturní památky movité.“ (Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 11).

[50] Stavební úřad v posuzované věci vyšel ze závazného stanoviska Magistrátu města Brna, odboru památkové péče, ze dne 26. 9. 2018, které bylo vydáno na základě § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. V tomto závazném stanovisku se magistrát zabýval pouze posouzením vlivu záměru na hodnoty městské památkové rezervace Brno. Ve vyjádření ze dne 4. 9. 2019 k námitkám uplatněným ve správním řízení Magistrát města Brna, odbor památkové péče, zejména uvedl, že posuzovaná stavba není kulturní památkou. Kulturní památkou je pouze sousední stavba. Dále konstatoval, že „*předmětný dům (Tůmova 1) je součástí architektonického řešení dvojdomu již od svého vzniku, neobjevil se náhle*“, nenachází se v ochranném pásmu kulturní památky Fuchsova vila, neboť ta žádné ochranné pásmo nemá, a ani pozemek, na němž mají být dle záměru zřízena parkovací místa, není památkově chráněn. K otázce ochrany prostředí kulturní památky uvedl pouze, že dle stávající správní praxe uplatňované na území města Brna „*netvoří sousední dům/řadové domy/dvojdomy/trojdomy tzv. prostředí kulturní památky*“. Závazné stanovisko Magistrátu města Brna, odboru památkové péče, bylo následně potvrzeno v odvolacím řízení stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru kultury a památkové péče, ze dne 13. 11. 2020. V tomto stanovisku krajský úřad uvedl k otázce vztahu předmětné nemovitosti k Fuchsově vile pouze to, že se jedná o dvě oddělené a samostatné stavby, a dodal, že „*neobstojí ani snaha odvolatelů vytvořit vazbu mezi nimi neurčitým právním pojmem prostředí kulturní památky, a to již minimálně z důvodu odlišných vlastníků obou nemovitostí*“.

[51] Krajskému soudu lze přisvědčit, dospěl-li k závěru, že posuzovaná stavba je součástí prostředí památkově chráněné Fuchsovy vily. Opačné závěry, k nimž v nynější věci dospěly orgány státní památkové péče, nemohou obstát již proto, že nejsou podloženy žádnými relevantními argumenty. Prostředí kulturní památky je definováno jeho úzkým sepejitím s kulturní památkou, z něhož vyplývá, že narušením prostředí by došlo ke snížení hodnoty samotné kulturní památky. Rozhodující je tedy skutečná vazba mezi památkou a prvky tvořícími její prostředí, nikoliv to, kdo je vlastníkem kulturní památky a jednotlivých prvků jejího prostředí. Stejně tak nelze v žádném případě obecně uzavřít, že prostředí kulturní památky netvoří s ní sousedící domy, okolní řadové domy či dvojdomy či trojdomy, jejichž součástí je daná kulturní památka. Zejména v případě dvojdomů a trojdomů je obvyklým rysem takové výstavby právě určitá (větší či menší) míra souvislosti jednotlivých staveb, které ji utvářejí. Pojem „dvojdm“ není právem definován, v obecném slova smyslu se jím však obvykle označují dva domy, které k sobě přiléhají jednou stěnou a vzájemně zrcadlí své architektonické uspořádání. Posuzovaná stavba a Fuchsova vila k sobě vzájemně přiléhají a, byť se nejedná o identické stavby, není pochyb o tom, že spolu úzce souvisí.

[52] Jedná se totiž o stavby navržené týmě významným architektem ve stejném stylu, jejichž linie na sebe do značné míry navazují a které utvářejí jeden celek. Ze spisové dokumentace vyplývá, že spolu původně do značné míry souvisely také po funkční stránce. Souvislosti daných staveb si byly zjevně vědomy i orgány státní památkové péče, které o nich rovněž v průběhu správního řízení pojednávaly jako o „dvojdomu“ (viz výše zmiňované vyjádření Magistrátu města Brna, odboru památkové péče, ze dne 4. 9. 2019 a potvrzující stanovisko Krajského

úřadu Jihomoravského kraje, odboru kultury a památkové péče, ze dne 13. 11. 2020). Vizuální souvislost a vzájemná provázanost hmoty obou staveb je natolik zřejmá, že zásahy do vnějšího vzhledu posuzované stavby jistě mohou ovlivnit celkový dojem z památkově chráněné Fuchsovy vily. Daná stavba tedy je součástí prostředí této kulturní památky.

[53] Krajský soud dovozoval povinnost orgánů státní památkové péče poskytnout dané stavbě ochranu jako prostředí kulturní památky z § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči. V tomto směru je zapotřebí jeho závěry poněkud korigovat.

[54] Stěžovatelům lze totiž přisvědčit v tom, že pravomoc orgánů státní památkové péče vyplývající z § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči nelze uplatnit při vydávání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru. Pravomoc vyplývající z uvedeného ustanovení uplatňují orgány státní památkové péče v samostatném řízení zahajovaném z moci úřední (viz např. Malý, S.; Varhaník, J. *Zákon o státní památkové péči: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, komentář k § 11).

[55] Nelze však přehlédnout § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči, z něhož vyplývá povinnost správních orgánů vydávat rozhodnutí podle právních předpisů [tedy i zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], jimiž mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče na ochraně nebo zachování kulturních památek nebo památkových rezervací a památkových zón a na jejich vhodném využití, jen na základě závazného stanoviska příslušného orgánu státní památkové péče.

[56] K dotčení zájmu na ochraně či zachování kulturní památky může nepochybně dojít mj. také zásahem do jejího prostředí. Pokud tedy Magistrát města Brna, odbor památkové péče, neposoudil projednávaný stavební záměr také z hlediska jeho vlivu na prostředí Fuchsovy vily, postupoval v rozporu s § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči.

[57] Závěr krajského soudu o tom, že orgány státní památkové péče pochybily, když nezvázily vliv posuzovaného záměru na prostředí kulturně chráněné Fuchsovy vily, tedy s výše popsanou korekcí ob stojí. (...)

4595

Řízení před soudem: aktivní procesní legitimace spolku vzniklého po nabytí právní moci napadeného správního rozhodnutí

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může být, při splnění dalších podmínek, dána i v případě spolku, který vznikl až po nabytí právní moci správního rozhodnutí, proti němuž brojí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2024, čj. 9 As 279/2023-45)

Prejudikatura: č. 1043/2007 Sb. NSS a č. 3589/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14) a č. 124/2021 Sb.

Věc: Spolek přátel pro lepší život na Praze 8 proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti SMO TROJA, s. r. o., o povolení stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, jakož i jím změněného rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8, odboru územního rozvoje a výstavby (stavební úřad) ze dne 8. 3. 2022, kterým stavební úřad na žádost osoby zúčastněné na řízení rozhodl o povolení stavby „Bytový dům Troja“.

Žalobce tvrdil, že byl v řízeních před vydáním napadených rozhodnutí zkrácen na svých právech nezákonným postupem správních orgánů, což mělo za následek vydání nezákonných rozhodnutí. K otázce přípustnosti žaloby připomněl, že skutečnost, že nepodal odvolání proti stavebnímu povolení, a tedy nevyčerpal řádné

opravné prostředky ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., mu nemůže být na překážku při domáhání se soudní ochrany, neboť v průběhu prvostupňového a odvolacího řízení ještě právně neexistoval. Svou aktivní žalobní legitimaci žalobce dovozoval z účelu spolku dle stanov, kterým je mimo jiné ochrana zdraví obyvatel, zdravého vývoje dětí a životního prostředí. Jak žalobce jako spolek, tak jeho členové jsou usazeni v Praze 8, a tudíž budou negativně ovlivněni zhoršením životního prostředí v důsledku výstavby a provozu stavby „Bytový dům Troja“.

Městský soud usnesením ze dne 7. 12. 2023, čj. 3 A 88/2023-74, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Poukázal na to, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 6. 2023. Žalobce byl zapsán do spolkového rejstříku teprve dne 31. 7. 2023. Protože tedy žalobce vznikl až více než měsíc po dni, kdy napadené rozhodnutí nabylo právní moci, nemohl být tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech. Napadené rozhodnutí totiž nemohlo zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti žalobce jakožto neexistující osoby a rovněž nemohla být porušena jeho práva v řízeních předcházejících vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí. Nebyl tedy oprávněn podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ani podle následujících ustanovení, a byl tak osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby.

Městský soud dále upozornil, že oprávnění vyplývající z § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tedy oprávnění spolků, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody, může náležet pouze spolkům, které mají v průběhu dotčeného správního řízení právní subjektivitu. Od toho se následně odvíjí také otázka aktivní žalobní legitimace. Vzhledem k tomu, že žalobce jako neexistující spolek nebyl a nemohl být účastníkem řízení vedeného stavebním úřadem ani následně žalovaným, nebyl ani oprávněn podat žalobu.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Domníval se, že mu svědčí aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS, týkající se aktivní legitimace spolku podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, podle něhož byl aktivně procesně legitimován rovněž ten žalobce, který v době vydání opatření obecné povahy ještě neexistoval. Přitom úprava procesní legitimace je v § 65 odst. 1 s. ř. s. upravena podobně jako aktivní procesní legitimace v § 101a odst. 1 větvě první s. ř. s.

Podle konstantní judikatury je odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. vyhrazeno pouze zjevným případům nedostatku procesní legitimace zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, neomezoval závěr o dotčení na hmotných právech jen na dotčení vlastnického či jiného věcného práva člena spolku, který se ochrany svých práv domáhá prostřednictvím této právnické osoby, ale výslovně v kontextu Úmluvy přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“) připustil i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (bez toho, aby bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže má tvrzený zásah důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje. Účelem stěžovatele jako spolku je mimo jiné ochrana zdravého vývoje dětí, životního prostředí a dobrých podmínek pro děti v základních školách. Stěžovatel od počátku tvrdil, že napadeným rozhodnutím by byly dobré podmínky pro děti v Základní škole Glowackého narušeny, a již na tomto prostém tvrzení (s přihlédnutím k účelu spolku) je založena procesní legitimace spolku podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Okolnost, že se spolek neúčastnil předcházejícího správního řízení, mu nelze vytýkat, neboť zákon účast spolku ve správním řízení neumožňoval. I kdyby tedy existoval, nemohl by se ho účastnit. Právě proto musí existovat možnost bránit se proti správnímu rozhodnutí v rámci soudního přezkumu. Navíc místní občané mají zájem na ochraně dětí v základní škole dlouhodobě, vznikla například petice „Proti výstavbě obytného domu na zelené parcele vedle Základní školy Glowackého“, kterou podepsaly stovky obyvatel, převážně z Prahy 8. Povolená stavba by byla umístěna jen 9,5 m od budovy školy a žáky ve škole by rušil hluk stavby, zároveň by došlo k výraznému zastínění budovy školy. To stěžovatel pokládal za porušení ústavního práva na vzdělání.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Nejvyšší správní soud ve stěžovatelem citovaném rozsudku vycházel z nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud nastínil kritéria pro posouzení, zda má žalobce aktivní legitimaci. Stěžovatel však tato kritéria nesplňoval, neboť netvrdil, jak se ho napadené rozhodnutí dotýká. Podle žalovaného lze rovněž pochybovat o opravdovosti činnosti spolku, neboť i z kasační stížnosti vyplývalo,

že jeho členové věděli o letité snaze investorů postavit nový bytový dům, přesto spolek vznikl až po vydání jeho rozhodnutí.

Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že stěžovatel nebyl dotčen na svých hmotných právech, proto mohl podat žalobu pouze podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy jako tzv. zájemník. Toto ustanovení však umožňuje podat žalobu jen těm, kteří byli dříve účastníky řízení. V rozsudku čj. 3 As 126/2016-38, který stěžovatel citoval, Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že ne každý takto založený spolek bude aktivně procesně legitimován k podání žaloby. Spolky totiž mohou být mnohdy zakládány pouze účelově ke zneužití procesních práv, šikanóznímu výkonu práva a uplatňování uměle dovozaných práv, a to zejména pokud jsou založeny jen za účelem podání žaloby. Stěžovatel nemohl být dotčen na svých právech, jelikož v době vydání napadeného rozhodnutí ještě neexistoval. Navíc nebyl ani aktivně věcně legitimován, neboť pod právo na vzdělání nelze subsumovat právo na ochranu před hlukem ve školním zařízení. Stěžovatel také nemohl být aktivně procesně legitimován na základě práv, která s ochranou přírody vůbec nesouvisí.

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

Z odůvodnění:

[12] Nejvyšší správní soud se s ohledem na rozhodovací důvody napadeného usnesení městského soudu bude zabývat výhradně posouzením zákonnosti závěru, že stěžovatel nebyl v této věci oprávněn podat žalobu ke správnímu soudu. Veškeré věcné námitky týkající se důvodů, proč by žalobě mělo být vyhověno, nemohou být v této fázi řízení vypořádány.

[13] Stěžovatel se domnívá, že byl k podání žaloby aktivně procesně legitimován, a to podle § 65 s. ř. s., jehož první dva odstavce znějí:

1. *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, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
2. *Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*

[14] V projednávané věci není sporné, že stěžovatel vznikl až měsíc po vydání rozhodnutí žalovaného, které napadá.

[15] Městský soud bez bližšího zdůvodnění ve dvou odstavcích uvedl, že stěžovatel není aktivně procesně legitimován, neboť nemohl být rozhodnutím žalovaného zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, když vznikl až měsíc po dni, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci, a zároveň nebyl účastníkem správního řízení. Konkrétně soud uvedl:

„10. S ohledem na skutečnost, že žalobce vznikl až více než měsíc po dni, kdy správní rozhodnutí vydané odvolacím správním orgánem nabylo právní moci, nelze konstatovat, že mohl být tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech, neboť napadené rozhodnutí nemohlo zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti žalobce jakožto neexistující osoby, a rovněž nemohla být porušena jeho práva v řízeních předcházejících vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí. Podle názoru soudu tedy žalobce není oprávněn k podání žaloby podle ust. § 65 odst. 1 ani podle jiného z následujících ustanovení, a je tak osobou zjevně neoprávněnou k podání předmětného návrhu.

