

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

11^{2024 / XXII. ROČNÍK / 30. 11. 2024}

OBSAH

4637	Energetika: věcná působnost Energetického regulačního úřadu; návrh zákazníka na uložení povinnosti obsažené ve smlouvě o dodávce nebo distribuci držiteli licence	714
4638	Dočasná ochrana: udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě jako důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany	721
4639	Shromažďovací právo: skutečný účel shromáždění; význačné heslo	727
4640	Shromažďovací právo: zásah do shromažďovacího práva v podobě paušální výzvy neprovolávat konkrétní slogan; hodnocení významu význačného sloganu	735
4641	Daňové řízení: evidence daně na osobním daňovém účtu daňového subjektu	745
4642	Správní řízení: uplynutí doby platnosti závazného stanoviska z důvodu možné budoucí změny poměrů jako vada řízení	749
4643	Pobyt cizinců: ověření správnosti údajů z informačního systému cizinců, přičitatelnost nezákonného zásahu	754
4644	Služební poměr: rozhodování o služebním úrazu státního zaměstnance; nečinnost státního tajemníka	761
4645	Správní trestání: podřazení konkrétní látky pod sousloví „návyková látka“	768

Energetika: věcná působnost Energetického regulačního úřadu; návrh zákazníka na uložení povinnosti obsažené ve smlouvě o dodávce nebo distribuci držiteli licence

k § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

K založení věcné působnosti Energetického regulačního úřadu [§ 17 odst. 7 písm. e) bod 1 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon] postačuje, když zákazník, který je v postavení spotřebitele nebo je fyzickou osobou podnikající, ve svém návrhu žádá, aby úřad uložil držiteli licence povinnost, která je podle návrhového tvrzení obsažena ve smlouvě o dodávce nebo distribuci plynu, elektřiny nebo tepelné energie. Otázka, zda taková povinnost ze smlouvy skutečně vyplývá, je až předmětem samotného věcného posouzení návrhu.

Energetický regulační úřad může ve svém rozhodnutí uložit držiteli licence povinnost provést vyúčtování dodávky či distribuce plynu, elektřiny nebo tepelné energie i tehdy, když držitel licence tyto služby zákazníkovi již vyúčtoval, ale za nesprávnou cenu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2024, čj. 30 A 93/2023-81)

Prejudikatura: č. 1994/2010 Sb. NSS, č. 2275/2011 Sb. NSS, č. 3026/2014 Sb. NSS, č. 3859/2019 Sb. NSS a č. 3987/2020 Sb. NSS.

Věc: SPP CZ, a. s., proti Energetickému regulačnímu úřadu, za účasti M. K., o uložení povinnosti provést vyúčtování.

Předmětem přezkumu v této věci bylo posouzení věcné působnosti žalovaného. Konkrétně, zda žalovaný mohl žalobkyni uložit povinnost provést vyúčtování dodávky plynu s tím, že v rozhodnutí určil i konkrétní obchodní cenu a stálý plat za dodávky plynu.

Dne 19. 10. 2022 obdržel žalovaný od osoby zúčastněné na řízení návrh na zahájení mimosoudního sporu. Domáhala se toho, aby žalovaný uložil žalobkyni povinnost vyplývající ze smlouvy o sdružených službách dodávky plynu uzavřené dne 5. 9. 2012, a to provést vyúčtování dodávek plynu k odběrnému místu za období od 1. 1. 2022 do 28. 2. 2022 za obchodní cenu 792 Kč/MWh bez DPH a stálý plat 49 Kč/měsíc bez DPH. Dne 3. 9. 2022 totiž osoba zúčastněná na řízení obdržela od žalobkyně vyúčtování dodávek plynu č. 121215560 za období od 4. 8. 2021 do 22. 8. 2022. Za měsíc leden a únor 2022 žalobkyně osobě zúčastněné na řízení navýšila obchodní cenu za 1 MWh a stálý plat, v důsledku čehož vznikl dle vyúčtování nedoplatek, který dne 13. 9. 2022 osoba zúčastněná na řízení uhradila. Protože ale s navýšením cen nesouhlasila, kontaktovala dne 6. 9. 2022 žalobkyni a požadovala kontrolu vyúčtování. Žalobkyně reklamaci zamítla.

O tomto návrhu rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 2. 2023 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým vyslovil, že žalobkyně je povinna splnit povinnost ze smlouvy o sdružených službách dodávky plynu za období od 1. 1. 2022 do 28. 2. 2022 k odběrnému místu v Rokytnici za obchodní cenu 792 Kč/MWh bez DPH a stálý plat 49 Kč/měsíc bez DPH a zaslat ho osobě zúčastněné na řízení.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně rozkladem. Nesouhlasila s tím, že by měl žalovaný v dané věci pravomoc rozhodovat. O rozkladu rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 9. 2023 (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“) tak, že rozkladu žalobkyně nevyhověl, nicméně prvostupňové rozhodnutí změnil v tom směru, že žalobkyni uložil povinnost provést vyúčtování dodávky plynu za období již od 4. 8. 2021 až do 22. 8. 2022. V ostatním – tj. i v části, kterou žalovaný určil pro vyúčtování konkrétní výše obchodní ceny a stálého platu pro měsíce leden a únor 2022 – zůstalo prvostupňové rozhodnutí nezměněno.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobu, v níž namítala, že výrok napadeného rozhodnutí se týkal otázky, ve které nebyla vůbec dána pravomoc žalovaného podle § 17 odst. 7 energetického zákona.

Podle § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 energetického zákona rozhoduje žalovaný *spory mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie* (dále také „kompetenční ustanovení“). Podle žalobkyně je třeba uvedené ustanovení vykládat restriktivně a existují-li pochybnosti o rozhodovací pravomoci, musí se uplatnit výklad upřednostňující obecnou rozhodovací pravomoc soudů.

Žalobkyně osobě zúčastněné na řízení dodávala v období ledna a února 2022 zemní plyn. Osoba zúčastněná na řízení na základě vystaveného vyúčtování cenu za dodávku plynu uhradila, ale nesouhlasila se zaplacením určité konkrétní částky, protože dle jejího názoru nedošlo k účinnému navýšení ceny. Dle žalobkyně tak byla předmětem sporu výše platební povinnosti, případně výše bezdůvodného obohacení, účinnost změny výše ceny a výše jednotkové ceny za určité období. Energetický zákon přitom smlouvu o sdružených službách popisuje tak, že dodavatel se v ní zavazuje dodat zákazníkovi plyn a zajistit na vlastní jméno a účet související služby v plynárenství a zákazník se zavazuje zaplatit za dodávku plynu cenu a za související služby cenu uplatňovanou v souvislosti s cenovou regulací. Žalobkyně měla za to, že žalovaný má dle kompetenčního ustanovení rozhodovat pouze spory o splnění povinností, které jsou součástí pojmových znaků smlouvy.

Srovnání vyúčtování dodávek plynu s vyúčtováním služeb spojených s užíváním bytu nebo nebytového prostoru učiněné žalovaným nepovažovala žalobkyně za přílehavé, neboť na smlouvu o sdružených dodávkách plynu nelze aplikovat zákonná ustanovení o nájemní smlouvě. Samotné vyúčtování zobrazuje určité skutečnosti a výpočty. Protože vyúčtování již žalobkyně vydala, mělo jít ve své podstatě o opravu již vydaného vyúčtování. Žalovaný ale rozhodl o povinnosti provést vyúčtování za určitou cenu, aniž by se zabýval tím, zda opravná povinnost vyplývá ze smlouvy či obchodních podmínek žalobkyně. Dle názoru žalobkyně pak žádná povinnost opravit vyúčtování ze smlouvy nevyplývá. Obchodní podmínky žalobkyně v čl. V odst. 1 zakládají toliko právo na vzájemné vypořádání. Povinnost provést opravné vyúčtování neplyne ani z energetického zákona. Nejedná se ani o odpovědnost za vady. Pokud by žalobkyně připustila, že se o odpovědnost za vady jedná, pak zanikla vyúčtovací povinnost a byla nahrazena novými právy z odpovědnosti za vady, o kterých nebyl žalovaný oprávněn rozhodovat.

Petit navržený osobou zúčastněnou na řízení i výrok napadeného rozhodnutí mají dvě části. První stanovující povinnost provést vyúčtování a druhou určující konkrétní parametr vyúčtování, a to jednotkovou cenu zemního plynu v Kč/MWh a stálý měsíční plat v Kč/měsíc. Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaný nemůže rozhodovat o určení jednotkové ceny v konkrétním období odlišně od toho, jaká jednotková cena byla obsažena ve vyúčtování, přičemž odkázala na případy řešené Krajským soudem v Brně v rozsudcích ze dne 26. 5. 2022, čj. 30 A 147/2020-38, ze dne 8. 9. 2021, čj. 31 A 101/2020-50, ze dne 21. 2. 2019, čj. 30 A 11/2018-98, ze dne 31. 5. 2021, čj. 30 A 98/2019-48, ze dne 19. 5. 2021, čj. 30 A 77/2019-44, a Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 22. 4. 2021, čj. 9 As 97/2019-53. V těchto rozsudcích se soudy zabývaly otázkou placení smluvních pokut a deaktivčních poplatků a vyslovily v nich, že určovací návrhy v těchto otázkách nejsou ve věcné působnosti žalovaného. A právě část petitu určující konkrétní jednotkovou cenu zemního plynu byla dle žalobkyně návrhem určovacím (u kterého je třeba zkoumat naléhavý právní zájem na určení), o kterém žalovanému nebyla zákonem svěřena kompetence rozhodovat. Žalobkyně pak přirovnala situaci k případům, ve kterých soudy řeší vztah určovací žaloby a žaloby na plnění. Judikatura dává přednost žalobám na plnění tam, kde by určení představovalo dílčí rozhodnutí o předběžné otázce, jejíž posouzení bude součástí rozhodnutí o žalobě na plnění. Stejně mají dle žalobkyně postupovat i správní orgány a není namístě vydávat opravné vyúčtování, které nepovede k vrácení sporné částky, ale bude po něm následovat další návrh na vrácení, v jehož rámci by si soudy předběžnou otázku o výši jednotkové ceny posoudily samy.

Žalobkyně dále namítala, že žalovaný svým rozhodnutím překročil petit návrhu osoby zúčastněné na řízení. Mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení probíhal spor o to, jaká cena platila v období od 1. 1. 2022 do 28. 2. 2022. Žalovaný nicméně rozhodl o období od 4. 8. 2021, aniž by to osoba zúčastněná na řízení navrhla.

V neposlední řadě měla žalobkyně za to, že návrh podle kompetenčního rozhodnutí může podat pouze spotřebitel odebírající plyn pro spotřebu domácnosti. Je však otázkou, zda podmínka musí být splněna v době uzavření samotné smlouvy, nebo i v době podání návrhu. Žalobkyně se přiklání k druhému výkladu. Žalovaný

se touto otázkou ve svém rozhodnutí vůbec nezabýval a nezkoumal aktivní legitimaci osoby zúčastněné na řízení návrh podat.

Podle žalovaného nemělo na jeho kompetenci rozhodovat spor vliv, zda byla povinnost, které se osoba zúčastněná na řízení domáhala, sjednána ve smlouvě, či nikoliv. Taková okolnost by měla vliv na úspěšnost návrhu.

Žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením žalobkyně, že by dle kompetenčního ustanovení mohl rozhodovat pouze o splnění základní povinnosti vyplývající z předmětného závazku. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2020, čj. 2 As 336/2018-31, v němž dle žalovaného Nejvyšší správní soud vyloučil, že by se mohl zákazník domáhat po dodavateli pouze splnění hlavní povinnosti.

Pokud žalobkyně argumentovala tím, že petit osoby zúčastněné na řízení sestával ze dvou částí, a to splnění vyúčtovací povinnosti a určení konkrétní výše jednotkové ceny, pak žalovaný připomněl, že z judikatury ohledně deaktivačních poplatků vyplývá nemožnost rozhodnout o určení neexistence povinnosti. Návrh osoby zúčastněné na řízení nelze dle žalovaného interpretovat tak, že by se domáhal právě určení neexistence povinnosti, ale domáhal se splnění určité povinnosti a je otázkou meritorního rozhodnutí posoudit, zda takovou povinnost žalobkyně má.

Bez řádného vyúčtování nedojde k určení ceny za poskytnuté plnění a nedojde ani ke splatnosti pohledávky, tedy nelze význam vyúčtování marginalizovat tak, jak to činila žalobkyně. Vyúčtovací povinnost představuje jednu ze závazkových povinností, neboť i energetický zákon stanovuje dodavatelům povinnost pravidelně bezplatně dodávky vyúčtovat. Ve smlouvě strany sjednávají pravidelně i hrazení záloh a bez vyúčtování by se zákazník nikdy nedozvěděl, jaká je jeho skutečná platební povinnost. Splatnost nedoplatku či přeplatku nastane až řádným vyúčtováním, přičemž z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že za řádné vyúčtování lze považovat pouze vyúčtování správné. Pokud vyúčtování nezni na správnou částku, není pak povinnost vyúčtování splněna (rozsudek NS ze dne 15. 10. 2018, čj. 26 Cdo 312/2018-223).

Úvaha žalobkyně o tom, že zákazník má žalovat na vydání bezdůvodného obohacení, neobstojí, neboť na základě věcně nesprávného vyúčtování se nelze domáhat vydání přeplatku, jelikož ten se nikdy nestane splatným (srov. rozsudek NS ze dne 1. 6. 2018, čj. 26 Cdo 4404/2017-221). Dle žalovaného by nemělo docházet k dělení kompetence podle toho, zda zákazník, který je navíc spotřebitelem, sporné vyúčtování uhradí, či nikoliv.

Krajský soud v Brně žalobu zamítá.

Z odůvodnění:

Působnost Energetického regulačního úřadu

(...) [25] Text sporného § 17 odst. 7 písm. e) energetického zákona zní: *Energetický regulační úřad dále na návrh spotřebitele odebírajícího elektřinu, plyn nebo tepelnou energii pro spotřebu v domácnosti nebo zákazníka, který je fyzickou osobou podnikající, rozhoduje*

1. *spory mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie*

2. *o určení, zda právní vztah mezi zákazníkem a držitelem licence, jehož předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie, vznikl, trvá nebo zanikl, a kdy se tak stalo.*

[26] Při posuzování pravomoci správního orgánu se má uplatňovat restriktivní přístup (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, č. 2275/2011 Sb. NSS). Žalovaný smí jednat a rozhodovat jen o věcech, které mu byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Pokud je takové zmocnění vymezeno obecně a je nezbytné interpretovat typ sporů, které do pravomoci správního orgánu spadají, má být tato interpretace spíše zužující nebo doslovná, nikoliv rozšiřující. Na druhou stranu, zásadu restriktivního výkladu kompetenčních ustanovení nelze absolutizovat. Jejím smyslem je hlavně to, že „užití výkladové postupy nemají bezdůvodně a „donekonečna“ rozšiřovat okruh skutkových podstat, na něž příslušné kompetenční ustanovení dopadá“. Vždy je třeba zohlednit povahu a bližší okolnosti sporu a jeho skutečný právní základ spíše než formální právní

titul, o nějž žalobce svůj nárok opírá (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 28. 11. 2019, čj. Konf 10/2019-14, č. 3987/2020 Sb. NSS).

[27] Typickým sporem, který žalovaný může podle krajského soudu řešit, je situace, kdy držitel licence zadržuje zákazníkovi zaplacené zálohy a neprovede ve stanovené lhůtě vyúčtování, ačkoliv je k tomu podle smlouvy povinen.

[28] Krajský soud nemá žádnou pochybnost o tom, že v takovém případě může žalovaný na návrh zákazníka v postavení spotřebitele uložit držiteli licence povinnost, aby vyúčtování provedl a předal je zákazníkovi. Rozhodně tedy odmítá zužující výklad žalobkyně, podle něhož se ve výše citovaném ustanovení slova *jejichž předmětem je dodávka* vztahují k slovu *povinnosti*, nikoliv ke slovu *smluv*. To by znamenalo, že žalovaný může uložit držiteli licence jediné povinnost zajistit samotnou dodávku nebo distribuci elektřiny, plynu nebo tepelné energie. Takové interpretaci ale nenasvědčuje vůbec nic. Již samotný jazykový výklad se takovému nemístně restriktivnímu chápání vzpírá, neboť slova *jejichž předmětem je dodávka* v souvětí bezprostředně navazují na slovo *smluv*, nikoliv na slovo *povinnosti*. To, co v zákoně čte žalobkyně, by zákonodárce jistě vyjádřil jasnějším způsobem, kdyby to skutečně měl na mysli. Například by mohl uvést, že žalovaný řeší spory o *splnění povinnosti držitele licence dodat či distribuovat zákazníkovi elektřinu, plyn nebo tepelnou energii*. Nic takového však zákonodárce neučinil. Namísto toho zjevně hodlal svěřit žalovanému rozhodování sporů o plnění veškerých povinností, které ze *smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie*, pro držitele licence vyplývají.

[29] Určitou výjimku by mohla představovat situace, kdy by ve smlouvě byla obsažena povinnost, která se samotnou dodávkou či distribucí plynu, elektřiny či tepelné energie bezprostředně nesouvisí ani nemá jakýkoliv vztah k odbornosti žalovaného, kvůli které mu bylo rozhodování těchto sporů svěřeno. Například by mohlo jít o žalobkyní uváděné ustanovení na ochranu osobních údajů zákazníka. Tam by snad bylo možno uvažovat o zužujícím výkladu, který by návrhy na splnění takto definovaných povinností z působnosti žalovaného vyloučil. Každopádně jde o zcela jinou situaci, než jaká nastala v nyníjším případě. Nyní jde totiž o uložení povinnosti vyúčtovat dodaný plyn, jež s povinnostmi tvořícími definiční znaky smlouvy o dodávce či distribuci plynu bezprostředně souvisí a pod odbornost žalovaného zcela jistě spadá. Jedná se o povinnost velmi významnou. Teprve na základě provedeného vyúčtování se zákazník dozvídá, jaké množství smluvené komodity podle údajů svého smluvního partnera od něj odebral a za jakou cenu, a teprve na základě řádného vyúčtování, včetně zohlednění uhrazených záloh, mu může vzniknout povinnost požadovanou částku (nedoplatek) zaplatit, respektive právo na výplatu přeplatku. Hypotetická situace vytvořená žalobkyní má naprosto odlišnou povahu a nedokládá tudíž, že výklad zastávaný žalovaným plodí absurdní důsledky. A není tak třeba – jen z obavy, že by návrh na uložení zcela jiné smluvní povinnosti mohl někdo podat – vykládat celé výše citované kompetenční ustanovení tak restriktivně, jak požaduje žalobkyně.

[30] Krajský soud uzavírá, že v případě, kdy by držitel licence neprovedl vyúčtování vůbec, mohl by mu žalovaný nepochybně takovou povinnost uložit. Nyní je ale situace složitější v tom, že žalobkyně, jako držitel licence, svému zákazníkovi dodávku plynu fakticky již vyúčtovala. Předmětem sporu mezi žalobkyní jako dodavatelem a osobou zúčastněnou na řízení jako jejím zákazníkem je tak ve skutečnosti otázka, zda tak žalobkyně učinila v souladu se smlouvou, tj. za sjednanou cenu.

[31] Žalobkyně tvrdí, že osoba zúčastněná na řízení, jako zákazník, se měla v této situaci správně domáhat bezdůvodného obohacení – vrácení té části zaplacené ceny plynu, která podle ní překračovala to, co byla žalobkyně oprávněn jí účtovat. Žalobkyně má jistě pravdu v tom, že celá věc by se tím značně zjednodušila. Takový návrh by totiž šel přímo k jádru věci a rozhodnutí o něm by vyřešilo spor mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení jednou provždy. Otázka, zda by měl žalovaný pravomoc rozhodnout také ve sporu o vydání bezdůvodného obohacení, už je složitější. Pro posouzení nyníjší věci není úplně nezbytné na ni odpovědět. Nicméně pro zvýšení jasnosti a přesvědčivosti svých závěrů krajský soud uvádí, že – na rozdíl od žalobkyně – má za to, že působnost žalovaného pokrývá i spory o vrácení „přeplatku“. Krajský soud při tom vychází z teze, že „*neexistuje [...] principiální rozdíl mezi situací, kdy jedna ze smluvních stran odmítne poskytnout plnění a situací, kdy sice plnění poskytne, ale žádá je zpět; v obou případech je východiskem jakýchkoli úvah posouzení zda (i) mezi stranami existuje smluvní vztah (platná smlouva) a zda (ii) bylo v souladu s touto smlouvou plněno*“ (analogicky, ovšem k jiné právní úpravě, srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14, č. 3859/2019 Sb. NSS). Nicméně je třeba

mít na paměti, že zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů tuto otázku dosud neposuzoval, takže zůstává otevřená (srov. naposledy usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 12. 2023, čj. Konf 4/2023-16).

[32] Žalovaný každopádně musel respektovat, že podaný návrh v nynější věci zněl jinak, a to na uložení povinnosti vyúčtovat dodávku plynu za určitou cenu. Jednalo se tedy o jakousi kombinaci obou výše zmíněných návrhů (na uložení povinnosti provést vyúčtování a na vydání bezdůvodného obohacení). A ve vztahu k takto podanému návrhu musel žalovaný posuzovat svou působnost. Dospěl k názoru, že rozhodnutí takového sporu do jeho působnosti spadá. A krajský soud s tím souhlasí – byť uznává, že tato otázka může být předmětem diskuze a že žalobní argumentace nepostrádá určité racionální jádro.

[33] Žalovaný svůj postoj vysvětlil jak v prvostupňovém rozhodnutí, tak i v napadeném rozhodnutí. Vyšel z výše citovaného kompetenčního ustanovení a věc posoudil jako spor o splnění povinnosti ze smlouvy o dodávce plynu. Pro založení své kompetence pokládal žalovaný za dostačující, že navrhovatel formuloval návrh tak, že směřuje ke splnění určité smluvní povinnosti, aniž by musel tuto povinnost ve smlouvě jednoznačně označit. Zda lze tvrzenou povinnost ve smlouvě nalézt nebo ji z ní dovodit, to už je podle žalovaného předmětem meritorního posouzení návrhu.

[34] V tomto konkrétním případě má navíc podle žalovaného požadavek osoby zúčastněné na řízení jako zákazníka, aby jí držitel licence vystavil vyúčtování za dodávku plynu za cenu sjednanou ve smlouvě, jasnou oporu jak v zákoně [§ 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona], tak i v obchodních podmínkách, které jsou součástí smlouvy o dodávkách plynu. Z nich vyplývá pro žalobkyni povinnost pravidelně vyhodnocovat dodávky plynu a vyúčtovat je po uplynutí fakturačního období. Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobkyně, že návrh se může týkat jen splnění povinnosti hlavní (dodávka plynu) nebo takové povinnosti, která je nezbytnou náležitostí smlouvy o dodávkách plynu. K tomu dodal, že cena za dodávku plynu mezi nezbytné náležitosti smlouvy patří, přičemž vyúčtování a cenu nelze od sebe oddělovat jakožto dva nesouvisející závazky, jak to činí žalobkyně.

[35] Povinnost vyúčtovat dodávku plynu zákazníkovi se podle žalovaného považuje za splněnou až tehdy, pokud je vyúčtováno za ceny smluvně ujednané. Tyto své úvahy žalovaný opřel o rozsudek Nejvyššího soudu čj. 26 Cdo 312/2018-223 a v něm citovanou předchozí judikaturu. Sám připustil, že se jednalo o rozhodnutí ve skutkově odlišných případech (nájmy bytů a nebytových prostor), ale měl za to, že z nich lze vyvodit obecné závěry. Z rozsudku Nejvyššího soudu citoval klíčové pasáže a dospěl k názoru, že vyúčtování přivodí splatnost nedoplatku (a lze o něm hovořit jako o vyúčtování) jen tehdy, pokud je v něm uvedena cena ve správné výši. Pokud vyúčtování není věcně správné, není splněna vyúčtovací povinnost. Ta i nadále trvá a soud může uložit pronajímateli, aby ji splnil. Podle Nejvyššího soudu tak „*neobstojí úvaha, že pouze v řízení o žalobě na zaplacení (konkrétního) přeplatku na službách je relevantní námitka, že vyúčtování služeb, předložená před zahájením řízení, nejsou věcně správná (řádná)*“.

[36] Z toho žalovaný vyvodil, že požadavek, aby uložil držiteli licence povinnost vyúčtovat zálohy na poskytnuté služby, není nepřipustný ani nevykonatelný. Jelikož povinnost vystavit vyúčtování může být považována za splněnou pouze v případě, že bylo vyúčtování provedeno řádně, nemůže být správná představa žalobkyně, že žalovaný může zasáhnout jen tehdy, pokud dodavatel neprovede vyúčtování vůbec.

[37] Jen pro úplnost krajský soud dodává, že žalovaný dal osobě zúčastněné na řízení zapravdu i věcně – jednostranné zvýšení ceny za dodávaný plyn provedla podle něj žalobkyně neplatně, neboť je pouze zveřejnila na svých webových stránkách a neinformovala o něm své zákaznice přímo. Proto žalovaný přikázal žalobkyni vyúčtovat dodávky plynu znovu, přičemž ve vztahu k lednu a únoru 2022 tak měla učinit za původní ceny.

[38] Krajský soud shrnuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel ze správné úvahy, že určení věcné působnosti nemůže záviset až na samotném věcném posouzení návrhu – tedy na tom, jestli žalovaný shledá, že smlouva o dodávkách plynu skutečně obsahuje povinnost, která má být podle návrhu držiteli licence uložena. Pravomoc žalovaného musí být určena na základě obsahu podaného návrhu, tj. na základě návrhových tvrzení a návrhového petitu (podpůrně tu lze vyjít z usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 3. 2013, čj. Konf 21/2012-51, č. 3026/2014 Sb. NSS). A podle Nejvyššího správního soudu není navrhovatel dokonce ani povinen uvádět, o jaké smluvní ustanovení tvrzenou povinnost dodavatele či distributora opírá (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2020, čj. 2 As 336/2018-31, bod 28).

[39] Už jen tato úvaha by k vyvrácení námitky nicotnosti obou správních rozhodnutí postačovala. Žalovaný ale ještě navíc potvrdil, že povinnost, o kterou se má v řízení jednat, v nynější věci ze smlouvy skutečně vyplývá – jde o povinnost provést vyúčtování obsaženou v obchodních podmínkách. Žalovaný zároveň vysvětlil, proč tuto povinnost nepovažuje v daném případě za splněnou – nestačí vyúčtování jen provést, ale musí být provedeno řádně, tedy za skutečně sjednanou cenu. Jinak se k němu nepřihlíží a i nadále lze dodavatele plynu rozhodnutím zavázat, aby vyúčtování řádně provedl.

[40] Svou poslední tezi opřel žalovaný o ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu k povinnosti pronajímatele vyúčtovat zálohy v souvislosti s nájmem. Žalobkyně tvrdí, že ji nepoužil korektně, ale krajský soud v úvahách žalovaného žádné vady neshledal. Je sice pravda, že v případech řešených Nejvyšším soudem se nejednalo o vyúčtování ceny za dodávku určité komodity smluvně sjednané mezi stranami sporu, nýbrž o vyúčtování služeb souvisejících s užíváním bytu či nebytového prostoru poskytovaných třetí stranou, ale tento rozdíl nepovažuje krajský soud za podstatný. I v případech řešených Nejvyšším soudem totiž hradili žalobci cenu za služby zálohově a nesouhlasili s vyúčtovanou celkovou částkou za ně (stojí tu za pozornost, že NS své úvahy vztáhl nejen na nájem, ale na vypořádání jakéhokoliv zálohového plnění souvisejícího s užíváním nemovitě věci). Také tito žalobci se mohli rozhodnout, že si tvrzený přeplatek spočítají sami a budou požadovat jeho vrácení žalobou na vydání bezdůvodného obohacení. Ale z nejrůznějších důvodů se namísto toho rozhodli požadovat provedení nového vyúčtování od samotného pronajímatele či vlastníka věci – ať už proto, že neměli k dispozici dostatek podkladů pro takový výpočet, nebo proto, že si jednoduše nebyli jistí, zda by celkovou správnost svého výpočtu byli schopni před soudem obhájit. Nejvyšší soud primárně řešil otázku, zda vyúčtování služeb za nesprávnou cenu vyvolává právní účinky vůči nájemci, respektive uživateli nemovitě věci. Ovšem závěry Nejvyššího soudu mají širší dosah, neboť ve svém výše citovaném rozsudku čj. 26 Cdo 312/2018-223 mj. konstatoval, že „*nebylo-li [...] vyúčtování služeb provedeno řádně, hledí se na něj (co do jeho účinků), jako by nebylo provedeno vůbec*“. A v řadě případů také potvrdil postup soudů, které povinnost provést nové, řádné vyúčtování žalovanému uložily. Pro to, aby byl výrok takového rozsudku dostatečně určitý, přitom podle citovaného rozsudku Nejvyššího soudu postačovalo, že v něm soud uvede „*jak služby, které mu má žalovaný vyúčtovat, tak příslušná období, na něž se má toto vyúčtování vztahovat*“.

[41] Závěry Nejvyššího soudu jsou tak podle krajského soudu přenositelné i do nynějšího řízení při posouzení otázky, zda žalobkyně provedením vyúčtování splnila svou smluvní povinnost. Také zde je možno na vyúčtování, v němž je uvedena cena za poskytnuté služby v nesprávné výši, hledět tak, jako by nebylo provedeno. A také zde bylo možno uložit dodavateli povinnost, aby provedl vyúčtování znovu a řádně.

[42] Zbývá dodat, že žalobkyně nemá pravdu, když tvrdí, že žalovaný rozhodl deklaratorně, tedy že fakticky určil, zda určitá povinnost ze smlouvy vznikla, trvá nebo zanikla. O existenci žádné smluvní povinnosti se totiž spor před žalovaným nevedl. Osoba zúčastněná na řízení jako zákazník nepochybnila, že ze smlouvy jí plyne povinnost uhradit cenu odebraného plynu – pouze nesouhlasila s její vyúčtovanou výší. Žalobkyně jako dodavatel zase nepochybnila, že měla podle smlouvy povinnost provést vyúčtování dodaného plynu a zaplacených záloh – pouze tvrdila, že tuto povinnost již splnila. Spor se tedy ve skutečnosti netýkal existence, ale obsahu těchto povinností. Jeho podstata spočívala v tom, zda strany tyto své existující smluvní povinnosti splnily. Jde tedy typově přesně o ten druh sporů, na který pamatuje výše citovaný § 17 odst. 7 písm. e) bod 1 energetického zákona.