11. Pokud jde o problematiku spolků vytvořených k ochraně životního prostředí, které mohou v některých správních a posléze i soudních řízeních zastupovat veřejný zájem, v tomto ohledu se soud plně ztotožňuje s postojem žalovaného a osoby zúčastněné na řízení. Oprávnění vyplývající z ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, může náležet pouze spolkům, které mají v průběhu dotčeného správního řízení právní subjektivitu, a od toho se následně odvíjí také otázka aktivní legitimace žalobní. Vzhledem k tomu, že žalobce jako neexistující spolek nebyl a nemohl být účastníkem řízení vedeného stavebním úřadem ani řízení následně vedeného žalovaným, není oprávněn ani k podání předmětné žaloby.“

[16] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s takto zkratkovitým posouzením stěžovatelovy aktivní procesní legitimace ze strany městského soudu. Podle jeho názoru jsou závěry městského soudu částečně nezákonné a částečně nepřezkoumatelné.

[17] Podle konstantní judikatury je postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhrazen pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[18] Nejvyšší správní soud připomíná, že v minulosti tomu opravdu bylo tak, že spolky (resp. dříve občanská sdružení), jejichž posláním byla ochrana životního prostředí, mohly správní rozhodnutí napadnout pouze postupem podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy jako tzv. zájemníci, přičemž jednou z podmínek jejich aktivní procesní legitimace bylo předchozí účastenství ve správním řízení, a v soudním řízení mohly uplatnit pouze procesní námitky. Tato judikatura se však postupem času změnila, a to s ohledem na Aarhuskou úmluvu i na změny v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

[19] Dle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy *každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*. Aarhuská úmluva se stala součástí ujednání práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady 2005/370/ES, a ačkoliv nemá přímý účinek, je nutné ji použít jako interpretační pramen i při výkladu vnitrostátního práva v souladu s jejím zněním.

[20] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na stěžejní nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, který ekologickým spolkům umožnil domáhat se ochrany svých hmotných práv. V něm Ústavní soud přehodnotil svůj dlouholetý názor o nezpůsobilosti právnických osob být nositeli ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a uznal, že fyzické osoby mohou toto právo realizovat i prostřednictvím spolků. Nález reflektoval znění Aarhuské úmluvy, když podstatně rozšířil možnost spolků domáhat se soudní ochrany. V důsledku toho, že ekologické spolky byly dříve odkázány na legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s., mohly namítat pouze zkrácení svých procesních práv, přestože často současně napadaly i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 1. 2018, čj. 2 As 328/2016-96, nebo ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295). Citovaný nález podstatně změnil dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a umožnil ekologickým spolkům namítat i porušení hmotných práv.

[21] Ačkoliv výše uvedený nález pojednával o aktivní procesní legitimaci spolku v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, judikatura Nejvyššího správního soudu závěry v něm obsažené následně aplikovala i na posuzování aktivní legitimace ekologických spolků při podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (viz rozsudek čj. 1 As 13/2015-295).

[22] Na tuto judikaturu navazuje judikatura, která reflektuje také zákonné změny. Zákodárce se rozhodl zákonem č. 225/2017 Sb., který novelizoval zákon o ochraně přírody a krajiny, vyloučit spolky ze správních řízení, přičemž tato úprava obstála i před Ústavním soudem (nálezy ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb.). Ústavní soud však současně potvrdil, že pokud se spolky cítí být na svých právech zkráceny, mohou žalovat dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (bod 84 uvedeného nálezu). Je nepochybné, že tak tomu bude, pokud jsou dotčena práva jejich členů, což bude typicky při místní zakotvenosti spolku, přičemž vliv může mít i šíře dopadů záměru či význam chráněných hodnot.

[23] Z výše uvedeného plyne, že v důsledku zákonné změny provedené zákonem č. 225/2017 Sb. ekologickým spolkům nenáleží účast v řízení podle stavebního zákona na základě zmocnění v zákoně o ochraně přírody a krajiny. I kdyby tedy stěžovatel právně existoval již v průběhu správního řízení, nemohl by se jej zúčastnit. Nicméně ekologické spolky mohou správní rozhodnutí následně napadnout žalobou u správního soudu, a to podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy bez povinnosti být předtím účastníkem správního řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 16 rozsudku ze dne 31. 1. 2019, čj. 2 As 250/2018-68, spolek je oprávněn svou aktivní legitimaci

odvozovat z § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud tvrdí, že mu náleží subjektivní práva, která jsou daným zásahem dotčena. Nemusí jít pouze o vlastnické právo nebo jiná věcná práva člena spolku, připouští se i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (aniž by bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže má tvrzený zásah důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje (rozsudek čj. 3 As 126/2016-38). Nemusí se tedy vždy jednat pouze o spolky „ekologické“, ale lze si představit i jiné, které mohou být konkrétním záměrem dotčeny, například spolky zahrádkářské apod. (k tomu srov. nález sp. zn. I. ÚS 59/14 nebo např. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2015, čj. 2 As 49/2013-109). V rozsudku ze dne 5. 10. 2017, čj. 7 As 303/2016-42, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná*“.

[24] Pod vlivem výše uvedeného nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 a pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu je dnes na spolky pohlíženo jako na rovnocenné subjekty práva bránící společné zájmy občanů, kterým podle tohoto nálezu „*nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny*“. Záměr související s životním prostředím tak může, vyjma osob fyzických, zasáhnout i do právní sféry právnických osob, a dotknout se tak jejich subjektivních práv (kromě vlastnických práv zejména práva na příznivé životní prostředí).

[25] V tomto kontextu proto není rozhodující pouze to, zda spolek vznikl před zahájením správního řízení, v jeho průběhu či po jeho ukončení, pokud ovšem podá žalobu v zákonné lhůtě. Zároveň je limitován rozsahem a předmětem své činnosti a vázán místní dotčeností.

[26] Možnost spolku bránit právo na příznivé životní prostředí není samozřejmě bezbřehá. Ústavní soud již v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 konstatoval, že „*aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic*“. Zásadní je tedy právě dotčenost členů spolku. Krom toho, jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku čj. 1 As 13/2015-295, „*hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námítky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně*“.

[27] Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku čj. 3 As 126/2016-38, je zároveň třeba posoudit, zda spolek neuplatňuje svá práva šikanózně, s cílem jejich zneužívání, neboť „*tento závěr přirozeně neznamená automatickou povinnost připustit účastenství v případě jakéhokoliv ad hoc později založeného spolku. Vždy je třeba v souladu s kritérii dovozenými Ústavním soudem hodnotit vztah spolku (jeho členů a činnosti) k předmětu regulace, co do jeho opravdovosti, neboť si lze v krajních případech představit i postupy spočívající v zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládáných ad hoc až v průběhu procesu vedoucího k přijetí sporného opatření obecné povahy či povolení sporného záměru, nebo dokonce ex post jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu. Nelze však a priori každý ad hoc vzniklý spolek ze soudní ochrany vyřadit, zejména když dostatečné časové a místní sepectí s předmětem regulace lze vysledovat u jeho členů, kteří by pouze na základě volby právem připuštěné cesty společného výkonu práv prostřednictvím právnické osoby neměli o soudní ochranu své právní sféry přijít*“.

[28] Městský soud se ovšem vůbec nezabýval možnou dotčeností členů spolku napadeným stavebním povolením ani konkrétní povahou stěžovatele a jeho posláním, které má podle stanov spočívat rovněž v ochraně životního prostředí. Z lakonického odůvodnění městského soudu není zřejmé, zda stěžovatele považuje za ekologický spolek, či nikoliv, a jaké důvody ho k tomuto závěru vedly. Městský soud výslovně nezmínil žádné z výše uvedených rozhodnutí a není zřejmé, na základě čeho dospěl k závěru, který v bodech 10 a 11 svého usnesení učinil.

[29] Tvrzení městského soudu, podle kterého nemohl být stěžovatel dotčen na svých veřejných subjektivních právech, tak na základě výše citované judikatury samo o sobě neobstojí. Obdobně neobstojí jeho tvrzení,

že aktivní procesní legitimaci stěžovatele vylučuje okolnost, že nebyl účastníkem správního řízení. Jak Nejvyšší správní soud upozornil výše, z jeho dosavadní judikatury a judikatury Ústavního soudu vyplývá, že (ekologické) spolky mohou, při splnění výše uvedených podmínek, podat proti správnímu rozhodnutí žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoliv nebyly účastníky správního řízení. Je třeba také připomenout, shodně jako Nejvyšší správní soud učinil v bodě 46 rozsudku čj. 2 As 250/2018-68, v reakci na podobně lakonické odmítnutí žaloby jiného spolku, že „*právo na přístup k soudu je ústavně chráněno (čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod), proto jeho odepření musí být podloženo a důvody pro ně nepochybné*“. Usnesení městského soudu tímto pohledem neobstojí.

[30] Ve světle výše uvedeného nyní městský soud znovu posoudí stěžovatelovu aktivní procesní legitimaci. Nejprve si proto městský soud musí ujasnit, zda se jedná o spolek, kterému na základě výše citované judikatury může svědčit aktivní procesní legitimace z pohledu jeho poslání. Následně městský soud zhodnotí, zda stěžovatel a jeho činnost splňují požadavky judikatury na místní zakotvenost, možné dotčení práv a rovněž zda se v jeho případě nejedná o snahu zneužití procesních práv (viz výše bod [27]). Městský soud si rovněž v rámci posouzení místní zakotvenosti ujasní vztah členů spolku ke stavebnímu záměru, tedy nakolik se prostřednictvím spolku brání jednotlivé oprávněné fyzické osoby ve smyslu bodu 25 nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14: „*Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.*“ V neposlední řadě se městský soud musí rovněž vypořádat s tím, zda žalobce plausibilně tvrdí dotčení na svých právech.

4596

Kompetenční spory: věcná příslušnost služebního funkcionáře k rozhodnutí o nároku příslušníka bezpečnostního sboru po jeho přechodu k jinému sboru či zániku služebního poměru

k § 1 odst. 3 a § 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

K rozhodnutí o nároku příslušníka bezpečnostního sboru je věcně příslušný (§ 1 odst. 3 ve spojení s § 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů) služební funkcionář toho bezpečnostního sboru, jehož byla daná osoba příslušníkem v okamžiku vzniku tohoto nároku. Není rozhodné, že v době uplatnění nároku je tento příslušník ve služebním poměru u jiného bezpečnostního sboru, či že služební poměr příslušníka již zanikl.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2024, čj. Komp 3/2023-29)

Prejudikatura: č. 339/2004 Sb. NSS, č. 2557/2012 Sb. NSS, č. 3774/2018 Sb. NSS, č. 3867/2019 Sb. NSS a č. 4357/2022 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 139/2020 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 1/19).

Věc: Ministerstvo spravedlnosti proti Ministerstvu vnitra, za účasti L. G., o určení příslušnosti mezi ústředními správními úřady.

Osoba zúčastněná na řízení byla příslušníkem Vězeňské služby. K její žádosti ji příslušný služební funkcionář ke konci června 2020 odvolal ze služebního místa strážného ve Věznicí Karviná a současně ji převedl do personální pravomoci jiného bezpečnostního sboru, konkrétně Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje.

V lednu 2022 se osoba zúčastněná na řízení obrátila na ředitele Věznice Karviná s návrhem na zahájení řízení o zaplacení finanční částky za hodiny odpracované v rámci služebního poměru příslušníka Vězeňské služby dle § 60 zákona o služebním poměru. Ředitel Věznice Karviná tento návrh přípisem postoupil řediteli Krajského

ředitelství policie Moravskoslezského kraje s tím, že k jeho vyřízení není příslušný, protože k datu podání návrhu již osoba zúčastněná na řízení nebyla příslušníkem Vězeňské služby, ale příslušníkem Policie České republiky.

Poté náměstek ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu požádal policejního prezidenta o vyslovení souhlasu s vrácením věci podle § 12 správního řádu. Policejní prezident si vyžádal stanovisko Ministerstva vnitra, odboru bezpečnostní politiky, a s vrácením věci vyslovil souhlas. Návrh byl proto poté vrácen zpět řediteli Věznice Karviná.

Ten však návrh dále postoupil generálnímu řediteli Vězeňské služby s tím, že se nepovažoval za věcně příslušného k jeho vyřízení. Generální ředitel následně ze stejných důvodů postoupil návrh ministru spravedlnosti. Ministr spravedlnosti se znovu dotázal na stanovisko ředitele odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra, ten však setrval na názoru, že příslušným služebním funkcionářem ve věci návrhu osoby zúčastněné na řízení je ředitel Věznice Karviná.

Ministr spravedlnosti postoupil návrh ministrovi vnitra jako nadřízenému služebnímu funkcionáři policejního prezidenta a zároveň vedoucímu ústředního správního úřadu ve smyslu § 133 správního řádu, neboť se necítil být věcně příslušný k jeho vyřízení. Ministr vnitra návrh vrátil ministru spravedlnosti s tím, že k jeho vyřízení též není věcně příslušný.

Žalobce podal k Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu podle § 97 odst. 1 písm. c) a odst. 3 s. ř. s. Uvedl, že na základě zákona o služebním poměru je příslušník ve služebním poměru k České republice. K vedení řízení s příslušníkem je vždy příslušný jeho nadřízený služební funkcionář, který jedná a rozhoduje jménem státu. Nic jiného přitom ze zákona nevyplývá, žalobce proto byl přesvědčen, že příslušným služebním funkcionářem k vedení řízení ve věcech služby je funkcionář toho bezpečnostního sboru, u kterého je příslušník aktuálně ve službě. V tomto případě byl proto příslušný služební funkcionář působící u Policie České republiky. Žalobce se domníval, že pokud by ve věci rozhodl „původní“ služební funkcionář Vězeňské služby, což ovšem zákon o služebním poměru nepředpokládá, jednalo by se o rozhodnutí nicotné pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti.

Žalobce upozornil na to, že případů obdobných návrhu osoby zúčastněné na řízení přibývá, jde proto o otázku širšího významu, v níž je třeba postupovat jednotně a v souladu se zásadou rovnosti přístupu ke všem příslušníkům. Pravomoc služebního funkcionáře nelze dovozovat z povahy řešené věci, jak tvrdil žalovaný, protože státní moc lze uplatňovat jen způsoby a v případech stanovených zákonem. V daném sporu však ministr spravedlnosti ani jemu podřízený služební funkcionáři nejsou k vyřízení věci příslušní, naopak o návrhu osoby zúčastněné na řízení měl rozhodnout služební funkcionář podřízený ministrovi vnitra, případně po postoupení věci sám ministr vnitra.

Dále žalobce podotkl, že k přechodům příslušníků dochází i mezi jednotlivými složkami v rámci jednoho bezpečnostního sboru, přičemž vždy rozhoduje aktuální nadřízený služební funkcionář, nikoli funkcionář bývalý.

Rovněž se věnoval přípustnosti kompetenční žaloby. Připustil, že původně spor vyvstal mezi ředitelem Věznice Karviná a ředitelem Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje. Domníval se však, že byly splněny podmínky pro rozhodnutí ministra jako příslušného služebního funkcionáře. Ministru spravedlnosti byl totiž návrh předložen k rozhodnutí generálním ředitelem Vězeňské služby, a to analogicky podle § 133 odst. 1 správního řádu. Ministr spravedlnosti, nikoli ministerstvo, je přitom nadřízeným služebním funkcionářem generálního ředitele Vězeňské služby. Existence záporného kompetenčního sporu byla zřejmá z toho, že pravomoc rozhodnout o návrhu osoby zúčastněné na řízení popírali jak služební funkcionáři Vězeňské služby, tak Policie České republiky (včetně ministra vnitra). Žalobce též odkázal na to, že stranami kompetenčního sporu jsou ústřední správní úřady, přičemž ministr spravedlnosti (a obdobně i ministr vnitra) zastupuje ústřední správní úřad navenek. Ministr spravedlnosti je podle § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru věcně příslušným služebním funkcionářem ve věcech příslušníků Vězeňské služby, ministr vnitra je věcně příslušným služebním funkcionářem ve věcech příslušníků Policie České republiky. Přímo sám ústřední správní úřad (ministerstvo) tedy formálně ve věci nerozhoduje, ale s ohledem na speciální zákonnou úpravu jedná jeho vedoucí (ministr) v postavení služebního funkcionáře. Podle žalobce jsou však „*důsledky pro systém*“ v obou případech totožné.

S ohledem na výše uvedené žalobce navrhol, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušným k vyřízení návrhu osoby zúčastněné na řízení je ministr vnitra jako příslušný služební funkcionář a vedoucí ústředního správního úřadu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve k její přípustnosti uvedl, že bezpečnostní sbor nemůže být podle dosavadní judikatury stranou kompetenčního sporu ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože postrádá požadované postavení ústředního správního úřadu. Kládl si však otázku, zda lze pravomoc Nejvyššího správního soudu k řešení daného kompetenčního konfliktu založit postupem podle § 133 odst. 1 správního řádu, což je ustanovení, které se vztahuje na situace, v nichž nelze věcnou příslušnost správního orgánu vůbec určit. Negativní kompetenční spor mezi správními orgány přitom upravuje § 133 odst. 4 správního řádu.

Dále se žalovaný věnoval otázce svojí pasivní legitimace. Nepopíral, že s poukazem na § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru je ministr vnitra služebním funkcionářem. Zároveň však upozornil na to, že ve věcech služebního poměru policistů primárně jedná a rozhoduje policejní prezident. Ministr vnitra je služebním funkcionářem pouze ve specifických situacích, například v řízení o služebním poměru policejního prezidenta. V případě řadových policistů ministr vnitra služebním funkcionářem není. Jestliže se žalovaný vyjadřoval k záležitostem, které se týkaly osoby zúčastněné na řízení a jejího návrhu, činil tak pouze jako gestor zákona o služebním poměru. K tomu dále poznamenal, že se připravuje novela tohoto zákona, konkrétně nový § 40a, který bude detailně řešit přechod příslušníka mezi bezpečnostními sbory a jeho právní následky. Součástí nové úpravy bude i výslovná klauzule, dle níž bude služebně-právní práva a povinnosti u přecházejícího příslušníka nadále plnit dosavadní sbor a řízení o nich zásadně povede služební funkcionář původního sboru.

K věci samé žalovaný nejprve poukázal na podobnost služebního poměru, který má veřejnoprávní povahu, se soukromoprávním pracovním poměrem. Tuto podobnost dříve uznal i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. V tomto směru není postavení příslušníků bezpečnostních sborů výjimečné oproti jiným zaměstnancům státu. V případě osoby zúčastněné na řízení nejde jen o procesní otázku, který orgán o jejím návrhu povede řízení, ale i o to, kdo jí dluží část služebního příjmu a kdo má dlužnou částku ze svých mzdových prostředků zaplatit. Žalovaný zdůraznil, že pro řádné posouzení nároku osoby zúčastněné na řízení je třeba zhodnotit, zda v rozhodné době vykonávala službu, resp. co bylo její náplní. K tomu je nutné zkoumat detaily této služby u příslušného bezpečnostního sboru a na konkrétním služebním místě. To ovšem není úkolem Policie České republiky, ale právě Vězeňské služby, u které byla osoba zúčastněná na řízení v rozhodné době ve služebním poměru.

Podobný postoj podle žalovaného zastává i Nejvyšší správní soud, který v minulosti ve věci příslušníka Celní správy konstatoval, že služební funkcionář Celní správy není příslušný rozhodovat o nárocích, které s celní správou nesouvisí (srov. rozsudek ze dne 30. 8. 2018, čj. 2 As 401/2017-55). Ačkoli se tedy služební poměry příslušníků bezpečnostních sborů řídí stejným zákonem, není možné odhlížet od toho, že jednotlivé bezpečnostní sbory mají jiné poslání, úkoly, rozpočtové kapitoly apod. Cílem prostupnosti mezi jednotlivými sbory je především zjednodušení procedur souvisejících s přijímáním a ustanovováním příslušníků, nikoli přesunování odpovědnosti za „*služební dluhy a pohledávky*“ z jednoho sboru na druhý. Žalovaný podotkl, že služební funkcionáři zcela běžně rozhodují o právech a povinnostech osob, jejichž služební poměr již skončil.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě nejprve poukázala na to, že u správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu, je vedena celá řada sporů o zaplacení neoprávněně odečtených přestávek na jídlo a odpočinek dle § 60 zákona o služebním poměru, a to za období od roku 2013 až do současnosti. Upozornila, že tyto spory vedou řadoví příslušníci Vězeňské služby zařazení na nejnižších služebních postech, tedy na odděleních výkonu vazby a trestu. Pro pochopení těchto sporů je nezbytná podrobná znalost chodu služební činnosti ve věznicích v České republice. Podle názoru osoby zúčastněné na řízení je tedy logické, aby o jejím nároku rozhodovaly orgány Vězeňské služby, spadající pod resort Ministerstva spravedlnosti, nikoli orgány jiného ministerstva (tj. Ministerstva vnitra), které nemají o služební činnosti ve věznicích žádné povědomí. Jinými slovy, konkrétní pochybení na čerpání přestávek na jídlo a odpočinek by měla řešit ta složka, u které byla osoba zúčastněná na řízení v rozhodnou dobu ve služebním poměru a která takové pochybení zavinila. Ministerstvo spravedlnosti by proto nemělo přesouvat odpovědnost na jiný resort. Je to právě Vězeňská služba, která má o dané problematice „*nejzásadnější vědomosti a důkazy*“.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušný rozhodnout o návrhu osoby zúčastněné na řízení je ředitel Věznice Karviná.

Z odůvodnění:

IVa. K přípustnosti kompetenční žaloby

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s., který je definován třemi prvky (předpoklady). Zaprvé zde musí být vedeno řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Zadruhé, správní orgány si buď osobují pravomoc o věci rozhodnout (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – kladný kompetenční spor), nebo naopak popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí ve věci (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – záporný kompetenční spor). Zatřetí, těmito správními orgány musejí být subjekty vymezené v § 97 odst. 1 s. ř. s., a to pouze v tam uvedených kombinacích (usnesení NSS ze dne 29. 3. 2013, čj. Komp 3/2012-49).

[18] Nejvyšší správní soud především vychází z toho, že v nynější věci lze uvažovat jen o kompetenčním sporu mezi ústředními správními úřady navzájem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Aplikace § 97 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s. nepřichází do úvahy, neboť obě tato ustanovení odkazují na spory správního úřadu s orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy, resp. mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem.

[19] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v daném případě žalobce i žalovaný sami sebe označili v žalobě, resp. ve vyjádření k žalobě, nikoli jako „ministerstvo“ (spravedlnosti, resp. vnitra), ale jako „ministr“ (spravedlnosti, resp. vnitra). Usilují o vyslovení pravomoci rozhodnout o návrhu nikoliv pro ministerstvo jako ústřední správní úřad, ale pro ministra spravedlnosti, resp. ministra vnitra, kteří mají o věci rozhodovat jako „nejvyšší“ služební funkcionáři podle § 2 zákona o služebním poměru ve spojení s analogickou aplikací § 133 správního řádu.

[20] Z průběhu řízení je však patrné, že vlastní kompetenční spor vznikl v rámci dvou bezpečnostních sborů: Vězeňskou službou (konkrétně ředitelem Věznice Karviná jako služebním funkcionářem) na straně jedné a Policií České republiky (konkrétně náměstkem ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu) na straně druhé. Věc byla postoupena k rukám ministra spravedlnosti s využitím poměrně volné analogie dle § 133 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.*

[21] Je zjevné, že při aplikaci výše uvedeného ustanovení si příslušní služební funkcionáři dosadili namísto pojmu „ústřední správní úřad“ pojem „nejvyšší služební funkcionář“, jímž je pro bezpečnostní sbor Vězeňské služby ministr spravedlnosti a pro Policii České republiky ministr vnitra. To zjevně učinili v důsledku zvláštní úpravy zákona o služebním poměru, kde v roli správních orgánů nevystupují „úřady“ (jako instituce), ale „služební funkcionáři“ (jako správní orgány personálního typu).

[22] Nejvyšší správní soud již v minulosti obdobný kompetenční spor přijal k meritornímu posouzení. Ve věci sp. zn. Komp 3/2017 rozhodoval pozitivní kompetenční konflikt ve věci státní služby mezi žalobcem – Českým statistickým úřadem, a žalovaným – Ministerstvem vnitra o tom, kdo je příslušný rozhodnout o oprávněném prostředku proti rozhodnutí předsedkyně Českého statistického úřadu o platu. Jakkoli se tehdy jako účastníci řízení označily ústřední správní úřady, reálně se jednalo o kompetenční spor mezi služebními funkcionáři – předsedou Českého statistického úřadu na straně jedné a náměstkem ministra vnitra pro státní službu na straně druhé. V rozsudku ze dne 10. 7. 2018, čj. Komp 3/2017-34, č. 3774/2018 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že *„soud si je vědom toho, že v daném případě žalobce i žalovaný usilují o vyslovení pravomoci rozhodnout o oprávněném prostředku nikoliv přímo pro sebe, ale pro předsedu žalobce, respektive náměstka ministra vnitra pro státní službu, kteří mají o věci rozhodovat jako služební orgány podle zákona o státní službě. Ani tato skutečnost však nebrání soudu kompetenční spor věcně rozhodnout.“* Poukázal též na to, že *„soud již ve své minulých rozhodovací praxi dospěl k závěru, že může rozhodnout o pravomoci vydat rozhodnutí i ve vztahu k takovému správnímu orgánu, který není a ani nemůže být účastníkem kompetenčního sporu, jelikož není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c)*

s. ř. s. *Vycházel přitom z toho, že dospěje-li k závěru, že pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v kompetenční žalobě má správní orgán, který není žalobcem ani žalovaným, ale je některému z nich organizačně podřízen, soud rozsudkem uloží povinnost rozhodnout v dané věci přímo tomuto správnímu orgánu (viz rozsudek ze dne 4. 8. 2011, čj. Komp 5/2010-35, č. 2557/2012 Sb. NSS, bod 53). Obdobné úvahy samozřejmě platí i tehdy, je-li správní orgán jinak součástí organizační struktury účastníka řízení o kompetenční žalobě.*“

[23] Na rozdíl od věci sp. zn. Komp 3/2017 se v nynější věci účastníci řízení označili v žalobě i ve vyjádření k žalobě jako ministr (spravedlnosti, resp. vnitra) a nikoli jako ministerstvo (spravedlnosti, resp. vnitra). Toto označení účastníci zvolili s ohledem na specifickou úpravu zákona o služebním poměru, jak je uvedeno již výše. Při posouzení, zda je v projednávané věci dán kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., je nutné tato specifika zohlednit. Nejvyšší správní soud vychází z toho, že samotný ministr není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jelikož není jako ústřední správní úřad označen zákonem (usnesení ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004-70, č. 339/2004 Sb. NSS). Dle Nejvyššího správního soudu však nelze odhlédnout od skutečnosti, že ministři (spravedlnosti, resp. vnitra) jsou součástí organizační struktury ministerstev (spravedlnosti, resp. vnitra), stojí v jejich čele, jednájí jejich jménem a jejich kompetence se odvíjejí od působnosti těchto ministerstev. Funkce ministra, jakož i jeho postavení jako služebního funkcionáře ve smyslu zákona o služebním poměru, je tak neoddělitelně spjata s jeho zařazením do organizační struktury daného ministerstva. I pokud by podání učinilo ministerstvo (spravedlnosti, resp. vnitra), fakticky by je jeho jménem mohl učinit ministr (spravedlnosti, resp. vnitra). Tato vzájemná spjatost ministerstev jako ústředních správních úřadů s ministry jako (mimo jiné) služebními funkcionáři vede zdejší soud k tomu, že i přes nesprávné označení stran kompetenčního sporu v žalobě a vyjádření k ní je v projednávané věci dán kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nikoli však mezi ministry (spravedlnosti, resp. vnitra), ale mezi ministerstvy (spravedlnosti, resp. vnitra) jako ústředními správními úřady, které popírají pravomoc vydat rozhodnutí pro správní orgány, které jsou jim organizačně podřízeny – pro ředitele Věznice Karviná, resp. náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu (již výše zmíněný rozsudek čj. Komp 3/2017-34 a rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2011, čj. Komp 5/2010-35, č. 2557/2012 Sb. NSS).

[24] Předmětem nyní projednávané žaloby je přitom záporný kompetenční spor, kdy „*první správní orgán má za to, že není dána jeho pravomoc rozhodnout v určité věci, je zde dána pravomoc druhého správního orgánu, a tento závěr jasně vyjádří v určitém správním aktu, kdežto naopak druhý správní orgán vychází z toho, že je dána pravomoc prvního orgánu*“ (usnesení NSS ze dne 24. 4. 2009, čj. Komp 3/2009-11). (...)