[43] Proto není přiléhavé žalobkynino přirovnání k případům tzv. deaktivčního poplatku, které soudily správní soudy dříve (rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 30 A 11/2018-98 následně potvrzený rozsudkem NSS čj. 9 As 97/2019-53, a na ně navazující judikatura, např. rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 30 A 77/2019-44). Tam se totiž žalovaný skutečně pustil chybně do posouzení toho, zda vůbec existuje povinnost zákazníka takový poplatek v souvislosti s ukončením smluvního vztahu uhradit. Svým rozhodnutím žalovaný určil, že taková povinnost ze smluvního vztahu nevyplývá. Byl si při tom plně vědom toho, že rozhoduje deklaratorně; ostatně opíral se o aplikaci § 142 správního řádu. A správní soudy konstatovaly, že deklarovat je podle energetického zákona možné jen existenci samotného smluvního vztahu mezi stranami, nikoliv jednotlivých povinností z něj vyplývajících (to přísluší jen soudům).

[44] V nynější věci se o žádnou deklaraci nejedná. Žalobkyně nemá pravdu, když poukazuje na to, že žalovaný údajně vytvořil neexistující smluvní povinnost „opravit vydané vyúčtování podle přání zákazníka“, a dále že

„určil jednotkovou cenu dodávky plynu“. Pokud jde o údajnou povinnost „opravit vyúčtování“, o žádné takové není v rozhodnutích žalovaného řeč. Nejedná se přitom o žádný úhybný manévr. Žalovaný naopak zcela jasně a srozumitelně vysvětlil, že k vadnému vyúčtování hodlá přistupovat, jako by vůbec nebylo učiněno (a není tedy ani důvod je opravovat). Výrok napadeného rozhodnutí jasně ukládá žalobkyni splnit jedinou povinnost – vystavit vyúčtování dodaného plynu za určité období s určitou cenou.

[45] Správnou výši ceny plynu a oprávněnost jejího zvýšení pak zkoumal žalovaný jen jako předběžnou otázku. Svá zjištění použil především k tomu, aby si ujasnil, zda má přihlížet k již provedenému vyúčtování. Je pravda, že vedle toho žalovaný promítl svá zjištění ohledně jednotkové ceny i do výroku svého rozhodnutí. V něm vymezil nejen období, za které žalobkyně účtovala nesprávnou cenu, ale i cenu, kterou měla správně osobě zúčastněné na řízení v tomto období účtovat. Tím nepochybně přispěl k právní jistotě účastníků řízení a jasně stanovil mantinely, v nichž se musí žalobkyně pohybovat, aby rozhodnutím uloženou povinnost splnila. Těžištěm výroku však zůstává uložení povinnosti provést (znovu a řádně) vyúčtování. Jedná se tak o zcela jinou situaci, než když žalovaný deklaroval, že držitel licence nemá právo na deaktivací poplatek. Tam se totiž o správné výši poplatku vůbec nelicitovalo. Jednalo se o striktně „binární“ rozhodování – buď existuje povinnost deaktivací poplatek uhradit v plné výši, nebo taková povinnost neexistuje vůbec. Ve druhém případě by o něm dodavatel neměl vůbec účtovat, nikoliv ho účtovat ve výši 0 Kč, jak nesprávně tvrdí žalobkyně. Žalobkyni lze snad přisvědčit v tom směru, že i v případech deaktivací poplatku se teoreticky mohli zákazníci místo deklarace domáhat toho, aby žalovaný uložil držiteli licence povinnost provést vyúčtování s deaktivací poplatkem v nulové výši. Soudy by se pak musely vypořádat s tím, zda se tím nějak mění deklaratorní povaha návrhu. V nynějším případě se však za formulací návrhu žádná taková snaha obejít právní úpravu podle názoru krajského soudu neskrývá. Spíše zde jde o obavu zákazníka, že by ani při znalosti správné ceny a množství dodaného plynu nedokázal svůj přeplatek správně spočítat, neboť k tomu jako spotřebitel nemá potřebné zkušenosti – na rozdíl od žalobkyně, která je v dané oblasti profesionálem. Rozhodnutím žalovaného se povinnost přepočítat vyúčtování s novou cenou přenáší na držitele licence (dodavatele) jakožto silnější stranu smluvního vztahu. Takový přístup je zcela v souladu s principy ochrany spotřebitele.

[46] Přesvědčivost výkladu zastávaného žalovaným zvyšuje i to, že jde o výklad eurokonformní. Ten judikatura upřednostňuje nejen obecně, ale i přímo v oblasti kompetenčních sporů (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12, č. 1994/2010 Sb. NSS). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES ve svém čl. 3 bodě 9 uložila členským státům, aby ve vztahu ke spotřebitelům zavedly nezávislé mechanismy, jako je například ombudsman pro energetiku nebo orgán sdružující spotřebitele, jež zajistí účinné projednání stížností a mimosoudní urovnání sporů. Jejím odrazem je zejména § 17 odst. 4 energetického zákona, který stanoví: *Energetický regulační úřad zejména chrání oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích.*

[47] Krajský soud v této souvislosti dodává, že zvažoval i praktické důsledky svého rozhodnutí. Pokud bude žalovaný rozhodovat spory o správnost vyúčtování dodávek či distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie, otevře se tím přístup k němu i těm spotřebitelům, kteří nejsou schopni z objektivních důvodů vyúčtovanou částku uhradit. Může se totiž stát, že dodavatelem požadovaná cena za dodávku plynu, elektřiny či tepla je nečekaně a mimořádně vysoká, takže přesahuje finanční možnosti sociálně slabšího zákazníka (taková situace při nedávné energetické krizi související s válkou na Ukrajině nebyla výjimkou). Kdyby nebylo možné podat k žalovanému návrh na vydání nového vyúčtování v situaci, kdy zákazník považuje vyúčtování za chybné nebo zvýšení ceny za neoprávněné, pak by spotřebitel neměl jinou možnost než vyčkávat, až jej dodavatel sám zažaluje u soudu o zaplacení dlužné částky, s rizikem, že poté ponese náklady soudního řízení. Sám spotřebitel by žádný spor u příslušného orgánu vyvolat nemohl – když by vyúčtovanou částku nezaplatil, nemohl by ani požadovat od dodavatele vydání žádného bezdůvodného obohacení. Taková situace by podle krajského soudu byla nežádoucí a nespravedlivá. Ve stejné procesní pasti by se ostatně spotřebitel nacházel i v případě, kdy by se domníval, že místo nedoplatku mu měl vzniknout na zálohách přeplatek. Ani toho by se nemohl domáhat, neboť přeplatek není splatný, dokud není řádně vyúčtován (srov. rozsudek NS čj. 26 Cdo 4404/2017-221).

[48] A konečně rozhodnutí žalovaného o uložení povinnosti vydat nové vyúčtování není ani zbytečné, jak naznačuje žalobkyně. Ta tvrdí, že takové rozhodnutí neodstraňuje spor mezi stranami, neboť držitel licence může

i po vydání nového vyúčtování dál zadržovat zákazníkovi dříve zaplacenou částku, pokud s rozhodnutím žalovaného nebude souhlasit. Jejího vrácení se tak bude muset zákazník stejně domáhat novým, samostatným návrhem. Je pravda, že zdejší krajský soud již v minulosti samoúčelné spory, jež mají být pouhou přípravou na spor o samu podstatu věci, vyloučil z působnosti žalovaného (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2023, čj. 30 A 98/2022-49, bod 25). Šlo však o jinou situaci. Krajský soud je přesvědčen, že i pouhým uložením povinnosti vydat nové vyúčtování se spor o cenu služeb mezi držitelem licence a zákazníkem ve většině případů definitivně vyřeší. Pokud totiž dodavatel neuspěje se svými argumenty ani v soudním sporu o přezkoumání rozhodnutí žalovaného podle části páté občanského soudního řádu, pak s velkou pravděpodobností ustoupí. To znamená, že rozdíl mezi původním a novým vyúčtováním zákazníkovi dobrovolně vrátí, případně nebude trvat na jeho uhrazení. V následném sporu by totiž logicky nemohl být úspěšný – jednak vyúčtování na nižší částku vydal on sám (být tak učinil pod tlakem pravomocného rozhodnutí žalovaného, resp. soudu) a jednak se dá očekávat, že otázku správné výše ceny za poskytnuté služby bude brát jakýkoliv rozhodující orgán (ať již žalovaný, nebo soud) jako rozhodnutou, prejudikovanou. Bude tedy z již provedeného posouzení vycházet. Vzpurná snaha si zaplacenou částku ponechat by tak představovala čiré „donkichotství“ odsouzené k nezdaru.

[49] Stručně se dá postoj krajského soudu k této otázce shrnout tak, že k založení věcné působnosti žalovaného [§ 17 odst. 7 písm. e) bod 1 energetického zákona] postačuje, když zákazník, který je v postavení spotřebitele nebo je fyzickou osobou podnikající, ve svém návrhu žádá, aby žalovaný uložil držiteli licence povinnost, která je podle návrhového tvrzení obsažena ve smlouvě o dodávce nebo distribuci plynu, elektřiny nebo tepelné energie. Otázka, zda taková povinnost ze smlouvy skutečně vyplývá, je až předmětem samotného věcného posouzení návrhu. Žalovaný pak může ve svém rozhodnutí uložit držiteli licence povinnost provést vyúčtování dodávky či distribuce plynu, elektřiny nebo tepelné energie i tehdy, když držitel licence tyto služby zákazníkovi již vyúčtoval, ale za nesprávnou cenu. (...)

4638

Dočasná ochrana: udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě jako důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany

k § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (v textu jen „zákon č. 65/2022 Sb.“)

k čl. 1, čl. 3 odst. 5, čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES o dočasné ochraně, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (v textu jen „směrnice o dočasné ochraně“)

Důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany spočívající v udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě (zde v Kanadě) podle § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, není v souladu s čl. 1, čl. 3 odst. 5, čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES. Tento zákonný důvod proto nelze s ohledem na přímý účinek citovaných ustanovení směrnice aplikovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2024, čj. 2 Azs 111/2024-29)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 2732/2013 Sb. NSS a č. 3683/2018 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 387/2009 Sb.; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 11. 2018, *Max Planck Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften* (C-684/16), ze dne 24. 6. 2019, *Poplawski* (C-573/17) a ze dne 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg Fürstenfeld* (C-205/20); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další* (283/81) a ze dne 14. 1. 2021, *RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré Behaegel* (C-387/19).

Věc: T. K. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Podstatou této věci byla otázka, zda je důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany spočívající v udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě [§ 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.] v souladu s právem Evropské unie.

Žalobkyně, státní občanka Ukrajiny, se dne 7. 3. 2024 dostavila na pracoviště žalovaného za účelem prodloužení dočasné ochrany. Žalovaný v cestovním dokladu žalobkyně zjistil, že jí bylo uděleno dlouhodobé kanadské vízum, a proto v něm nevyznačil štítek osvědčující prodloužení dočasné ochrany a dosavadní vízový štítek označil za neplatný. Podle žalovaného totiž udělením kanadského víza došlo k zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany.

Proti tomuto postupu žalovaného se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 15. 5. 2024, čj. 14 A 11/2024-53, určil, že prohlášení zániku dočasné ochrany ze strany žalovaného bylo nezákonným zásahem, zakázal mu pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu obnovit stav před prohlášením zániku dočasné ochrany. Dospěl totiž k závěru, že důvod zániku pobytu podle § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není v souladu se směrnicí o dočasné ochraně, a proto jej nelze aplikovat.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku kasační stížnost, v níž namítl, že § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je platnou součástí právního řádu. Směrnice o dočasné ochraně byla do vnitrostátního práva transponována úplně. Nejsou splněny podmínky doktríny *acte éclairée* ani *acte clair* pro konstatování rozporu vnitrostátního práva s unijní úpravou. Soudní dvůr se ke směrnicí o dočasné ochraně dosud nevyjádřil.

Stěžovatel upozornil, že § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. dopadá nejen na kanadská víza, ale i na situace, kdy cizinec získá v České republice či v jiném státě povolení k trvalému pobytu či azyl. Kumulace dočasné ochrany a dalšího pobytového oprávnění by v takovém případě nedávala smysl. Rozpor citovaného ustanovení s evropským právem by držitelům dočasné ochrany bránil přejít na jiná, regulérní pobytová oprávnění. Kumulace pobytových oprávnění by otevírala cestu ke zneužívání benefitů dočasné ochrany.

Dočasná ochrana je provizorním pobytovým oprávněním, které cizinci umožňuje pobývat mimo zemi, kde mu hrozí nebezpečí, a to do doby, než toto nebezpečí pomine. Alternativně je však účel dočasné ochrany vyčerpán také tím, že cizinec získá dlouhodobé pobytové oprávnění v jiném státě. Podle čl. 19 směrnice o dočasné ochraně mohou členské státy vyloučit souběh dočasné ochrany a mezinárodní ochrany. Tím spíše směrnice umožňuje vyloučit souběh s jiným pobytovým oprávněním. Evropská komise dovozuje, že dočasná ochrana v jednom členském státě zaniká jejím udělením v jiném členském státě. Není tedy důvodu, proč by neměla zanikat i udělením pobytového oprávnění v jiném státě světa. Ustanovením § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. vnitrostátní zákonodárce pouze vyplnil mezeru v unijní úpravě.

V případě žalobkyně se aplikace § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. může s ohledem na geografickou vzdálenost Kanady jevit jako tvrdá, tato skutečnost však nemá vliv na soulad tohoto ustanovení s právem Evropské unie. O důvodech zániku dočasné ochrany byla žalobkyně poučena a o kanadské vízum sama požádala. Odkazy městského soudu na jeho jiná rozhodnutí týkající se neudělení dočasné ochrany nepovažoval stěžovatel za přílehavé, neboť oproti tam řešeným situacím v této věci zánik dočasné ochrany výslovně vyplývá ze zákona.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s městským soudem. Poukázala na bod 12 odůvodnění směrnice o dočasné ochraně, který pojednává o možnosti členských států zavést opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany. Směrnice stanoví minimální standardy, které musí členské státy vysídleným osobám poskytnout. Členské státy však nemohou přijímat úpravu, která zhoršuje jejich postavení a klade jim další překážky k získání dočasné ochrany. Totéž vyplývá i z bodu 17 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady“). Podle žalobkyně tedy jde o *acte clair*, neboť směrnice o dočasné ochraně žádné ustanovení o možnosti přijímat zpřísnující podmínky neobsahuje. Vzhledem k recitálu směrnice není prostor pro rozumnou pochybnost o tomto závěru, a proto lze rozpor s právem Evropské unie konstatovat bez předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

Žalobkyně také uvedla, že o možném zániku dočasné ochrany v důsledku získání kanadského víza nebyla poučena. Kanadské vízum jí bylo uděleno pouhý měsíc poté, co je zákon zavedl jako překážku pro prodloužení

dočasné ochrany. V mezidobí se žalobkyně na pracoviště stěžovatele nedostavila a o zániku dočasné ochrany se dozvěděla až v den nezákonného zásahu.

Podle žalobkyně z čl. 19 směrnice o dočasné ochraně neplyne, že by členské státy mohly zavést úpravu, kterou přijal český zákonodárce. Cílem směrnice je poskytnout osobám splňujícím podmínky pro udělení dočasné ochrany kontinuálně nějakou formu ochrany. Smyslem čl. 19 je zajistit bezpodmínečnou ochranu osob utíkájících před válkou, není zde prostor dovozovat důvody, proč by členské státy mohly vyloučit určité osoby z požívání dočasné ochrany. Kanadského víza se není možné vzdát, a proto by žalobkyně podle české právní úpravy byla vyloučena z možnosti požívat dočasné ochrany až do 18. 9. 2032, kdy končí jeho platnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem v tom, že v případě žalobkyně nebylo s ohledem na směrnici o dočasné ochraně možné aplikovat důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany spočívající v udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě. Zároveň má Nejvyšší správní soud ve shodě se žalobkyní za to, že tento závěr je natolik zřejmý, že nezůstává prostor pro jakoukoli rozumnou pochybnost (*acte clair*), a proto nebylo zapotřebí v této věci položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

[14] Jak již v minulosti uvedl Soudní dvůr, „*ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči státu, a to ať již v případě, že stát směrnici včas neprovedl do vnitrostátního práva, tak i v případě, že ji provedl nesprávně*“ (rozsudek velkého senátu ze dne 6. 11. 2018, *Max Planck Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, C-684/16, bod 63).

[15] „*Ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, a dále že je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 1. 2021, *RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré Behaegel*, C-387/19, bod 46). „*I když směrnice ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení při jejím provádění, její ustanovení lze považovat za přesné a bezpodmínečné, pokud členským státům jednoznačně ukládá přesnou povinnost dosáhnout výsledku, který není vázán na žádnou podmínku, co se týče použití pravidla v něm obsaženého*“ (tamtéž, bod 47).

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že relevantní ustanovení směrnice o dočasné ochraně jsou natolik jasná, přesná a bezpodmínečná, že jsou nadána přímým účinkem, který brání aplikaci pravidel vnitrostátního práva, jež jsou s nimi v rozporu (*invocabilité d'exclusion*). K tomu lze odkázat na rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 24. 6. 2019, *Poplawski*, C-573/17, bod 68, či ze dne 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg Fürstentfeld*, C-205/20, bod 27, či na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 68 až 72.

[17] Podle čl. 1 směrnice o dočasné ochraně je jejím účelem *stanovit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě bromaďného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu [...]*.

[18] Podle čl. 3 odst. 5 citované směrnice se tato směrnice *nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany*.

[19] Podle čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice *členské státy mohou rozšířit dočasnou ochranu podle této směrnice i na další kategorie vysídlených osob, na něž se nevztahuje rozhodnutí Rady uvedené v článku 5, pokud jsou vysídleny ze stejných důvodů a ze stejné země nebo oblasti původu. Tuto skutečnost neprodleně sdělí Radě a Komisi*.

[20] Podle čl. 8 odst. 1 téže směrnice *členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady*.

[21] Podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady se toto rozhodnutí *vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).*

[22] Podle bodu 12 odůvodnění směrnice o dočasné ochraně *z podstaty minimálních norem vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasnou ochranu.*

[23] Podle bodu 17 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady je toto rozhodnutí *slučitelné s vnitrostátními systémy dočasné ochrany, které lze považovat za provedení směrnice 2001/55/ES, a lze je uplatňovat jako doplněk k nim. Pokud má členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice 2001/55/ES, měl by mít možnost jej nadále uplatňovat, protože v uvedené směrnici se stanoví, že členské státy mohou pro osoby požívající dočasnou ochranu stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici 2001/55/ES.*

[24] Podle § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany dále zaniká udělením víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k pobytu nebo mezinárodní ochrany na území České republiky nebo v jiném státě.*

[25] Podle Nejvyššího správního soudu z čl. 1 a čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s citovanými pasážemi jejího odůvodnění a odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady vyplývá, že členské státy jsou povinny zajistit osobám požívajícím dočasnou ochranu minimální standard vymezený směrnicí o dočasné ochraně. Členské státy navíc mohou těmto osobám poskytnout i podmínky příznivější. Z toho *a contrario* vyplývá, že členské státy nejsou oprávněny stanovit osobám požívajícím dočasnou ochranu podmínky, které by byly méně příznivé než ty, jež vymezuje směrnice o dočasné ochraně (shodně bod 38 rozsudku městského soudu).

[26] Obdobně z čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice plyne, že členské státy mohou rozšířit dočasnou ochranu i na další kategorie vysídlených osob než pouze na ty, o nichž tak stanovila Rada (v tomto případě jde o čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady). I zde je zcela logické, že *a contrario* nemohou členské státy zúžit dočasnou ochranu takovým způsobem, že by z ní vyloučily osoby, na které prováděcí rozhodnutí Rady dopadá, aniž by měl takový postup oporu ve směrnici o dočasné ochraně.

[27] Směrnice o dočasné ochraně s vyloučením osob z dočasné ochrany počítá toliko v čl. 19 a čl. 28. Žádný z důvodů tam uvedených ale obsahově neodpovídá důvodu, pro který mělo podle § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany zaniknout žalobkyni. Zavedení tohoto dalšího důvodu pro vyloučení žalobkyně z dočasné ochrany ve vnitrostátním právu tudíž zjevně představuje méně příznivý standard zacházení, který je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně.

[28] Podle Nejvyššího správního soudu z žádného ustanovení směrnice o dočasné ochraně či z její systematiky nevyplývá, že by unijní normotvůrce koncipoval dočasnou ochranu jako subsidiární institut a že by vnitrostátní právo mohlo stanovit udělení dlouhodobého víza ve třetím státě jako důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Naopak, čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně kategoricky požaduje, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasnou ochranu, a to na celé období trvání ochrany. Vymezení osob požívajících dočasnou ochranu v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady nijak nevyjímá osoby disponující dlouhodobými vízy ve třetích státech z dočasné ochrany. To, že žalobkyně spadá do personálního vymezení čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, nebylo v řízení zpochybněno (bod 33 rozsudku městského soudu).

[29] Městský soud v bodě 36 napadeného rozsudku příležitostně odkázal na stanovisko Evropské komise vyjádřené v dokumentu Často kladené otázky k interpretaci směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 („*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*“). Zde Evropská komise mimo jiné uvádí, že ukrajinští občané, kteří

spadají pod čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady, mají nárok na dočasnou ochranu, přestože jsou také občany třetího státu. Tím spíše (*a maiori ad minus*) lze podle Nejvyššího správního soudu ve shodě s městským soudem dovodit, že ani udělení víza k pobytu nad 90 dnů ve třetím státě nemůže být překážkou nároku žalobkyně na dočasnou ochranu. Takovou podmínku totiž prováděcí rozhodnutí Rady (ani směrnice o dočasné ochraně) nestanoví.

[30] Tentýž dokument Evropské komise také na jiném místě (s. 5) uvádí, že směrnice o dočasné ochraně neobsahuje žádné ustanovení, které by členským státům umožňovalo stanovit, že dočasná ochrana nelze požívat současně s jiným statutem podle unijního práva či práva členského státu (s výjimkou postavení žadatele o mezinárodní ochranu, pokud tak národní právo stanoví v souladu s čl. 19 směrnice). Závěr Evropské komise tedy podobně jako právní názor Nejvyššího správního soudu a městského soudu stojí na tom, že dočasná ochrana není subsidiárním institutem, jež by se vyčerpával získáním pobytového oprávnění, byť tak Evropská komise uvádí ve vztahu k pobytovým oprávněním v členských státech, nikoli ve třetím státě.

[31] Nejvyšší správní soud nicméně na tomto místě považuje za vhodné zdůraznit, že § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. obsahuje několik právních norem, respektive několik hypotéz s totožným právním následkem. Stanoví totiž, že oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany zaniká udělením a) víza k pobytu nad 90 dnů, nebo b) povolení k pobytu, nebo c) mezinárodní ochrany, a to buď I) na území České republiky, nebo II) v jiném státě.

[32] Ve vztahu k žalobkyni stěžovatel aplikoval důvod spočívající v udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě. Pouze tato právní norma tedy může být v této věci předmětem posouzení ohledně souladu či rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, jelikož obecným soudům náleží zabývat se rozporem aplikovaného ustanovení vnitrostátního předpisu s právem Evropské unie a případně toto ustanovení neaplikovat (jž citovaný rozsudek čj. 6 Azs 320/2017-20, bod 72).

[33] Vyjadřovat se k eurokonformitě ostatních norem obsažených v § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., které v případě žalobkyně užity nebyly, považuje Nejvyšší správní soud za předčasné a přesahující rámec této věci (nález ÚS ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, č. 387/2009 Sb., body 112 a 113). To platí zejména o části § 5 odst. 8 písm. d) věnující se vztahu dočasné ochrany a mezinárodní ochrany, a to s přihlédnutím k možným dopadům čl. 19 směrnice o dočasné ochraně, které zde Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá.

[34] Nejvyšší správní soud tedy dílčím způsobem koriguje závěr městského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 AfS 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, bod 76), jež v bodě 39 napadeného rozsudku konstatoval nesoulad § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. jako celku se směrnicí o dočasné ochraně. S ohledem na tento závěr Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné zabývat se blíže poukazy stěžovatele na to, že § 5 odst. 8 písm. d) citovaného zákona dopadá i na jiné situace než na udělení dlouhodobého víza ve třetí zemi.

[35] Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehlavý ani stěžovatelův odkaz na to, že podle Evropské komise dočasná ochrana udělená v jednom členském státě zaniká jejím udělením v jiném členském státě (zřejmě jde o odkaz zejména na čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně, srov. též s. 3 a 4 výše citovaného dokumentu Evropské komise). V této věci totiž zjevně nejde o situaci, v níž by žalobkyně žádala o dočasnou ochranu ve dvou členských státech, či se mezi dvěma členskými státy přesouvala. Podle Nejvyššího správního soudu ani nelze z ustanovení směrnice o dočasné ochraně týkajících se vztahů mezi členskými státy při poskytování dočasné ochrany dovozovat závěry ohledně vlivu dlouhodobého víza uděleného třetím státem na trvání dočasné ochrany. Nejvyšší správní soud dodává, že usnesením ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37, se jeho osmý senát obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se nepřijatelnosti žádosti o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno. Soudní dvůr o předběžné otázce dosud nerozhodl. Jelikož jde o odlišnou otázku, než je předmětem posouzení v této věci, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nezbytné vyčkat na rozhodnutí o předběžné otázce.

[36] Pokud jde o stěžovatelovy námitky, že by kumulace pobytových oprávnění otevírala cestu ke zneužívání výhod spojených s dočasnou ochranou, a že účel dočasné ochrany je vyčerpán získáním dlouhodobého

pobytového oprávnění ve třetím státě, Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry městského soudu. Ten přiléhavě uvedl, že samotné přiznání víza či pobytového povolení v zahraničí neznamená, že taková osoba automaticky přestává žít v zemi, v níž právě pobývá. Také zdůraznil, že je významný rozdíl mezi získáním pobytového oprávnění a jeho využitím (bod 34 napadeného rozsudku) a že je proti smyslu dočasné ochrany, aby byla ochrana odmítnuta s odkazem na možnost pobytu v zemi, přes kterou žalobkyně nepřicestovala (tamtéž, bod 37).

[37] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že stěžovatel ani nevysvětluje, v čem konkrétně by mělo spočívat možné zneužívání výhod dočasné ochrany ze strany žalobkyně. I kdyby měl stěžovatel pravdu v tom, že bezprostřední účel dočasné ochrany je získáním pobytového oprávnění v jiné zemi vyčerpán, nelze tuto skutečnost bez opory ve směrnici o dočasné ochraně klást k tíži žalobkyně. Jak uvedl městský soud, pokud by unijní normotvůrce zamýšlel z dočasné ochrany vyloučit osoby disponující dlouhodobým vízem jiného státu, nic mu nebránilo tuto podmínku stanovit (bod 35 rozsudku městského soudu).

[38] Polemika o tom, zda byla žalobkyně poučena o následcích získání kanadského víza, respektive zda si byla vědoma skutečnosti, že podle zákona č. 65/2022 Sb. má její oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany udělením víza zaniknout, není podle Nejvyššího správního soudu pro rozhodnutí této věci podstatná. I kdyby stěžovatel žalobkyni o tomto domnělém právním následku poučil a ta získala kanadské vízum s plným vědomím o této skutečnosti, nemělo by to vliv na závěr, že relevantní část § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není v souladu se směrnici o dočasné ochraně.

[39] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani stěžovatelovu námitku, že odkazy městského soudu na jeho jiná rozhodnutí ve věcech týkajících se neudělení dočasné ochrany či vrácení žádosti o dočasnou ochranu jsou nepřiléhavé. Z celkového kontextu napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že městský soud na tato rozhodnutí odkázal především za účelem vysvětlení svého náhledu na smysl a účel směrnice o dočasné ochraně. Je zjevné, že si městský soud byl vědom odlišného procesního rámce jednotlivých rozhodnutí (body 29, 36 a 37 napadeného rozsudku).

[40] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s tvrzením stěžovatele, že závěr o nesouladu aplikovaného ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. se směrnici o dočasné ochraně nespadá pod doktrínu *acte clair*. Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, 283/81, bodě 21, soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, není povinen předložit věc Soudnímu dvoru v případě, že jedině správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost. Existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech práva Společenství, zvláštních obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci Společenství.

[41] Při posuzování takové otázky je třeba přihlídnout k typickým znakům evropského práva a určitým překážkám v jeho výkladu. Jde zejména o fakt, že evropské právo je publikováno v řadě jazykových znění, přičemž všechny jazykové verze mají stejnou platnost. Evropské právo navíc používá vlastní terminologii, a to i tam, kde by se určitý výraz ve všech jazykových verzích shodoval. Konečně každé ustanovení evropského práva musí být posuzováno v jeho kontextu a vykládáno ve světle všech ustanovení evropského práva, jeho účelu a stavu jeho vývoje v době, kdy má být aplikováno (rozsudek ve věci *Cilfit a další*, body 17 až 20, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2009-273, č. 2732/2013 Sb. NSS, bod 63).

[42] Podle Nejvyššího správního soudu závěr, že členské státy nemohou stanovit osobám požívajícím dočasnou ochranu podmínky, které by byly méně příznivé než ty vymezené ve směrnici o dočasné ochraně, a že nemohou z dočasné ochrany vyloučit osoby, na které prováděcí rozhodnutí Rady dopadá, aniž by takový postup měl oporu ve směrnici o dočasné ochraně, jednoznačně a bez dalšího vyplývá ze samotného textu této směrnice, jakož i z jejího smyslu a účelu.

[43] To platí bez ohledu na jednotlivé jazykové verze směrnice – k tomu lze ostatně poukázat na různá jazyková znění čl. 1 („*The purpose of this Directive is to establish minimum standards for giving temporary protection*“; „*Ziel dieser Richtlinie ist es, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes [...] festzulegen*“; „*La présente directive a pour objet d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire*“; „*Celem niniejszej dyrektywy jest uchwalenie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony*“), čl. 3 odst. 5 („*This Directive shall not affect the prerogative of the Member States to adopt or retain more favourable*

conditions“; „Die Richtlinie berührt nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten [...] *günstigere Regelungen* zu treffen oder beizubehalten“; „La présente directive ne porte pas préjudice à la prérogative des États membres de prévoir ou de maintenir des *conditions plus favorables*“; „Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na prawa poszczególnych Państw Członkowskich do przyjęcia lub utrzymania *bardziej korzystnych warunków*“) a čl. 7 odst. 1 („Member States *may extend* temporary protection as provided for in this Directive to additional categories of displaced persons“; „Die Mitgliedstaaten *können* den vorübergehenden Schutz gemäß dieser Richtlinie weiteren [...] Gruppen von Vertriebenen *gewähren*“; „Les États membres *peuvent faire bénéficier* de la protection temporaire prévue par la présente directive des catégories supplémentaires de personnes déplacées“; „Państwa Członkowskie *mogą rozszerzyć* tymczasową ochronę przewidzianą w niniejszej dyrektywie na dodatkowe kategorie wysiedleńców“), jakož i bodu 12 odůvodnění („It is in the very nature of minimum standards that Member States have the power to introduce or maintain more favourable provisions“; „Da es sich um Mindestnormen handelt, steht es den Mitgliedstaaten naturgemäß frei [...] *günstigere Bedingungen* vorzusehen oder beizubehalten“; „La nature même des normes minimales veut que les États membres aient la faculté d'introduire ou de maintenir des conditions plus favorables“; „Pojęcie minimalnych standardów zakłada, że Państwa Członkowskie *mogą wprowadzić i utrzymać bardziej korzystne przepisy*“).