IVb. Relevantní právní úprava a judikatura

[26] Na postavení osoby zúčastněné na řízení jako příslušníka bezpečnostního sboru dopadá úprava zákona o služebním poměru. Podle § 1 odst. 3 tohoto zákona *příslušník je ve služebním poměru k České republice. Práva a povinnosti České republiky vůči příslušníkovi plní příslušný bezpečnostní sbor. Podle § 2 odst. 1 téhož zákona ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.*

[27] Zákonná úprava naopak výslovně neupravuje pravidlo v situaci, kdy (a) příslušník bezpečnostního sboru (zde osoba zúčastněná na řízení) změnil působení mezi bezpečnostními sbory (zde nejprve ve Vězeňské službě, poté v Policii České republiky) a (b) domáhá se určitého plnění za trvání služebního poměru v rámci druhého bezpečnostního sboru, přičemž (c) tvrzený nárok vznikl během služebního poměru k prvnímu bezpečnostnímu sboru.

[28] Co se týče relevantní judikatury, Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, se v minulosti opakovaně zabýval kompetenčními spory příslušníků bezpečnostních sborů, kteří vůči státu uplatňovali různé nároky, které vznikly za trvání služebního poměru. Přitom se nezabýval tím, zda služební poměr příslušníka stále trvá a případně zda je příslušník ve služebním poměru stále u téhož bezpečnostního sboru. Je tak zřejmé, že otázku trvání služebního poměru u (téhož) bezpečnostního sboru nepovažoval zvláštní senát za relevantní. Pokud byly splněny další zákonné podmínky, neměl zvláštní senát, bez ohledu na případné ukončení služebního poměru či převedení příslušníka k jinému bezpečnostnímu sboru, pochybnosti, že pro rozhodování těchto sporů bude příslušný služební

funkcionář toho kterého sboru. Z toho je patrné, že – byť implicitně – zvláštní senát vycházel z premisy, že **věcná příslušnost služebního funkcionáře není závislá na trvání služebního poměru ve vztahu k bezpečnostnímu sboru** (usnesení zvláštního senátu ze dne 23. 5. 2023, čj. Konf 23/2021-30).

[29] Ústavní soud se v nálezu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, č. 139/2020 Sb. ÚS, zabýval otázkou odpovědnosti za škodu dle § 98 zákona o služebním poměru. Uvedl, že „*obecná odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru předpokládá, že škoda příslušníkovi vznikla při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby*“. Z kontextu je přitom patrné, že i v této věci měl Ústavní soud na mysli odpovědnost toho bezpečnostního sboru, v němž příslušník vykonával službu.

[30] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal příhodně na rozsudek čj. 2 As 401/2017-55. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud posuzoval (mimo jiné) situaci, kdy se žalobce – příslušník Celní správy – domáhal přiznání nároku na opětující se plnění spočívající v nevyplacené části základního tarifu náležitějšího pro služební hodnost rada a v nevyplaceném zvláštním příplatku, včetně úroků z prodlení, od 1. 4. 2013, tedy od plánovaného obsazení volného služebního místa ve služební hodnosti rada na Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování. Jednalo se tedy o situaci, kdy příslušník přiřazený k jednomu bezpečnostnímu sboru (Celní správě) uplatňoval v rámci tohoto sboru nárok, který vznikl v rámci služby u bezpečnostního sboru jiného (Policie České republiky). Na tomto půdorysu Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru vzniká k České republice a že práva a povinnosti České republiky vůči příslušníkovi plní příslušný bezpečnostní sbor (§ 1 odst. 3 věty první a druhá zákona o služebním poměru). Nicméně každý bezpečnostní sbor je zákonem pojímán jako relativně samostatná entita uvnitř státu, v níž je vykonávána působnost příslušných služebních funkcionářů zásadně jen „dovnitř“ daného konkrétního bezpečnostního sboru, a nikoli „křížově“, tj. v záležitostech jiného bezpečnostního sboru než toho, jehož služební funkcionář rozhoduje.*“

[31] Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 401/2017-55 nepřivěděl tehdejší argumentaci stěžovatele (příslušníka bezpečnostního sboru), že věcně příslušným k projednání jeho nároku (odvíjejícího se od jednání jiného bezpečnostního sboru) je právě ten bezpečnostní sbor, u něhož je aktuálně stěžovatel příslušníkem. Nejvyšší správní soud naopak v tomto rozsudku čj. 2 As 401/2017-55 aproboval závěr Městského soudu v Praze vyslovený v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 3 Ad 10/2015-91, č. 3867/2019 Sb. NSS. Městský soud v tomto rozsudku uzavřel, že ten, kdo stojí v čele bezpečnostního sboru, jedná a rozhoduje jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků tohoto bezpečnostního sboru vždy jen ve vztahu k tomuto bezpečnostnímu sboru. Dále uvedl, že neplatí bez dalšího, že za případné pochybení jednoho bezpečnostního sboru odpovídá jiný bezpečnostní sbor, ve kterém dotčená osoba jako jeho příslušník vykonává službu.

[32] Nejvyšší správní soud upozorňuje také na věc sp. zn. Konf 7/2021. Tehdejší spor se týkal vydání bezdůvodného obohacení, spočívajícího ve vyplacení nesprávné výše platu zaměstnanci České správy sociálního zabezpečení, přičemž i v tehdejší případě byl zaměstnanec (podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě) v okamžiku uplatnění nároku již zaměstnancem jiného služebního úřadu. Česká správa sociálního zabezpečení podala žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 4, který řízení usnesením ze dne 13. 10. 2020, čj. 32 C 179/2020-15, zastavil s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena České správě sociálního zabezpečení. Městský soud, jako soud odvolací, se v usnesení ze dne 22. 1. 2021, čj. 23 Co 415/2020-35, ztotožnil se závěrem Obvodního soudu pro Prahu 4. Mimo jiné dospěl k závěru, že „*na povaze tohoto vztahu nemůže ničeho změnit ani pozdější zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo (u jiného služebního úřadu) či ukončení výkonu státní služby, neboť vždy jde o věc jeho odměňování v rámci služebního poměru v té konkrétní podobě, jaká tu byla v době vzniku nároku na plat (resp. výplaty vyšší částky platu). K rozhodnutí je proto příslušný ten služební orgán, jehož příslušnost byla dána na počátku (v době vzniku nároku), a který je podle § 10 odst. 2 zákona o státní službě příslušný k rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Tato jeho pravomoc je založena existencí samotného služebního poměru a nezaniká či nepřenáší se v důsledku přeražení státního zaměstnance k jinému služebnímu úřadu ani ukončením služebního poměru, stejně jako se změnou těchto okolností nemění ani povaha předmětných práv a povinností.*“ Česká správa sociálního zabezpečení po postoupení věci podala návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Zvláštní senát usnesením ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30, č. 4357/2022 Sb. NSS, rozhodl, že příslušným k vydání rozhodnutí ve věci je správní orgán. Současně konstatoval, že „*řešení otázky, který konkrétní správní orgán*

je příslušný ve věci rozhodnout, není v kompetenci zvláštního senátu. Ten přitom respektuje, že rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 4 a Městského soudu v Praze byla věc postoupena České správě sociálního zabezpečení (žalobkyni) jako služebnímu orgánu, který jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru.“

[33] Také městský soud ve výše citovaném usnesení čj. 23 Co 415/2020-35 tedy dospěl k závěru, že přerazení zaměstnance k jinému služebnímu úřadu nemá vliv na příslušnost služebního orgánu původního služebního úřadu rozhodnout o nároku, který vznikl v době trvání služebního poměru u původního služebního úřadu. Přestože se výše uvedené závěry vztahovaly ke služebnímu poměru dle zákona o státní službě, lze je aplikovat také na řízení týkající se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů podle zákona o služebním poměru. Ani zákon o státní službě totiž blíže neupravuje postup pro případy, kdy k uplatnění nároku majícího původ ve služebním poměru u jednoho služebního úřadu dojde v době, kdy je státní zaměstnanec již ve služebním poměru u jiného služebního úřadu (viz § 10 odst. 2 zákona o státní službě, jenž stanoví, že *služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru*).

[34] Je tedy zřejmé, že dle výše uvedených judikatury bezpečnostní sbor, resp. příslušní služební funkcionáři mohou konat jen „dovnitř“ toho kterého bezpečnostního sboru. Jednáním „dovnitř“ bezpečnostního sboru přitom nelze rozumět jednání výlučně vůči osobám, které jsou aktuálně příslušníky daného bezpečnostního sboru, a to ve všech věcech těchto příslušníků; tedy i ve věcech vztahujících se k jejich službě v jiných bezpečnostních sborech. Naopak je třeba je chápat tak, že bezpečnostní sbor, resp. služební funkcionář je oprávněn jednat ve všech věcech týkajících se tohoto bezpečnostního sboru, a to včetně nároků majících původ ve služebním poměru u tohoto bezpečnostního sboru, přestože se nárok týká osoby, která již (v okamžiku uplatnění nároku) příslušníkem daného bezpečnostního sboru není.

IVc. Tzv. průchodnost služebního poměru a její význam pro nyníjší věc

[35] Žalobce odkazuje na tzv. průchodnost služebních poměrů a namítá, že příslušným k rozhodnutí v posuzované věci by měl být služební funkcionář bezpečnostního sboru, u něhož je příslušník v okamžiku uplatnění nároku ve služebním poměru, a to právě „*v duchu smyslu a účelu principu tzv. průchodnosti služebního poměru*“. Průchodnost služebních poměrů je zajišťována § 20 zákona o služebním poměru, který upravuje postup při ustanovování příslušníků na volná služební místa, včetně obsazování služebních míst příslušníky jiných bezpečnostních sborů. Účelem průchodnosti služebních poměrů je tedy umožnění co nejjednoduššího a nejplynulejšího „volného pohybu“ příslušníků mezi služebními místy v rámci jednoho bezpečnostního sboru nebo mezi různými bezpečnostními sbory. K zabezpečení aplikace § 20 zákona o služebním poměru a k zajištění průchodnosti služebních poměrů vede Ministerstvo vnitra dle § 3 zákona o služebním poměru evidenci volných služebních míst v bezpečnostních sborech a evidenci údajů o příslušnících bezpečnostních sborů zařazených v záloze, odvolaných ze služebního místa a o příslušnících, kteří požádali o převedení na jiné služební místo. Důvodová zpráva k § 3 zákona o služebním poměru výslovně uvádí: „*Aby byla zabezpečena ‚průchodnost‘ příslušníků mezi jednotlivými bezpečnostními sbory, povede Ministerstvo vnitra informace o volných služebních místech v bezpečnostních sborech a o příslušnících zařazených v záloze pro přechodně nezařazené*“.

[36] Rozhodnutí o nároku příslušníka služebním funkcionářem bezpečnostního sboru, u něhož již příslušník nadále není ve služebním poměru, není v rozporu s účelem a smyslem tzv. průchodnosti služebních poměrů. Určení věcné příslušnosti služebního funkcionáře k rozhodnutí o nároku (bývalého) příslušníka se možnosti plynule přecházet mezi služebními místy v různých bezpečnostních sborech nikterak nedotýká.

[37] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že také městský soud v rozsudku čj. 3 Ad 10/2015-91 konstatoval, že „*ten, kdo stojí v čele bezpečnostního sboru, jedná a rozhoduje jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků tohoto sboru a jen ve vztahu k tomuto sboru včetně posuzování případně požadované náhrady škody podle § 98 zákona o služebním poměru u příslušníků bezpečnostních sborů. Jinými slovy, resp. slovy napadeného rozhodnutí služební funkcionář jednoho bezpečnostního sboru nemůže rozhodovat o věcech služebního poměru příslušníka jiného bezpečnostního sboru, jedině s výjimkou věcí v rámci naplnění principu tzv. průchodnosti služebních poměrů ve smyslu § 20 zákona o služebním poměru.*“ Žalobce na tuto pasáž odkazuje a dodává, že „*právě o přesun tzv. průchodnosti mezi bezpečnostními sbory se v tomto případně jedná*“.

[38] Z citovaného rozsudku městského soudu nicméně nevyplývá, že by v případě přesunu mezi bezpečnostními sbory pro rozhodování ve všech věcech služebního poměru příslušníka (včetně věcí souvisejících s jeho služebním poměrem u předchozího bezpečnostního sboru) byl příslušný služební funkcionář bezpečnostního sboru, jehož příslušníkem se dotčená osoba později stala (tj. jehož příslušníkem byla v okamžiku uplatnění nároku a nikoli v okamžiku jeho tvrzeného vzniku). Městský soud pouze konstatoval, že ve výjimečných případech může být pravidlo rozhodování „dovnitř“ bezpečnostního sboru prolomeno, pokud by to bylo zapotřebí za účelem naplnění principu průchodnosti služebních poměrů. Tato výjimka cílí na rozhodování přímo související s převáděním příslušníků mezi jednotlivými bezpečnostními sbory a tím také s naplňováním principu průchodnosti služebních poměrů. Při tomto rozhodování může služební funkcionář jednat částečně „vně svého“ bezpečnostního sboru, pokud například příslušníka odvolá z dosavadního služebního místa a současně jej převede do personální pravomoci služebního funkcionáře jiného bezpečnostního sboru, který na základě tohoto úkonu provede ustanovení příslušníka na nové služební místo v jiném bezpečnostním sboru (jako tomu bylo ostatně i v nynější věci).

IVd. Vlastní posouzení kompetenčního sporu

[39] Jak uvedeno výše (viz bod [27]), zákon výslovně neupravuje situaci, která nastala v nynější věci. Nicméně z výše citované judikatury plynou pro nyní projednávanou věc tyto relevantní závěry: (a) uplatnění nároku příslušníka bezpečnostního sboru, resp. bývalého příslušníka, u služebního funkcionáře téhož sboru nebrání, pokud již příslušníkem tohoto sboru není, anebo pokud již vůbec není ve služebním poměru k jakémukoli bezpečnostnímu sboru (judikatura zvláštního senátu odkazovaná v části IVb. tohoto rozsudku); a (b) nároky ze služebního poměru, které mají původ právě ve vztahu k určitému bezpečnostnímu sboru v době, kdy zde vykonával služební poměr jeho (bývalý) příslušník, nelze uplatňovat u jiného bezpečnostního sboru, k němuž byl tento příslušník přeřazen a u něhož je ve služebním poměru v době uplatnění nároku (rozsudek NSS č. 2 As 401/2017-55). Nejvyšší správní soud se se závěry citované judikatury ztotožňuje.