[44] Nejvyšší správní soud nemá v této otázce ani pochybnosti týkající se užití terminologie, systematiky směrnice o dočasné ochraně či jejího kontextu a účelu. Naopak, jak již vyložil výše, všechna tato hlediska svědčí ve prospěch závěru, k němuž dospěly v této věci městský soud i Nejvyšší správní soud (shodně bod 31 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud proto nepřerušil řízení a nepředložil věc Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce.

[45] Nejvyšší správní soud uzavírá, že důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany spočívající v udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě podle § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není v souladu s čl. 1, čl. 3 odst. 5, čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, a proto jej nelze s ohledem na přímý účinek těchto ustanovení směrnice aplikovat.

4639

Shromáždovací právo: skutečný účel shromáždění; víceznačné heslo

k § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromáždovacím

Shromáždění svolané na podporu víceznačného hesla lze podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromáždovacím, zakázat pouze za podmínky, že s ohledem na okolnosti shromáždění (např. osobu svolavatele, čas, místo, účastníky shromáždění, kontext užití hesla aj.) bude postaveno najisto, že skutečným účelem shromáždění je podpořit heslo ve významu směřujícím k popírání nebo omezení práv osob, případně k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2024, čj. 1 As 15/2024-33)

Prejudikatura: č. 1468/2008 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS a č. 2311/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 57/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 367/03), č. 201/2011 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2011/10) a č. 88/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 164/15); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 7. 2008, *Vajnai proti Maďarsku* (stížnost č. 33629/06) a ze dne 14. 12. 2000, *Gül proti Turecku* (stížnost č. 22676/93).

Věc: F. O. proti Magistrátu hlavního města Prahy o oznámení shromáždění, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce coby svolavatel oznámil dne 27. 11. 2023 žalovanému konání shromáždění dne 5. 12. 2023 od 13:00 do 15:00 hod. před budovu Ministerstva vnitra s předpokládaným počtem účastníků 100, a to za následujícím účelem:

„Demonstrace na podporu hesla ‚From the River to the Sea, Palestine will be free‘ – ‚Od řeky k moři bude Palestina svobodná‘ v jeho nenásilné původní podobě za rovnost, svobodu a spravedlnost pro všechny lidi žijící od řeky Jordán ke Středozemnímu moři.“

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 11. 2023 konání shromáždění *zakázal*. Učinil tak na základě § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím, jelikož účel shromáždění podle jeho názoru směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání. S poukazem na stanovisko Ministerstva vnitra k problematice protiiзраelských demonstrací ze dne 15. 11. 2023 žalovaný konkrétně uvedl, že podstatou hesla je otázka územní suverenity nad prostorem mezi řekou Jordán a Středozemním mořem. V dlouhodobém měřítku se toto heslo objevuje zejména u organizací a hnutí, které volaly či stále volají po úplném zničení státu Izrael. Jde o požadavek na ukončení nejen židovské suverenity, ale také židovské etnicity v regionu, a to za jakoukoli cenu, násilí nevyjímaje, což ukazují teroristické útoky hnutí Hamás ze dne 7. 10. 2023. Tento význam hesla považoval žalovaný za *převažující*. Žalovaný poukázal též na to, že Hamás deklaroval osvobození od řeky po moře jako cíl i ve své revidované chartě z roku 2017. Heslo používá i Islámský džihád či iránský prezident. S tímto heslem v českém prostředí nesouhlasí Federace židovských obcí v ČR, Učená společnost, prof. N. a Mgr. T. či bezpečnostní analytik M. M., proti antisemitismu se obecně vyjádřil i prezident Petr Pavel. Žalovaný odkázal i na skutečnost, že v Bavorsku je toto heslo trestně stíhatelné jako teroristický symbol. Heslo bylo přitom třeba hodnotit právě v kontextu teroristického útoku ze dne 7. 10. 2023.

Žalobce rozhodnutí napadl před Městským soudem v Praze, který rozsudkem ze dne 18. 12. 2023, čj. 14 A 166/2023-84, rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalovanému vytkl, že jeho závěr o převažujícím významu hesla nebyl dostatečně podložen. Ve správním spise totiž nebyl obsažen dostatek podkladů, který by umožnil učinit o převažujícím významu hesla závěr. Stanovisko Ministerstva vnitra, na které se žalovaný ve svém rozhodnutí odvolal, považoval městský soud za nekonkrétní a přepjaté jednostranné. Jeden z využitých zdrojů [esej prof. R. Kelleyho s názvem „From the River to the Sea to Every Mountain Top: Solidarity as Worldmaking“. *Journal of Palestine Studies*. Washington, D.C.: Taylor & Francis. vydání č. 48 (čtvrté číslo). s. 69-91] žalovaný vytrhl z kontextu, jelikož účelem citované esejí nebylo přisoudit heslu jednoznačný požadavek na odsun většiny židovského obyvatelstva z oblasti. Z dalšího použitého zdroje (článku v arabském písmu ze zpravodajského portálu Al Jazeera) poté nebylo patrné, že by měl heslo používat i Islámský džihád.

Městský soud proto ke zjištění významu hesla a jeho užití sám ustanovil jako znalce *ad hoc* prof. M. Mareše. Ten na ústním jednání popsal genezi hesla, jeho proměny v čase a v různých kontextech. Ze znaleckého posudku podle městského soudu vyplynulo, že existuje až pět různých významů hesla, z nichž pouze dva jsou jednoznačně spojené s voláním po násilí vůči židům. Informační význam hesla v současné době závisí od kontextu a osobních názorů toho, kdo jej hlásá, přičemž znalec nedokázal určit, zda převažuje používání hesla v jeho extrémistickém nebo nenásilném smyslu. V České republice nicméně podle něj převládá spíše mírnější smysl tohoto hesla. Používá jej spíše levicové či anarchistické spektrum osob. Nejsou zde vyšší počty sympatizantů teroristických praktik či extrémistických uskupení, a to ani sekulárních palestinských separatistických hnutí, ani islamistických organizací.

S ohledem na citovaný znalecký posudek a další provedené důkazy dospěl městský soud k závěru, že nadále *„převládají různé významy hesla, přičemž v českém prostředí nelze určit, že by převládala jeho nenávistný, radikální či dokonce genocidní charakter“*. Nebylo možné tak uzavřít, že Hamás nadobro unesl heslo, resp. že od 7. 10. 2023 nemůže mít toto heslo jiný než extrémistický význam, jako je tomu například u poválečného používání symbolu hákového kříže nebo hesla „Na Stráž“. Jednoznačně extremistický význam hesla nebylo možné dovodit ani ze srovnávacího přehledu aktuálních rozhodnutí správních soudů v Evropě, které hodnotí heslo nejednotně. Pro závěr, že je heslo používáno v jeho radikálním, genocidním významu, bylo tak podle městského soudu nutné přihlídnout ke všem *„okolnostem, za kterých je heslo pronášeno“*. To však žalovaný neučinil a proto pochybil.

Městský soud konkrétně upozornil, že ačkoli žalobce deklaroval účel shromáždění jako podporu hesla v jeho nenásilné původní podobě, žalovaný mu vtiskl znak podpory radikálního řešení, proti kterému se sám žalobce stavěl. Žalovaný navíc nezohlednil časovou prodlevu mezi útokem Hamásu a svolaným shromážděním a svoji přechodí praxi, kdy nezasáhl na místě proti skandování hesla účastníky předchozích shromáždění, resp. dříve nepřijal mírnější omezení shromažďovacího práva vedoucí k zamezení prezentace hesla. Stejně tak nehodnotil osobu svolavatele (žalobce), konkrétně zda (ne)poskytuje záruku, že účel shromáždění nebude zneužit k popírání nebo omezování práv. Nezohlednil ani význam místa, na kterém žalobce shromáždění svolal (před budovu Ministerstva vnitra). Dle městského soudu však šlo o místo vhodné, odpovídající okolnostem věci (konkrétně změně v přístupu k heslu deklarované právě ze strany Ministerstva vnitra) a neohrožující židovskou komunitu. Konečně

žalovaný nevzal v úvahu ani průběh předchozích propalestinských shromáždění, které proběhly v klidné, bezproblémové atmosféře. To podle městského soudu svědčí spíše o umírněném způsobu projevu hesla.

Pokud by tato referenční kritéria a východiska žalovaný zohlednil, nemohl by podle názoru městského soudu shledat důvod pro (preventivní) zásah do shromažďovacího práva v podobě zákazu shromáždění. Městský soud proto uzavřel, že v této věci převážila nutnost respektovat též názory, které některé osoby šokují či uráží, jestliže jejich projevení nepřekročí v demokracii akceptovatelnou míru. Zákaz žalobcem řádně ohlášeného shromáždění proto shledal nedůvodným. Současně však dodal, že tento závěr žalovanému nebrání stanovit podmínky pro konání shromáždění, udělovat pokyny k zajištění jeho průběhu či v případech potřeby rozpustit probíhající shromáždění, naznal-li by, že shromáždění neprobíhá v souladu s ohlášeným záměrem, tzn. že heslo není hlášáno v jeho umírněném významu, ale v radikálním kontextu, jak se k němu hlásí některé extremistické či teroristické organizace.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatel předně zpochybnil *požadavek na hodnocení osoby svolavatele*. Namítal, že nelze odůvodnit zákaz shromáždění hodnocením osoby svolavatele či osoby oprávněné za svolavatele jednat. Ani u osob náležících k extremistickým skupinám či projevujícím extremistické názory nelze *a priori* vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích. Je navíc otázkou, zda bylo možné v krátké lhůtě stanovené k rozhodnutí o zákazu shromáždění (v délce 3 dnů) vůbec získat z přesvědčivých zdrojů informace, které by umožnily osobu svolavatele hodnotit.

Za druhé, stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu ohledně *místa shromáždění*. Podle jeho názoru argumentace městského soudu nereflektovala historický vývoj práva shromažďovacího a existenci nových technologií a trendů (živé vysílání, sdílení na sociálních sítích, streamování atd.), s jejichž využitím může docházet k vnímání shromáždění větší částí společnosti. Zpochybnil proto závěr městského soudu, že svoláním shromáždění mimo místa spjatá s židovskou komunitou nemohlo dojít k ohrožení dotčené skupiny obyvatel. Ministerstvo vnitra, před jehož budovou žalobce shromáždění svolal, je navíc ústředním orgánem státní správy odpovědným za veřejný pořádek a bezpečnost. Stěžovatel proto namítl, že konání shromáždění, jehož účel směřuje k výzvě popírat nebo omezovat práva, právě před budovou Ministerstva vnitra, mohl být vnímán jako signál státu na vzdání se hájení práv ohrožených skupin obyvatel.

Za třetí, stěžovatel nesouhlasil ani s požadavkem městského soudu na *zohlednění prodlevy mezi útokem Hamásu a konáním shromáždění a předchozí praxe stěžovatele v přístupu k heslu*. Časovou prodlevu dvou měsíců nepovažoval za natolik dlouhou, aby bylo možné od útoku odhlédnout. Aktuálnost dovodil i ze stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství k možností právního posouzení nenávistných projevů v souvislosti s teroristickým útokem hnutí Hamás ze dne 30. 11. 2023. Pokud jde poté o předchozí praxi, provolávání hesla nebylo podle stěžovatele „hlavní esencí“ předchozích shromáždění: na některých shromážděních nedocházelo k provolávání hesla, na některých shromážděních nebylo dobré ozvučení, a tudíž řečníkům nešlo dobře rozumět, a na některých shromážděních bylo heslo provoláváno až během přesunu z jednoho místa na jiné některými účastníky shromáždění. Nelze proto zobecňovat postup u rozdílných shromáždění, jejichž jádrem nebyla podpora hesla. Konečně namítl, že městskému soudu bylo z doplnění žaloby známo vedení jiného řízení pod sp. zn. 9 A 141/2023, jež se týkalo užívání hesla a dřívějšího postupu stěžovatele. Nelze proto tvrdit, že by před vydáním rozhodnutí městského soudu nedocházelo k mírnějším postupům stěžovatele proti skandování hesla na shromážděních.

Za čtvrté, stěžovatel rozporoval rovněž samotné hodnocení městského soudu, pokud jde o *předchozí propalestinská shromáždění*. Namítal, že je nelze zobecňovat, neboť jejich účely byly různorodé: například za objektivní zpravodajství ohledně Palestiny anebo proti zabíjení civilistů v Gaze. Naproti tomu v této věci byl oznámený účel natolik konkrétní a specifický, že neexistoval mírnější prostředek, který by do práva svolavatele zasahoval méně a šetrněji, či vůbec. Užitím mírnějších prostředků, kterými by bylo omezeno vyjádření podpory hesla u shromáždění, které má vyjádřit právě podporu hesla, by fakticky vedlo k zákazu shromáždění.

Konečně za páté, stěžovatel setrval na své pozici v otázce *hodnocení významu samotného hesla*. Uvedl, že je nadále toho názoru, že podpora hesla směřuje k výzvě popírat a omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání. Konkrétně namítal, že městský soud nevzal dostatečně v potaz současný kontext užití hesla a jeho vývoj. V tomto směru stěžovatel poukázal na některé závěry

znaleckého posudku prof. M. Mareše, konkrétně že některé z významů hesla jsou extremistické, že se kontext hesla měnil a že je užíváno i v „širším palestinském spektru“ u Lidové fronty pro osvobození Palestiny, což je organizace, kterou Evropská unie považuje za teroristickou. Připomněl, že znalec potvrdil, že v minulosti se význam měnil i u jiných hesel, jako je například heslo „Na Stráž“. Rovněž svastika má hlubší historii. Jiné než extremistické významy hesla připustil ostatně i stěžovatel ve svém rozhodnutí. Bylo nicméně třeba brát v potaz právě současný kontext užití hesla a jeho vývoj.

Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě nepředložil žádné argumenty, proč byl zákaz shromáždění nezbytný v demokratické společnosti z důvodu ochrany práv a svobod druhých. Jeho argumentace navíc nijak nereagovala na příslušné pasáže městského rozsudku. Nepokoušela se ani vypořádat s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Podle žalobce aktuálnost určité události zpravidla nebude mít vliv na právní dovolenost určitého projevu, nýbrž pouze na společenskou vhodnost takového projevu. Postup stěžovatele navíc považoval za nelogický, neboť do 15. 11. 2023 na předchozích shromážděních nezasahoval, zatímco po tomto datu zasahovat začal. To podle žalobce ukázalo, že pokus o zákaz, resp. kriminalizaci hesla byl především pokusem o politický zásah do svobody projevu, kterému se stěžovatel nekriticky podřídil. Ode dne 18. 12. 2023, kdy byl rozsudek městského soudu vyhlášen, bylo navíc heslo opětovně skandováno, přičemž ani stěžovatel v kasační stížnosti netvrdil, že by to přinášelo jakékoli ohrožení pro českou demokratickou společnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[19] V nyní projednávané věci městský soud stěžovateli vytkl dvojí (byť na sebe navazující) pochybení. Za prvé, jím přijatý závěr o *převažujícím významu hesla v jeho extremistické podobě* shledal nedostatečně podloženým (bod 49 napadeného rozsudku); s ohledem na doplněné dokazování navíc i nesprávným (body 49 až 64 a bod 66 napadeného rozsudku). Za druhé, v návaznosti na absenci převažujícího nepřipustného významu hesla městský soud stěžovateli vytkl, že *nezohlednil okolnosti (kontext) používání hesla a svolaného shromáždění* (osobu svolavatele, časovou prodlevu a předchozí přístup k heslu, průběh předchozích propalestinských shromáždění a význam místa, kde bylo shromáždění svoláno: body 67 až 72 napadeného rozsudku). Podle městského soudu by přitom zohlednění těchto kritérií muselo vést stěžovatele k závěru, že důvod pro zákaz shromáždění nebyl dán (bod 73 napadeného rozsudku).

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nerozporuje argumentaci městského soudu, podle níž neměl svůj závěr o převažujícím extrémistickém významu hesla dostatečně podložen. V rámci věcné argumentace ohledně samotného významu hesla se stěžovatel omezuje jen na obecný nesouhlas s městským soudem, aniž by přímo a adresně reagoval na konkrétní důvody, které městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí na podporu svého závěru uvedl. Taková kasační argumentace nicméně nemůže závěr vyslovený v napadeném rozsudku zpochybnit.

[21] Stěžovatel v zásadě setrval jen na své dosavadní pozici o extremistickém významu hesla a pouze ve vší obecnosti namítl, že městský soud neval dostatečně v potaz současný kontext užití hesla a jeho vývoj. Významy hesla, kontexty jeho použití a vývojem se nicméně městský soud podrobně zabýval, k čemuž navíc ustanovil jako znalce *ad hoc* prof. M. Mareše. Dospěl přitom ke zcela konkrétnímu závěru, podle něhož heslo má sice dva nepřipustné (extrémistické, resp. až genocidní) významy, nejde však o významy jediné (celkem lze identifikovat pět různých významů hesla) ani jednoznačně převažující, a to ani v současné době v návaznosti na útoky Hamásu ze dne 7. 10. 2023 (srov. zejména body 52, 53 a 66 napadeného rozsudku). Právě z toho důvodu městský soud konstatoval, že *pro učinění závěru o používání hesla v extremistickém významu je nutné zohledňovat veškeré okolnosti věci*, což však stěžovatel neučinil (body 64 a 66 napadeného rozsudku).

[22] Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že by jím zmiňovaná hlediska (kontext a vývoj hesla) městský soud neval dostatečně v potaz. Za situace, kdy sám stěžovatel nepředkládá žádnou adresnou oponentní polemiku (např. jaké konkrétní významné okolnosti ve vývoji hesla městský soud nezohlednil) a ani nijak nezpochybňuje důkazy, na základě kterých k citovanému závěru městský soud dospěl (zejména znalecký posudek prof. M. Mareše), nepřislouší Nejvyššímu správnímu soudu provádět přezkum správnosti jím přijatých skutkových zjištění.

[23] Skutkové závěry městského soudu o významu hesla a jeho vývoji nezpochybňují ani poukazy stěžovatele na některé pasáže ze znaleckého posudku prof. M. Mareše. Všechny stěžovatelem zmiňované okolnosti (extremistický význam hesla, změna kontextu hesla v čase, jeho užívání extremistickými skupinami, možné připodobnění k symbolu hákového kříže či hesla „Na Stráž“) totiž městský soud výslovně v napadeném rozsudku zohlednil. Právě mimo jiné s ohledem na stěžovatelem odkazovaný znalecký posudek M. Mareše městský soud konstatoval, že nadále převládají různé významy hesla. V českém prostředí nelze určit, že by extremistický význam byl dominantním. Citované heslo tudíž nelze připodobňovat k symbolům, u kterých extremistický charakter jednoznačně převládá, např. symbol hákového kříže (bod 53 napadeného rozsudku). Tyto závěry mají oporu ve vyjádřeních znalce (shrnutých v bodech 22 až 29 napadeného rozsudku), jak byly předneseny na ústním jednání. Naopak stěžovatel proti rozsudku městského soudu a v něm uvedeným důvodům nestaví žádnou argumentaci. Výše uvedená a městským soudem zdůrazněná klíčová odborná vyjádření znalce navíc stěžovatel přehlíží.

[24] Klíčové skutkové závěry městského soudu o i.) *existenci více různých významů hesla, z nichž ne všechny jsou radikální*, a současně, že ii.) *v českém prostředí nepřevládá extremistická podoba hesla*, tak nebyly stěžovatelem efektivně zpochybněny. Nejvyššímu správnímu soudu přitom nepřisluší, aby nad rámec kasační stížnosti přehodnocoval či doplňoval skutková zjištění. Jeho rolí je posoudit, zda městský soud zjištěné skutkové okolnosti hodnotil po právní stránce správně. Tak tomu v projednávané věci bylo.

[25] Podle názoru Nejvyššího správního soudu za uvedené skutkové situace zcela obстоjí požadavek městského soudu, aby pro učinění závěru, že má být heslo používáno v jeho radikálním, genocidním významu, bylo přihlednuto *ke všem okolnostem, za kterých je heslo pronášeno* (body 64 a 66 napadeného rozsudku). Takový závěr odpovídá ustálené rozhodovací praxi soudů, která u svobody projevu zdůrazňuje, že povahu projevu je nutné hodnotit právě *v celém jeho kontextu*. Při hodnocení projevu je nezbytné vycházet z premisy, že projev je zásadně přípustný. Ústavní ochrany totiž obecně požívají i šokující a pobuřující projevy, použité k rozprůdění veřejné diskuze. Případné omezení svobody projevu je tak pouze výjimkou, kterou je nutno interpretovat *restriktivně* a lze ji ospravedlnit jen *kvalifikovanými okolnostmi* (srov. např. náleží ÚS ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, č. 57/2005 Sb. ÚS).

[26] Takovou výjimkou z ústavní ochrany svobody projevu jsou například *nenávistné projevy*. Jak výslovně konstatoval Ústavní soud například v náleží ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10, č. 201/2011 Sb. ÚS: „*Omezení či dokonce trestní postih projevů budou nezbytně nutné v demokratické společnosti tehdy, pokud budou tyto projevy (explicitně, ale i implicitně) obsahovat výzvy k násilí či k popírání, zpochybňování, schvalování nebo ospravedlňování zločinů proti lidskosti spáchaných v minulosti (srov. např. tzv. Osvětimskou lež), jakož i k podpoře a propagaci hnutí směřujících k potlačení základních lidských práv a svobod, a to zvláště ve vztahu k některým minoritám. V případech nenávistných projevů přitom není možné zkoumat pouze jejich prvoplánový obsah, výjhrž i jejich celkový kontext, tj. především místo, čas a způsob projevu. To se týká např. projevů pronášených v blízkosti problémových lokalit, míst historicky, nábožensky či identitárně spjatých s určitou menšinou (proti níž následně projevy směřují), nebo jejichž (i třeba skrytým) cílem bude „připomínka“ výročí souvisejícího s lidským utrpením nastalým v dějinách Evropy 20. století právě v důsledku selhání obranných schopností demokracie. V každém případě však musí být předmětný projev za branou ochrany nikoli jen hypoteticky; aby mohl být postižen, musejí souvislosti jeho realizace vybočovat z naznačených mantinelů.*“ Stejný závěr platí i v případech použití symbolů jako jedné z forem projevu. Rovněž u nich je třeba vážit pravou podstatu jejich užití. Spolu s tím je nezbytnou součástí posouzení hrozby, kterou daný symbol představuje, způsob, čas a místo užití.

[27] Stejně požadavky klade ostatně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Kupříkladu v rozsudcích ve věcech *Vajnai proti Maďarsku* (rozsudek ze dne 8. 7. 2008, stížnost č. 33629/06) a *Gül proti Turecku* (rozsudek ze dne 14. 12. 2000, stížnost č. 22676/93) formuloval Evropský soud pro lidská práva požadavek, aby v případech víceznačných symbolů či prohlášení (ve zmíněném případě pěticipá hvězda či provolávání hesel jako „*J sme odvážným hlasem dělníků a rolníků; jsme kulkou lidu nabitou v hlavní zbraně!*“, „*Politická síla vyrůstá z hlavní zbraně!*“ či „*My dělníci, rolníci a mladí jsme sjednoceni v lidovém boji!*“) byl vždy hodnocen konkrétní kontext, v němž jsou v rámci svobody projevu používány. I když mohou v jednom ze svých významů, a to třeba i ve svém doslovném znění, mít tato hesla násilný charakter či připomínat totalitní režimy, v nichž docházelo k masovému porušování lidských práv, je třeba vždy hodnotit konkrétní záměr těch, kdo takový symbol či slogan použili.

Pokud jejich záměr nesměřoval k podněcování násilí a ani nebylo prokázáno vážné a bezprostřední riziko, že by se účastníci shromáždění násilí dopouštěli či že by v zemi bezprostředně hrozilo obnovení komunistické diktatury, není možné podle Evropského soudu pro lidská práva takové slogany a symboly paušálně zakazovat či postihovat, jelikož takový zásah by postihoval i jednání a myšlenky chráněné čl. 10 a 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“).

[28] Pokud tedy podle zjištění městského soudu nemá heslo již na první pohled jednoznačnou povahu nepřipustného nenávistného projevu (směřujícího k popírání či omezování práv jiných), jako například stěžovatelem zmiňovaný symbol hákového kříže, a tudíž jde o heslo *víceznačné*, resp. *vícevýznamové*, je nutné kontext jeho použití (osoby, místo, způsob, účel) vždy blíže zkoumat, aby mohl být učiněn závěr, zda jde o projev ústavně chráněný, nebo naopak v demokratické společnosti již nepřipustný.

[29] Právo shromažďovací představuje součást práva na svobodu projevu v širším smyslu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS). Jeho prostřednictvím dochází ke *kolektivnímu výkonu svobody projevu* (nález ÚS ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, č. 88/2015 Sb. ÚS). Právě citované závěry vyslovené na pozadí svobody projevu je tak nutné vztáhnout obdobně i na výkon shromažďovacího práva podle čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 11 Úmluvy, včetně otázky zákazu shromáždění podle § 10 zákona o právu shromažďovacím.

[30] Právě uvedené znamená, že nelze přistoupit k apriornímu zákazu shromáždění podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím *pouze* z důvodu, že shromáždění bylo svoláno za účelem podpory víceznačného hesla, z nichž některé významy jsou prokazatelně extrémistické, resp. genocidní, pokud tento význam není jednoznačně dominantní a deklarovaným účelem shromáždění má být *podpora hesla v jeho jiném, přípustném významu*.

[31] Nejvyšší správní soud závěrem připomíná, že česká právní úprava zákona o právu shromažďovacím je nastavena velice otevřeně. Cílem je zajistit co nejširší uplatnění ústavně zaručeného práva pokojně se shromažďovat a s tím spjaté svobody slova. Jedná se pravda o kontext lokální, ale v posuzované věci pro stanovení obecné rovnováhy mezi právem se svobodně shromažďovat a jinými právy či zájmy neméně důležité. Ohlášení shromáždění nepodléhá povolení ze strany orgánů veřejné moci (§ 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím). Stát může shromáždění zakázat, avšak pouze z důvodů stanovených zákonem, s ohledem na legitimní cíle a jako krajní prostředek, pokud nepřipadá v úvahu přijetí mírnějšího omezení.

[32] Důvody ospravedlňující zákaz oznámeného shromáždění mohou být rozličné. Reagují buď na *nevhodnost zvoleného místa* [např. blízkost budov Parlamentu, srov. § 1 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím; či místa, kde by účastníkům hrozilo nebezpečí, srov. § 10 odst. 2 písm. a) téhož zákona], *nevhodnost zvoleného času* [kolize s jiným shromážděním na stejném místě v daný čas dle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím], anebo *právně nepřipustnou podobu shromáždění* [v případech stanovených v § 10 odst. 1 písm. a) až c) zákona o právu shromažďovacím]. Zatímco však v případě prvních dvou situací dochází pouze k omezení shromáždění z hlediska zvoleného místa a času, a tudíž samotné shromáždění lze uskutečnit v zamýšlené podobě na jiném místě či v jiný čas, v případě třetí kategorie je důsledkem uplatněného zákazu *nemožnost* shromáždění uskutečnit.

[33] Zákaz shromáždění z důvodů vymezených v § 10 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím je tudíž vážným zásahem do ústavně zaručeného práva pokojně se shromažďovat a svobody projevu, neboť jeho důsledkem je nemožnost tato práva vykonat. K zákazu shromáždění z těchto důvodů tak *nelze přistupovat preventivně* jako možná reakce na *toliko potenciální* nebezpečí. Jakékoli omezení politických práv, jako např. právě práva shromažďovacího, je totiž třeba posuzovat s krajní obezřetností (srov. např. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67, č. 1468/2008 Sb. NSS). Zákonem stanovené předpoklady pro odůvodněný závažný zásah do shromažďovacího práva ze strany orgánů veřejné moci v podobě zákazu shromáždění tudíž musí být *prokazatelně naplněny*. Pokud existují pochybnosti o naplnění předpokladů umožňujících shromáždění zakázat, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu k zákazu shromáždění přistoupit. V *pochybnostech* musí být rozhodnuto *ve prospěch výkonu shromažďovacího práva*. To nicméně nevylučuje možnost stanovit podmínky shromáždění či zasáhnout na místě, a to ať už za pomoci pokynů podle § 8 zákona o právu shromažďovacím, tak rozpuštěním

shromáždění v těch případech, kdy až v jeho průběhu nastanou okolnosti, které by jinak odůvodnily zákaz shromáždění podle § 10 zákona o právu shromažďovacím (§ 12 odst. 2 až 5 téhož zákona).

[34] V projednávané věci stěžovatel zakázal shromáždění na základě § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Podle tohoto ustanovení platí, že shromáždění lze zakázat v případě, pokud *účel* shromáždění *směřuje* k *výzvě* popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva z důvodů v tomto ustanovení vymezených; případně pokud *účel* shromáždění *směřuje* k *výzvě* ze stejných důvodů rozněcovat nenávisť a nesnášenlivost.

[35] Jak konstatoval městský soud, dva z pěti významů sporného hesla jsou radikální. Svolaní shromáždění na podporu hesla v jeho extremistických významech by bezesporu mohlo naplňovat předpoklady pro zákaz shromáždění podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Žalobce nicméně deklaroval účel shromáždění jako podporu hesla „*v jeho nenásilné původní podobě za rovnost, svobodu a spravedlnost pro všechny lidi žijící od řeky Jordán ke Středozemnímu moři*“. Nenásilné významy hesla přitom podle stejných skutkových zjištění městského soudu, která nebyla v řízení o kasační stížnosti zpochybněna, skutečně existují a nejsou, oproti radikálním významům hesla, marginální či úplně potlačené. Extremistické významy hesla nejsou jednoznačně převládající. Nelze proto preventivně a bez náležitého zvážení dalších rozhodných okolností a kontextu přistoupit k zakazu svolaného shromáždění na podporu mnohoznačného hesla jen z důvodu, že některý z jeho významů je nevhodný. Jak uvedl již městský soud v bodě 67 napadeného rozsudku, tímto postupem stěžovatel vtiskl žalobci znak podpory radikálního řešení, proti kterému se žalobce dle svých deklarací sám staví.