[40] Podpůrně lze argumentovat i důvody praktickými. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že nároky vyplývající ze zákona o služebním poměru často uplatňuje několik příslušníků společně v jednom řízení. Vedení společného řízení o nárocích více příslušníků je v souladu se zásadou efektivnosti a hospodárnosti řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci žalobce, jedním z důsledků by v některých případech byla nemožnost vedení takového společného řízení. Není totiž neobvyklé, že někteří příslušníci, kteří uplatňují nárok podle zákona o služebním poměru, již v okamžiku uplatnění nároku nejsou ve služebním poměru k bezpečnostnímu sboru, u něhož má uplatňovaný nárok původ. Řízení by se pak muselo rozdělit do dvou (nebo i více) „linií“, a to podle toho, u kterého bezpečnostního sboru byli příslušníci ve služebním poměru v okamžiku uplatnění nároku. O jinak totožných nárocích by tedy rozhodovaly různé správní orgány, resp. různí služební funkcionáři. Nastat by mohla také situace, kdy by k rozdělení do dvou „linií“ došlo v případě rozhodování o nárocích totožného příslušníka majících původ ve služebním poměru u totožného bezpečnostního sboru, a to pokud by příslušník část těchto nároků uplatnil za trvání služebního poměru u původního bezpečnostního sboru a část po svém zařazení do služebního poměru k jinému bezpečnostnímu sboru. Všechny výše popsané důsledky jsou pro hladké fungování právní praxe nežádoucí, a proto je lze v situaci nejasné právní úpravy použít jako podpůrný argument pro určení, který ze správních orgánů, u nichž připadá v úvahu jejich pravomoc ve věci rozhodovat, tuto pravomoc skutečně má. Také tyto úvahy vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že ukončení služebního poměru u bezpečnostního sboru, u něhož má uplatňovaný nárok původ, nemá vliv na věcnou příslušnost služebního funkcionáře tohoto bezpečnostního sboru pro rozhodnutí o tomto nároku.

[41] Rovněž nelze pomíjet aspekt tzv. institucionální paměti. Pro rozhodnutí o nárocích příslušníků bezpečnostních sborů je nezbytná nejen znalost zákonných i podzákonných právních předpisů týkajících se konkrétního bezpečnostního sboru (tedy nejen zákona o služebním poměru), ale, jak trefně upozorňuje také osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření, je nutné mít povědomí také o praktickém fungování tohoto bezpečnostního sboru. Touto „institucionální pamětí“ disponuje obvykle ten bezpečnostní sbor (resp. služební funkcionář), u něhož má uplatněný nárok původ. Služební funkcionáři tohoto bezpečnostního sboru mají navíc k dispozici veškerou dokumentaci týkající se příslušníka a jeho služebního poměru u tohoto bezpečnostního sboru.

[42] Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedené závěry vyslovil v souvislosti s přechodem příslušníků mezi dvěma různými bezpečnostními sbory. Nelze je tedy bez dalšího aplikovat na případy, v nichž příslušník změní

služební místo v rámci jednoho bezpečnostního sboru. K této situaci se, s ohledem na předmět nynějšího řízení, Nejvyšší správní soud nevyjadřoval.

[43] V nyní posuzované věci osoba zúčastněná na řízení uplatnila nárok na zaplacení finanční částky za hodiny odpracované v rámci služebního poměru u Vězeňské služby. Není tak pochyb o tom, že se jedná o nárok, který má původ ve služebním poměru osoby zúčastněné na řízení k Vězeňské službě. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že v okamžiku uplatnění tohoto nároku již osoba zúčastněná na řízení nebyla příslušníkem tohoto bezpečnostního sboru, jelikož se stala příslušníkem Policie České republiky.

[44] Výše uvedené závěry nejsou v rozporu ani s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jak namítá žalobce. Pravomoc služebního funkcionáře jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků jménem státu je zakotvena právě v § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru, ve spojení s § 1 odst. 3 téhož zákona. Příslušným bezpečnostním sborem ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o služebním poměru, jehož služební funkcionáři jednají a rozhodují ve věcech služebního poměru dle § 2 zákona o služebním poměru, pak je ve světle výše citované judikatury ten bezpečnostní sbor, o jehož věc se jedná. Odkaz žalobce na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 16 Kss 5/2017-173, č. 3897/2019 Sb. NSS, není přílehlavý. V tehdy projednávané věci senát předkládající věc rozšířenému senátu dovozoval pravomoc rozšířeného senátu z § 25 zákona č. 71/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu*. Rozšířený senát konstatoval, že „povaha věci“ může vyloučit přiměřenou aplikaci trestního řádu, nikoliv však založit přiměřenou aplikaci jiného právního předpisu. Na nyní projednávanou věc tudíž závěry usnesení rozšířeného senátu nedopadají, jelikož pravomoc služebních funkcionářů rozhodovat ve věcech služebního poměru vyplývá přímo ze zákona o služebním poměru.

[45] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že k rozhodnutí o nároku osoby zúčastněné na řízení je příslušný ředitel Věznice Karviná, neboť v okamžiku vzniku tvrzeného nároku byla osoba zúčastněná na řízení příslušníkem Vězeňské služby.

[46] Nejvyšší správní soud si je vědom, že ředitel Věznice Karviná není a ani nemohl být účastníkem kompetenčního sporu, jelikož není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V již výše zmíněném rozsudku čj. Komp 5/2010-35 však Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„dospěje-li soud k závěru, že pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v kompetenční žalobě má správní orgán, který není žalobcem ani žalovaným, ale je některému z nich organizačně podřízen, soud rozsudkem uloží povinnost rozhodnout v dané věci přímo tomuto správnímu orgánu.“* Ředitel Věznice Karviná je v souladu s § 2 odst. 2 a 6 zákona o služebním poměru podřízen žalobci, resp. ministru spravedlnosti, který je součástí organizační struktury žalobce. Nejvyšší správní soud tak v nynější věci uložil povinnost rozhodnout přímo řediteli Věznice Karviná.

4597

Ochrana spotřebitele: použití výrazu „mléko“ a názvů vyhrazených pro mléčné výrobky pro označení čistě rostlinných produktů

k čl. 78 odst. 2 a příloze VII části III nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (v textu jen „nařízení č. 1308/2013“)

k čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnice Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (v textu jen „nařízení č. 1169/2011“)

Článek 78 odst. 2 a příloha VII část III nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, nebrání tomu, aby výraz „mléko“ či názvy, které toto nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky, byly použity pro takové označení čistě rostlinného produktu, kterým se jasně a způsobem vylučujícím záměnu ze strany spotřebitele sděluje, že se nejedná o mléko, resp. jiný živočišný produkt chráněný tímto nařízením. Takový závěr není ani v rozporu s čl. 7 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2024, čj. 4 As 134/2023-43)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 12. 1999, UDL (C-101/98), a ze dne 14. 6. 2017, *Tofu-Town.com* (C-422/16).

Věc: Soyka, s. r. o., proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci, inspektorátu v Ústí nad Labem, o uložení opatření, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 6. 2022 zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila opatření ze dne 1. 6. 2022, jímž žalobkyni uložila povinnost zajistit, aby:

- v informacích o potravinách uvedených v českém jazyce (na dolepce) na obalech potravin Soyka FRISCHE SOJA S*hne 17% MILD 500 ml, Soyka FRISCHER SOJA Sauerr *hm 17% 250 g, Soyka FRISCHER SOJA Jogh*rt NATUR 250 g, Soyka FRISCHER SOJA Ke*r NATUR 500 ml, Soyka FRISCHE SOJA M*LCH Barista 1 000 ml, Soyka FRISCHE SOJA M*lch NATUR 500 ml, Soyka FRISCHE SOJA M*lch VANILLE 500 ml, Soyka FRISCHE SOJA M*lch CAROB 500 ml a Soyka FRISCHE SOJA M*lch KARDAMOM 500 ml nebyly při jejich uvádění na trh uvedeny výrazy, které jsou nařízením č. 1308/2013, a to ani v pozměněné podobě v případech, že potraviny nejsou vyrobeny z mléka ve smyslu definice uvedené v příloze VII části III bodu 1 nařízení;
- v informacích o potravině uvedených v českém jazyce (na dolepce) na obalu potraviny Soyka FRISCHE SOJA May*nnaise 250 g – Soyka Mayo sójová nebyl při jejím uvádění na trh uveden výraz „majonéza“, a to ani v pozměněné podobě, v případech, že potravina nespĺňuje definici stanovenou v § 21 odst. 1 vyhlášky č. 69/2016 Sb., o požadavcích na maso, masné výrobky, produkty rybolovu a akvakultury a výrobky z nich, vejce a výrobky z nich.

Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v níž v první řadě namítla, že žalovaná postupovala v rozporu se zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých zákonů souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SZPI“), neboť žalobkyně není osobou, která výše uvedené potraviny uvádí na trh ve smyslu čl. 3 bodu 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Žalobkyně tudíž neměla být adresátem opatření.

Žalovaná podle žalobkyně postupovala v rozporu se zákonem o SZPI také proto, že uvedená označení výrobků byla naprosto v souladu s nařízením č. 1308/2013. Uvedení doplňkové věty „*Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/kefir/mléko/majonéza, ale vy mi tak říkat můžete.*“ na dolepce není v rozporu s tímto nařízením, jelikož se nejedná o název ani označení samotného výrobku a aktivně brání zaměnitelnosti rostlinných produktů SOYKA GmbH s jinými živočišnými produkty, když výslovně upozorňuje spotřebitele, že se nejedná o živočišný produkt.

Krajský soud rozsudkem ze dne 8. 3. 2023, čj. 141 A 21/2022-55, rozhodnutí žalované zrušil. S poukazem na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2016, čj. 3 As 138/2015-36, k čl. 3 nařízení č. 178/2002 nepřisvědčil námitce žalobkyně, že jí nebylo možné opatření uložit. Žalobkyně totiž byla v rámci své činnosti odpovědná za plnění požadavků potravinového práva a bylo jí možné uložit opatření, aby při uvádění jí vyráběných potravin na trh nebyla použita zakázaná označení určená spotřebiteli.

Důvodnou naproti tomu krajský soud shledal námitku žalobkyně týkající se nezákonného posouzení informací, kterými na dolepce v českém jazyce označila předmětné výrobky. Krajský soud zmínil svůj rozsudek ze dne

16. 8. 2022, čj. 16 A 132/2020-123, v němž poukázal na rozhodnutí německého Vrchního zemského soudu v Celle (*Oberlandesgericht Celle*) ze dne 6. 8. 2019, sp. zn. 13 U 35/19, podle kterého je přípustné rostlinný výrobek označit jako „alternativu sýru“, protože označení jako „alternativní“ není upřesňujícím ani popisným dodatkem, který by odkazoval na rostlinný původ daného produktu, jako je tomu např. u nepřipustných označení „tofu máslo“, „rostlinný sýr“, „veggie cheese“ nebo „kešu sýr“. Opatřeními jsou správními orgány na žalobkyni kladeny požadavky přesahující omezení, která vyplývají z nařízení č. 1308/2013 a nařízení č. 1169/2011, či vyhlášky č. 69/2016 Sb., a která ve svém důsledku prakticky znamenají zákaz jakéhokoliv použití výrazu „mléko“ či názvů, které nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky, na obalu rostlinného výrobku (obdobně platí pro majonézu). Takovýto právní názor soud shledal nelegitimně omezujícím, nepřipustně zjednodušujícím a nezohledňujícím nejen celý skutečný stav věci (tedy i další informace uvedené na dolepce v českém jazyce), ale zejména účel právní úpravy, tedy poskytnout spotřebiteli jednoznačnou informaci o charakteristice a vlastnostech potraviny a zároveň zabránit její záměně s mléčnými výrobky, resp. majonézou. Výraz „mléko“ či názvy, které nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky, je za určitých okolností možné použít i při označení rostlinného výrobku (viz třeba označení rostlinného výrobku např. jako „alternativa sýru“), resp. v doplňkových údajích. Obdobný závěr platí pro majonézu.

Posuzované výrobky byly v českém jazyce označeny primárně jako „Sójová alternativa smetany jemná“, „Zakysaný sójový výrobek“, „Fermentovaný sójový dezert“, „Sójový nápoj“ a „Plnotučné sójové“, tedy (s výjimkou „alternativy smetany“) bez použití výrazu „mléko“ či názvů, které nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky. Kolmo na straně etikety z boční strany obalu bylo dále uvedeno sdělení „**Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/mléko/kefir, ale vy mi tak říkat můžete.*“ Správní orgány se nezabývaly obsahem všech informací poskytnutých spotřebiteli v českém jazyce v celém svém kontextu, neboť – vedeny nesprávným právním názorem – za významné a rozhodné považovaly pouze již výskyt slova „mléko“, „kefir“, „jogurt“ či „smetana“. V případě výrobku označeného jako „Mayo sójová“ a sdělení „**Nesmím se jmenovat a nejsem majonéza, ale vy mi tak říkat můžete.*“, soud konstatoval, že správní orgány neposuzovaly výraz „Mayo“, ale obdobně nepřipustným zjednodušujícím způsobem žalobkyni vytýkaly pouze užití názvu „majonéza“.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Napadený rozsudek podle ní postrádal jakýkoliv rozbor právní úpravy nařízení č. 1308/2013 a chybí v něm úvahy, jak se soud s touto právní úpravou vypořádával a jak ji aplikoval. Z nařízení č. 1308/2013 je zřejmé, že názvy vyhrazené pro mléko a mléčné výrobky požívají exkluzivní ochrany a mohou se použít pouze ve spojitosti s výrobky, které svým složením těmto názvům odpovídají. Tento svůj právní názor stěžovatelka opřela o rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 6. 2017, *Tofu Town.com*, C-422/16.

Soudní dvůr se dále již dříve v rozsudku ze dne 16. 12. 1999, *UDL*, C-101/98 vyjádřil k výkladu přílohy VII části III bodu 2 nařízení č. 1308/2013 tak, že mléčný výrobek, v němž byla jakákoliv mléčná složka nahrazena, byť jen částečně, nemůže být označen jedním z názvů uvedených v příloze VII části III bodu 2 druhém pododstavci písm. a) nařízení č. 1308/2013. Totéž platí *a fortiori* v zásadě pro čistě rostlinný produkt, jelikož z povahy věci neobsahuje žádnou mléčnou složku.