[36] Za důležité Nejvyšší správní soud také považuje, že žalobce mohl mít legitimní důvod ke svolaní shromáždění za účelem podpory chápání hesla v jiném než jeho radikálním pojetí. Jak uvedl již městský soud v napadeném rozsudku, shromáždění bylo svoláno před budovu Ministerstva vnitra, které veřejně deklarovalo svůj záměr používání hesla do budoucna kriminalizovat (bod 71 napadeného rozsudku). Pokud má být přitom vedena veřejná diskuse a kritizován přístup státu, který chce do budoucna určité víceznačné heslo chápat výlučně v jeho radikálním, nepřijatelném významu, a z toho důvodu jeho užívání sankcionovat prostředky trestního práva, nenabízí se mnoho jiných vhodných prostředků k dosažení uvedeného cíle, než je právě svolaní shromáždění před budovu příslušného orgánu státní moci, a to v době, kdy je tato snaha aktuální. Ve světle právě uvedeného se tak jeví žalobcem *oznámený účel* shromáždění jako *legitimní*.

[37] Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že právě uvedeným závěrem není nijak zpochybněna možnost správního orgánu ve výjimečných případech zakázat shromáždění z důvodu jeho *skutečného* (a nikoli *oznámeného*) *účelu*, jak již výslovně judikatura připustila (srov. rozsudky čj. 8 As 51/2007-67 a čj. 8 As 7/2008-116). To však v projednávané věci stěžovatel neučinil. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí neposuzoval, zda se skutečný účel shromáždění liší od účelu oznamovaného žalobcem. Jak uvedl již městský soud v bodě 67 napadeného rozsudku, stěžovatel namísto úvah o odlišnosti skutečného účelu shromáždění nepřijatelně proměnil žalobcem oznamovaný účel shromáždění na antiizraelský a antisemitský záměr, a to navíc na základě nesprávného skutkového východiska o převažujícím nepřijatelném (extremistickém) významu hesla.

[38] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že pokud chtěl stěžovatel zakázat žalobcem oznamované shromáždění na podporu mnohoznačného hesla, jež může být užíváno rovněž v radikálním významu, jelikož měl za to, že účel tohoto shromáždění směřuje k popírání nebo omezování práv a svobod, měl tak učinit na základě posouzení *skutečného* účelu. Oznamovaný účel shromáždění totiž k zakazu dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím nepostačoval.

[39] Judikatura přitom zdůrazňuje, že odlišnost skutečného účelu od účelu oznamovaného je správní orgán povinen prokázat (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2011, čj. 8 As 15/2011-72, č. 2311/2011 Sb. NSS). Nelze tak přisvědčit ani zbylým kasačním námitkám, jimiž stěžovatel zpochybňuje závěr městského soudu, že se měl zabývat určitými dalšími okolnostmi svolaného shromáždění, jako je osoba svolavatele, časovým odstupem od útoku Hamásu, zvoleným místem shromáždění, předchozí praxí ve vnímání hesla či průběhem předchozích propalestinských shromáždění. Nejvyšší správní soud je naopak přesvědčen, že s ohledem na mnohoznačnost hesla musel stěžovatel tyto okolnosti věci a svolaného shromáždění podrobně zohlednit, aby mohl dospět k závěru, že shromáždění je *skutečně* svoláno *za účelem výzvy* popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva, jak vyžaduje § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Potřeba zohledňovat okolnosti svolaného

shromáždění, jako jsou ty výslovně vyzdvihnuté městským soudem, ostatně plyne i z judikatury správních soudů (např. rozsudek čj. 8 As 7/2008-116).

[40] Jelikož tyto okolnosti stěžovatel ve svém rozhodnutí nezohlednil, a naopak přijal nepodložený závěr o převažujícím radikálním významu hesla v kontextu oznámeného shromáždění, nemohou jeho kasační námitky obstát.

[41] Nejvyšší správní soud proto pouze již ve stručnosti ke zbylým kasačním námitkám stěžovatele uvádí, že požadavek na *hodnocení osoby svolavatele* městský soud vznesl jakožto posouzení možné záruky, že účel shromáždění nebude zneužit k popírání nebo omezování práv (bod. 70 napadeného rozsudku), nikoli tedy v opačném směru, že by osoba svolavatele vypovídala o extrémistickém použití hesla, jak stěžovatel v kasační stížnosti rozvádí. Nejvyšší správní soud chápe zvýšené nároky spojené s rozhodováním o zákazu shromáždění v krátké lhůtě 3 dnů. Jak nicméně již uvedl v rozsudku čj. 8 As 15/2011-72, existence lhůty nesmí vést ke zpochybnění standardů kladených na kvalitu rozhodnutí o zákazu shromáždění.

[42] Pokud jde o význam *místa shromáždění*, stěžovateli lze přisvědčit, že s využitím moderních technologií lze průběh shromáždění snadno přenášet. Tuto skutečnost nicméně nelze pojímat natolik široce, aby vyprázdnila pojem shromáždění a nahradila jej vlastně pojmem (globálního) vysílání. I v době moderních technologií zůstává základním parametrem shromáždění vyjádření určitého přesvědčení na veřejnosti ve skupině *fyzicky přítomných lidí* na určitém místě. Místo shromáždění tak zůstává navýsost relevantní. Konkrétní místo, na kterém se má shromáždění konat, totiž může mít vypovídající hodnotu o skutečném účelu shromáždění. V projednávané věci lze právě s ohledem na okolnosti a deklarovaný účel svolaného shromáždění popsané výše v bodě [37] tohoto rozsudku místo shromáždění před budovou Ministerstva vnitra považovat za vhodné. Pokud navíc shromáždění bez dalšího jednoznačně nesměruje k popírání nebo omezování práv osob, jak je tomu i v nyní projednávané věci, nelze jeho uskutečnění před budovou Ministerstva vnitra chápat jako signál státu na vzdání se hájení práv ohrožených skupin obyvatel, jak stěžovatel namítá.

[43] Argumentace týkající se *časové prodlevy a předchozí praxe* stěžovatele v přístupu k heslu sice může být podle názoru Nejvyššího správního soudu legitimní, nemůže však již nyní zpochybnit korektní závěr městského soudu, že tyto okolnosti stěžovatel nesprávně nezohlednil. Nejvyšší správní soud však považuje za vhodné upřesnit závěr městského soudu, podle něhož v minulosti nedocházelo k mírnějším postupům stěžovatele proti skandování hesla na shromáždění. Jak stěžovatel korektně uvedl v kasační stížnosti, k takovému zásahu ze strany stěžovatele alespoň v jednom případě došlo, a to pokynem na místě, aby se účastníci shromáždění zdrželi skandování hesla (ve věci ochrany před nezákonným zásahem rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2024, čj. 9 A 141/2023-58, kasační stížnost nyní projednává NSS pod sp. zn. 6 As 85/2024). Byť tedy z tohoto důvodu je potřebné argument městského soudu ohledně předchozí praxe stěžovatele korigovat, na posouzení projednávané věci tato skutečnost ničeho nemění.

[44] Nejvyšší správní soud konečně souhlasí i se závěrem městského soudu, že poklidný průběh předchozích propalestinských shromáždění může svědčit o *umírněném způsobu užívání hesla* (bod 72 napadeného rozsudku). Byť je kasační argumentace stěžovatele odlišností účelů jednotlivých předchozích shromáždění v zásadě pravdivá, tento klíčový závěr nijak nepochybuje. Stěžovatel totiž opakovaně vychází z nesprávného východiska, podle něhož je význam hesla v každém případě stejný, a to genocidní, a tudíž nepřipustný, a proto důvodem k zakázání shromáždění. Tento závěr však nemůže z výše uvedených důvodů obstát.

[45] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se ztotožnil se závěrem městského soudu, podle něhož v nyní projednávané věci nebyl zákaz žalobcem oznámeného shromáždění, jak k němu přistoupil stěžovatel v napadeném rozhodnutí, důvodný. S ohledem na skutkový závěr o mnohoznačnosti sporného hesla nebylo možné žalobcem oznámený účel shromáždění směřující k podpoře hesla v jeho přípustném, nenásilném významu *chápat bez dalšího* jako účel směřující k výzvě popírat a omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromáždovacím, a tudíž z toho důvodu shromáždění preventivně zakázat. Jak nicméně uvedl již městský soud v bodě 73 napadeného rozsudku, tento závěr stěžovateli v žádném případě nebrání stanovit podmínky pro konání shromáždění, udělovat pokyny k zajištění jeho průběhu či v případě potřeby rozpustit probíhající shromáždění, nazná-li, že shromáždění

neprobíhá v souladu s oznámeným záměrem, tzn. že heslo není hlášáno v jeho umírněném významu, ale v radikálním kontextu, jak se k němu hlásí některé extremistické či teroristické organizace.

4640

Shromažďovací právo: zásah do shromažďovacího práva v podobě paušální výzvy neprovo- lávat konkrétní slogan; hodnocení významu víceznačného sloganu

k § 8 odst. 4 a § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v textu jen „shromažďovací zákon“)

**I. Pro zásah do shromažďovacího práva, byť i jen cestou udílení pokynů dle § 8 odst. 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (zde výzvou neprovo-
lávat konkrétní slogan pod hrozbou rozpuštění shromáždění), musí správní orgán disponovat konkrétními poznatky, jež nemohou přehlížet dosavadní zkušenosti s průběhem shromáždění, zejména jedná-li se o shromáždění probíhající opakovaně.**

II. Možnou kolizi víceznačného sloganu s ochranou práv jiných osob ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, je třeba hodnotit na základě významu, jež mu dávají pořadatelé a účastníci shromáždění (byť je třeba analyzovat jejich jednání a projevy jako celek s ohledem na možnost zastření skutečně zamýšleného významu), a nikoliv podle většinového veřejného mínění.

III. Paušální přístup správního orgánu je akceptovatelný jen zcela výjimečně z důvodu bezprostředně přítomné (nikoliv spekulativní) hrozby pro veřejnou bezpečnost, k jejíž realizaci by použití sloganu, byť i v jiném významu, reálně mohlo přispět.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2024, čj. 6 As 85/2024-47)

Prejudikatura: č. 1468/2008 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS a č. 4510/2023 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 201/2011 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2011/10), č. 88/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 164/15), č. 282/2017 Sb. a č. 101/2019 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3564/18); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1994, *Jersild proti Dánsku* (stížnost č. 15890/89), ze dne 21. 1. 1999, *Janowski proti Polsku* (stížnost č. 25716/94) a ze dne 25. 11. 1999, *Nilsen a Johnsen proti Norsku* (stížnost č. 23118/93); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 1976, *Handyside proti Spojenému království* (stížnost č. 5493/72), ze dne 26. 4. 1979, *The Sunday Times proti Spojenému království* (stížnost č. 6538/74), ze dne 29. 2. 2000, *Fuentes Bobo proti Španělsku* (stížnost č. 39293/98), ze dne 12. 7. 2005, *Güneri a další proti Turecku* (stížnosti č. 42853/98, č. 43609/98 a č. 44291/98) a ze dne 8. 7. 2008, *Vajnai proti Maďarsku* (stížnost č. 33629/06), ze dne 8. 6. 2010, *Gül a další proti Turecku* (stížnost č. 4870/02) a ze dne 9. 7. 2013, *Vona proti Maďarsku* (stížnost č. 35943/10).

Věc: a) A. K. a b) T. R. proti Magistrátu hlavního města Prahy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce a).

Žalobkyně b) dne 10. 11. 2023 jako svolavatelka žalovanému oznámila, že se dne 15. 11. 2023 bude od 17:30 do 20:30 hodin konat na Staroměstském náměstí shromáždění s následným průvodem po trase Kaprova – náměstí Jana Palacha – Mánesův most až na Malostranské náměstí (dále jen „shromáždění“). Jako účel shromáždění uvedla údaj „*Demonstrace: NIKDY VÍCE PRO NIKOHO*“. Žalobce a) se tohoto shromáždění účastnil.

Ministerstvo vnitra, odbor bezpečnostní politiky, přijalo dne 15. 11. 2023 stanovisko, v němž analyzovalo trestněprávní kvalifikaci schvalování útoků teroristického hnutí Hamás ze dne 7. 10. 2023, respektive podpory teroristických hnutí Hamás či Islámský džihád. V rámci stanoviska ministerstvo i přes uznání jisté nejednoznačnosti vyhodnotilo jako potenciálně trestněprávně relevantní heslo „*From the River to the Sea/Palestine will be free*“ (česky: Od řeky až k moři/Palestina bude svobodná) s tím, že toto sporné heslo může být důvodem i pro zásah do práva shromažďovacího, jelikož v aktuálním kontextu je primárně používáno jako symbol jednoznačně volající po omezení práv obyvatel státu Izrael, či po jeho (jejich) zničení. V „*dlohodobém měřítku se heslo objevuje zejména*

u těch nejvýznamnějších organizací a hnutí, která volaly či stále volají po úplném zničení státu Izrael a význam hesla je vnímán nejen jako jednoznačný požadavek na konec židovské suverenity v regionu, ale jako úplný konec židovské etnické přítomnosti vůbec. Přičemž tohoto cíle má být dle těchto organizací a hnutí dosaženo jakoukoli formou, násilí nevyjímaje, jak právě ukazují teroristické útoky hnutí Hamás ze dne 7. října 2023, ale také dalších organizací působících proti státu Izrael (nejenom) v daném regionu.“ Užití sporného hesla by s ohledem na jeho dlouhodobé využívání teroristickými organizacemi a jeho vnímání občany státu Izrael a jinými osobami židovského původu dle ministerstva naplňovalo důvody k rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 4 i 5 shromažďovacího zákona, či mohlo být důvodem zákazu shromáždění dle § 10 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

Zástupci žalovaného se obratem z ministerstva přesunuli na místo shromáždění, kde pořadatelům prezentovali uvedené stanovisko a požádali je, aby sporné heslo na shromáždění nepronášeli, jinak by mohlo dojít k rozpuštění shromáždění. Po skončení shromáždění, na němž bylo od použití sporného hesla organizátory v obavě z jeho rozpuštění upuštěno, žalobcům zástupce žalovaného na zvukově obrazový záznam vysvětlil, že slogan „*From the River to the Sea by mohl naplňovat skutkovou podstatu nějakého trestného činu rozněcování nenávisli, případně nějakého dalšího – ve svém důsledku a v tom kontextu tak, jak to dneska ve společnosti rezonuje. Takže právě proto jsme vás žádali, abyste od toho upustili, aby nedošlo ke zmaření vašeho shromáždění a případnému rozpuštění, protože bychom v tom sledovali důvod pro rozpuštění toho shromáždění... používání tohoto sloganu, tak abyste se toho vyvarovali.*“ Na dotaz, zda jde pouze o slogan (heslo) „*From the River to the Sea/Palestine will be free*“, nebo i o jeho další verze, zástupce žalovaného odpověděl, že nejde o jiné verze, ale vztahuje se to případně i na českou verzi sporného hesla: „*Řešili jsme tuhle verzi, pokud přijдете s nějakou alternativou, je pak otázka toho kontextu a toho znění.*“ K dotazu žalobce a), co ze shromáždění (i s přihlédnutím k tomu, jak probíhala v minulosti) zavdává žalovanému příčinu se domnívat, že se jedná o volání po genocidě, zástupce žalovaného odpověděl, že „*kontextem myslel kontext těch událostí v Izraeli 7. října a vnímání těchto událostí ve společnosti a vnímání těch vašich shromáždění v české společnosti, respektive ze strany veřejnosti*“. V návaznosti na upozornění žalobce a), že několikrát v průběhu minulých shromáždění upozorňovali, že nevolají po genocidě, a že první shromáždění se konalo za izraelské oběti prvotního útoku, zástupce žalovaného na dotaz, proč by shromáždění rozpouštěl, uvedl, že „*ten názor se vyvíjí. Ten slogan a vývoj ve společnosti se posouvá.*“ Ke sdělení účastníků shromáždění, že kontext sloganu dodávají oni, nikoliv společnost, uvedl, že „*my taky vám nějak nevkládáme do úst, k čemu vy směřujete, nebo k čemu směřuje to shromáždění [...]*“. Na další dotazy dodal, že „*by to vždy posuzovali tak, jak by se to objevilo. My jsme se snažili upozornit, že by se to nemělo pronášet [...]*“, po přerušení žalobkyní b) dotazem, zda četl tiskovou zprávu Sdružení přátel Palestiny a ASM ke spornému heslu, zástupce žalovaného uvedl, že tiskovou zprávu nečetl, ale z jeho pohledu to nemá význam, neboť posuzují situaci na místě konání daného shromáždění a projevy toho shromáždění. Uvedené žalobce a) popřel, neboť zástupce žalovaného řekl, že posuzují to, jak je sporné heslo vnímáno ve společnosti. Druhý zástupce žalovaného k tomu doplnil, že jde o kontext, neboť „*to heslo používá teroristická organizace Hamás [...]*“, s čímž ale oba žalobci nesouhlasili. Dle žalobce a) je při existenci více výkladů sporného hesla nutno hledět na kontext toho, kdo sporné heslo pronáší a s jakým záměrem. Druhý zástupce žalovaného k tomu uvedl, že „*to je pro nás relevance trestněprávní roviny, nikoliv pro rozpuštění shromáždění*“, s čímž opět žalobci nesouhlasili. Zástupce žalovaného dále uvedl, že „*už postačuje to směřování, tam je [...] představeň výzvy, třeba [...] k schvalování*“, proti čemuž se žalobci znovu ohradili.

Žalobci se v reakci na tyto události společnou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. u Městského soudu v Praze domáhali určení, že uložení zákazu, respektive zabránění provolávání hesla „*From the River to the Sea, Palestine will be Free*“ pod pohrůžkou rozpuštění shromáždění adresovanou zástupcem žalovaného žalobkyní b) jako svolavatelce shromáždění před jeho započítím dne 15. 11. 2023 bylo nezákonné.

Městský soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2024, čj. 9 A 141/2023-58, žalobu zamítl. Vyhodnotil, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že varování před rozpouštěním shromáždění v případě, že by bylo provoláváno sporné heslo, představovalo pokyn správního orgánu přímo zkracující žalobce na jejich právech, jenž byl zaměřen přímo proti nim. Sporná byla pouze otázka nezákonnosti takového zásahu žalovaného. Městský soud dovodil, že v tomto případě se jednalo o pokyn zástupce žalovaného při střetu různých práv, k němuž měl pravomoc podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona v situaci, kdy vyhodnotil, že by provolávání sporného hesla mohlo směřovat

k výzvě popírat a omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání. S ohledem na nutnost reagovat na novou okolnost v podobě porady na ministerstvu, jež vyústila ve vydání stanoviska, které byl žalovaný jednající v přenesené působnosti povinen respektovat, nebyl prostor pro stanovení podmínek předem podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona, ale žalovaný musel reagovat až faktickým pokynem na místě. Skutečnost, že jejich dřívější shromáždění nebyla zakázána ani rozpuštěna, přitom podle městského soudu žalobcům nezaložila legitimní očekávání, že k takovému zásahu do shromažďovacího práva nedojde v budoucnu, neboť k tomu nepostačuje prostá pasivita správního orgánu.

Dále se městský soud zabýval akceptovatelností sporného hesla. Městský soud vyšel z *ad hoc* znaleckého posudku podaného prof. JUDr. PhDr. Miroslavem Marešem, Ph.D., při ústním jednání v jiném řízení vedeném před městským soudem, jehož předmětem byl zákaz shromáždění na podporu sporného hesla, jež se mělo konat dne 5. 12. 2023 před budovou ministerstva. S ním se městský soud seznámil z odůvodnění rozsudku ze dne 18. 12. 2023, čj. 14 A 166/2023-84, podle kterého sporné heslo může mít vedle mírumilovného významu též význam násilný, směřující k potlačení základních práv a svobod. Městský soud též zohlednil vývoj judikatury zahraničních soudů z Německa, Nizozemí a Francie, které se provoláváním sporného hesla zabývaly, a na rozdíl od 14. senátu, který žalobě proti zakazu shromáždění vyhověl, se ztotožnil se striktnější linií zahraniční judikatury představované pozdějšími rozhodnutími vyšších soudů, jež uznaly, že veřejný zájem může v tomto případě převážet nad svobodou projevu. Poukázal též na to, že zde posuzovaný pokyn žalovaného byl méně striktním zásahem do práv žalobců než samotný zákaz konání shromáždění či jeho rozpuštění, pročez jej nelze hodnotit podle stejných kritérií. Podle městského soudu v tomto případě nebylo namísto aplikovat závěry rozsudků Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 7. 2008, *Vajnai proti Madarsku*, stížnost č. 33629/06, a ze dne 8. 6. 2010, *Gül a další proti Turecku*, stížnost č. 4870/02, jichž se žalobci dovolávali. Ke spornému heslu se totiž aktuálně hlásí teroristické hnutí Hamás, proti němuž směřují sankce schválené orgány Evropské unie, a v důsledku toho tento slogan nelze oddělit od reálného a aktuálního nebezpečí pro veškeré obyvatele Izraele, že jejich základní práva a svobody budou zásadním způsobem potlačeny. S ohledem na globální přesah užití sporného hesla je nelze chápat jen izolovaně v kontextu České republiky, přičemž (aniž by městský soud chtěl zpochybňovat jiné vnímání sporného hesla ze strany žalobců) nelze přehlížet jeho nepřipustné významy, jež nemají marginální charakter. Mezi řekou Jordánem a Středozemním mořem hrozí reálné a aktuální nebezpečí, že v případě úspěchu Hamásu či obdobných uskupení bude nastolen politický režim potlačující základní práva a svobody obyvatele Izraele. Aniž by šlo o rozhodující fakt, stejně tak podle městského soudu nelze přehlížet, že provolávání sporného hesla vedlo k veřejně vyjádřeným obavám ze šíření antisemitismu a že u některých osob může vzbuzovat silný pocit ohrožení, což při aktuálním vývoji na Blízkém východě není zcela iracionální. Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva nejsou aplikovatelné i proto, že se zabývaly možnostmi trestněprávního postihu projevu.

Konečně městský soud podotkl, že účelem shromáždění bylo poukázat na nelidské životní podmínky Palestinců, přičemž tento legitimní účel bylo možné naplnit bez ohledu na to, zda bude hlásáno sporné heslo. Jak prohlásili sami účastníci shromáždění, tento účel také naplněn byl i bez něj. I když stanovisko ministerstva mohlo trpět věcnými chybami, nebyla dle městského soudu sporná v něm uváděná existence nikoliv marginálních a přitom zcela nepřijatelných významů sporného hesla, a proto stanovisko bylo dostatečným podkladem pro žalovaného, který s ohledem na časovou tíseň mohl vyjít právě z něj a nebyl povinen zjišťovat osobní motivace jednotlivých účastníků k šíření sporného hesla. V krátkých lhůtách, které má žalovaný pro omezení práv shromažďujících se k dispozici, je prověřování osoby svolavatele v praxi neuskutečnitelné. Pokud žalovaný upozornil svolavatelku shromáždění předem na to, že by provolávání sporného hesla bylo vyhodnoceno jako důvod jeho rozpuštění, postupoval šetrně k právům žalobců způsobem, který považoval za ústavně konformní Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, č. 88/2015 Sb. ÚS.

Žalobce a) (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Městský soud podle něj pochybil při výkladu a aplikaci § 8 odst. 2 a 5 shromažďovacího zákona ve spojení s čl. 17 odst. 2 a 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 10 a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), jelikož nerespektoval smysl a účel svobody projevu a shromažďovacího práva, čímž vybočil z mantinelů čl. 4 odst. 4 Listiny.

Stěžovatel v první řadě nesouhlasil s tím, že pokyn žalovaného byl pokynem podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. Ať již šlo o pokyn bez zákonného podkladu, anebo o nepřiměřený pokyn porušující § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona, šlo o zásah nezákonný.

Stěžovatel trval na tom, že sporné heslo lze použít způsobem souladným s právními předpisy a že spadá do oblasti chráněné svobodou projevu, potažmo svobodou shromažďování. Třebaže sporné heslo může být používáno i v kontextech či subjekty, které vyzývají k násilí či nenávisti, není to důvod pro jeho paušální zákaz. Stěžovatel se plně ztotožnil se závěry rozsudku městského soudu čj. 14 A 166/2023-84, v kontrastu s nimiž závěry napadeného rozsudku nemohou obstát. Sporné heslo totiž vzniklo dlouho předtím, než vznikl Hamás, jako rýmovaná výzva k osvobození Palestiny a Palestinců a je často demonizováno v rámci lživého mediálního narativu, dle kterého jsou všichni Palestinci teroristé, kteří si přejí vyraženi Izraelců. Městský soud bohužel zcela nekriticky převzal takto motivovaná tvrzení a důkazy žalovaného, ač by u takto silně polarizovaného tématu měly soudy postupovat nanejvýše opatrně a citlivě tak, aby byla zachována politická práva obou stran názorového spektra.

V dané věci podle stěžovatele nemohl mít ani městský soud, ani žalovaný jakékoliv pochyby o tom, že ze strany žalobců nehrozí jednání podřaditelné pod § 10 odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona. Sporné heslo bylo provoláváno na několika shromážděních, která se konala od 15. 10. 2023 až do 15. 11. 2023, přičemž prvotní shromáždění se konalo i za izraelské oběti útoku ze dne 7. 10. 2023, přičemž též na dalších demonstracích se mluvčí vždy od radikálních subjektů a postojů distancovali, nebylo na nich vyzýváno k terorismu a tato shromáždění se konala i s podporou Židů, kteří nesouhlasí s porušováním lidských práv v Gaze. Po vydání rozsudku čj. 14 A 166/2023-84 je heslo opět používáno, a to bez jakýchkoliv incidentů, čímž byly vyvráceny obavy zmíněné městským soudem v bodech 174 až 176 napadeného rozsudku. Městský soud přitom podle stěžovatele nesprávně vyhodnotil poukaz žalobců na předchozí užívání sporného hesla jako argument legitimním očekáváním, ač jím stěžovatel poukazyval na to, že si žalovaný byl vědom poklidného průběhu předchozích shromáždění a že mu byly známy osoby organizátorů, stejně jako nenásilný kontext provolávání sporného hesla. Že je sporné heslo stálící nenásilných propalestinských shromáždění a že nemá jednoznačně nenávistný charakter, stejně jako absenci propojení českých propalestinských hnutí s projevy radikalismu, potvrdil i znalecký posudek podaný ve věci sp. zn. 14 A 166/2023.

Za chybný stěžovatel považoval závěr městského soudu, podle něhož žalovaný nebyl povinen prověřovat osobu svolavatele. Předchozí zkušenosti, zejména v případě pravidelně organizovaných shromáždění, jako tomu bylo v případě žalobců, jsou relevantní okolností, již měl žalovaný zvážit, obzvláště v kontextu dlouhodobých a korektních vztahů mezi propalestinskou scénou a zástupci žalovaného. Z těchto vztahů přitom městský soud nesprávně dovodil absenci xenofobie na straně žalovaného, ačkoliv stěžovatel poukazyval na systémovou (nikoliv individuálně motivovanou) diskriminaci propalestinských názorových proudů, jež je po období migrační krize v roce 2015 v české společnosti přítomná.

Stěžovatel nesouhlasil ani s odmítnutím městského soudu přihlédnout k rozsudku ve věci *Vajnai proti Maďarsku*, neboť v dané věci se Evropský soud pro lidská práva zabýval právě možností zákazu symbolu, který má přípustné i nepřípustné významy. Povinnost restriktivního přístupu k výjimečnému omezení svobody projevu zdůraznil i nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 1990/08, č. 63/2010 Sb. ÚS, přičemž toto pravidlo se neomezuje jen na trestněprávní zásahy do svobody projevu. V rozsudku ve věci *Gül a další proti Turecku* dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že svoboda projevu převáží dokonce i v případě explicitně násilného sloganu s ohledem na to, že jeho užití žádné násilnosti nedoprovázely. Stěžovatel se přitom ztotožnil se závěry rozsudku č. j. 14 A 166/2023-84, podle nichž sporné heslo, ač je Hamás zmiňuje ve své chartě, nelze považovat za nerozlučně spjaté s tímto teroristickým hnutím a nelze uzavřít, že toto heslo Hamás nadobro „unesl“. Stěžovatel nemá žádný vliv na to, co činí či prohlašuje Hamás, a odmítl, aby soud napadeným rozsudkem sporné heslo takovým hnutím přisuzoval a vytvářel jim monopol na jeho užívání. Žalobcům by naopak mělo být umožněno používat heslo v nenásilných formách, naplňovat je pozitivním významem, a tím oslabovat vliv radikálních teroristických hnutí v diskusi.

Za v demokratické společnosti nepřijatelný pak stěžovatel považoval závěr městského soudu, podle něhož je použití sporného hesla nutné vnímat z pohledu širší veřejnosti, a nikoliv z pohledu svolavatele, jelikož by vedl k eliminaci menšinových závěrů a umožnil by většině, aby připisovala opozičním názorovým proudům postoje,

kteří reálně nezastávají. Hodnocení oponentních názorových proudů zprostředkovaná médií nemohou být rozhodující, a pokud se o ně městský soud opírá, jde o ukázkový případ tzv. „veta provokatérů“ zmiňovaného Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku ve věci *Vajnai proti Madarsku*.

Konečně stěžovatel odmítl, že by bylo pro věc významné, že byl účel shromáždění naplněn. Sporné heslo má pro stěžovatele silný symbolický význam a je samo o sobě předmětem názorových neshod mezi příznivci Palestiny a sionisty. Zákaz tohoto hesla ministerstvem je pro stěžovatele důvodem, proč o něj bojovat před soudem.

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

Z odůvodnění:

[18] Právo pokojně se shromažďovat je podle čl. 19 odst. 1 Listiny zaručeno. Shromažďovací právo patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky. Jeho prostřednictvím dochází ke kolektivnímu výkonu svobody projevu (nálezy ÚS sp. zn. II. ÚS 164/15, bod 22, a ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, č. 282/2017 Sb., body 56 až 57). To potvrzuje i samotný § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona, dle kterého výkon shromažďovacího práva *slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek*. V tomto směru je tedy relevantní i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, podle níž se svoboda projevu jako taková vztahuje nejen na informace nebo myšlenky příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, nýbrž i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti (viz např. rozsudek ze dne 7. 12. 1976, *Handyside proti Spojenému království*, stížnost č. 5493/72).

[19] Moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin (čl. 6 Ústavy), která musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku třeba i nepohodlné. Jakékoliv omezení politických práv, tedy též práva shromažďovacího, je proto třeba posuzovat s krajní obezřetností, neboť nesmí vést – ve svých důsledcích – k jeho postupné erozi a k vytěsnění většiny nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu (viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67, č. 1468/2008 Sb. NSS, či nálezy ÚS sp. zn. II. ÚS 164/15).