Závěry výše uvedených rozsudků Soudního dvora krajský soud zcela opomenul, přestože tuto judikaturu musel znát, jelikož ji aplikoval ve svém dřívějším rozsudku čj. 16 A 132/2020-123. Krajský soud dostatečně nezdůvodnil, proč shledal právní názor stěžovatelky nelegitimně omezujícím, nepřipustně zjednodušujícím a nezohledňujícím skutečný stav věci. Účel právní úpravy dostatečně nezdůvodnil, když jediným konkrétním argumentem byl odkaz na rozsudek Vrchního zemského soudu v Celle ze dne 6. 8. 2019, sp. zn. 13 U 35/19, jehož závěr bez jakéhokoliv svého vlastního zdůvodnění přejal. Rozsudek vnitrostátního soudu jiného členského státu EU přitom nemá pro adresáty práv v České republice žádné účinky. Svůj závěr, že za určitých okolností je možné použít výrazy vyhrazené pro mléko a mléčné výrobky, resp. majonézu v označení rostlinného výrobku, krajský soud nijak dále neobjasnil, když opět pouze odkázal na označení „alternativa sýra“ vycházející z názoru soudu v Celle.

S ohledem na závěry uvedené v bodu 40 rozsudku Soudního dvora ve věci *Tofu Town.com* stěžovatelka nesouhlasila s odůvodněním rozsudku Vrchního zemského soudu v Celle sp. zn. 13 U 35/19, který považuje u rostlinných výrobků za přípustné označení „alternativa sýra“ s odůvodněním, že toto označení není upřesňujícím ani

popisným dodatkem, který by odkazoval na rostlinný původ daného produktu, jako je tomu například u nepřípustných označení „tofu máslo“, „veggie cheese“ nebo „kešu sýr“.

Zákaz používat název „mléko“ a názvy vyhrazené výlučně pro mléčné výrobky u čistě rostlinných produktů je z právní úpravy jednoznačný a Soudní dvůr jej potvrzuje. Jedinou výjimku ze zákazu užívat názvy vyhrazené pro mléko a mléčné výrobky u jiných než těchto produktů představují pouze produkty uvedené na seznamu v příloze I rozhodnutí Komise 2010/791 (např. arašídové máslo, kokosové mléko). O ty se však v tomto případě nejednalo. Soudní dvůr v citované judikatuře dále pouze upřesnil, že „úlevou“ z uvedeného zákazu nejsou ani popisné nebo vysvětlující údaje o rostlinném původu dotčeného produktu (označení jako např. „tofu sýr“, „rostlinné mléko“). To však rozhodně neznamená, že pokud nějaký pojem není popisným nebo vysvětlujícím údajem o rostlinném původu produktu (dle názoru soudu v Celle pojem „alternativa“), může se v kombinaci s vyhrazeným názvem použít.

Jednou ze základních povinností provozovatelů potravinářských podniků, vyjádřenou v čl. 7 nařízení č. 1169/2011, je uvádět informace o potravině, které nejsou zavádějící (čl. 7 odst. 1) a které jsou *přesné, jasné a spotřebitelům snadno srozumitelné* (čl. 7 odst. 2). Tento základní požadavek označení typu „alternativa sýra“ (nebo alternativa jiné potraviny) nesplňují, a jsou tak s čl. 7 nařízení č. 1169/2011 v rozporu. Podle nařízení č. 1308/2013 požívají označení mléka a mléčných výrobků exkluzivní ochrany. Označení typu „alternativa sýra“, stejně jako označení v posuzované věci jsou v rozporu primárně s nařízením č. 1308/2013, neboť název „sýr“ je, vedle dalších vyhrazených názvů, vyhrazen výhradně pro mléčné výrobky a v případě jiných produktů je označení tímto výrazem nepřípustné.

Stejný závěr vyplývá i z výkladu Komise, která se v tomto duchu výslovně vyjádřila k označení „napodobenina sýra“ ve sdělení o otázkách a odpovědích týkajících se používání nařízení č. 1169/2011 (C/2018/3241). Komise shledává, že je na provozovateli potravinářského podniku, aby v případě potraviny, u které byla použita náhradní složka nebo složky, našel vhodný název v souladu s pravidly týkajícími se názvu potravin (např. pokud u potraviny vypadající jako sýr došlo k nahrazení mléčného tuku rostlinným). Dále Komise uvádí: „*Mimoto musí být případně dodržena rovněž ustanovení platných právních předpisů pro konkrétní výrobky. Je například zakázáno používat název „napodobenina sýra“ jelikož název „sýr“ je vyhrazen výhradně pro mléčné výrobky*“.

Shora popsané závěry je třeba v souladu s čl. 7 odst. 4 nařízení č. 1169/2011 vztáhnout také na související reklamu a na obchodní úpravu potravin, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení. Stěžovatelka se ztotožnila se závěrem krajského soudu, že spotřebitelé by měli mít možnost se z etikety výrobku dozvědět, jak jej mohou s ohledem na jeho charakteristické vlastnosti použít. Nemělo by tak být však účinně označením typu „alternativa sýru“, resp. způsobem, jaký použila žalobkyně – „Sójová alternativa smetany jemná 17 %“ a „*Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/kefír/mléko/majonéza, ale vy mi tak říkat můžete*“. Takový způsob může do nákupního rozhodování spotřebitele přinést pouze zmatek, neboť je zavádějící a nejasný. Navíc nepřípustně odkazuje na názvy vyhrazené pro mléko a mléčné výrobky, resp. na zákonný název „majonéza“. Je nelogické, aby se produkt připodobňoval k určitému jinému produktu, přestože z hlediska své charakteristiky, povahy a zejména složení se jedná o zcela jiný výrobek. Primárním cílem konzumace potravin je lidská výživa. Z hlediska výživového se u rostlinného a mléčného produktu jedná o dvě rozdílné potraviny.

Nesprávný byl též závěr krajského soudu, který správním orgánům vytknul nezohlednění účelu právní úpravy poskytnout spotřebiteli jednoznačnou informaci o charakteristice a vlastnostech potraviny a zároveň zabránit její záměně s mléčnými výrobky, resp. majonézou. Sporné označení totiž nemůže zajistit, že spotřebitel získá jednoznačnou informaci o charakteristice a vlastnostech potraviny. Při úvahách o možném klamání spotřebitelů danými informacemi uvedenými na rostlinných výrobcích se nelze omezovat pouze na spotřebitele, kteří vyhledávají kvůli svým individuálním stravovacím návykům nebo preferencím právě rostlinné výrobky. Je třeba brát v úvahu i spotřebitele, kteří naopak mají v úmyslu nakupovat mléko, mléčné výrobky nebo majonézu a předmětné informace na ně mohou mít klamavý účinek. Tímto pohledem krajský soud na problematiku nenahlížel.

Pokud by podobnou informaci, jako použila žalobkyně, používali u svých potravin i ostatní provozovatelé potravinářských podniků a své potraviny připodobňovali k jiným potravinám bez ohledu na jejich složení, vznikl by dle přesvědčení stěžovatelky na trhu nežádoucí chaos. Krajský soud dále opomenul, že porušená ustanovení

nařízení č. 1308/2013 neslouží pouze k ochraně spotřebitelů, ale i k ochraně producentů, obchodníků a zachování podmínek hospodářské soutěže. Řešenou právní úpravu je proto třeba aplikovat při uvážení všech těchto cílů. Není pravdou, jak uvedl krajský soud v bodu 45 rozsudku, že by se stěžovatelka nezabývala celým obsahem všech informací poskytnutých spotřebiteli v českém jazyce. Z napadeného opatření je totiž zřejmé, že si stěžovatelka byla plně vědoma všech informací uvedených u předmětných potravin, tedy i těch, které názvy vyhrazené pro mléko a mléčné výrobky, resp. zákonný název „majonéza“ neobsahovaly. Ani uvedení „vyhovujících“ informací však nemění nic na skutečnosti, že žalobkyně vedle nich uvedla také výrazy, kterou jsou nařízením č. 1308/2013 vyhrazeny pro mléko a mléčné výrobky, resp. v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 zavádějící výraz „majonéza“ u produktu neodpovídajícího definici dle § 21 odst. 1 vyhlášky č. 96/2016 Sb.

Irrelevantní bylo konstatování krajského soudu, že stěžovatelka neposuzovala výraz „Mayo“, ale vytýkala žalobkyni pouze užití názvu „majonéza“. Z opatření je zjevné, že stěžovatelka se zabývala informacemi o potravině, které byly uvedeny v českém jazyce, což výraz „Mayo“ není.

Stěžovatelka doplnila, že spotřebitel byl prostřednictvím primárních cizojazyčných označení potravin uvedených poutavým způsobem na přední straně obalu, ve kterých byla některá písmena nahrazena hvězdičkou – „S*hne“, „Sauerr*hm“, „Jogh*rt“, „Kef*r“, „M*lch“, „May*nnaise“ – přímo nabádán k přečtení informace, na kterou daná hvězdička odkazovala: „*Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/kefir/mléko/majonéza, ale vy mi tak říkat můžete.“ Nebylo proto namístě jakkoliv bagatelizovat vliv těchto informací (uvedených za hvězdičkou) na spotřebitele při jeho nákupních rozhodnutích.

Krajský soud opomenul, že zjevným úmyslem žalobkyně bylo prostřednictvím uvedených informací obcházet právní úpravu používání předmětných vyhrazených výrazů pro mléko a mléčné výrobky, resp. zákonný název majonéza. Žalobkyně si byla vědoma, že uvedené výrazy nemůže legálně pro označení rostlinných výrobků použít, přesto však se tyto názvy snažila použít a podsunout je spotřebiteli prostřednictvím tvrzení „ale vy mi tak říkat můžete“, a dosáhnout tím u spotřebitelů toho, že uvedený rostlinný výrobek si budou spojovat s mlékem, příslušným mléčným výrobkem nebo majonézou. Takové jednání žalobkyně, snažící se obcházet právní úpravu, nemůže požívat ochrany.

Další vadu napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že uvedené označení nese jiné sdělení než informace typu „alternativa sýra“ řešené rozsudkem soudu v Celle, kterým se krajský soud inspiroval. S těmito rozdíly se však krajský soud nevypořádal.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasací stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu a konstatovala, že krajský soud přistupoval k věci citlivě, právní předpisy interpretoval v souladu s jejich účelem a sledoval zachování racionální interpretace, kterou upřednostnil před extrémně formalistickým výkladem právní úpravy ze strany stěžovatelky. Žalobkyně u označení svých výrobků nepoužívala označení určená pro výrobky živočišného původu (či konkrétně majonézu, u níž na speciální právní úpravu poukazuje stěžovatelka). Na všech zkoumaných výrobcích žalobkyně výslovně uvedla, že se o výrobky živočišného původu nejedná. Žalobkyni není známo, jakým výraznějším způsobem než uvedením, že se výrobek nejmenuje a není „mléko/smetana/kefir“ atd., by měla dát najevo, že se o výrobky živočišného původu nejedná. Není tedy pravdou, že by žalobkyně použila pro své výrobky rostlinného původu označení, která jsou vyhrazena pro výrobky původu živočišného. Právě naopak, toto označení na použitých dolepkách výslovně vyloučila. Interpretace stěžovatelky, že jakýkoli výskyt označení vyhrazeného pro živočišný výrobek na rostlinném výrobku *a priori*, bez ohledu na zbytek označení výrobku, zakládá rozpor s právními předpisy, je tak zjevné v rozporu s účelem právní úpravy. Závěry rozsudku soudu v Celle jsou pro věc relevantním vodítkem a nelze je bez dalšího pominout.

Stěžovatelka v replice s poukazem na přílohu VII část III body 5 a 6 nařízení č. 1308/2013 uvedla, že jakékoliv slovo použité na etiketě potraviny je označením této potraviny. Pokud žalobkyně použila na výrobcích názvy vyhrazené pro mléčné výrobky, bezpochyby jde o označení výrobků ve smyslu potravinářského práva. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že před vyhrazené názvy žalobkyně uvedla formulaci „*nesmím se jmenovat a nejsem...*“. Je nelogické tvrdit, že určité výrazy sice byly použity na etiketě potraviny, ale že zároveň nejde o její označení. Pokud žalobkyně nenabízí výrobky živočišného původu, pak by ani neměla používat názvy vyhrazené právě pro výrobky živočišného původu. Právní předpisy potravinového práva spotřebitelům zajišťují

přesné a určité informace o tom, jaké potraviny jsou, nikoliv o tom, jaké nejsou. Pokud by provozovatelé potravinářských podniků používali pro označování potravin informace, o jaký produkt se nejedná, vznikal by na trhu informační chaos.

Žalobkyně v duplice uvedla, že v rámci popisu svých výrobků jednoznačně vymezila, že se nejedná o výrobky živočišné. Takové odlišení, přestože je na dolepkách použit název/typ živočišného produktu z důvodu výslovného vymezení se od produktů živočišného původu, je zcela konformní s evropskými, a tedy i tuzemskými právními předpisy. Konformitu takového výkladu potvrzuje i judikatura ostatních členských států EU vycházející ze stejných přímo aplikovatelných nařízení, na kterou žalobkyně odkázala.

Rozsudek Odvolacího soudu v 's Hertogenbosch (*Gerechtshof 's-Hertogenbosch*) ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. 200.165.890/01, který aplikuje rozsudek ve věci *TofuTown.com*, postavil najisto, že užití názvu živočišného produktu na obalu nebo dolepci rostlinného produktu, pokud je takový název použit ve významu živočišný původ vylučující, nikoli výrobek identifikující, je souladné s příslušnými nařízeními EU. Odvolací soud uvedl, že „použití slovního spojení ‚zeleninová‘ varianta na jogurt‘ a ‚(rostlinná) jogurtová varianta‘ neslouží k použití vyhrazeného názvu mléčných výrobků ‚jogurt‘ jako názvu nebo jako označení příslušných sýrových výrobků, ale že má vyjadřovat, že sýrové výrobky jsou rostlinnou alternativou živočišného mléčného výrobku ‚jogurt‘. Toto použití tedy podle odvolacího soudu není v rozporu s ustanoveními přílohy VII části III bodem 5 ani přílohy XII čl. III bodem 1 nařízení (ES) č. 1234/2007.“ Odvolací soud závěrem konstatoval, že na obalech výrobků nebo v reklamách může být uváděno, že nabízené produkty jsou variací na jogurt nebo mohou být uvedeny jako alternativa smetany (na vaření). Přestože je v rámci prezentace produktů používáno výrazů „jogurt“ nebo „smetana na (vaření)“, není užití těchto názvů rozporné s unijní ani národní legislativou, když tyto výrazy nejsou používány jako název nebo označení produktů (ale jsou používány v kontrastu ke skutečným vlastnostem produktů). Obdobný závěr vyslovil i odvolací soud v Bruselu (*Cour d'appel de Bruxelles*) v rozsudku ze dne 10. 3. 2015, sp. zn. 2014/AR/1274.

Stěžovatelka k tomu uvedla, že citovaný bod 3.7.1 rozsudku Odvolacího soudu v 's Hertogenbosch je vnitřně rozporný, protože nelze tvrdit, že použití určitého slovního spojení na výrobku není jeho označením. Podle nařízení č. 1169/2011 je jakékoliv slovo použité na etiketě potraviny označením této potraviny. Odvolací soud se však výkladu nařízení č. 1169/2011 vůbec nevěnoval a stěžovatelkou odkazovanou definici „označení“ neaplikoval, což jej dovedlo k nesprávnému právnímu posouzení věci. Odvolací soud podle stěžovatelky stavěl na nesprávné interpretaci rozsudku ve věci *TofuTown.com*. Podle tohoto rozsudku je zcela vyloučeno v označení rostlinných potravin používat názvy vyhrazené pro mléčné výrobky. Soudní dvůr dále pouze upřesnil, že „úlevou“ z uvedené zákazu nejsou ani popisné nebo vysvětlující údaje o rostlinném původu dotčeného produktu (označení jako např. „tofu sýr“, „rostlinné mléko“). To však rozhodně neznamená, že pokud nějaký pojem není popisným nebo vysvětlujícím údajem o rostlinném původu produktu, může se v kombinaci s vyhrazeným názvem použít. Stěžovatelka v rozsudku Soudního dvora neviděla žádný prostor pro interpretaci, kterou učinil odvolací soud. Ten také připustil možnost uvádět informaci o tom, že nabízené produkty jsou variací nebo alternativou mléčných výrobků. Tyto závěry však nebyly dostatečně odůvodněny. Rozsudky soudů jiných států nejsou pro české soudy závazné. Nedostatký rozsudku krajského soudu nelze zhojit v rámci řízení o kasační stížnosti dokládáním nových podkladů (poukazem na cizozemskou judikaturu).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[30] Podle čl. 78 odst. 2 nařízení č. 1308/2013, *definice, označení nebo obchodní názvy stanovené v příloze VII lze v Unii použít pro uvádění na trh pouze v případě produktu, který splňuje odpovídající požadavky stanovené v uvedené příloze.*

[31] Podle přílohy VII části III odst. 1 nařízení č. 1308/2013 nadepsané „Mléko a mléčné výrobky“, „mlékem“ se rozumí výhradně běžná tekutina vylučovaná mléčnou žlázou získaná z jednoho nebo více dojení bez toho, aby se do ní cokoli přidávalo nebo z ní odebíralo. Výraz „mléko“ se však může použít: a) pro mléko, které bylo zpracováno, aniž bylo pozměněno jeho složení, nebo pro mléko, jehož obsah tuku byl standardizován podle části IV; b) v souvislosti se slovem nebo slovy pro označení druhu, jakostní třídy, původu nebo zamýšleného způsobu použití takového mléka

nebo pro popis fyzikálního zpracování nebo úpravy složení, kterým se podrobilo, za předpokladu, že se tato úprava omezuje na přidání nebo odebrání přirozených složek mléka.

[32] Podle odstavce 2, pro účely této části se „mléčnými výrobky“ rozumějí výrobky získané výlučně z mléka, přičemž se však mohou přidávat další látky nezbytné pro jejich výrobu, pokud tyto látky nejsou použity za účelem úplného nebo částečného nahrazení jakékoli mléčné složky. Výhradně pro mléčné výrobky se vyhradzují: a) tyto názvy používané ve všech stádiích uvádění na trh: i) syrovátka, ii) smetana, iii) máslo, iv) podmásli, v) máslený olej, vi) kaseiny, vii) bezvodý mléčný tuk, viii) sýr, ix) jogurt, x) kefir, xi) kumys, xii) viili/fil, xiii) smetana, xiv) fil, xv) rjaženka, xvi) rūgušpiens, b) názvy skutečně používané pro mléčné výrobky ve smyslu článku 5 směrnice 2000/13/ES nebo článku 17 nařízení (EU) č. 1169/2011.

[33] Podle odstavce 3, pojem „mléko“ a označení používaná pro mléčné výrobky se mohou používat i v souvislosti se slovem nebo slovy pro označení složených produktů, u nichž žádná část nenahrazuje a ani nemá nahrazovat žádnou složku mléka a jejichž základní součástí ve smyslu množství nebo charakteristiky produktu je mléko nebo mléčný výrobek.

[34] Podle odstavce 4, pokud nejde o kravské mléko, uvede se druh zvířete, z něž mléko pochází.

[35] Podle odstavce 5, označení podle bodů 1, 2 a 3 se mohou používat pouze pro produkty uvedené v uvedeném bodu. Toto ustanovení se však nepoužije na označování produktů, jejichž přesná povaha vyplývá jasně z tradičního používání, nebo pokud se označení jasně používají pro popis charakteristické vlastnosti produktu.

[36] Podle odstavce 6, pro jiné produkty, než jsou produkty uvedené v bodech 1, 2 a 3 této části, se nesmí použít žádná etiketa, obchodní dokument, propagační materiál ani žádná forma reklamy podle definice článku 2 směrnice Rady 2006/114/ES, ani jakýkoli způsob obchodní úpravy uvádějící, naznačující nebo vyvolávající dojem, že daný produkt je produktem odvětví mléka a mléčných výrobků. V případě produktu obsahujícího mléko nebo mléčné výrobky se však může použít označení „mléko“ nebo označení uvedená v bodu 2 druhém pododstavci této části pouze pro popis základních surovin a uvedení složek v souladu se směrnicí 2000/13/ES nebo nařízením (EU) č. 1169/2011.

[37] Podle čl. 2 odst. 2 písm. j) nařízení č. 1169/2011 jsou „označením“ jakákoli slova, údaje, ochranné známky, obchodní značky, vyobrazení nebo symboly, které se vztahují k určité potravíně a jsou umístěny na obalu, dokladu, nápisu nebo etiketě, a to i krčkové nebo rukávové, které potravinu provázejí nebo na ni odkazují.

[38] Podle článku 7 odst. 1 nařízení č. 1169/2011, informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména: a) pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání; b) připsováním účinků nebo vlastností, které dotčená potravina nemá; c) vyvoláváním dojmu, že dotčená potravina má zvláštní charakteristiky, pokud všechny podobné potraviny mají ve skutečnosti stejné charakteristiky, zejména výslovným zdůrazňováním přítomnosti nebo nepřítomnosti určitých složek nebo živin; d) vyvoláváním dojmu na základě vzhledu, popisu nebo vyobrazení, že je přítomna určitá potravina nebo složka, ačkoli ve skutečnosti byla určitá přirozeně se vyskytující součást nebo běžně používaná složka v této potravíně nahrazena odlišnou součástí nebo složkou.

[39] Podle odstavce 2, informace o potravíně musí být přesné, jasné a spotřebitelům snadno srozumitelné.

[40] Podle odstavce 4, odstavce 1, 2 a 3 se rovněž použijí na: a) související reklamu; b) obchodní úpravu potravin, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení.

[41] Podle § 21 odst. 1 vyhlášky č. 69/2016 Sb., pro účely této vyhlášky se majonézou rozumí studené ochucené omáčky obsahující slepičí vejce žloutky a získané emulgací jedlých rostlinných olejů ve vodné fázi obsahující ocet a případně jiné okyselující přísady.

[42] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda stěžovatelka postupovala v souladu s nařízením č. 1308/2013 a č. 1169/2011, resp. vyhláškou č. 69/2016 Sb., když žalobkyně uložila povinnost neuvádět v informacích o potravinách v českém jazyce na obalech potravin rostlinného původu (na dolepci) výrazy „Sojová alternativa smetany jemná 17%“, a „Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/kefir/mléko/majonéza, ale vy mi tak říkat můžete“. (...)

[49] V posuzované věci je mezi účastníky nesporné, že se jednalo o sójové, tj. o rostlinné potraviny (výrobky). Stěžovatelce je třeba přisvědčit, že z nařízení č. 1308/2013 vyplývá, že názvy vyhrazené pro mléko a mléčné výrobky požívají exkluzivní ochrany a mohou se použít pouze ve spojitosti s výrobky, které svým složením těmto názvům odpovídají. Stejně tak je třeba stěžovatelce přisvědčit, že zákaz používat název „mléko“ a názvy vyhrazené výlučně pro mléčné výrobky u čistě rostlinných produktů je z právní úpravy jednoznačný a Soudní dvůr jej v rozsudku *TofuTown.com* potvrdil. Stěžovatelka však nesprávně uvádí, že Soudní dvůr se již dříve v rozsudku ze dne 16. 12. 1999, *UDL*, C-101/98, vyjádřil k výkladu přílohy VII části III bodu 2 nařízení č. 1308/2013, neboť toto nařízení je ze dne 17. 12. 2013, a Soudní dvůr se tudíž k němu v roce 1999 vyjádřit nemohl. V rozsudku ve věci *UDL* se Soudní dvůr zabýval výkladem nařízení č. 1898/87, které obsahovalo v podstatě stejná pravidla jako nařízení č. 1308/2013. V bodech 20 a 24 mimo jiné vyslovil, že označení „sýr“ může být použito pouze pro mléčné produkty, což jsou produkty vyrobené výhradně z mléka, a mléčné produkty, ve kterých mléko bylo nahrazeno rostlinným tukem z dietních důvodů, nemohou být označeny jako sýr. Tento rozsudek Soudní dvůr následně dále rozvinul v rozsudku ve věci *TofuTown.com*, týkajícím se již nařízení č. 1308/2013.

[50] Stěžovatelka poukázala na bod 40 rozsudku ve věci *TofuTown.com*, v němž Soudní dvůr shrnul, že „název ‚mléko‘ a názvy vyhrazené výlučně pro mléčné výrobky nelze legálně používat k označení čistě rostlinného produktu, ledaže je tento produkt uveden na seznamu v příloze I rozhodnutí 2010/791, přičemž doplnění takových popisných nebo vysvětlujících údajů o rostlinném původu dotčeného produktu, o jaké se jedná v původním řízení, nemá na takový zákaz vliv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 1999, *UDL*, C-101/98, body 25 až 28)“. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že stěžovatelce je namísto přisvědčit, že žalobkyně v označení potravin vskutku použila výraz „smetana/jogurt/kefír/mléko/majonéza“, tedy výrazy, které není možné používat k označení čistě rostlinného produktu (potraviny). Podstatný a rozhodující pro správné posouzení věci je však kontext použití těchto výrazů, kdy je žalobkyně použila ve větě „*Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/kefír/mléko/majonéza, ale vy mi tak říkat můžete.“ Žalobkyně tedy zřetelně a jasně uvedla, že se o smetanu/jogurt/kefír/mléko/majonézu nejedná. Toto označení nemůže vzbudit ve spotřebiteli na rozdíl od stěžovatelkou uvedených označení „tofu sýr“, „rostlinné mléko“ a „napodobenina sýra“ (zmiňného ve sdělení Komise, na které stěžovatelka poukázala v kasační stížnosti) pochybnosti ohledně toho, zda se o smetanu/jogurt/kefír/mléko/majonézu jedná či nikoli. Byť tedy žalobkyně na dopiece použila výrazy vyhrazené pro mléko a mléčné výrobky, resp. název „majonéza“, učinila tak způsobem, který spotřebiteli jasně dává najevo, že se o tyto potraviny nejedná, a proto se nejedná ani o označení pro spotřebitele matoucí. Tento závěr platí také v případě názvu „Sójová alternativa smetany jemná 17 %“, i když tento název je ve srovnání s označením „*Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/kefír/mléko/majonéza, ale vy mi tak říkat můžete.“ méně jednoznačný a důrazný, nicméně stále je z něj dostatečným způsobem zřejmé, že se nejedná o smetanu, ale o jiný výrobek (jeho alternativu).

[51] Přípustnost použití výrazu „alternativa“ ve spojení s chráněným označením mléčného výrobku ostatně připouští poměrně četná judikatura jiných členských států EU, na kterou je možné poukázat, neboť vykládá stejné nařízení, které je pro členské státy EU závazné. Za přílehlavý považuje Nejvyšší správní soud odkaz žalobkyně na rozsudek nizozemského Odvolacího soudu v 's Hertogenbosch (*Gerechtshof 's-Hertogenbosch*) ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. 200.165.890/01, v němž se nejprve obecně vyjádřil k používání názvů vyhrazených pro mléčné výrobky. Odkázal na rozsudek Soudního dvora ve věci *TofuTown.com* a konstatoval, že vzhledem k výkladu Soudního dvora nesmí společnost Alpro používat název „mléko“ a další vyhrazené názvy jako (obchodní) označení svých sójových výrobků, ani nesmí používat vyhrazené názvy k označení svých výrobků jakýmkoli způsobem, bez ohledu na to, zda je používá na obalech nebo jinak při prezentaci těchto výrobků (bod 3.6.2). To však neznamená, že by společnost Alpro vůbec (jakýmkoli způsobem) nemohla používat názvy jako „mléko“, „jogurt“ či „smetana“ na svých obalech nebo při prezentaci svých výrobků. Takové použití není dovoleno (pouze) jako název nebo označení jejich sójových výrobků. Pokud však používá vyhrazené názvy jiným způsobem, není takové použití – jako takové a bez dalšího – v rozporu s ustanoveními nařízení č. 1308/2013 (bod 3.6.3). Odvolací soud se ztotožnil s názorem společnosti Alpro, že použití výrazů „(rostlinná) jogurtová variace“ či „(rostlinná) variace na jogurt“ není zakázaným použitím vyhrazených názvů jako označení daných sójových výrobků, ale je určeno k vyjádření toho, že tyto výrobky jsou rostlinnou alternativou k jogurtům (mléčným výrobkům).

[52] Kasační opravný prostředek proti tomuto rozsudku zamítl nizozemský Nejvyšší soud (*Hoge Raad*) rozsudkem ze dne 30. 8. 2019, sp. zn. 18/01197, neboť se se ztotožnil se závěry odvolacího soudu, že pokud společnost Alpro používá vyhrazené názvy jiným způsobem než k označení svých sójových výrobků, není takové použití – jako takové a bez dalšího – v rozporu s ustanoveními nařízení č. 1308/2013 (bod 3.3.1).