[20] Tyto (změkčující) závěry nelze vztahovat na zcela extrémní a nenávislné projevy (tzv. *hate speech*). Omezení, či dokonce trestní postih projevů budou nezbytně nutné v demokratické společnosti tehdy, pokud budou tyto projevy (explicitně, ale i implicitně) obsahovat výzvy k násilí či k popírání, zpochybňování, schvalování nebo ospravedlňování zločinů proti lidskosti spáchaných v minulosti, jakož i k podpoře a propagaci hnutí směřujících k potlačení základních lidských práv a svobod, a to zvláště ve vztahu k některým minoritám. V případě nenávislných projevů přitom není možné zkoumat pouze jejich prvoplánový obsah, nýbrž i jejich celkový kontext, tj. především místo, čas a způsob projevu. To se týká například projevů pronášených v blízkosti problémových lokalit, míst historicky, nábožensky či identitárně spjatých s určitou menšinou (proti níž následně projevy směřují) nebo jejichž (i třeba skrytým) cílem bude „připomínka“ výročí souvisejícího s lidským utrpením nastalým v dějinách Evropy 20. století právě v důsledku selhání obranných schopností demokracie. V každém případě však musí být posuzovaný projev za hranou ochrany nikoli jen hypoteticky; aby mohl být postižen, musejí souvislosti jeho realizace vybočovat z naznačených mantinelů. V případě použití symbolů je třeba vážit pravou podstatu jejich užití. Spolu s tím je nezbytnou součástí posouzení hrozby, kterou daný symbol představuje, způsob, čas a místo užití. Hodnocení, zda je omezení základních práv nutné, leží na bedrech soudů, jejichž povinností je vždy posuzovat nezbytnost zásahu ze všech shora uvedených hledisek (nálezy ÚS ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10, č. 201/2011 Sb. ÚS, body 29 a 47).

[21] Proklamovaný účel shromáždění jistě může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch skutečných. Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění z toho důvodu, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno. V případě shromažďovacího práva ovšem nelze odůvodnit zákaz shromáždění například pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. I kdyby se například jednalo o osoby

přináležící k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze *a priori* vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích. Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsáním charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako například datum a místo konání shromáždění, může být již důvod pro zákaz shromáždění dán. Takový závěr může být zdůrazněn i dalšími okolnostmi, například tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem a kdy se věřící shromažďují v synagogách (srov. rozsudek čj. 8 As 51/2007-67).

[22] Evropský soud pro lidská práva též uznává, že svoboda projevu i právo shromažďovací nejsou právy absolutními, neboť jak upřesňuje čl. 10 a čl. 11 Úmluvy (a v českém kontextu čl. 17 odst. 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny), podléhají výjimkám, jež ovšem musí být interpretovány striktně, přičemž nezbytnost každého omezení musí být přesvědčivě prokázána. Musí být tedy vždy postaveno najisto, že dané omezení odpovídalo *naléhavé společenské potřebě*, bylo přiměřené sledovanému legitimnímu cíli a důvody, na něž se odvolaly vnitrostátní orgány pro jeho ospravedlnění, byly *relevantní a dostatečné* (srov. k tomu např. rozsudky velkého senátu ze dne 23. 9. 1994, *Jersild proti Dánsku*, stížnost č. 15890/89, ze dne 21. 1. 1999, *Janowski proti Polsku*, stížnost č. 25716/94, a ze dne 25. 11. 1999, *Nilsen a Johnsen proti Norsku*, stížnost č. 23118/93, nebo rozsudky ze dne 26. 4. 1979, *The Sunday Times proti Spojenému království*, stížnost č. 6538/74, a ze dne 29. 2. 2000, *Fuentes Bobo proti Španělsku*, stížnost č. 39293/98). Zároveň nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že shromažďovací právo je omezeno také ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami, se kterými se může dostávat do vzájemného konfliktu.

[23] Radikální opatření omezující základní práva, jako je svoboda sdružování – ve jménu ochrany demokracie – jsou jen obtížně slučitelná s duchem Úmluvy, který je zaměřen na zaručení možnosti vyslovit politické názory (včetně těch názorů, které jsou pro orgány či větší skupiny občanů obtížně akceptovatelné a zpochybňují zavedený řád společnosti) všemi mírumilovnými a zákonnými prostředky, včetně sdružení a shromáždění, ledaže lze takové sdružení rozumně považovat za živnou půdu pro násilí nebo ztělesnění negace demokratických zásad (analogicky viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2005, *Güneri a další proti Turecku*, stížnosti č. 42853/98, č. 43609/98 a č. 44291/98, bod 76). Je-li pak vyjadřování myšlenek doprovázeno konkrétním chováním, úroveň ochrany obecně poskytovaná svobodě projevu může být snížena s ohledem na zachování důležitého veřejného zájmu v souvislosti s tímto chováním. V případě, že chování spojené s vyjadřováním myšlenek je zastrášující nebo ohrožující nebo koliduje se svobodným výkonem jakéhokoliv dalšího práva nebo požíváním výsady z Úmluvy z důvodu rasy dané osoby, nelze tyto úvahy přehlížet ani v souvislosti s čl. 10 a čl. 11 (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 7. 2013, *Vona proti Maďarsku*, stížnost č. 35943/10, bod 66).

[24] Shromažďovací zákon upravuje podmínky, za nichž může být shromáždění správním orgánem zakázáno nebo za jejichž splnění může dojít k jeho rozpuštění, stejně jako i možnost shromáždění omezit předchozím stanovením podmínek či v době jeho konání udílením pokynů na místě. Pokyny v souladu se zásadou minimalizace zásahů umožňují pružně reagovat na aktuální situaci shromáždění (aby došlo k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku), a to tak, aby shromáždění mohlo řádně proběhnout, aniž by došlo k jeho rozpuštění. Účel pokynů vydávaných na místě je proto stejný jako účel rozhodnutí o stanovení podmínek pro konání shromáždění podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona. Je jím konání shromáždění při současně ochraně právem chráněných zájmů. Nerespektování rozhodnutí úřadu o stanovení podmínek pro konání shromáždění účastníky může vést k tomu, že jsou ohroženy zájmy, k jejichž ochraně bylo rozhodnutí vydáno. V takovém případě může zástupce úřadu (případně subjekty uvedené v § 12 odst. 6 shromažďovacího zákona) rozpustit shromáždění za účelem jejich ochrany, nepodařilo-li se nápravu zjednat jiným způsobem. Nerespektování pokynů zástupce úřadu rovněž může vést k ohrožení zájmů, k jejichž ochraně podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona je zástupce úřadu oprávněn pokyny udílet. Proto zástupce úřadu může rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 4 uvedeného zákona i v případě, nežádí-li se účastníci shromáždění pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 téhož zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2023, čj. 8 As 334/2021-34, č. 4510/2023 Sb. NSS).

[25] Podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona může zástupce úřadu *v místě shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů, včetně pokynu k úpravě místa konání shromáždění, nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku.*

[26] Podle § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona *zástupce úřadu při výkonu svého oprávnění postupuje tak, aby případný zásah do práva na svobodu shromažďování nebo jiného práva šetřil jeho podstatu a nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákonem.*

[27] Pokud jde o právní kvalifikaci výzvy, již zástupce žalovaného učinil vůči svolavatelce shromáždění ze dne 15. 11. 2023, stěžovatel v kasační stížnosti žádnou vlastní argumentaci nepřináší nad rámec prostého odmítnutí aplikovatelnosti § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. V tomto směru tak kasační stížnost postrádá konkrétní důvody a tato námitka není projednatelná.

[28] V obecnosti ovšem Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem zaprvé v tom, že i sama o sobě nezávazná výzva ke zdržení se určitého jednání, je-li podpořena pohrůzkou uplatnění pravomoci správního orgánu k tíži vyzývaného, může být žalovatelným zásahem dle § 82 s. ř. s. To ostatně potvrdila již městským soudem odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně například bod 22 rozsudku ze dne 9. 12. 2022, čj. 5 As 230/2022-66. Zadruhé lze souhlasit i s tím, že § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona opravňoval zástupce žalovaného též k udílení takových pokynů, jež zejména v zájmu ochrany střetávajících se práv či veřejného pořádku jsou způsobilé omezit svobodu projevu osob účastnících se shromáždění. Svoboda projevu a svoboda shromažďování totiž nejsou právy absolutními a neomezenými, naopak se mohou dostávat do kolize s jinými ústavně chráněnými právy a svobodami, a mohou tedy nastat případy, v nichž vzájemné vyvážení těchto kolidujících práv může opodstatňovat i jisté omezení svobody projevu, jež ovšem musí být v souladu se zásadou proporcionality vyjádřenou na zákonné úrovni § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona. Konkrétní okolnosti mohou vést k tomu, že z objektivních (zejména časových) důvodů nelze stanovit podmínky pro konání shromáždění rozhodnutím podle § 8 odst. 2 uvedeného zákona, což ale nevylučuje, aby ochranu střetávajících se práv či veřejného pořádku žalovaný nezajistil alespoň udělením pokynu podle § 8 odst. 4 téhož zákona na místě samém. Potud prvotní východiska městského soudu ob stojí a stěžovatel nepředkládá argumentaci schopnou je vyvrátit.

[29] Stěžovateli je ale třeba dát za pravdu v tom, že městský soud skutečně mohl dezinterpretovat některé jeho žalobní námitky a že upřel význam předchozím zkušenostem žalovaného se shromážděními, na nichž se žalobci podíleli, a upřednostnil většinový dojem ve společnosti před skutečným, respektive předpokládaným a předvídatelným smyslem a obsahem projevů žalobců, jež měly být na shromáždění prezentovány. V důsledku toho nesprávně vyhodnotil přiměřenost zásahu žalovaného do práv žalobců.

[30] Především má stěžovatel pravdu v tom, že v podané žalobě poukazoval na to, že shromáždění s podobným zaměřením, průběhem a účastníky organizuje pravidelně každou středu, že sporné heslo používají, ale ne jako volání po zničení Izraele, nýbrž jako upozornění na to, že na území mezi řekou Jordánem a pobřežím Středozemního moře nejsou všichni lidé svobodní a že je tam páchán zločin apartheidu, přičemž zdůrazňoval, že jednoznačně odmítají násilí. Připomínal, že demonstrace vždy probíhaly poklidně a za plné spolupráce s žalovaným a policií, a třebaže na nich bylo sporné heslo provoláváno, nevedlo to k narušení veřejného pořádku, práv a svobod druhých či jiných zákonem chráněných statků. Úmysl svolavatele a účastníků shromáždění byl z jejich tiskové zprávy i z předešlých shromáždění znám. V průběhu druhého jednání před městským soudem pak i samotný žalovaný konstatoval, že se (s pořadatelem) znají z předchozích shromáždění, že jednání s nimi nemělo nějaký úřední charakter a na shromáždění to probíhalo velice přátelsky. Žalovaný v průběhu jednání též potvrdil, že předchozí shromáždění proběhla bez problémů, vždy se s pořadatelem dohodli a dohody byly vždy dodrženy.

[31] Byť stěžovatel přímo doslovně neuvedl, že žalovaný měl zkušenosti s předchozími shromážděními a způsobem užití sporného hesla na nich, z kontextu zmínek o předchozích shromážděních v žalobě a replice bylo zcela zřejmé, že žalobci vysvětlují, jak vnímali a navenek prezentovali sporné heslo, že se distancovali od použití násilí oběma stranami konfliktu a že z četných předchozích shromáždění musel žalovaný o tomto kontextu a o poklidném charakteru shromáždění dobře vědět. Tuto skutečnost přitom v průběhu jednání nepřímou potvrdil i žalovaný. Přesto ale městský soud namísto zohlednění těchto vzájemně se shodujících stanovisek účastníků (popř. pokud by tulo shodu nepovažoval za úplnou, ověřením rozsahu předchozích zkušeností výslovným dotazem na žalovaného) ustal na obecném principu, podle něhož při udílení pokynů dle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona není prostor pro bližší prověřování svolavatele shromáždění či jeho účastníků. Jakkoliv tomu tak ve většině případů bude, městský soud nezkoumal (ač jej k tomu žalobní argumentace vybízela), zda v případě shromáždění konaného dne 15. 11. 2023 žalovaný již příslušnými informacemi a zkušenostmi nedisponoval na základě zkušeností z průběhu

předchozích shromáždění. Ta totiž podle žalobních tvrzení potvrzovaných i žalovaným měla probíhat opakovaně každý týden. I kdyby tedy neměl žalovaný v mezidobí od oznámení chystaného shromáždění do okamžiku vydání sporného pokynu dostatečný časový prostor k sestavení profilu osob stojících za organizovaným shromážděním, nemohl přehlížet své dosavadní zkušenosti s průběhem dřívějších demonstrací.

[32] Okolnost předchozích zkušeností žalovaného s průběhem předchozích shromáždění a myšlenkami na nich šířenými je relevantní skutečností pro posouzení potřebnosti případně omezit svobodu projevu na ochranu práv a svobod druhých. Z výše shrnuté judikatury vyplývá, že okolnosti svolávané demonstrace, skutečné chování jejích účastníků a konotace jejich projevů mají zásadní význam pro posouzení přijatelnosti zásahu veřejné moci do jejich svobody shromažďování a svobody projevu, a to zejména v případě, že důvodem zásahu má být použití určitých symbolů či prohlášení, popřípadě panuje-li obava ze zastření skutečného účelu shromáždění. Pro takový zásah, byť i jen cestou udílení pokynů dle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona, musí disponovat žalovaný konkrétními poznatky, jež musejí vycházet ze všech skutečností, jež jsou mu v době rozhodování známy, a to včetně dosavadních zkušeností. Jeho rozhodování by nemělo být založeno na automatismu a předsudcích, ale na skutečné analýze konkrétních dostupných informací.

[33] Lze též připomenout nález ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3564/18, č. 101/2019 Sb. ÚS, v němž se Ústavní soud zabýval možností omezení svobody projevu pokynem policisty, v daném případě za účelem ochrany probíhajícího shromáždění. Vzhledem k tomu, že svoboda shromažďování je způsobem uplatňování svobody projevu, v ústavní rovině jsou limity pro správní orgán omezující svobodu shromažďování obdobné jako limity pro policistu omezujícího svobodu projevu individuálního občana, ať již je tak činěno za účelem ochrany shromažďovacího práva (tj. svobody projevu) jiného nebo za účelem ochrany jiných práv a svobod ostatních. Ústavní soud v bodě 47 zmíněného nálezu upozornil na to, že omezení výměny názorů mezi účastníky shromáždění a nesouhlasící osobou je možné, ale musí „*reagovat na její konkrétní jednání, proti němuž je třeba shromáždění poskytnout ochranu (zde půjde o následnou výzvu v reakci na proběhlé jednání dané osoby), nebo musí existovat důvodný předpoklad opřený o dostatečná zjištění, že osoba, vůči níž tato výzva směřuje, má v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat (zde půjde o svého druhu preventivní ochranu shromáždění). Zjištění musí mít vztah k osobě, proti níž výzva směřuje. V případě preventivní výzvy je však třeba klást rovněž požadavky na zjištění policie o úmyslu vyzvané osoby.*“ Ústavní soud zde připomenul nutnost vyvažovat kolidující práva a konstatoval, že pro méně omezující opatření postačí i jen obecná zjištění o vyzvané osobě a povaze možného rizika, zatímco u výzvy zcela znemožňující přiblížení se shromáždění (a tedy adresování vlastního projevu shromážděným) je třeba trvat na konkrétních poznatcích vůči vyzvané osobě. Zdrojem informací o úmyslu jednoho člena skupiny přitom může být i chování jiných členů skupiny, v níž se pohybuje, případně jeho reakce na jejich chování.

[34] Pokud by žalovaný na základě dosavadních zkušeností věděl, že organizátoři shromáždění používají sporné heslo, avšak jen ve významu požadujícím zachování a rovné zajištění základních lidských práv a svobod všech obyvatel území mezi řekou Jordánem a Středozemním mořem bez rozlišení jejich původu, přičemž vystupují proti násilnému řešení konfliktů a ani svým faktickým chováním při minulých shromážděních nezavdávali vážný důvod se domnívat, že jejich úmysly jsou jiné, nebyly by dány důvody pro preventivní zásah do shromažďovacího práva a svobody projevu účastníků shromáždění. Městský soud tudíž byl povinen tyto argumenty stěžovatele náležitě vyhodnotit, a pokud tak neučinil (implicitně vyhodnotil argument dosavadními zkušenostmi žalovaného jako irelevantní), dopustil se nezákonnosti.

[35] Nejvyšší správní soud zároveň nesdílí závěr městského soudu o nepoužitelnosti obecných závěrů Evropského soudu pro lidská práva vyslovených v rozsudcích ve věcech *Vajnai proti Maďarsku* a *Gül proti Turecku*. Z pohledu Úmluvy se jedná o zásah do práva chráněného čl. 10, respektive čl. 11 jak v případě trestněprávního postihu svobody projevu, tak i v případě zákazu shromáždění či faktických opatření odrazujících od použití konkrétních formulací v rámci zákonného shromáždění. Liší se jen intenzita zásahu a s tím spojený požadavek na intenzitu kolize realizovaného práva s jinými chráněnými právy či s chráněnými veřejnými zájmy, nikoliv však obecná pravidla posuzování chráněnosti uskutečňovaných projevů a shromáždění.

[36] Nelze tudíž přehlížet, že Evropský soud pro lidská práva v těchto rozsudcích formuloval požadavek, že v případě víceznačných symbolů či prohlášení (ve zmíněných případech pětícípá hvězda či provolávání hesel

jako „*Jsmo odvážným hlasem dělníků a rolníků; jsme kulkou lidu nabitou v hlavní zbraně!*“, „*Politická síla vyrůstá z hlavní zbraně!*“ či „*My dělníci, rolníci a mladí jsme sjednoceni v lidovém boji!*“) je vždy nutno hodnotit konkrétní kontext, v němž jsou v rámci svobody projevu používány. I když mohou v jednom ze svých významů, a to třeba i ve svém doslovném znění, mít násilný charakter či připomínat totalitní režimy, v nichž docházelo k masovému porušování lidských práv, je třeba hodnotit konkrétní záměr těch, kdo takový symbol či slogan použili. Pokud jejich záměr nesměřoval k podněcování násilí (šlo jen o „stereotypní levičácké slogany“ či symbol užívaný dělnickými hnutími a legitimními levicovými stranami) a ani nebylo prokázáno vážné a bezprostřední riziko, že by se účastníci shromáždění násilí dopouštěli či že by v zemi bezprostředně hrozilo obnovení komunistické diktatury, není možné podle Evropského soudu pro lidská práva takové slogany a symboly paušálně zakazovat či postihovat, jelikož takový zásah by postihoval i jednání a myšlenky chráněné čl. 10 a čl. 11 Úmluvy. Podle Evropského soudu pro lidská práva nelze potlačení šíření prostého spekulativního nebezpečí považovat za naléhavou společenskou potřebu, která by odůvodňovala reálný zásah do práv chráněných Úmluvou. V bodě 57 rozsudku ve věci *Vajnai proti Maďarsku* zároveň Evropský soud pro lidská práva sice vyjádřil pochopení pro oběti komunistického režimu a jejich příbuzné, u nichž prezentace pětícípé hvězdy může vyvolávat znepokojení, ovšem konstatoval, že jakkoliv jsou pochopitelné, tyto obavy z návratu totalitního režimu nebyly v situaci dané země racionální, a proto nemohly samy o sobě vytvářet limity pro svobodu projevu. Právní režim, který omezuje lidská práva s cílem vyhovět diktátu veřejného mínění, nemůže být podle Evropského soudu pro lidská práva považován za nezbytný v demokratické společnosti, jelikož taková společnost si musí zachovávat rozumný úsudek. Svoboda projevu a myšlení nemůže podléhat vetu křiklounů (provokatérů).

[37] Z nastíněného nahlížení Evropského soudu pro lidská práva na přípustné meze svobody projevu a shromáždění přitom plyne i důvodnost výtek stěžovatele proti tomu, že městský soud v napadeném rozsudku za dostatečný důvod pro pokyn vystříhat se užívání sporného hesla považoval veřejné mínění prezentované ve sdělovacích prostředcích. V situaci, kdy městský soud měl za prokázané, že sporné heslo má vedle nepřijatelných významů i významy legitimní, a ani žalovaný netvrdil, že by měl důvody se domnívat, že na shromáždění bude sporné heslo používáno s cílem podporovat či podněcovat k porušování práv a svobod jiných, chyběly důvody pro preventivní zákaz jeho používání.

[38] Dostatečným racionálním důvodem pro potlačení použití sporného hesla ve významu volajícím po garanci dodržování lidských práv všech obyvatel území mezi řekou Jordánem a Středozemním mořem nemůže být situace v jiných zemích a chování tamějších účastníků shromáždění, stejně jako skutečnost, že totožné heslo používá v jiném významu teroristická organizace, jestliže se pořadatelé a účastníci shromáždění od něj a od ní distancují. Pokud neexistují vážné důvody se domnívat, že nebezpečí násilného jednání a potlačování lidských práv obyvatel hlásících se k židovskému náboženství či národu, popřípadě podporujících Izrael, je bezprostřední právě v České republice a že konané shromáždění pravděpodobně používáním sporného hesla (třebaže v legitimním významu) k realizaci takové hrozby přispěje (ať již např. s ohledem na zastírané, ale prokazatelné extremistické názory pořadatelů shromáždění, či na nezvládnutelné riziko připojení se nepominutelného množství účastníků prosazujících neakceptovatelný význam sporného hesla), není paušální přístup ze strany žalovaného přiměřeným řešením, jež by mohlo splňovat požadavky § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona vykládaného ve světle standardu základních lidských práv a svobod garantovaného Úmluvou.

[39] Nejde-li prokazatelně o takovou výjimečnou situaci, musí namísto paušálního přístupu (odůvodnitelného preventivním předcházením realizace bezprostředně přítomné hrozby pro veřejnou bezpečnost) vycházet příslušný pokyn žalovaného z individuálního posouzení stanovisek zastávaných svolavatelem a z významu, jež spornému heslu dávají právě pořadatelé shromáždění (byť se nelze spokojit jen s jejich tvrzením, ale je třeba analyzovat jejich jednání a projevy jako celek). Ani většinové veřejné mínění (zejména když zpravidla vychází z povrchních a nepřesných informací či automaticky předpokládaných motivů účastníků shromáždění) nemůže žalovaného opravňovat k zásahu do svobody projevu a shromáždění – jeho kroky musí vycházet z reálných informací o účastnících a svolavatelích shromáždění, a nikoliv z názoru veřejnosti, jelikož pak by opravdu hrozilo, že i případné legitimní menšinové názory budou potlačovány jen proto, že budou (bez konkrétního racionálního podkladu) vnímány většinovým lokálním či mezinárodním publikem jako nepohodlné či ohrožující. Otevření takové možnosti potlačování menšinových názorů by bylo ústavně nepřijatelné.

[40] Pokud jde v této souvislosti o sporovanou otázku, zda je žalovaný povinen prověřovat osobu svolavatele shromáždění, i zde musí dát Nejvyšší správní soud v podstatě za pravdu stěžovateli. Byť shromažďovací zákon výslovně takovou povinnost žalovanému nezakotvuje, plyne z povahy věci. Žalovaný totiž může do shromažďovacího práva a s ním neoddělitelně spjaté svobody projevu zasáhnout jen tehdy, má-li pro takový zásah konkrétní důvod, jenž samozřejmě nemůže být jen spekulativní, ale musí být skutkově podložen. Jestliže tedy podle výše parafrázované judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí omezení používání určitého sloganu či symbolu vycházet (až na zmíněnou výjimku bezprostředního ohrožení) z toho, jaký význam mu přikládají a jak se chovají účastníci shromáždění, pak žalovanému nezbyvá, zejména hodlá-li shromáždění omezit preventivně, získat dopředu potřebná zjištění, jež jej budou opravňovat k uložení pokynu podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. Jelikož v tomto případě byl předmětem sporu před městským soudem pokyn preventivního charakteru, který nebyl prostou reakcí na to, co se již před zástupcem žalovaného v průběhu konaného shromáždění odehrálo, a ani ze znaleckého posudku, který městský soud při svém rozhodování zohlednil, nevyplývalo, že by v České republice bylo přítomno větší množství sympatizantů teroristického hnutí Hamás a panovalo bezprostřední riziko antisemitských útoků či nepokojů, mohl žalovaný svým pokynem omezit svobodu projevu účastníků shromáždění jen na základě konkrétních zjištění, o něž by mohl opřít důvodný předpoklad, že použijí sporné heslo na podporu omezování práv a svobod druhých či s cílem narušení veřejného pořádku a bezpečnosti. Chtěl-li takový pokyn uložit, musel si tedy potřebné informace o svolavateli a s ním spjatých osobách získat předem, a tedy si osobu svolavatele prověřit.

[41] Na posouzení zákonnosti zásahu žalovaného přitom nemůže nic změnit ani samotná skutečnost, že účel shromáždění byl podle městského soudu naplněn i bez použití sporného hesla. I když deklarovaný účel shromáždění byl naplněn, nic to nemění na tom, že učiněná výzva omezila především svobodu projevu účastníků shromáždění, k čemuž musí mít žalovaný relevantní důvod. Pokud by žalovaný nebyl schopen prokázat existenci relevantního důvodu v intencích výše shrnutých závěrů judikatury, nebylo by možné jeho pokyn považovat za přiměřený ve smyslu § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona.

[42] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že zásah v podobě pokynu omezujícího účastníky shromáždění v používání jednoho jediného hesla je nepochybně mírnějším krokem než zákaz shromáždění či jeho rozpuštění, ale i tak platí, že žalovaný musí mít pro realizaci své pravomoci adekvátní důvod, jenž v dané situaci nemohl mít jen abstraktní, s chováním (být třeba jen dřívějším) účastníků shromáždění bezprostředně nesouvisící povahu. Dostatečným důvodem nemohlo být ani to, že ministerstvo jakožto ústřední orgán státní správy na úseku shromažďovacího práva vydalo určitý interní pokyn ke sjednocení správní praxe, jelikož žalovaný je povinen se při výkonu úřední pravomoci řídit právními předpisy a interní pokyny (směrnice ministerstva jako ústředního správního úřadu) musí respektovat, jen pokud nevybočují z tohoto právního rámce a pokud byly publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí [srov. § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze].

[43] Nicméně v tomto případě je namístě dodat, že samotné stanovisko ministerstva se nejvíce nemělo být nezákonným, jelikož imperativně nestanoví, že by sporné heslo bylo závadné bez dalšího. Stanovisko ministerstva pouze upozorňuje na to, že by tomu tak pravděpodobně mohlo být, přičemž ale dodává, že situaci je nutno posoudit na místě samém podle kontextu a průběhu shromáždění. Nejvyšší správní soud nepopírá, že v kontextu rozjitřené atmosféry v měsících bezprostředně následujících po brutálním a neospravedlnitelném teroristickém útoku hnutí Hamás bylo namístě, aby orgány veřejné moci byly ve střehu a nepřecházely bez povšimnutí případné projevy schvalující takový teroristický akt či se k němu hlásící, což nutně znamená i potřebu upnout pozornost na případy, v nichž jsou užívány symboly či slogany, které mohou mít s tímto teroristickým hnutím spojitost. Protože se ovšem nejedná o události, které by se odehrály přímo na území České republiky, a dle všeho neexistoval ani potenciál, že by v tuzemsku vážně hrozila jejich lokální nápodoba či celospolečensky relevantní rozvoj podpory takových hnutí, nemohly tyto okolnosti vést ke změně pravidel hry a k paušálnímu potírání sporného hesla, aniž by bylo možné v té době doložit důvodnou obavu žalovaného, že sporné heslo bude užíváno například ke schvalování teroristických útoků či náboženského pronásledování.

[44] Žalovaný v takové situaci mohl preventivně svolavatelku varovat před používáním sporného hesla způsobem, který by přímo (či nepřímou, např. s ohledem na místo a čas konání či jiné faktické signály) vyjadřoval

podporu či se přihlašoval k myšlenkám Hamásu, nebyl však oprávněn svolavatelce adresovat bezpodmínečný požadavek na upuštění provolávání sporného hesla, který by se vztahoval i na jeho jiné významy a konotace. Z napadeného rozsudku ovšem nevyplývá, že by výzva žalovaného byla takto konkretizována – naopak žalovaný nepopírá, že byla formulována paušálně. Jen skutečnost, že žalovaný *ex post* připustil, že k rozpuštění shromáždění by nejspíše přistoupil až v případě, že by sporné heslo bylo použito v závadovém kontextu, přitom nic nemění na tom, že samotná výzva takto formulována nebyla a důvodně mohla ve svolavatelce vyvolat obavu, že použití sporného hesla povede k zákroku žalovaného bez dalšího. To přirozeně vedlo k mrazícímu efektu na svobodu vyjadřování a k autocenzuře shromáždění.

[45] Pokud tedy žalovaný není schopen doložit, že měl pádné důvody se domnívat, že účastníci shromáždění hodlají sporné heslo použít jako výzvu k popírání základních lidských práv a svobod židovského obyvatelstva či jako výraz podpory skutkům hnutí Hamás, nebyl oprávněn svolavatelce adresovat paušální výzvu dle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona, aby se používání sporného hesla na shromáždění zdržela. V takovém případě by došlo k nepřiměřenému zásahu do práva účastníků shromáždění (včetně stěžovatele) na svobodu projevu.

[46] Na okraj věci Nejvyšší správní soud pouze dodává, že oproti situaci posuzované v již připomínaném rozsudku čj. 8 As 51/2007-67 nejsou v tomto případě patrné jasné indicie zastřené úmyslu a zneužití shromažďovacího práva, jelikož se nejeví, že by shromáždění bylo oznámeno cíleně na určité výročí a že by mělo být záměrně vedeno uličkami historického židovského města (ohlášená trasa pochodu byla v podstatě nejkratší spojnici mezi Staroměstským náměstím a Malostranským náměstím přes náměstí Jana Palacha). Uvedená náměstí jsou místy, kde se běžně konají nejrůznější shromáždění, a nejsou (stejně jako ul. Kaprova) vnímány ve zvláštním vztahu k židovské komunitě. Měl-li snad žalovaný obavy tohoto charakteru, bylo na něm, aby před preventivním zákazem použití sporného hesla disponoval, respektive v řízení před městským soudem předložil logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku a je z nich možno dovodit právě jediný závěr o záměru použít sporné heslo ve významu vyzývajícím k popření práv osob židovské národnosti či víry, respektive připomínajícím teroristický útok Hamásu (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS).