[53] Dále lze ve shodě se žalobkyní poukázat na rozsudek Odvolacího soudu v Bruselu (*Cour d'appel de Bruxelles*) ze dne 10. 3. 2015, sp. zn. 2014/AR/1274, který dovodil, že zákaz podle bodu 5 přílohy VII části III nařízení č. 1308/2013 se nevztahuje jen na použití vyhrazených názvů jako obchodních názvů, ale také jako označení výrobků v širším smyslu při uvádění na trh. Zároveň však připustil, že tento zákaz se nevztahuje na jakékoli použití vyhrazených názvů v souvislosti s nemléčnými výrobky. S přihlédnutím ke všem okolnostem případu rozhodl, že z marketingových kampaní společnosti Alpro nebylo dostatečně jasné, že propagované výrobky nejsou mléčné. V tomto ohledu uvedl, že výrazy „alternativa k ...“ na obalech rostlinných výrobků by na rozdíl od výrazů „variance na ...“ byly spotřebitelům jasné, a mohly by tak vyloučit nebezpečí jejich klamání.

[54] Zmínit lze rovněž rozsudek Zemského soudu v Osnabrückeru (*Landgericht Osnabrück*) ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. 15 O 377/18, a rozsudek Vrchního zemského soudu v Oldenburgu (*Oberlandesgericht Oldenburg*) ze dne 7. 6. 2018, sp. zn. 6 U 22/18. Oba soudy dospěly k závěru o přípustnosti uvedení výrazu „čistě rostlinná alternativa přepuštěného másla“ (*rein pflanzliche Alternative zu Butterschmalz*) na výrobku „Butasan“. Podle nich se totiž nejednalo o označení výrobku, ale jen o jeho popis, který navíc nebyl zdůrazněn poutavým způsobem.

[55] V rozsudku ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 8 O 64/18, Zemský soud ve Stade (*Landgericht Stade*) uvedl, že podle čl. 78 odst. 1 písm. c) a odst. 2 ve spojení s přílohou VII části III nařízení č. 1308/2013 mohou být jako sýry označeny pouze mléčné výrobky. Použitím výrazu „alternativa sýra“ se však výrobek neoznačuje jako sýr, tedy výrobek z živočišného mléka, ale jako alternativa, tj. něco jiného (viz rozsudek Zemského soudu v Osnabrückeru ve věci sp. zn. 15 O 377/17). Zemský soud v této souvislosti zmínil rozsudek Soudního dvora ve věci *TofuTown.com*, ve kterém se však Soudní dvůr zabýval odlišnou situací. Ve věci *TofuTown.com* byly čistě rostlinné výrobky uváděny na trh pod názvy „tofu máslo“ či „rostlinný sýr“, tedy v rozporu s přílohou VII části III nařízení č. 1308/2013. Jinak je tomu však v případech, kdy výraz „sýr“ není použit ve spojení s jinou složkou daného výrobku, jak by tomu bylo v případě označení „kešu sýr“, ale právě jako odlišení od sýra (mléčného výrobku). Dodatek „alternativa sýra“ rovněž neuvede podstatnou část relevantní veřejnosti v omyl (resp. není klamavý ve smyslu čl. 7 nařízení č. 1169/2011). Spotřebitel je naopak informován o tom, že výrobek není sýr, ale že jej může místo sýra použít, pokud se chce vyhnout mléčnému výrobku.

[56] O odvolání proti tomuto rozsudku rozhodoval Vrchní zemský soud v Celle, který se v rozsudku zmíněném již krajským soudem ztotožnil s názorem zemského soudu, že sporný výrobek není výrazem „alternativa sýra“ označován jako „sýr“. Naopak, výrobek je pouze dáván do souvislosti se sýrem (mléčným výrobkem), přičemž přidání výrazu „alternativní“ jasně vyjadřuje, že se nejedná o sýr, ale o něco jiného – konkrétně o alternativu k sýru. Konstatoval také, že označení „alternativa sýra“ neporušuje ani čl. 7 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 17 odst. 1 nařízení č. 1169/2011.

[57] S ohledem na výše uvedené závěry judikatury soudů jiných členských států EU považuje Nejvyšší správní soud způsob označení potravin sporný mezi stěžovatelkou a žalobkyní za konformní s nařízeními č. 1308/2019 a č. 1169/2011 i s rozsudkem ve věci *TofuTown.com*, v němž Soudní dvůr judikoval, že „článek 78 odst. 2 a příloha VII část III nařízení č. 1308/2013, musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby výraz ‚mléko‘ a názvy, které toto nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky, byly užívány, při uvádění na trh nebo v reklamě, pro označení čistě rostlinného produktu, a to i pokud jsou tyto názvy doplněny vysvětlujícími nebo popisnými údaji o rostlinném původu dotčeného produktu, ledaže je tento produkt uveden v příloze I rozhodnutí Komise 2010/791/EU ze dne 20. prosince 2010, kterým se stanoví seznam produktů uvedených v bodě III odst. 1 druhém pododstavci přílohy XII nařízení Rady (ES) č. 1234/2007“. Žalobkyně totiž explicitně v předmětných označeních uvedla, že se o smetanu/jogurt/kefir/mléko/majonézu nejedná. Nepoužila tedy tyto výrazy určené k označení potravin živočišného původu k označení potravin čistě rostlinného původu, nýbrž je v rámci označení potravin čistě rostlinného původu použila ve významu, který ji odlišuje od potravin živočišného původu. Nejvyšší správní soud tedy neshledává označení použitá žalobkyní pro spotřebitele nejasná či zavádějící v rozporu s čl. 7 nařízení č. 1169/2011.

[58] K argumentaci stěžovatelky, že je nelogické, aby se produkt připodobňoval k určitému jinému produktu, přestože z hlediska své charakteristiky, povahy a zejména složení se jedná o zcela jiný výrobek, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že smyslem a účelem nařízení č. 1308/2013 a č. 1169/2011 mimo jiné je, aby označení potravin bylo pro spotřebitele přehledné, srozumitelné a nikoli zavádějící. Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento požadavek název použitý žalobkyní „Sójová alternativa smetany jemná 17 %“ a označení „*Nesmím se jmenovat a nejsem smetana/jogurt/kefir/mléko/majonéza, ale vy mi tak říkat můžete*“ splňují. Stěžovatelce lze přisvědčit potud, že částí označení použitých žalobkyní „alternativa“, a „vy mi tak říkat můžete“ lze vnímat jako připodobnění. To však Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozporné s požadavkem na přehledné, srozumitelné a nezavádějící označení. Z celkového kontextu předmětných označení totiž jednoznačně vyplývá, že se nejedná o označení mléčných/živočišných výrobků. Za této situace možnost, že spotřebitel bude vnímat předmětná označení jako připodobnění k mléčným výrobkům, nemá za následek, že by označení bylo rozporné s požadavky na označení uvedenými v čl. 7 nařízení č. 1169/2011. Naopak, přispívá k jistotě spotřebitele, neboť bude vědět, jaké potravine živochišného původu se bude kupovaná potravina čistě rostlinného původu podobat. Nejvyšší správní soud proto neshledává opodstatněnými ani obavy stěžovatelky, že pokud by ostatní výrobci potravin používali podobná označení, vznikl by na trhu s potravinami nežádoucí chaos.

[59] Zcela správné je přitom konstatování stěžovatelky, že z hlediska výživového se u rostlinného produktu, nebo majonézy ze slepičích žloutků jedná o dvě rozdílné potraviny. Jak již nicméně bylo uvedeno výše, spotřebitel na základě výše uvedených označení, které nejsou zavádějící či klamavé, nebude očekávat potravinu živochišného původu, právě naopak na jeho základě jasně pozná, že se jedná o potravinu rostlinného původu.

[60] Z uvedeného je zřejmé, že přesvědčení stěžovatelky o tom, že sporná označení nemohou zajistit, že spotřebitel získá jednoznačnou informaci o charakteristice a vlastnostech potraviny, neobstojí. Naproti tomu správný je stěžovatelkou zpochybňovaný závěr krajského soudu, v němž správním orgánům vytknul nezohlednění účelu právní úpravy poskytnout spotřebiteli jednoznačnou informaci o charakteristice a vlastnostech potraviny a zároveň zabránit její záměně s mléčnými výrobky, resp. majonézou. Označení použitá žalobkyní považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně jasná a nikoli klamavá, nejednoznačná či zavádějící pro spotřebitele, kteří vyhledávají rostlinné či mléčné výrobky, resp. majonézu.

[61] Nedůvodná je námitka stěžovatelky, v níž krajskému soudu vytýká opomenutí, že jí aplikovaná ustanovení nařízení č. 1308/2013 neslouží pouze k ochraně spotřebitelů, ale i k ochraně producentů, obchodníků a zachování podmínek hospodářské soutěže. V této věci se jednalo o posouzení přípustnosti předmětných označení a krajský soud k této otázce své závěry řádně, srozumitelně a uceleně zdůvodnil. Je tudíž logické, že se nezabýval stěžovatelkou zmiňovanou ochranou hospodářské soutěže a dalších subjektů, tím spíše v situaci, kdy argumentace těmito zájmy není obsažena v rozhodnutí stěžovatelky ani v žalobě. Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, že dospěl-li výše k závěru, že sporná označení nemohou uvést spotřebitele v omyl ohledně toho, o jakou potravinu se jedná, resp. vést k záměně výrobku, pak nemůže dojít ani k ohrožení hospodářské soutěže či poškození výrobců potravin živochišného původu.

[62] Nejvyšší správní soud má za zcela správný závěr krajského soudu uvedený v bodu 45 jeho rozsudku, že správní orgány se nezabývaly celým obsahem všech informací poskytnutých spotřebiteli v českém jazyce v celém kontextu, neboť vedeny nesprávným právním názorem za významné a rozhodné považovaly pouze již jakýkoli výskyt slov spojených s mléčnými výrobky. Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že čl. 78 odst. 2 ve spojení s přílohou VII částí III nařízení č. 1308/2013 brání tomu, aby výraz „mléko“ a další výrazy, které toto nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky, byl užíván k označení čistě rostlinného produktu, které je třeba vykládat široce jako jakýkoli text uvedený na výrobku či při jeho propagaci. Kontext, v němž žalobkyně užila výraz „majonéza“ a výrazy vyhrazené nařízením č. 1308/2013 pro mléko a mléčné výrobky, tedy žalovaná v opatření ani ve svém rozhodnutí vskutku nehodnotila.

[63] Ke stěžovatelkou zmíněnému konstatování krajského soudu, že neposuzovala v případě výrobku označeného jako „Mayo sójová“ výraz „Mayo“, ale vytýkala žalobkyni pouze užití názvu „majonéza“, postačuje uvést, že to není pro posouzení věci podstatné. Ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že se zabývala informacemi o potravině, které byly uvedeny v českém jazyce, což výraz „Mayo“ není.

[64] Na zákonnosti závěru krajského soudu nic nemění ani jinak zcela správný názor stěžovatelky, že není namístě jakkoliv bagatelizovat vliv informací (uvedených za hvězdičkou) na spotřebitele při jeho nákupních rozhodnutích. Nejvyšší správní soud má za to, že z napadeného rozsudku je zřejmé, že také krajský soud si byl vědom významu těchto informací pro spotřebitele.

[65] Stěžovatelka v kasační stížnosti krajskému soudu vytknula také opomenutí úmyslu žalobkyně prostřednictvím označení obcházet právní úpravu používání předmětných vyhrazených výrazů pro mléko a mléčné výrobky, resp. zákonný název „majonéza“, a snahy dosáhnout u spotřebitelů toho, že uvedený rostlinný výrobek si budou spojovat s mlékem, příslušným mléčným výrobkem nebo majonézou. Také tuto námitku považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou. Z argumentace krajského soudu, v níž poukázal na přípustné použití výrazu „mléko“ a shledal závěry správních orgánů příliš zjednodušující a nesprávné, je totiž zřejmé, že neshledal obcházení právní úpravy předmětných nařízení ze strany žalobkyně, byť tento závěr výslovně neformuloval. Rovněž Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše již zmíněný závěr, že předmětná označení jsou dostatečně jednoznačná a nejsou zavádějící, za to, že se ze strany žalobkyně nejednalo o obcházení předmětných nařízení. Je totiž třeba vzít v úvahu to, že průměrnému spotřebiteli je v současné době nepochybně znám rozdíl mezi mléčnými výrobky (popř. jinými výrobky živočišného původu) a jejich alternativami rostlinného původu. Tyto alternativy jsou vyhledávány specifickým okruhem zákazníků (zejména vegany či lidmi s potravinovými intolerancemi) a nelze je považovat za zaměnitelné či stojící na trhu ve vzájemné konkurenci s výrobky živočišného původu. Použití slov označujících původně potraviny živočišného původu v souvislosti s těmito výrobky zpravidla orientuje zákazníka ohledně způsobu jejich konzumace, a nemá tedy za cíl zmást zákazníky preferující původní živočišné produkty, aby omylem zakoupili rostlinné alternativní produkty. Tato úvaha nic nemění na již shora vysloveném závěru o nutnosti trvat na tom, aby potraviny byly označeny jasně tak, aby nemohly spotřebitele uvést v omyl ohledně vlastností daného výrobku. Tento požadavek však posuzovaná označení naplňují, jak bylo shora vysvětleno.

[66] Z kasační stížností napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud si byl vědom odlišnosti označení posuzovaného v této věci a označení, jímž se zabýval Vrchní zemský soud v Celle, jehož rozsudek krajský soud označil za inspirativní v jiném svém rozsudku, v němž se rovněž zabýval označením potravin vyráběných žalobkyní a na který poukázal taktéž v posuzované věci. Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud své závěry ohledně přípustnosti předmětných označení řádně zdůvodnil. Za této situace nebylo nutné či jakkoli potřebné, aby krajský soud hodnotil rozdíly mezi označeními v této věci a označením, jímž se zabýval Vrchní zemský soud v Celle.

[67] Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěry krajského soudu nejsou v rozporu s rozsudkem Soudního dvora ve věci *TofuTown.com*. Lze nicméně dodat, že rozsudek krajského soudu by vyzněl přesvědčivěji, pokud by se k tomuto rozsudku Soudního dvora výslovně vyjádřil.