4641

Daňové řízení: evidence daně na osobním daňovém účtu daňového subjektu

k § 149 a násl. daňového řádu

Daň lze na osobním daňovém účtu daňového subjektu evidovat teprve od okamžiku, kdy je stanovena pravomocně (§ 149 a násl. daňového řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2024, čj. 9 AfS 69/2024-26)

Prejudikatura: č. 499/2005 Sb. NSS a č. 3735/2018 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: Českomoravská olejářská komanditní společnost proti Finančnímu úřadu pro Jihočeský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Spornou otázkou v této věci bylo určení, k jakému okamžiku může správce daně předeepsat na osobní daňový účet daňového subjektu daň, konkrétně zda mu zákon umožňuje na osobním daňovém účtu evidovat již daň stanovenou, dosud však ne pravomocně, případně daň, která již pravomocně stanovena byla, ale rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru bylo následně zrušeno.

Žalovaný nevyhověl námitce žalobkyně podle § 159 daňového řádu v té části, v níž požadovala, aby byly z debetní strany jejího osobního daňového účtu odstraněny nesplatné částky DPH včetně příslušenství za zdaňovací období červen až prosinec 2010 a červen 2011 až duben 2013. Uvedl, že rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 3. 2021, čj. 57 Af 8/2020-261, bylo zrušeno rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o odvolání proti dodatečným platebním výměrům na DPH za zdaňovací období červen 2010 až duben

2013. Zatímco platební výměry za období leden až květen 2011 Odvolací finanční ředitelství následně zrušilo a řízení zastavilo, takže byl důvod k částečnému vyhovění námitce, ve vztahu ke zbývajícím obdobím odvolací řízení stále probíhá. Až do rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství je proto nutné na platební výměry hledět jako na platné, jsou tedy i nadále rozhodnutími o stanovení daně podle § 147 odst. 1 písm. b) daňového řádu, na jejichž základě došlo k zanesení pohledávek do evidence daní. Přeplatek na daní proto nevznikl.

Proti rozhodnutí žalovaného o námitce žalobkyně podala u krajského soudu žalobu. Ten ji zamítl rozsudkem ze dne 31. 8. 2022, čj. 51 Af 12/2021-41. Žalobkyně následně podala kasační stížnost a Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil svým rozsudkem ze dne 19. 7. 2023, čj. 9 Afs 179/2022-38, neboť proti evidenci daní na osobním daňovém účtu se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí, ale žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu. Krajskému soudu proto uložil, aby o tom žalobkyni náležitě poučil a umožnil jí změnu žaloby.

Krajský soud tak učinil a rozsudkem ze dne 30. 1. 2024, čj. 51 Af 12/2021-85, deklaroval nezákonnost zásahu spočívajícího v evidování doměřené DPH na debetní straně osobního daňového účtu žalobkyně v době od 20. 4. 2021 do 18. 7. 2021. Zcela při tom vyšel ze závěrů rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2022, čj. 45 Af 20/2017-115, podle něhož lze do evidence daní zahrnout daň až v okamžiku, kdy platební výměr nabyl právní moci a stal se nezměnitelným.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Odkázal na § 147 daňového řádu, podle kterého správce daně v nalézacím řízení stanoví daňovému subjektu daň rozhodnutím, a to buď platebním výměrem, dodatečným platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem. S podmínkou stanovení daně zde není svázána podmínka právní moci. U rozhodnutí je nutné odlišovat okamžik jeho vydání, od kterého jej správce daně nemůže změnit, a okamžik oznámení rozhodnutí jeho příjemci, s nímž je svázána jeho účinnost.

Je-li rozhodnutí vydáno a je-li účinné, tedy existuje-li stanovená daň, byť nepravomocná, musí to být zaznamenáno v daňové evidenci, neboť ta musí být průkazná (§ 149 odst. 4 daňového řádu). Dalšími důvody pro evidenci stanovené daně je skutečnost, že úrok z prodlení je počítán od původního dne splatnosti daně. Správce daně pak doměřuje daň ve výši rozdílu poslední známé daně a nově zjištěné částky, doměřený rozdíl předepíše do evidence daní. Poslední známá daň proto musí být evidována.

Evidování nesplacených daňových nedoplatků vyplývá rovněž z § 155 odst. 3 písm. b) daňového řádu. Možnost evidence a úhrady stanovené nesplacené daně vyplývá také z judikatury Nejvyššího správního soudu. Bez předpisu daně, která doposud nebyla pravomocně stanovena nebo u které doposud neuplynul náhradní den splatnosti, by neexistoval předpis pro zapravení příslušné platby.

Z potvrzení o stavu osobního daňového účtu musí být patrný původní den splatnosti (§ 151 odst. 2 daňového řádu), který má význam pro vznik nedoplatku (§ 153 daňového řádu). Skutečnost, že daň není pravomocně stanovena, má vliv na její vymahatelnost, ale nikoliv na možnost ji evidovat. Subjektivní práva daňového subjektu nemohou být evidencí nepravomocně stanovené daně jakkoliv zasažena.

Krajský soud odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 45 Af 20/2017-115, stěžovatel se však řídil závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2021, čj. 4 Afs 310/2020-43. Spojením závěrů těchto dvou rozsudků by došlo k situaci, kdy v důsledku zrušení rozhodnutí o odvolání pozbývá platební výměr právní moci, byť nedochází k jeho zrušení, avšak evidování jím stanovené daně by bylo nezákonným zásahem. V časovém období vymezeném žalobkyní nabyly dodatečné platební výměry opakovaně právní moci. Nejednalo se tudíž o stejnou situaci jako v citovaném rozsudku Krajského soudu v Praze.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu. S ohledem na právní jistotu by se měl pojem stanovení daně vykládat totožně jak ve vztahu k § 148 daňového řádu, tak ve vztahu k § 149 daňového řádu. Pokud zákonodárce zamýšlel, aby se v evidenci daní evidovaly i částky nepravomocně doměřené daně, měl takové pravidlo zakotvit jednoznačným způsobem. V důsledku postupu stěžovatele byl na úhradu dodatečně doměřené daně zapraven úrok z neoprávněného jednání správce daně, což se nezměnilo ani poté, co došlo ke zrušení rozhodnutí o odvolání a doměřená daň přestala být pravomocně doměřenou, neboť stěžovatel daň nadále evidoval. Z tohoto důvodu nebyl úrok žalobkyni vyplacen.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalobkyně uvedl, že žalobkyně opomenula, že i jí citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu rozlišuje mezi pravomocně a nepravomocně stanovenou daní. Problém pramení ze vztažení závěrů vztahujících se k prekluzivní lhůtě podle § 47 dříve platného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, na § 148 daňového řádu, který hovoří o lhůtě pro stanovení daně, ačkoliv se fakticky jedná o její vyměření či doměření. Závěry týkající se splatnosti dříve zajištěné daně nelze bez dalšího vztáhnout také na evidenci daní.

Daňový řád nikde nestanoví, že by správce daně mohl evidovat pouze pravomocně vyměřenou či doměřenou daň, respektive že by měl povinnost odevidovat daň, která v důsledku zrušení rozhodnutí o odvolání zůstává stanovenou, byť nikoliv pravomocně. Daňový subjekt může v praxi plnit i na nepravomocně stanovenou daň, v takovém případě je nutné, aby byla v evidenci daní předepsána. Namítala-li žalobkyně, že úrok z neoprávněného jednání správce daně zůstal zapraven na úhradu dodatečně doměřené daně i poté, co platební výměry pozbyly právní moc, jedná se o jiný zásah, než kterému se žalobním petitem bránila.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [18] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že chybná evidence daní může být nezákonným zásahem (viz rozsudek čj. 9 Afs 179/2022-38 a tam citovanou judikaturu). Tato otázka v nyní projednávaném případě není předmětem sporu.

[19] Sporné naopak je, zda je nezákonným zásahem evidence *nepravomocně* stanovené daně na osobním daňovém účtu.

[20] Krajský soud v nyní projednávaném případě zcela vycházel ze závěrů rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 45 Af 20/2017-115, podle něhož z daňového řádu vyplývá, že do evidence se předepíše teprve daň vyměřená či doměřená, tedy pravomocně stanovená. Krajský soud v Praze uzavřel, že ačkoliv „*si lze obecně představit, že v evidenci daní by mohly být zaznamenávány i pouze stanovené (tedy nepravomocně vyměřené či doměřené) daňové povinnosti, jejichž výše by byla po právní moci (dodatečných) platebních výměrů korigována, postrádá soud pro takový postup rozumný důvod*“.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že podle něj rozumné důvody pro evidenci nepravomocně stanovené daně existují. Nejvyšší správní soud se však s jeho argumenty neztotožnil.

[22] Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. To, zda lze evidovat nepravomocně stanovenou daň, je proto v prvé řadě otázkou nalezení zákonné opory pro takový postup, pouhé „rozumné důvody“ ke shledání takového postupu zákonným (a ústavně konformním) nepostačují. Je tedy nutné zcela odmítnout stěžovatelův argument, podle něhož mu daňový řád v evidenci nepravomocně stanovené daně nijak nebrání, neboť takto legální licence pro výkon státní moci v demokratickém právním státě postavena není.

[23] V daňovém řádu podle Nejvyššího správního soudu nelze najít podklad pro evidenci nepravomocně stanovené daně, a to ani výslovně, ani s pomocí interpretace. V § 149 odst. 1 daňový řád stanoví, že *správce daně vede evidenci daní, kde zaznamenává stanovení daně, vznik, splnění, popřípadě jiný zánik daňových povinností, a z toho vyplývající přeplatky, nedoplatky a případné převody. Tyto údaje jsou evidovány na osobních daňových účtech*. Čistě jazykovým výkladem § 149 daňového řádu by bylo možné dospět k závěru, že evidovat lze již vznik daňové povinnosti, nicméně i důvodová zpráva k daňovému řádu navzdory výslovné textaci zákona uváděla, že nelze evidovat latentní daňovou povinnost, která nebyla správcem daně určena. Tento závěr následně přejala také judikatura (viz např. rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2016, čj. 3 Afs 251/2015-34). Ustanovení § 149 daňového řádu uvádí jako jeden z možných okamžiků, ke kterému lze evidovat daň, její stanovení; pouze z jazykového výkladu však není zřejmé, zda se jedná o stanovení pravomocně, či nepravomocně.

[24] Jazykový výklad nicméně slouží pouze prvotnímu přiblížení se k obsahu právní normy, a proto je při hledání odpovědi na spornou otázku nutné přihlídnout také k dalším výkladovým metodám (viz náleží ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS).

[25] Systematickým výkladem daňového řádu je možné dovodit, že daň lze evidovat teprve od okamžiku, kdy je stanovena pravomocně. Stěžejním vodítkem jsou § 154 a § 155 daňového řádu, které upravují vznik přeplatku a nakládání s ním. Podle § 154 odst. 1 daňového řádu je totiž přeplatek definován jako *částka, o kterou úhrn plateb a vratek na kreditní straně osobního daňového účtu převyšuje úhrn předpisů a odpisů na debetní straně osobního daňového účtu*. V § 155 odst. 3 písm. b) pak daňový řád stanoví, že vratitelný přeplatek se nevrací, pokud vznikl *v důsledku ubrazení daně, která dosud nebyla pravomocně stanovena nebo u které dosud neuplynul náhradní den splatnosti*. Je-li úhrada nepravomocně stanovené daně daňovým řádem výslovně považována za přeplatek, nemůže této úhradě logicky odpovídat předpis nepravomocně stanovené daně na debetní straně osobního daňového účtu, neboť přeplatek je v § 154 daňového řádu definován jako úhrn plateb a vratek *převyšující úhrn předpisů a odpisů* (obdobně viz body 17 a 19 rozsudku NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 Afs 354/2019-25).

[26] O správnosti tohoto závěru svědčí rovněž argument úmyslem zákonodárce (subjektivní historický výklad), který lze dovodit z důvodové zprávy k zákonu č. 283/2020 Sb., jímž byl s účinností od 1. 1. 2021 vložen do daňového řádu výše citovaný § 155 odst. 3 písm. b). Toto ustanovení upravující nevyhovění žádosti o vrácení, použití nebo převod vratitelného přeplatku v situaci, *vznikl-li tento vratitelný přeplatek v důsledku ubrazení daně, která dosud nebyla pravomocně stanovena nebo u které dosud neuplynul náhradní den splatnosti*, totiž podle důvodové zprávy k této novele míří na situace, *„kdy daňový subjekt přizná a zaplatí daň. Daň však dosud není vyměřena a ubrazená daň tak nemůže být z pohledu evidence daní zatím zaičtována vůči odpovídajícímu předpisu (debetní a kreditní strana osobního daňového účtu se dosud ‚neprotunuly‘). Je ovšem logické, aby prostředky, které mají jasně definovaný účel, byly vázány právě na tento budoucí předpis daně.“* Jelikož zmíněná novela daňového řádu byla zčásti reakcí na rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Afs 399/2017-26, č. 3735/2018 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyložil, že vyměřenou daň je daň pravomocně stanovená, je namístě předpokládat, že zákonodárce v důvodové zprávě již pracuje s pojmem vyměřené daně tak, jak jej v citovaném judikátu vyložil Nejvyšší správní soud. Ze srovnání textu zákona a textu důvodové zprávy je nadto patrné, že zákonodárce v této novele chápal daň, která podle textu zákona dosud nebyla pravomocně stanovena, jako daň, která podle důvodové zprávy *„dosud není vyměřena“*.

[27] V tomto směru se Nejvyšší správní soud rovněž ztotožňuje s dalším systematickým argumentem, jenž předkládá Krajský soud v Praze v rozsudku čj. 45 Af 20/2017-115 a podle něhož § 139 a § 143 daňového řádu výslovně spojují předpis daně do evidence s jejím vyměřením, respektive doměřením (a to i po účinnosti zmíněné novely provedené zákonem č. 283/2020 Sb.), tedy s okamžikem *pravomocného* stanovení daně. Také tento argument tedy podporuje závěr, že daňový řád předpokládá, že do evidence daní bude předepsána teprve daň pravomocně stanovená.

[28] V neposlední řadě pro uvedený výklad svědčí také zásada *in dubio pro mitius*. Jak Nejvyšší správní soud naznačil v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, čj. 9 Afs 192/2017-37, evidence nepravomocně stanovené daně může mít negativní dopad na možnost daňových subjektů účastnit se veřejných zakázek. Také z toho důvodu je namístě, aby se v daňové evidenci odrazila teprve daňová povinnost, která byla stanovena pravomocně. Jak ostatně Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval v rozsudku ze dne 30. 7. 2024, čj. 6 Afs 18/2024-39, správe daně může *„údaje na osobní daňový účet předepsat na podkladě pravomocného rozhodnutí o stanovení daně, do té doby rozhodnutí nevyvolává právní účinky a zároveň zapisovaný údaj (daň či úrok) a jeho výše nejsou postaveny najisto“*.

[29] Na tom nic nemění ani stěžovatelův odkaz na rozsudek čj. 4 Afs 310/2020-43. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že zrušením rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru nevzniká přeplatek, neboť ten vzniká až odklizením platebních rozměrů. Nejvyšší správní soud se však v tomto rozsudku vyjadřoval k § 254 odst. 4 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020, jedná se tedy o závěry týkající se dnes již neúčinné úpravy, která se na nyní projednávanou věc nevztahuje.

[30] Z daňového řádu tedy vyplývá, že daň je možné evidovat teprve v okamžiku, kdy je pravomocně stanovena. Do té doby jsou finanční prostředky zaslány daňovým subjektem na úhradu daně, která dosud není pravomocně stanovena, vedeny na kreditní straně jeho daňového účtu jako přeplatek. Jiný postup zákon neumožňuje, na čemž nic nemění ani to, že stěžovatel k takovému postupu shledává rozumné důvody. Nepravomocně stanovenou daň by bylo možné evidovat pouze za předpokladu, že by došlo ke změně zákona tak, aby takový postup výslovně umožňoval, do té doby by se jednalo o postup rozporný s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

[31] Závěr krajského soudu, že se stěžovatel evidencí nepravomocně stanovené daně v rozhodném období dopustil nezákonného zásahu, je proto správný.

4642

Správní řízení: uplynutí doby platnosti závazného stanoviska z důvodu možné budoucí změny poměrů jako vada řízení

k § 149 správního řádu

k § 75 odst. 3 soudního řádu správního

Pokud dotčený orgán omezí platnost závazného stanoviska (§ 149 správního řádu) na určitou dobu z důvodu možné budoucí změny poměrů v území a o odvolání proti rozhodnutí, pro něž bylo takové závazné stanovisko podkladem, bylo rozhodnuto po skončení platnosti závazného stanoviska, jedná se o vadu řízení. Soud může dospět k závěru, že tato vada neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (ve smyslu § 75 odst. 3 s. ř. s.), bude-li stanoviskem či vyjádřením dotčeného orgánu příslušného k vydání závazného stanoviska prokázáno, že ke změně poměrů v území od doby vydání závazného stanoviska nedošlo, a jeho podmínky jsou tak stále aktuální.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2024, čj. 6 As 125/2024-76)

Prejudikatura: č. 5/2003 Sb. NSS, č. 2061/2010 Sb. NSS, č. 2186/2011 Sb. NSS, č. 3903/2019 Sb. NSS a č. 4157/2021 Sb. NSS.

Věc: Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu proti Ministerstvu dopravy, za účasti Ředitelství silnic a dálnic, o povolení stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Drážní úřad vydal dne 23. 8. 2021 stavební povolení v rozsahu 14 objektů stavby dráhy pro stavbu „Dálnice D1, stavba 0136 Řítkovice – Přerov“. K žalobcovu odvolání žalovaný prvostupňově rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 16. 12. 2022 částečně změnil, ve zbytku odvolání zamítl a prvostupňově rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 11. 4. 2024, čj. 38 A 1/2023-196, zamítl.

Krajský soud nejprve zdůraznil, že otázkou ústavnosti zákona č. 413/2021 Sb., kterým byla do § 23a odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí; dále jen „zákon o EIA“) včleněna poslední věta, podle níž stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni, se již zabýval Ústavní soud, přičemž nálezem ze dne 20. 12. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 7/23, č. 24/2024 Sb., zamítl návrh na zrušení tohoto ustanovení.

K námitce rozporu § 23a zákona o EIA se směrnicí EIA a nezákonnosti stanoviska EIA krajský soud připomněl, že se obdobnou námitkou již zabýval v řízení týkajícím se změny územního rozhodnutí pro projednávanou stavbu. Připomněl, že jeho dřívější návrh na přezkum ústavnosti § 23a zákona o EIA Ústavní soud zamítl nálezem ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, č. 225/2019 Sb. Dále krajský soud uvedl, že v rámci řízení týkajícího se změny územního rozhodnutí pro projednávanou stavbu dospěl k závěru, že podmínky § 23a zákona o EIA jsou naplněny. Krajský soud se zabýval také návrhem na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Konstatoval, že žalobce neprezentoval argumentaci, ze které by vyšly najevo pochybnosti, jež by bylo nutné tímto způsobem prověřit. Zdůraznil též, že není soudem poslední instance, proto není jeho povinností předběžnou otázku pokládat, a to i v případě, kdy otázka výkladu aktů přijatých orgány Evropské unie v řízení vyvstane.

Krajský soud uvedl, že vydáním opravného rozhodnutí žalovaný vyhověl také námitkám žalobce ve vztahu k závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje ze dne 24. 4. 2017. K námitce absence platného závazného stanoviska dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní

zákon), krajský soud uvedl, že tato námitka je mimo žalobcovu sféru zájmu jakožto environmentálního spolku. Žalobce napadal nezákonnost rozhodnutí pouze preventivně, aby žalovaný zajistil nové závazné stanovisko, které by žalobce mohl napadnout a nechat přezkoumat. Dodal, že žalobce netvrdil a ani ze spisu nevyplývala žádná relevantní změna poměrů v území od skončení platnosti závazného stanoviska na ochranu vod. Současně krajský soud zopakoval, že se stavební povolení týká stavby dráhy, a nikoliv samotného tělesa dálnice. Pokud bylo závazné stanovisko vydáno pro účely celé stavby dálnice 0136, lze připustit, že projednávané stavební povolení nebude obsahovat všechny požadavky závazného stanoviska.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud dezinterpretoval oddíl 4 žaloby. Stěžovatel ve skutečnosti upozorňoval na absenci povinných podkladů (závazného stanoviska na ochranu povrchových vod). Stěžovatel odkazoval na řadu faktů ohledně vztahu stavebních objektů 654, 659, 680 a 681 a závazného stanoviska na ochranu povrchových vod, které krajský soud v napadeném rozsudku popřel. Platnost závazného stanoviska skončila 15. 10. 2022, rozhodnutí žalovaného bylo vydáno 16. 12. 2022, žalovaný tedy v době vydání rozhodnutí zcela zjevně nedisponoval povinným a platným závazným stanoviskem. Stavební povolení tak bylo vydáno v rozporu se zájmy vodního zákona, a tedy s veřejným zájmem na ochranu povrchových vod. Bylo povinností správních orgánů a osoby zúčastněné na řízení, aby prokázaly, že stavba ovlivňuje různé zájmy v souladu se zákonem. Stěžovatel nemusel dokládat, že v dotčeném území by bez platného závazného stanoviska mělo docházet k závažným vlivům na povrchové vody, jelikož se jedná o notorietu. Ochrana povrchových vod před škodlivými zásahy náleží k ochraně životního prostředí, která je dle stanov činností stěžovatele. V daném případě již došlo ke škodlivému zásahu vydáním rozhodnutí žalovaného bez platného závazného stanoviska na ochranu povrchových vod, nelze proto hovořit o námitce z „preventivních“ důvodů. Krajský soud se mylil v závěru, že vydání stavebního povolení není podmíněno vydáním závazného stanoviska. O tom, že stěžovatel může ve stavebním řízení namítat absenci platného závazného stanoviska na ochranu určité složky životního prostředí, svědčí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, čj. I As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že drážní úřad podmínky závazného stanoviska na ochranu povrchových vod nezahrnul do stavebního povolení, neboť tyto podmínky nelze vztáhnout na žádný z povolovaných stavebních objektů. Drážní úřad navíc k některým podmínkám přihlédl, neboť k ochraně povrchových vod směřují podmínky č. 16 a č. 25 stavebního povolení. V době vydání stavebního povolení bylo závazné stanovisko platné. Stěžovatel nedoložil, že by v době dvou měsíců od skončení platnosti závazného stanoviska došlo k jakékoliv změně v území. O opaku svědčí stanoviska správce povodí a Magistrátu města Olomouce, které osoba zúčastněná na řízení doložila v soudním řízení. Dle žalovaného tak nedošlo k žádným zásadním změnám poměrů ve vztahu k ochraně vod, jež by vedly k nutnosti vydat nové závazné stanovisko. Stěžovatelovy námitky navíc přesahují jeho námitkovou sféru jako dotčené veřejnosti.

Osoba zúčastněná na řízení v reakci na kasační stížnost uvedla, že v případě námitky absence závazného stanoviska na ochranu povrchových vod platí, že závazné stanovisko bylo přezkoumáno nadřízeným správním orgánem, který je potvrdil jako zákonné. Přezkumem došlo k prodloužení platnosti závazného stanoviska, rozhodnutí žalovaného tak bylo vydáno v době, kdy bylo závazné stanovisko stále v platnosti. Zároveň platí, že poměry v území se nezměnily, jak potvrdili správce povodí a Magistrát města Olomouce. Nemohlo dojít k zásahu do „práv životního prostředí“ hájených stěžovatelem. Potenciální zásahy do životního prostředí pak stěžovatel začal tvrdit až v rámci řízení o kasační stížnosti, námitka je tak opožděná.

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

Z odůvodnění:

(...)

III.C) K závaznému stanovisku na ochranu povrchových vod Magistrátu města Přerova ze dne 15. 10. 2020, čj. MMPr/209342/2020/Ta.

[33] Stěžovatel v žalobě uváděl, že platnost závazného stanoviska na ochranu povrchových vod byla omezena na dobu dvou let. Závazné stanovisko proto přestalo platit 15. 10. 2022, avšak k vydání rozhodnutí o odvolání

došlo až 16. 12. 2022, tedy po konci platnosti závazného stanoviska. Stěžovatel tak v žalobě namítal, že rozhodnutí o odvolání bylo vydáno bez platného závazného stanoviska na ochranu povrchových vod. Návažně pak stěžovatel namítal, že stavební povolení neobsahovalo podmínky stanovené v tomto závazném stanovisku.

[34] Dle krajského soudu se jedná o námitky, které přesahují námitkovou sféru stěžovatele jako environmentálního spolku. Soud totiž dospěl k závěru, že stěžovatel napadal závazné stanovisko pouze preventivně, jelikož požadoval zajistit nové závazné stanovisko, aby se k němu mohl opětovně vyjádřit a zajistit jeho přezkum. Krajský soud v žalobní argumentaci nenalezl tvrzení svědčící o hrozbě pro životní prostředí. Uvedená námitka tudíž stěžovateli dle krajského soudu nesvědčila. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožnil.

[35] Své závěry krajský soud opřel zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2022, čj. 10 As 533/2021-140. S obecnými závěry tohoto rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, má však za to, že při jejich aplikaci na skutkový stav nelze dospět k jinému závěru, než že stěžovatel v žalobě uplatnil námitky, které bez dalšího spadají do námitkové sféry environmentálního spolku.

[36] V rozsudku čj. 10 As 533/2021-140 Nejvyšší správní soud vyložil, že environmentální nebo tzv. ekologické spolky nejsou „univerzálními ochránci“ všech možných zájmů, a mohou proto uplatňovat (ať už ve správních, nebo soudních řízeních) jen ty námitky, které se týkají ochrany přírody a krajiny, respektive ochrany životního prostředí. Zároveň je ale potřeba přihlídnout k tomu, že jak například zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (především v § 2 odst. 1), tak i zákon o EIA (v § 2) vymezují „chráněné zájmy“ široce, a proto musí být široce posuzována i možnost spolků tyto zájmy chránit (srov. již rozsudek ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS, věc Hnutí DUHA Jeseníky, nebo naopak rozsudek ze dne 23. 2. 2022, čj. 3 As 304/2019-79, body 19–20). Široce je navíc vymezen i rozsah vlivů, které se podle zákona o EIA posuzují (srov. § 5 tohoto zákona, a především jeho první odstavec, podle kterého se posuzují jak přímé, tak nepřímé vlivy na životní prostředí). Správní orgány i správní soudy ale musí rozlišovat mezi námitkami, které se evidentně ochrany životního prostředí či ochrany přírody a krajiny netýkají (např. námitka zhoršení situace drobných živnostníků v rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 2/2009) – a námitkami, u nichž nelze jednoznačně vyloučit, že se chráněných zájmů týkají (např. námitky ohledně ochrany před povodněmi ve věci sp. zn. 7 As 2/2009 nebo požární ochrany ve věci sp. zn. 3 As 304/2019). Soud nezpochybňuje nezastupitelnou roli environmentálních spolků při ochraně životního prostředí a jejich oprávnění iniciovat přezkum souvisejících rozhodnutí, přičemž není sporu o tom, že ochranu veřejného zájmu nelze ponechat toliko na dotčených orgánech (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 9. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Je však třeba trvat na tom, že spolek není legitimován k uplatnění jakýchkoli námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených tímto spolkem (viz rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 40/2009-251). Zároveň spolky nemohou napadat závazná stanoviska jen z „preventivních důvodů“ za účelem celkového ověření jejich zákonnosti, ale musí se bránit právě proti takové nezákonnosti, která představuje hrozbu pro životní prostředí (rovněž ve věci sp. zn. 3 As 304/2019, bod 20). Spojitost mezi jejich námitkami a ochranou životního prostředí musí přitom buď být zjevná, nebo musí vyplývat z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně ji musí spolek prokázat (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2020, čj. 8 As 193/2018-102, bod 31).

[37] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel je environmentálním spolkem. Dle spolkového rejstříku je hlavním účelem, cílem a posláním stěžovatele ochrana životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, ochrana zdraví a kvality života, ochrana práv zvířat, ochrana práv spotřebitelů, ekologická výchova, osvěta a vzdělávání, podpora veřejnosti v jejím zapojování do ochrany životního prostředí a do veřejného života a propagace alternativních kulturních a uměleckých aktivit. Spornou otázkou naopak je, zda námitky stěžovatele mají spojitost s ochranou životního prostředí. Dle krajského soudu stěžovatel tuto skutečnost neprokázal, podle Nejvyššího správního soudu je však tato spojitost zcela zjevná.

[38] Předně krajský soud dezinterpretoval žalobní argumentaci stěžovatele, pokud dospěl k závěru, že stěžovatel požadoval vydání nového závazného stanoviska pouze proto, aby je mohl opět podrobit přezkumu nadřízeným orgánem. Je pravdou, že se argumentace zásahem do procesních práv stěžovatele v žalobě objevuje, má však toliko vedlejší charakter. Je zřejmé, že stěžovatel primárně brojil proti narušení zájmu na ochraně životního prostředí, které mělo spočívat v tom, že žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání bez platného závazného stanoviska na ochranu povrchových vod.

[39] Stěžovatel tak brojil proti absenci platného závazného stanoviska na ochranu jedné ze složek životního prostředí, povrchové vody totiž bez pochyb složku životního prostředí představují (§ 2 zákona o EIA). Závazná stanoviska orgánů ochrany životního prostředí jakožto dotčených orgánů přitom představují základní procesní nástroj zohlednění zájmů ochrany jednotlivých složek životního prostředí, respektive životního prostředí komplexně. Souvislost stěžovatelovy argumentace s ochranou životního prostředí je tak na první pohled zřejmá. V takovém případě není namístě po stěžovateli požadovat, aby souvislost dále prokazoval, nebo trvat na již zcela formálním vysvětlení souvislosti mezi námitkou a ochranou životního prostředí (jak ve vyjádření požaduje osoba zúčastněná na řízení). Pokud environmentální spolek námitku absence závazného stanoviska na ochranu složky životního prostředí uplatní, nelze bez dalšího pouze stručně konstatovat, že spolek neuvedl, v čem spočívá souvislost jeho námitky s ochranou životního prostředí, jak v projednávané věci učinil krajský soud. Současně Nejvyšší správní soud nerozumí tom, proč krajský soud považoval námitku stěžovatele pouze za preventivní. Stěžovatel namítal, že rozhodnutí o odvolání bylo vydáno bez platného závazného stanoviska (alternativně, že do stavebního povolení nebyly převzaty podmínky ze závazného stanoviska). Tato námitka nemá preventivní charakter, stěžovatel poukazuje na konkrétní důvody nezákonnosti rozhodnutí o odvolání, které již nastaly, neboť ke konci platnosti závazného stanoviska, stejně tak jako k nepřebrání podmínek závazného stanoviska, již došlo.

[40] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že námitky stěžovatele ohledně závazného stanoviska na ochranu povrchových vod se týkají ochrany životního prostředí, opačný závěr krajského soudu je nesprávný.

[41] Krajský soud v napadeném rozsudku dále uvedl alternativní argumentaci pro případ, že by výše uvedené námitky stěžovateli svědčily. Připustil, že je nutné trvat na tom, aby rozhodnutí podmíněně závazným stanoviskem vycházelo z platného stanoviska, stěžovatel však netvrdil, že by od skončení platnosti závazného stanoviska došlo k tak významným změnám, že by bylo nutné nové posouzení. Takové skutečnosti přitom dle krajského soudu nevyplývaly ani ze spisu, ani mu nebyly známy z úřední činnosti. Námitka stěžovatele by tak nebyla důvodná, i kdyby ji mohl v řízení uplatnit. Ani s touto argumentací krajského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[42] Z § 149 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že závazné stanovisko podmiňující vydání správního rozhodnutí musí být v době rozhodování správního orgánu platné. Opačný závěr by vyvracel smysl závazných stanovisek. S ohledem na to, že pro účely soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v téže věci jeden celek (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2003, čj. 7 A 124/2000-39, č. 5/2003 Sb. NSS), je nutné, aby závazné stanovisko bylo platné také v době rozhodování odvolacího orgánu. V projednávané věci není sporné, že žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání cca dva měsíce po konci platnosti závazného stanoviska na ochranu vod a že tato skutečnost představuje vadu. Sporným je nicméně vliv této vady na zákonnost rozhodnutí o odvolání.

[43] Dle podmínky č. 2 závazného stanoviska byla jeho platnost omezena na dobu dvou let ode dne vydání, z jeho odůvodnění pak plyne, že se tak stalo „vzhledem k možným změnám v území“. Ze stanoviska tak vyplývá, že vodoprávní úřad stanovil podmínky, za kterých je vliv realizace záměru na povrchové vody přijatelný, přičemž přijatelnost vlivu lze garantovat po dobu dvou let. Po uplynutí této doby tak již nelze garantovat, že stanovené podmínky budou dostatečné či adekvátní. Uplynutím dvou let proto končí taktéž využitelnost závazného stanoviska jako podkladu pro rozhodnutí žalovaného. V napadeném rozsudku se však krajský soud pokouší navodit dojem, že závazné stanovisko je stále využitelné i po skončení jeho platnosti, pakliže žalobcem nebyla prokázána změna poměrů, která by vydání nového závazného stanoviska podmiňovala. Tak by tomu však mohlo být pouze v případě, že by dotčený orgán výslovně neomezil platnost závazného stanoviska. Za situace, kdy dotčený orgán omezí platnost závazného stanoviska na určitou dobu s ohledem na možnou změnu poměrů, není po uplynutí této doby pro posouzení platnosti tohoto závazného stanoviska podstatné, zda ke změně poměrů skutečně došlo. Závazné stanovisko po uplynutí doby platnosti nemůže představovat řádný podklad pro správní rozhodnutí, pokud dotčený orgán platnost závazného stanoviska neprodloužil.

[44] V projednávaném případě tak závazné stanovisko na ochranu povrchových vod přestalo být způsobilým podkladem pro rozhodnutí o odvolání v okamžiku uplynutí doby své platnosti. Stěžovatel nebyl povinen prokázat, že v daném území došlo ke změně poměrů. Žalovaný si měl před vydáním svého rozhodnutí vyžádat aktualizaci závazného stanoviska u příslušného vodoprávního úřadu, jelikož pouze tento orgán je oprávněn možností změny poměrů v území posoudit (nikoliv sám žalovaný či krajský soud).

[45] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že závazné stanovisko na ochranu povrchových vod bylo na základě stanoviska ze dne 11. 1. 2022 potvrzeno Krajským úřadem Olomouckého kraje. Je pravdou, že nadřízený správní orgán závazné stanovisko potvrdil s tím, že bylo vydáno v souladu se zákonem a je platné. Nadřízený správní orgán však stanovisko přezkoumával ještě v době jeho platnosti, přičemž přezkoumával toliko zákonnost stanoviska, a to s účinky ke dni svého rozhodnutí. Nelze tak dovozovat (jak činí osoba zúčastněná na řízení), že přezkoumáním ze strany nadřízeného orgánu dojde k prodloužení platnosti závazného stanoviska na blíže neurčitou dobu, a že tedy v době vydání rozhodnutí o odvolání bylo závazné stanovisko na ochranu povrchových vod ještě platné.

[46] Je tedy nutné trvat na tom, jak ostatně uvádí i krajský soud, aby závazná stanoviska podmiňující vydání rozhodnutí byla platná v době rozhodování správního orgánu. Vydá-li správní orgán rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem v době, kdy platnost závazného stanoviska již skočila uplynutím doby, na kterou byla dotčeným orgánem omezena, jedná se bezpochyby o významnou procesní vadu.

[47] Rovněž názavný závěr krajského soudu, že ani taková vada nemusela mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, může být v obecné rovině správný, avšak nikoliv z důvodů, na nichž takový závěr postavil krajský soud. Pokud se v řízení před krajským soudem prokáže, že nedošlo ke změně rozhodných poměrů a závěry a podmínky závazného stanoviska jsou ve vztahu k dotčenému území a posuzovanému záměru stále relevantní, může skončení platnosti závazného stanoviska před vydáním pravomocného rozhodnutí tímto stanoviskem podmíněného představovat toliko formální nedostatek. Za takové situace by totiž zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pouze proto, aby příslušný dotčený orgán vydal nové závazné stanovisko totožného obsahu, představovalo bezúčelný formalismus. K obdobným závěrům ostatně dospěl Nejvyšší správní soud i ve vztahu k situaci zcela chybějícího (závazného) stanoviska dotčeného orgánu v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, opatřené až následně v průběhu řízení před soudem (rozsudek ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010-161, č. 2186/2011 Sb. NSS). Jeho závěry jsou plně přenositelné i pro nyní posuzovanou věc.

[48] Posouzení, zda v dotčeném území došlo k takové změně poměrů, která znamená i věcnou nepoužitelnost závazného stanoviska, a tedy zda procesní vada zániku platnosti závazného stanoviska přede dnem rozhodnutí žalovaného zjištěná soudem k žalobní námitce mohla mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, či nikoliv, je však úkolem soudu a nemůže být podmíněno dalším požadavkem na žalobcovu tvrzení, či dokonce důkazní břemeno. Je jisté v žalobcově zájmu takový vliv tvrdit, je ale především zájmem žalovaného, případně osoby zúčastněné na řízení, aby tvrdili a prokazovali absenci takového vlivu. Z povahy procesní vady spočívající v absenci platného závazného stanoviska dotčeného orgánu o přípustnosti posuzovaného záměru z hlediska zvláště chráněného veřejného zájmu je nutné trvat na tom, aby skutečnost, že k relevantní změně poměrů nedošlo, prokazovali výhradně stanoviskem či vyjádřením dotčeného orgánu příslušného k vydání takového závazného stanoviska.

[49] Je ale nakonec na krajském soudu, aby na základě podkladů obsažených ve správním spisu, případně důkazů předložených a provedených v řízení před soudem rozhodl, zda zjištěná procesní vada mohla způsobit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, či nikoliv. Účastníci řízení před soudem samozřejmě musí dostat možnost se i k závěrům stanoviska dotčeného orgánu doloženého v řízení před soudem vyjádřit a požadovat jejich přezkum soudem. Nejvyšší správní soud shrnuje, že je to žalovaný, respektive osoba zúčastněná na řízení, kdo má možnost absenci změny poměrů prokázat, a nikoliv žalobce, kdo má povinnost prokázat, že ke změně poměrů došlo, jak uváděl krajský soud.

[50] Krajský soud rovněž pochybil ve vymezení časového úseku, v němž je třeba případnou změnu poměrů zkoumat. Závazné stanovisko přirozeně reflektuje stav poměrů v území ke dni svého vydání, je-li v rámci odvolacího řízení proti navazujícímu rozhodnutí potvrzeno, případně změněno nadřízeným orgánem dotčeného orgánu, děje se tak opět na základě zjištění poměrů v území ke dni vydání potvrzujícího či změnového stanoviska. Právě tato data proto vymezují počátek období a výchozí stav pro posouzení případných následných změn poměrů v území. Konečným datem je přirozeně datum vydání rozhodnutí, pro něž bylo závazné stanovisko podkladem (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS).

[51] K námitce nezahrnutí požadavků závazného stanoviska do stavebního povolení krajský soud uvedl, že se stavební povolení týká stavby dráhy v rozsahu vybraných stavebních objektů, přičemž na žádný z nich nelze vztáhnout podmínky závazného stanoviska.

[52] Předmětem stavebního řízení je povolení čtrnácti stavebních objektů souvisejících s dráhou, jejichž realizace byla vyvolána výstavbou dálnice v úseku č. 0136. Závazná stanoviska (včetně závazného stanoviska na ochranu povrchových vod) byla vydávána pro účely celé stavby dálnice 0136. Krajský soud tak má pravdu v tom, že všechny podmínky stanovené v závazných stanoviscích nemusí být vždy relevantní ke každému jednotlivému stavebnímu objektu, ale je namístě, aby se v každém z navazujících rozhodnutí promítly ty podmínky, které upravují vliv jím povolovaných částí stavby na dotčené veřejné zájmy. V takovém případě je však nutné trvat na tom, aby soud alespoň souhrnně vysvětlil, na základě jakých skutečností a úvah má za to, že se stanovené podmínky povolovaných stavebních objektů netýkají. Krajský soud tak ovšem v projednávané věci neucinil, pouze zcela obecně uvedl, že podmínky stanovené závazným stanoviskem na ochranu vod se povolovaných stavebních objektů netýkají. Takto by však bylo možné odmítnout námitku chybějících podmínek v podstatě v jakémkoliv případě. Napadený rozsudek je pro absenci konkrétního odůvodnění v této části nepřezkoumatelný. S obecností odůvodnění se Nejvyšší správní soud nespokojil zejména proto, že samotné závazné stanovisko na ochranu povrchových vod mezi dotčené objekty výslovně uvádí také SO 654, 659, 680 a 681, které patří mezi čtrnáct stavebních objektů dráhy, povolovaných přezkoumávaným stavebním povolením. Závazné stanovisko výše uvedené čtyři stavební objekty uvádí s tím, že jejich realizace měla proběhnout v záplavovém území. Krajský soud by tak měl především s ohledem na tuto skutečnost zdůvodnit, proč se dle něj podmínky stanovené závazným stanoviskem nevztahují na povolované stavební objekty. (...)

4643

Pobyt cizinců: ověření správnosti údajů z informačního systému cizinců, přičitatelnost nezákonného zásahu

k § 5 odst. 2 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech

k § 158 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Využila-li Policie České republiky při zadržení průkazu o povolení k pobytu údaj o jeho neplatnosti z informačního systému cizinců, podle § 5 odst. 2 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, nebyla povinná ani oprávněna ověřovat jeho správnost. To neznamená, že uvedený údaj nemůže být nesprávný, je to však Ministerstvo vnitra, a nikoli Policie České republiky, kdo jej vkládá do informačního systému cizinců a podle § 158 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, odpovídá za jeho správnost. Právě Ministerstvo vnitra může zapsáním nesprávného údaje do informačního systému cizinců nezákonně zasáhnout do veřejných subjektivních práv cizince, o jehož údaje jde.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2024, čj. 9 Azs 42/2024-46)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 3. 2020, *Miasto Łowicz (C-558/18 a C-563/18)*.

Věc: H. T. N. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v zadržení průkazu o povolení k pobytu, o kasační stížnosti žalobkyně.

V této věci šlo o právní otázku, zda Policie ČR mohla nezákonně zasáhnout do práv cizince tím, že zadržela jeho průkaz o povolení k pobytu při hraniční kontrole podle § 117 odst. 1 písm. d) a § 167 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců, vycházela-li při tom z údaje o neplatnosti tohoto dokladu v informačním systému cizinců. Podle § 158 odst. 7 téhož zákona je to totiž Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“), kdo vkládá tento údaj do informačního systému cizinců a komu v této souvislosti náleží posoudit, zda cizinci zaniklo jeho povolení

k pobytu, ať už na základě rozhodnutí nebo přímo ze zákona. Právě jemu by byl přičitatelný případný nezákonný zásah spočívající v tom, že byl v informačním systému cizinců veden nesprávný údaj.

Žalobkyně se dne 25. 8. 2023 při hraniční kontrole po příletu na letiště prokázala cestovním pasem Vietnamské socialistické republiky a předložila průkaz o povolení k pobytu, druh povolení: zaměstnanecká karta, s údajem o platnosti do 16. 10. 2024. Žalovaná lustraci v dostupných evidencích a následným telefonickým ověřením na pracovišti odboru azylové a migrační politiky ministerstva zjistila, že povolení k pobytu zaniklo ke dni 30. 5. 2023 a předložený průkaz o povolení k pobytu byl zneplatněn dne 15. 6. 2023. Žalobkyni proto odepřela vstup na území České republiky, neboť neměla platné povolení k pobytu, a vydala jí o tom potvrzení v anglickém jazyce (*Refusal of Entry at the Border*). Následně jí žalovaná zadržela průkaz o povolení k pobytu a vydala jí potvrzení o zadržení dokladu. Uvedla v něm, že platnost zadrženého průkazu skončila podle § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu.

Žalobkyně nadále považovala průkaz o povolení k pobytu za platný a v jeho zadržení spatřovala nezákonný zásah, proti němuž podala žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 20. 12. 2023, čj. 5 A 39/2023-78, žalobu zamítl. Na základě provedeného dokazování zjistil, že průkaz o povolení k pobytu byl v době, kdy byla provedena hraniční kontrola, evidován v informačním systému cizinců i v Schengenském informačním systému jako neplatný z důvodu předčasného skončení pracovněprávního vztahu stěžovatelky ke dni 31. 3. 2023. Zaměstnavatel žalobkyně, obchodní společnost Velká Hvězda s.r.o., tuto skutečnost oznámil dne 1. 4. 2023 příslušné krajské pobočce Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“), která o ní dne 28. 4. 2023 vyrozuměla ministerstvo. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zanikla platnost zaměstnanecké karty marným uplynutím 60 dnů od skončení pracovněprávního vztahu stěžovatelky, tedy uplynutím dne 30. 5. 2023, což mělo podle § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců za následek, že zanikla i platnost dokladu vydaného k zaměstnanecké kartě.

Původně žalobkyně v žalobě namítala, že si není vědoma rozhodnutí, kterým by jí bylo zrušeno povolení k pobytu. Teprve v řízení o žalobě vyšlo najevo, že platnost zaměstnanecké karty zanikla ze zákona z důvodu předčasného skončení pracovněprávního vztahu. V návaznosti na toto zjištění tvrdila, že její pracovní poměr neskončil. Městský soud však konstatoval, že povinnost zaměstnavatele písemně informovat úřad práce o předčasném skončení pracovního poměru je povinností informační, nikoli dokladovou. Oznámení je podkladem pro závěr o předčasném skončení pracovního poměru k určitému datu, od něhož ministerstvo počítá lhůtu 60 dnů, ve které cizinec může oznámit změnu v údajích zaměstnanecké karty. Marným uplynutím této lhůty platnost zaměstnanecké karty zanikla.

Pro doplnění dokazování o podkladové listiny, na jejichž základě byl údaj o zneplatnění průkazu o povolení k pobytu do informačního systému cizinců vložen, dospěl městský soud k závěru, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud do evidence zanesly informace získané při plnění vzájemné informační povinnosti stanovené úřadům a zaměstnavatelům při dohledu nad zaměstnáváním cizinců na území České republiky. Otázka, zda byl pracovní poměr skončen v souladu s hmotným právem, nespadá do rozsahu přezkumu zákonnosti postupu žalované, nýbrž žalobkyně mohla ve věci podat civilní žalobu. Podle městského soudu postup žalované při zadržení průkazu o povolení k pobytu nebyl nezákonný. Za situace, kdy skutkový stav existující v době tvrzeného zásahu trval i v době vydání tohoto rozsudku a údaje v informačních systémech žalované zůstaly nezměněny, nebyla žalovaná ani v době vydání tohoto rozsudku povinna vydat stěžovatelce zadržený průkaz o povolení k pobytu.

Pro úplnost je nutné dodat, že dne 8. 9. 2023 byla žalované doručena žádost žalobkyně o nové posouzení důvodu odepření jejího vstupu na území České republiky podle § 180e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Tato žádost byla postoupena ministerstvu jako příslušnému správnímu orgánu podle § 180e odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které přípisem ze dne 12. 10. 2023 vyrozumělo žalobkyni o tom, že vůči ní uplatněné odepření vstupu bylo provedeno v souladu s § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jakož i s čl. 14 odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. b) a přílohou V Schengenského hraničního kodexu. Zrušení povolení k pobytu shledalo ministerstvo mimo působnost přezkumu podle § 180e zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni zároveň upozornilo, že rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu jsou podle § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyloučena ze soudního přezkumu.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Podle ní nebyly splněny podmínky zániku platnosti zaměstnanecké karty ve smyslu § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť její zaměstnanecký vztah v době tvrzeného zásahu trval a trvá i v současnosti. V právním státě není možné, aby byl zadržén platný průkaz o povolení k pobytu a odepřen vstup na území pouze na základě sdělení zaměstnavatele, o kterém stěžovatelka vůbec nevěděla. Skončení pracovněprávního vztahu musí být prokázáno (např. výpovědí s doručenkou). V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2020, čj. 7 Azs 62/2020-36, a rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 12. 2019, čj. 57 A 137/2018-44, a ze dne 12. 1. 2021, čj. 57 A 90/2020-53.

V potvrzení o zadržení průkazu o povolení k pobytu ze dne 25. 8. 2023 bylo uvedeno, že platnost dokladu skončila nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu. Teprve v řízení před městským soudem (při posledním ústním jednání) začala žalovaná tvrdit, že zaměstnanecká karta zanikla ze zákona následkem zániku zaměstnaneckého vztahu, což je také důvod, pro který nemohla na toto tvrzení reagovat již v žalobě. Bylo povinností správních orgánů, aby shromáždily dostatek podkladů pro jimi tvrzený důvod zániku zaměstnanecké karty. Stěžovatelka spatřovala nezákonnost zásahu žalované již v tom, že v potvrzení o zadržení dokladu byl uveden nesprávný důvod jeho zadržení.

Konečně stěžovatelka namítala rozpor § 63 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje zánik platnosti zaměstnanecké karty ze zákona, s čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice 2011/98/EU“), podle něhož může být jednotné povolení odňato pouze na základě rozhodnutí. Nesouhlasila s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 4 Azs 275/2019-27, že soulad obou ustanovení je zřejmý. Stávající právní úprava neumožňuje jakkoli se bránit proti zániku zaměstnanecké karty a jejím důsledkem je nutnost podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proti zadržení průkazu k pobytu. Podle stěžovatelky by Nejvyšší správní soud měl Soudnímu dvoru předložit předběžnou otázku o souladu těchto ustanovení s unijním právem.

Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s odůvodněním rozsudku městského soudu. Po shrnutí skutkového stavu, v němž byl spatřován stěžovatelkou tvrzený zásah, uvedla, že její postup byl v souladu s § 163 zákona o pobytu cizinců. Toto zákonné ustanovení jí neukládá povinnost prověřovat postup ministerstva ve věci povolení k pobytu cizince.

V replice stěžovatelka setrvala na své argumentaci. Vyjádřila porozumění pro stanovisko žalované, že pochybilo hlavně ministerstvo, což je také důvod, pro který sama poukázala na nedostatky současné právní úpravy. Nic to však neměnilo na povinnosti žalované přezkoumat správnost údajů o zániku platnosti povolení k pobytu zanesených ministerstvem do informačního systému cizinců, aby o nich nebylo rozumných pochybností. Opačný výklad by znamenal, že se cizinec o údajném zániku povolení k pobytu nemá šanci dozvědět dříve než při odepření vstupu během hraniční kontroly.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Stěžovatelka se žalobou domáhala ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v zadržení jejího průkazu o povolení k pobytu. Tvrdí, že v informačním systému cizinců byl evidován nesprávný údaj o neplatnosti zadržéného průkazu, neboť její pracovněprávní vztah neskončil a nadále trvá, a stejně tak je platná i její zaměstnanecká karta. V kasační stížnosti proto namítá nesprávné právní posouzení věci městským soudem.

IV.a Rozhodná zákonná úprava

[16] Úvodem svého posouzení Nejvyšší správní soud shrnuje zákonnou úpravu vztahující se k zániku průkazu o povolení k pobytu a oprávnění k jeho zadržení. Ustanovení § 167 odst. 1 písm. m) ve spojení s § 163 odst. 1 písm. r) zákona o pobytu cizinců umožňuje žalované *zadržet doklad, jehož platnost skončila podle § 87z, 87aa nebo 117f*. Učiní-li tak, *o zadržení dokladu vydá cizinci potvrzení*. Na takto vymezené oprávnění navazuje

§ 117 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle něhož *policie zadrží při hraniční kontrole nebo pobytové kontrole doklad vydaný podle tohoto zákona, který je neplatný, nebo doklad opravňující cizince ke vstupu na území, který je pozměněný nebo padělaný*. Zadržení neplatného dokladu nicméně není svěčeno jen žalované. Při plnění úkolů podle zákona o pobytu cizinců jej může zadržet také ministerstvo [§ 117 odst. 3, § 165a písm. g) tamtéž].

[17] Z napadeného rozsudku se podává, že stěžovatelka byla držitelkou zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců. Jde o druh povolení k dlouhodobému pobytu, který opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla za splnění dalších zákonných podmínek oznámena. Kromě toho byla stěžovatelka držitelkou průkazu o povolení k pobytu podle § 117a zákona o pobytu cizinců, který byl dokladem o její zaměstnanecké kartě.

[18] Podle § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo v rámci působnosti ve věcech vstupu a pobytu cizinců na území a jejich vycestování z tohoto území rozhoduje o vydání zaměstnanecké karty [...], o prodloužení nebo zrušení její platnosti, posuzuje shodu oznámené změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice držitele zaměstnanecké karty se zákonem*. Právě ministerstvo vydává také průkaz o povolení k pobytu, byť příslušné oprávnění není v zákoně o pobytu cizinců stanoveno výslovně. Toto oprávnění má základ v několika ustanoveních, která ho předpokládají. Týká se to především oprávnění ministerstva pořídit biometrické údaje cizince a jeho podpis, určený k dalšímu digitálnímu zpracování za účelem vydání průkazu [§ 117a odst. 4, § 165 písm. g)], oprávnění vyznačit v průkazu některé údaje (§ 117b) a oprávnění vydávat průkazy o povolení k pobytu bez nosiče dat s biometrickými údaji (§ 117g odst. 1).

[19] Platnost průkazu o povolení k pobytu může ministerstvo podle § 117f odst. 2 zákona o pobytu cizinců zrušit, nejde však o jediný důvod jejího zániku. Jiným důvodem může být některá ze zákonem stanovených právních skutečností, mezi které § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců zařazuje také nabytí *právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu nebo zánik jeho platnosti*. V dřívějším znění, účinném do 30. 6. 2023, toto ustanovení spojovalo skončení platnosti průkazu o povolení k pobytu výslovně jen s nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu, nicméně ani tehdy nemohl tento doklad zůstat v platnosti, pozbylo-li platnosti samotné povolení k pobytu. Odporovalo by totiž účelu průkazu o povolení k pobytu, měl-li by nadále dokládat platnost povolení, které zaniklo. Vě shodě s městským soudem lze odkázat na právní názor vyslovený v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 6. 2018, čj. 15 A 119/2016-44, podle něhož *„průkaz o povolení k pobytu je pouhým dokladem o existenci takového povolení, který ovšem nemůže samostatně existovat bez tohoto povolení. Pokud tedy bylo povolení žalobkyně k trvalému pobytu pravomocně zrušeno, logicky musela v ten stejný okamžik skončit i platnost průkazu o povolení k pobytu, neboť není možné, aby nadále existoval (resp. byl platný) průkaz o něčem, co bylo pravomocně zrušeno“* (bod 17). Teprve novelou provedenou zákonem č. 173/2023 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2023, byl tento následek vyjádřen i v citovaném ustanovení.

[20] O zánik platnosti povolení k pobytu ze zákona jde i u zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který nastává *nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10; to neplatí, pokud se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti*. Zjednodušeně řečeno, skončil-li cizinci, jemuž byla vydána zaměstnanecká karta, pracovněprávní vztah a neoznámil-li cizinec ministerstvu ve lhůtě 60 dnů změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele, jeho zaměstnanecká karta zanikla přímo ze zákona.

[21] Skončení pracovněprávního vztahu upravuje zákoník práce. Zpravidla půjde o následek právního jednání některého z účastníků pracovněprávních vztahů (např. výpověď). Zákoník práce zároveň stanoví postup, kterým se zaměstnavatel i zaměstnanec mohou domoci soudní ochrany, budou-li považovat takovéto právní jednání za neplatné. Zaměstnavatel má podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, povinnost *informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, jestliže cizinec, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, ukončil zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, a v případě, že zaměstnání bylo ukončeno výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením*

podle § 56 zákoníku práce, i důvod ukončení zaměstnání. Tuto skutečnost je pak krajská pobočka úřadu práce podle § 106 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců povinna neprodleně písemně oznámit ministerstvu.

[22] Údaje o platnosti průkazu o povolení k pobytu jsou vedeny v informačním systému cizinců. Podle § 158 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žalovaná *při výkonu působnosti podle tohoto zákona provozuje informační systém cizinců, jehož je správcem*. Tento informační systém obsahuje některé identifikační údaje o cizincích a dále, jak vyplývá z jeho písm. b), se v něm vedou *údaje o dni, měsíci a roku vydání víza nebo dokladu podle tohoto zákona, jeho číslu, druhu a době platnosti*“ (bod 1.), *údaje o zrušení, zániku nebo skončení platnosti víza nebo dokladu vydaného podle tohoto zákona, včetně uvedení jeho druhu a čísla, a důvodu zrušení, zániku nebo skončení platnosti* (bod 5.) a *údaje o zaměstnavateli, pracovním zařazení a místě výkonu práce držitele zaměstnanecké karty nebo modré karty* (bod 16.).

[23] Zanikla-li platnost průkazu o povolení k pobytu jako následek skončení pracovněprávního vztahu, ministerstvo o této skutečnosti nevydává rozhodnutí, rozhodné údaje ale vloží do informačního systému cizinců. Podle § 165 písm. o) zákona o pobytu cizinců je v rámci své působnosti *oprávněno do informačního systému podle § 158 odst. 1 vkládat údaje a v rozsahu nezbytném pro plnění úkolů podle tohoto zákona využívat údaje vedené v informačních systémech podle § 158*. Ustanovení § 158 odst. 7 zákona o pobytu cizinců toto jeho oprávnění upřesňuje v tom smyslu, že *ministerstvo je oprávněno v rámci své působnosti stanovené tímto zákonem vkládat do informačního systému cizinců podle odstavce 1 údaje získané v rámci plnění úkolů ministerstva a údaje z informačních systémů podle odstavců 1 a 4 využívat pro svou činnost; za údaje vložené do informačního systému cizinců ministerstvem podle odstavce 1 odpovídá ministerstvo*. Údaj o neplatném dokladu o povolení k pobytu se vkládá také do Schengenského informačního systému [čl. 38 odst. 2 písm. l) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1862 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, o změně a o zrušení rozhodnutí Rady 2007/533/SVV a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1986/2006 a rozhodnutí Komise 2010/261/EU].

[24] Shrnutí rozhodné zákonné úpravy je třeba zakončit poukazem na to, že informační systém cizinců je agendovým informačním systémem ve smyslu § 2 písm. f) zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Žalovaná byla při zadržení průkazu o povolení k pobytu stěžovatelky oprávněna využít údaje o jeho platnosti právě z tohoto informačního systému. Podle § 5 odst. 2 věty první zákona o základních registrech *organ veřejné moci využívá údaje vedené v základním registru nebo údaje vedené v agendovém informačním systému, které nejsou ve tvaru předcházejícím současný stav, aniž by ověřoval jejich správnost*.

IV.b Zákonost postupu žalované spočívajícího v zadržení průkazu o povolení k pobytu

[25] Nejvyšší správní soud vyšel z obsahu správního a soudního spisu, jemuž odpovídá výše uvedené shrnutí okolností věci. Využila-li žalovaná při zadržení průkazu o povolení k pobytu stěžovatelky údaj o jeho neplatnosti z informačního systému cizinců, podle § 5 odst. 2 zákona o základních registrech nebyla oprávněna ověřovat jeho správnost, což by v průběhu hraniční kontroly ani nebylo dost dobře možné. To neznamená, že uvedený údaj nemůže být nesprávný, je to však ministerstvo, a nikoli žalovaná, kdo jej vkládá do informačního systému cizinců a podle § 158 odst. 7 zákona o pobytu cizinců odpovídá za jeho správnost. Právě ministerstvo může zapsáním nesprávného údaje do informačního systému cizinců nezákonně zasáhnout do veřejných subjektivních práv cizince, o jehož údaje jde.

[26] V posuzované věci je proto třeba rozlišovat dvě oprávnění: oprávnění žalované zadržet průkaz o povolení k pobytu z důvodů jeho neplatnosti a oprávnění ministerstva vkládat do informačního systému cizinců údaje týkající se zániku platnosti tohoto průkazu, ať už tento zánik nastal následkem rozhodnutí, nebo jiné právní skutečnosti.

[27] Podle § 117 odst. 1 písm. d), § 163 odst. 1 písm. r) a § 167 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců byla žalovaná při hraniční kontrole oprávněna zadržet stěžovatelce průkaz o povolení k pobytu, byla-li splněna podmínka jeho neplatnosti. Z úředního záznamu ze dne 25. 8. 2023 se podává, že žalovaná zadržela průkaz o povolení k pobytu poté, co jeho neplatnost zjistila v informačním systému cizinců. Podle evidence trvale nebo dlouhodobě usídlených cizinců (CIS TDU) platnost pobytového oprávnění stěžovatelky skončila dne 30. 5. 2023. V evidenci ztracených a zcizených dokladů (CIS ZZD) je zase údaj o neplatnosti průkazu o povolení k pobytu

z důvodu zániku zaměstnanecké karty. Tento doklad byl zneplatněn dne 15. 6. 2023. Nadto byl jako neplatný evidován také v Schengenském informačním systému. Takto zjištěné informace si žalovaná telefonicky ověřila na pracovišti odboru azylové a migrační politiky ministerstva.

[28] Vedle toho je ministerstvo oprávněno vkládat údaje do informačního systému cizinců podle § 158 odst. 7 a § 165 písm. o) zákona o pobytu cizinců. Jak již bylo uvedeno výše, z napadeného rozsudku vyplývá, že zaměstnavatel stěžovatelky oznámil zánik pracovního poměru příslušné krajské pobočce úřadu práce. Ta o něm následně vyrozuměla ministerstvo, které z této informace dále vycházelo a po uplynutí lhůty 60 dnů vyznačilo v informačním systému cizinců zánik platnosti povolení k pobytu podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jakož i zánik platnosti průkazu o povolení k pobytu podle § 117f odst. 1 písm. d) tohoto zákona.

[29] Stejně jako nelze zaměňovat uvedená oprávnění žalované a ministerstva, nelze zaměňovat ani zásahy, jichž se mohl vůči stěžovatelce dopustit každý z těchto správních orgánů. Zatímco žalovaná mohla nezákonně zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky zadržením průkazu o povolení k pobytu, který je podle informačního systému cizinců platný, ministerstvo mohlo takto zasáhnout tím, že by do informačního systému cizinců zapsalo nebo v něm vedlo nesprávný údaj o zániku platnosti průkazu o povolení k pobytu. Soudní ochrana před každým z těchto zásahů je třeba se domáhat samostatně. Žaloba musí vždy směřovat vůči tomu správnímu orgánu, který je původcem zásahu.

[30] Spatřuje-li stěžovatelka nezákonný zásah žalované v nesprávném posouzení skončení pracovního vztahu, resp. v nesprávném posouzení, zda její zaměstnanecká karta zanikla, přehlíží, že provedení takového posouzení bylo povinností ministerstva, které údaj o zániku průkazu o povolení k pobytu vložilo do informačního systému cizinců. Nelze přisvědčit ani námitce, že městský soud měl žalobě vyhovět, nedoložila-li žalovaná v řízení o žalobě rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu. Žalovaná nebyla oprávněna ověřovat údaj o neplatnosti průkazu o povolení k pobytu, natožpak získávat jakékoli podklady k samotnému zániku platnosti zaměstnanecké karty stěžovatelky. Otázky týkající se platnosti zaměstnanecké karty spadají do působnosti ministerstva a samotné nemohou být důvodem nezákonnosti vytýkaného postupu žalované. Jak vyplývá z § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců, ministerstvo posuzuje shodu oznámené změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice držitele zaměstnanecké karty se zákonem.

[31] Na těchto závěrech nemění nic ani napadený rozsudek, který se na podkladu žaloby na ochranu před zásahem spočívajícím v zadržení průkazu o povolení k pobytu zabýval také postupem ministerstva při ověřování zániku pracovního vztahu stěžovatelky a v tomto ohledu provedl některé důkazy (např. sdělení o ukončení zaměstnání, vyslání, vnitropodnikového převedení cizince, včetně průvodky elektronického podání, učiněného dne 1. 3. 2023). Takovéto dokazování by mohlo mít význam, přezkoumával-li by městský soud právě postup ministerstva. Žalovaná byla nicméně vázána údajem o zániku platnosti průkazu o povolení k pobytu v informačním systému cizinců až do jeho případné změny a byla povinna tento průkaz zadržet. Teprve nové vložení údaje o platnosti tohoto průkazu, ať již provedené na základě rozhodnutí soudu, nebo z jiného důvodu, by znamenalo, že další zadržování dokladu by bylo nezákonné.

[32] Za této situace nebyl dán prostor pro položení stěžovatelkou formulované předběžné otázky Soudnímu dvoru. Rozhodnutí ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zadržení průkazu k povolení pobytu nezáviselo na vyřešení stěžovatelkou tvrzeného rozporu důvodu zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 zákona o pobytu cizinců s čl. 8 směrnice 2011/98/EU, a tudíž pro ně nebylo nezbytné ani rozhodnutí o takovéto předběžné otázce (stov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 3. 2020, *Miasto Lowicz*, ve spojených věcech C-558/18 a C-563/18, bod 44, a v něm citovaná judikatura). Z hlediska postupu žalované bylo rozhodné pouze to, že ministerstvo zánik platnosti průkazu o povolení k pobytu vyznačilo v informačním systému cizinců. (...)

IV.c Postup soudu z hlediska případných vad řízení vztahujících se k vymezení zásahu a jeho původce

[33] Nejvyšší správní soud se nakonec zabýval i tím, zda řízení před městským soudem není zatíženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by měla za následek odeprání přístupu k soudu, jde-li o případný přezkum postupu ministerstva již v tomto řízení, a k níž by musel přihlídnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V této souvislosti si byl vědom toho, že otázka, jakým způsobem se lze domáhat

soudní ochrany při zadržení průkazu o povolení k pobytu z důvodu zániku jeho platnosti, je-li údaj o zániku platnosti veden v informačním systému cizinců, nebyla v jeho judikatuře doposud řešena.

[34] Při rozhodování o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je správní soud vázán tím, jakým způsobem žalobce vymezil nezákonný zásah. Tento závěr vyplývá z § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož musí žaloba obsahovat označení zásahu, před kterým se žalobce ochrany domáhá. Vymezení zásahu je nezbytnou náležitostí takové žaloby, jejíž nedostatek může vést až k jejímu odmítnutí podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Jeho prostřednictvím žalobce v hrubých obrysech vytyčí mantinely nezbytného zjišťování skutkového stavu a jeho právního posouzení.

[35] Dále platí, že „řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se (rovněž s přihlédnutím k výrokovým modalitám meritorního rozhodnutí soudu) svou povahou spíše blíží nalézacímu civilnímu řízení soudnímu o negatorní (zápůrčí) žalobě nežli přezkumnému řízení o žalobě proti rozhodnutí, které může v důvodných případech vyústit leda v kasaci rozhodnutí, deklaraci jeho nicotnosti nebo moderaci uložené pokuty. Je proto nábílední, že aby soudy ve správním soudnictví mohly prostřednictvím rozhodování o zásahových žalobách adresátům veřejné správy poskytovat ochranu jejich veřejných subjektivních práv skutečně efektivně, nesmí ve jménu vlastní vázanosti žalobním vymezením zásahu aplikovat při interpretaci žaloby slepý textualistický přístup bez přihlédnutí ke kontextu té které žaloby jakožto významového (byť zpravidla strukturovaného) celku. Opačný přístup by totiž nezřídka mohl vést k přemíře formalizace tohoto žalobního typu a v konečném důsledku tedy i k iluzornosti jím poskytované soudní ochrany“ (rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2020, čj. 2 Afs 187/2019-49, bod 21).

[36] Jakkoli je to tedy žalobce, kdo je povinen vymezit v žalobě tvrzený nezákonný zásah, před nímž se domáhá soudní ochrany, při posouzení toho, co stěžovatel navrhuje, soud musí zohlednit obsah zásahové žaloby jako celek, a nikoli vyjít jen ze žalobního návrhu formulovaného žalobcem.

[37] Jde-li o označení původce zásahu, Nejvyšší správní soud vykládá § 83 s. ř. s. tak, že „soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Samotné nesprávné označení žalovaného tedy nemůže bez dalšího předurčit neúspěch žaloby, na straně druhé však dokládá význam žalobcem podaného popisu jednání, v němž je nezákonný zásah správního orgánu správně doložen. Právě popis nezákonného zásahu totiž představuje východisko pro správné určení žalovaného. Pro poskytnutí soudní ochrany je podstatné, aby bylo „označeno a najisto postaveno jednání veřejné správy, které je předmětem žaloby jednotlivce (jeho obsah, rozsah, důsledky aj.), a teprve sekundárně to, který její ‚úd‘ je za takové jednání odpovědný“ (srov. bod 28 cit. usnesení).

[38] V žalobě stěžovatelka jednoznačně vymezila, v čem spatřuje tvrzený zásah do svých práv, a správně označila také původce tohoto zákazu. Z potvrzení o zadržení dokladu, které vydala žalovaná, se stěžovatelka dozvěděla, že důvodem zániku platnosti povolení k pobytu bylo nabytí právní moci rozhodnutí o jeho zrušení, o žádném takovém rozhodnutí ale nevěděla. Její žaloba proto směřovala výlučně proti postupu žalované spočívajícímu v zadržení průkazu o povolení k pobytu, neboť stěžovatelka předpokládala, že její povolení k pobytu je stále platné, a tedy, že pro postup žalované neexistoval žádný podklad. Za situace, kdy nezákonnost spatřovala v nesprávném posouzení platnosti průkazu přímo žalovanou, dával takovýto procesní postup smysl. Tvrzený zásah, jak byl vymezen žalobou, ani to, který správní orgán měl být jeho původcem, nevyžadoval provedení žádného upřesnění.

[39] Žalovaná teprve ve svém vyjádření k žalobě ze dne 21. 9. 2023, k němuž připojila kopie listin ze správního spisu, uvedla, že údaje o neplatnosti průkazu o povolení k pobytu i neplatnosti zaměstnanecké karty zjistila z informačního systému cizinců. To potvrdil i přípis ministerstva ze dne 12. 10. 2023, kterým byla stěžovatelka vyzooměna o výsledku nového posouzení důvodů odepření vstupu cizince na území. Protože uvedené údaje vkládá do informačního systému cizinců ministerstvo, žalovaná nebyla schopna se vyjádřit k samotnému zneplatnění zaměstnanecké karty a procesu, který mu předcházela. Skutečný důvod zániku platnosti zaměstnanecké karty, tedy, že zanikla ze zákona uplynutím zákonem stanovené lhůty po skončení dřívějšího pracovněprávního

vztahu, vyplynul až z vyjádření ministerstva ze dnů 23. 11. 2023 a 14. 12. 2023. Následkem zániku platnosti zaměstnanecké karty byl i zánik platnosti průkazu o povolení k pobytu.

[40] Stěžovatelka se o skutečném důvodu zániku platnosti zaměstnanecké karty dozvěděla prostřednictvím svého zástupce nejpozději na ústním jednání konaném dne 20. 12. 2023, na němž byl vyhlášen napadený rozsudek. Nejpozději k tomuto dni mohla také vědět, že žalovaná postupovala na základě údajů v informačním systému cizinců, včetně údaje o zániku platnosti průkazu o povolení k pobytu, který podle § 5 odst. 2 zákona o základních registrech nebyla oprávněna ověřovat. Spatřovala-li stěžovatelka zásah právě v nesprávnosti tohoto údaje vloženého ministerstvem, měla možnost domáhat se ochrany před takto vymezeným zásahem novou žalobou. Městský soud ale neměl povinnost ji o tom poučít. Nešlo by o poučení o procesních právech a povinnostech v řízení, nýbrž přímo o pomoci s formulací nové zásahové žaloby (nebo změnou dosavadní žaloby), v důsledku čehož by městský soud přestal vůči účastníkům řízení postupovat nestranně.

[41] Uvedla-li žalovaná v potvrzení o zadržení dokladu, že důvodem skončení platnosti průkazu o povolení k pobytu bylo *nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu* podle § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, jde pouze o nesprávný odkaz na znění tohoto ustanovení účinné do 30. 6. 2023, tj. znění, které bylo k okamžiku, kdy byl zadržen tento průkaz, neúčinné. Tehdejší znění sice jako důvod skončení platnosti průkazu o povolení k pobytu výslovně nezmiňovalo zánik platnosti tohoto povolení, jak již ale bylo uvedeno, s touto skutečností byl z povahy věci spojen stejný následek. Povinnost žalované zabývat se splněním podmínek zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nelze dovozovat z toho, že teprve v řízení o žalobě byla odstraněna dílčí nejasnost vyplývající z nesprávně ocitovaného znění příslušného zákonného ustanovení v potvrzení o zadržení dokladu. Důsledkem této vady mohlo být určité oddálení okamžiku, kdy byla stěžovatelka plně seznámena se skutkovým stavem věci, nikoli však povinnost městského soudu zabývat se skutečnostmi, které pro posouzení důvodnosti žaloby nebyly rozhodné.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v postupu městského soudu neshledal vadu řízení, která by mohla mít vliv na jeho zákonnost.

Služební poměr: rozhodování o služebním úrazu státního zaměstnance; nečinnost státního tajemníka

k § 9 a § 80 odst. 3 správního řádu

k § 10 odst. 1 písm. f) a odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

k § 79 soudního řádu správního

I. Rozhodování o služebním úrazu státního zaměstnance je věcí služebního poměru. Jelikož se jedná o rozhodování o právech a povinnostech jmenovitě určené osoby ve smyslu § 9 správního řádu, je třeba ve věci vést správní řízení a vydat rozhodnutí. K vydání rozhodnutí o služebním úrazu je příslušný služební orgán podle § 10 odst. 1 písm. f) a odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (zde státní tajemnice).

II. Nevydání státního tajemníka v zákonem stanovených lhůtách k žádosti státního zaměstnance o odškodnění služebního úrazu žádné rozhodnutí, je nečinný. Státní zaměstnanec se může domáhat vydání rozhodnutí jednak postupem podle § 80 odst. 3 správního řádu a následně též žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2024, čj. 8 Ads 53/2024-29)

Prejudikatura: č. 3945/2019 Sb. NSS, č. 4357/2022 Sb. NSS, č. 4373/2022 Sb. NSS a č. 4530/2023 Sb. NSS.

Věc: R. G. proti státní tajemnici Ministerstva práce a sociálních věcí, o odškodnění služebního úrazu o kasační stížnosti žalované.

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval právní otázkou, zda je k rozhodování o náhradě újmy státní zaměstnankyni způsobené služebním úrazem příslušný služební orgán, v tomto případě státní tajemnice v ministerstvu, a to v důsledku skutečnosti, že se jedná o věc státní služby.

Žalobkyně, která byla v dané době ve služebním poměru na Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále „služební úřad“), utrpěla dne 1. 10. 2020 na pracovišti úraz. V návaznosti na léčení a obstarání podkladů podala dne 16. 8. 2022 služebnímu úřadu žádost o odškodnění služebního úrazu spolu s vyčíslením náhrady způsobené újmy a další dokumentací. Očekávala, že žalovaná jakožto příslušný správní orgán ve věcech státní služby rozhodne o její žádosti nejpozději do 30 dnů. Ta však žádné rozhodnutí nevydala. Dne 3. 7. 2023 proto žalobkyně zaslala služebnímu úřadu výzvu k náhradě škody a nemajetkové újmy, v níž vyzvala žalovanou k vydání rozhodnutí nejpozději do 14. 7. 2023. Žalovaná ani v této lhůtě rozhodnutí ve věci nevydala. Žalobkyně se proto následně podle § 80 odst. 3 správního řádu obrátila rovněž na nadřízený správní orgán, jímž je nejvyšší státní tajemník. Ten posléze její žádosti o odstranění nečinnosti žalované nevyhověl.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem žalobkyně podala dne 13. 9. 2023 k Městskému soudu v Praze žalobu proti nečinnosti správního orgánu. V ní se domáhala vydání rozhodnutí žalované o náhradě škody a nemajetkové újmy na zdraví žalobkyně v důsledku služebního úrazu ze dne 1. 10. 2020. Uvedla, že žalovaná je ve věci nadále nečinná, a že vyčerpala možnosti své právní ochrany, neboť dosud nedošlo k odpovídající reakci žalované na její výzvu ani k odstranění nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu. Ze správního spisu dále vyplývá, že až dne 26. 9. 2023 vrchní ředitel sekce ekonomické a provozní služebního úřadu (tedy nikoli žalovaná) rozhodl, že úraz žalobkyně je pracovním úrazem ve smyslu § 271k odst. 1 zákoníku práce, avšak s ohledem na to, že příčinou úrazu měla být i lehkomyšlnost žalobkyně, rozhodl o použití liberačního důvodu ve smyslu § 270 odst. 2 písm. b) zákoníku práce, a to v rozsahu 70 %.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 1. 2024, čj. 17 A 111/2023-57, žalobkyni přisvědčil a uložil žalované povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně do 15 dnů od právní moci rozsudku. Městský soud se ztotožnil s argumentací žalobkyně, že žalovaná měla a má podle § 10 zákona o státní službě pravomoc vydat rozhodnutí ve věci náhrady újmy způsobené na zdraví žalobkyně v důsledku služebního úrazu. Dále dovodil, že jde o věc státní služby, poněvadž má být rozhodováno o založení práva žalobkyně coby státní zaměstnankyně. Vedle judikatury uvedený právní názor korespondoval rovněž se závěrem č. 5 poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 3. 6. 2016, na jehož obsah v řízení upozorňovala žalobkyně. Podle něj se i přes nezmiňování dané otázky v § 159 odst. 1 zákona o státní službě jedná o rozhodování o právech a povinnostech státních zaměstnanců. Rozhodování tak mělo probíhat v řízení ve věcech státní služby. Žalovaná podle městského soudu mohla přenést pravomoc k tomuto rozhodování na jiné představené (zástupce), avšak v projednávaném případě k tomu nedošlo. Rozhodnutí vrchního ředitele sekce ekonomické a provozní služebního úřadu ve věci uznání pracovního úrazu a užití liberačního důvodu podle zákoníku práce ze dne 26. 9. 2023 soud považoval pro nepřislušnost rozhodujícího orgánu za nicotné.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Městský soud podle ní posoudil její argumentaci pouze povrchně a nedostatečně, překonané závěry poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu nesprávně vztáhl na projednávanou věc a rovněž se nesprávně vypořádával s předloženými podklady a judikaturou. Městský soud jednak podle stěžovatelky nesprávně označil za irelevantní úvahy směřující k chystané novele právní úpravy, přestože ty překonávají závěry ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra, z nichž soud vycházel. Ačkoli se tak Ministerstvo vnitra od dřívějších závěrů odklonilo, městský soud přijal „starý“ názor jako stěžejní. Městský soud se dále nezabýval tím, zda je rozhodnutí o služebním úrazu svou povahou deklaratorní, anebo konstitutivní. Právě tato otázka je stěžejní pro použití dosavadní judikatury, zejména pak judikatury zvláštního senátu zřízeného podle zákona 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“). Určité případy rozhodování o škodních náhradách podle judikatury nespádají pod řízení ve věcech služby. V tomto směru navíc zákon o státní službě odkazuje na zákoník práce. Určení toho, zda jde o pracovní úraz a zda se užije liberační důvod, přináší pouze deklaratorní závěr; nezakládá žádná práva ani povinnosti státního zaměstnance. Nic státnímu zaměstnanci nebrání, aby se v případě nesouhlasu se zaměstnavatelským posouzením obrátil na civilní soud. Napadený rozsudek se opíral primárně o závěry judikatury ke služebnímu poměru vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů, u nichž vždy existovala snaha o vynětí z pravomoci

civilních soudů, a právní úprava služebního poměru tohoto typu zaměstnanců státu je komplexní. Povahy zákona o státní službě je však odlišná.

Stěžovatelka upozornila, že při přijetí závěrů napadeného rozsudku by došlo k nedůvodnému štěpení řízení s ohledem na následek škodní události – při škodě na zdraví by šlo o věc služby, ale naopak u smrti by nárok spadl do soukromoprávní sféry. Současně doplnila, že podřazení prošetřování pracovních úrazů pod řízení ve služebních věcech přináší oslabení pozice státních zaměstnanců i přenášení důkazního břemene, čímž vznikají nedůvodné rozdíly mezi zaměstnanci státu. V případě správního řízení z moci úřední by toto břemeno plně přešlo na správní orgán. Z povahy věci by se navíc musely zahajovat řízení dvě, a to jednak řízení o určení pracovního úrazu a dále řízení o nárocích k jednotlivým druhům odškodnění, což by vedlo ke značné časové prodlevě a nejistotě, jak bude úraz posouzen. Státní zaměstnanec zpravidla potřebuje získat finanční prostředky co nejdříve. Státní zaměstnanec by se navíc mohl bránit odvoláním, na jehož základě by mohl odvolací orgán rozhodnutí „donekonečna“ rušit, což opět vede k navýšení doby projednání nároku. Dotváření mezer v právu analogickým výkladem městského soudu by tak vedlo ke zhoršení vymahatelnosti práva i oslabení pozice státního zaměstnance. Práva žalobkyně pak oslabovala i stanovená povinnost vydat rozhodnutí do 15 dnů, neboť stěžovatelka ve věci dosud nečinila žádné kroky a vydání rozhodnutí má být vlastně její první úkon v řízení. Současně namítala porušení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, neboť neexistuje ustanovení právního předpisu, které by pravomoc stěžovatelky k vydání rozhodnutí výslovně zakotvilo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[9] Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že kasační stížnost míří jednak na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a dále na nesprávné právní posouzení věci ze strany městského soudu, že k rozhodování o úrazu žalobkyně je příslušná stěžovatelka, neboť se jedná o věc státní služby.

III.a Tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[10] Nejvyšší správní soud tak nejprve posuzoval, zda se městský soud vypořádal s argumentací stěžovatelky dostatečným způsobem. V tomto směru připomíná, že z jeho ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelnost rozsudku může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (rozsudky NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-61; ze dne 25. 9. 2023, čj. 8 As 79/2022-30, č. 4530/2023 Sb. NSS, bod 25; či ze dne 20. 3. 2024, čj. 3 Ads 262/2022-56, bod 16).

[11] Ve vyjádření k žalobě na ochranu proti nečinnosti stěžovatelka argumentovala tím, že škodní komisi služebního úřadu se dlouho nedařilo přijmout jednoznačný závěr, pročez bylo zadáno i vypracování znaleckého posudku. Dne 26. 9. 2023 pak vrchní ředitel sekce ekonomické a provozní ve věci rozhodnul. Stěžovatelka zde také podotkla, že žalobkyně před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti ani nevyčkala na rozhodnutí nejvyššího státního tajemníka ve věci opatření proti nečinnosti. Upozornila rovněž na § 124 odst. 1 zákona o státní službě, podle něhož se odpovědnost za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci řídí zákoníkem práce, a dále na dílci § 159 odst. 1 a 2 téhož zákona s tím, že řízení ve věci žalobkyně zde typově není uvedeno. V dané věci proto měl podle stěžovatelky jednat vedoucí organizační složky státu, tedy ministr, který však pověřil prováděním daných úkolů vrchního ředitele sekce ekonomické a provozní. Již ve svém vyjádření rovněž stěžovatelka upozornila na překonání závěrů poradního sboru náměstka ministra vnitra k otázce náhrady újmy podle zákona o státní službě s tím, že připravovaná právní úprava již explicitně vyjímá dané otázky z působnosti zákona o státní službě. Kvůli tomu má být zjevné, že stěžovatelka nebyla oprávněna ve věci činit jakékoli kroky. Ve věci se také podle ní nevedlo správní řízení a nejde ani uplatnit žalobu proti nečinnosti podle soudního řádu správního. I sama žalobkyně si toho musí být vědoma, neboť nárok uplatnila i u civilního soudu. Stěžovatelka vzhledem k uvedenému navrhla, aby soud žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl. Na ústním jednání pak stěžovatelka doplnila, že judikatura,

kteou předestřela žalobkyně ve své replice na její vyjádření, je nepřiléhavá, s tím, že je nutno rozlišovat mezi konstitutivním a deklaratorním rozhodnutím.

[12] Nejvyšší správní soud v kontextu vyjádření stěžovatelky uvádí, že z napadeného rozsudku je zřejmé, že se městský soud k argumentaci stěžovatelky vyjádřil dostatečným a srozumitelným způsobem. Městský soud jednak uvedl, že poukaz stěžovatelky na připravovanou právní úpravu nemůže obstát jako argument pro výklad stávající právní úpravy. Tvzení stěžovatelky o překonání závěrů poradního sboru náměstka ministra vnitra tak podle soudu není ničím konkrétním podloženo. Městský soud dále připomněl, že v řešené věci existuje judikatura souladná s tvrzeními žalobkyně, a to primárně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, čj. 21 Cdo 269/2018-84, a usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30, č. 4357/2022 Sb. NSS. Ohledně nutnosti odlišovat konstitutivní a deklaratorní rozhodnutí pro možnost využití uvedené judikatury soud konstatoval, že zařazení daného typu rozhodnutí pod jeden z těchto druhů nijak nevyvrací závěry dané judikatury. Tyto závěry přitom soud aplikoval na řešenou věc. Uvedl, že služební poměr je poměrem veřejnoprávním, čímž jsou úkony vůči státním zaměstnancům činěny vrchnostensky v rovině veřejného práva. K § 159 zákona o státní službě vyložil, že zjevně neobsahuje taxativní výčet a stěžovatelka má coby služební orgán příslušný podle § 10 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 10 odst. 2 zákona o státní službě pravomoc rozhodnout o žádosti žalobkyně, neboť jde o věc státní služby. Rozhodnutí vrchního ředitele sekce ekonomické a provozní pak dle městského soudu kvůli tomu, že nejde o pověřeného zástupce stěžovatelky, představuje rozhodnutí absolutně nepřislušného správního orgánu. Toto rozhodnutí je proto nicotné. Ohledně skutečnosti, že žalobkyně podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu těsně před podáním žaloby, pak soud zmínil, že před podáním žaloby došlo k vyčerpání tohoto prostředku ochrany a nejvyšší státní tajemník žádosti nevyhověl.

[13] Z výše uvedeného shrnutí Nejvyšší správní soud dovodil, že napadený rozsudek náležitě reaguje na podstatu argumentace stěžovatelky, a není tedy zatížen vadou nepřezkoumatelnosti. Námitka stěžovatelky tím pádem není důvodná.

III.b Povaha rozhodnutí o služebním úrazu a příslušnost stěžovatelky

[14] Spornou právní otázkou mezi stranami je, zda je k rozhodování o poskytování náhrady újmy způsobené na zdraví v důsledku služebního úrazu příslušná podle zákona o státní službě stěžovatelka, a šířeji i to, jak má služební orgán ve věci rozhodování o této náhradě postupovat u státního zaměstnance ve služebním poměru. Městský soud dovodil příslušnost stěžovatelky z toho, že jde o veřejnoprávní věc státní služby, v níž má dojít k založení práva žalobkyně správním (služebním) orgánem. Stěžovatelka považuje v kasační stížnosti tento názor za nesprávný a souborem dílčích kasačních námitek k právnímu posouzení reaguje na argumentaci městského soudu.

[15] Stěžovatelka předně nesouhlasí se závěrem, že úvahy k novele zákona o státní službě jsou pro řešení věci irelevantní, neboť z nich vyplývá, že původní výklad Ministerstva vnitra (resp. poradního sboru náměstka ministra vnitra) k náhradám újmy státním zaměstnancům je překonaný. Městský soud však nadále tento výklad chápe jako převažující a stěžejní. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že pro městský soud zjevně dle obsahu napadeného rozsudku nebyl stěžejní „starý“ výklad Ministerstva vnitra, který měl být překonaný v souvislosti s chystanou novelou zákona. Základ argumentace městského soudu naopak tvoří vlastní výklad platné právní úpravy podpořený judikaturou k této úpravě.

[16] Z právní úpravy, která se použije na právě projednávanou věc, vyplývá, že *služebním orgánem je vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům* [§ 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě] a že *služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru* (§ 10 odst. 2 zákona o státní službě). Nejvyšší správní soud shodně jako městský soud považuje rozhodování o náhradě újmy státní zaměstnankyni způsobené služebním úrazem za věc služebního poměru, a to z následujících důvodů.

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku z 13. 5. 2024, čj. 8 Ads 71/2023-88, v bodu 36 uvedl, že *„stěžovatelem uplatněný nárok na náhradu škody, či přesněji újmy, a to jak majetkové (škody) tak i nemajetkové (bod [2] výše), je ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě „věcí služebního poměru“.* Pokud se totiž státní zaměstnanec domáhá po služebním úřadu náhrady nákladů, případně újmy, jež mu dle jeho tvrzení měla vzniknout při výkonu služby, je nemyšlitelné, aby nešlo o věc služebního poměru, tedy jediného právem konstruovaného vztahu mezi takovým státním

zaměstnancem a služebním úřadem, u něhož byl k výkonu služby zařazen. Rozhodování o této věci je proto v pravomoci služebních orgánů. O nároku se vede správní řízení.“

[18] V § 159 zákona o státní službě jsou pak řešeny otázky, na které se vztahují (odst. 1) a nevztahují (odst. 2) ustanovení o řízení ve věcech služby a případně též ustanovení správního řádu o správním řízení (týká se odst. 2).

[19] V posuzované věci je bez významu, že řízení o náhradě újmy státní zaměstnankyni způsobené služebním úrazem, není výslovně uvedeno v § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který vymezuje právě druhy řízení ve věcech služby. Jak uvedeno výše v bodě [17], z hlediska pravomoci služebních orgánů je rozhodující, že nyní projednávaná věc je „věci služebního poměru“ ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě. Ustanovení § 159 tohoto zákona přitom otázku pravomoci vůbec neřeší, stanoví „jen“ procesní režim (úpravu) řízení vedeného o „věci služebního poměru“.

[20] V tomto případě tak je rozhodné, zda má u státního zaměstnance dojít k založení, změně nebo odnětí práva či povinnosti či případně k prohlášení o (ne)existenci práva či povinnosti ve smyslu § 9 správního řádu. O takovém přiznání či prohlášení existence práva je třeba ve veřejném právu vést správní řízení a vydat rozhodnutí, neboť se jedná o autoritativní řešení právních poměrů ve vrchnostenském vztahu mezi státem a jedincem (rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2021, čj. 3 As 457/2019-82, bod 24). Tomu odpovídá i § 160 zákona o státní službě, podle něhož *nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu, ale také § 1 odst. 2 správního řádu*, podle něhož se při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, *nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup* (rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2018, čj. 7 Ads 89/2018-23, bod 17).

[21] Rozhodování o právech a povinnostech státní zaměstnankyně bezprostředně souvisejících s výkonem státní služby (zde rozhodování o právu na náhradu újmy způsobené služebním úrazem) tak je věcí služebního poměru, a to bez ohledu na neuvedení tohoto řízení v § 159 odst. 1 zákona o státní službě. Lze přitom odkázat i na další judikaturu. Výše uvedené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, čj. 21 Cdo 269/2018-84, dovodilo, že v případě konkrétní otázky týkající se služebního poměru státního zaměstnance, avšak současně nespádající pod § 159 odst. 1 zákona o státní službě (vypořádání kvalifikační dohody), nejde o věc, která vyplývá z poměrů soukromého práva, k jejímuž rozhodnutí by byl ve smyslu § 7 odst. 1 občanského soudního řádu příslušný civilní soud. Z toho plyne, že se jedná o věc státní služby v působnosti služebního orgánu. I usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30, pak ve věci týkající se vrácení omylem vyplaceného přeplatku na platu státnímu zaměstnanci konstatovalo, že příslušným k vydání rozhodnutí je správní orgán (nikoli civilní soud). Tento výklad přitom řádně zohlednil v napadeném rozsudku i městský soud. Stěžovatelčino tvrzení, že obdobný výklad pravomoci služebního orgánu dříve reflektovalo, ale později v souvislosti s chystanou novelou zákona opustilo Ministerstvo vnitra, není pro soud rozhodné. Provedený výklad dosavadní právní úpravy jednoduše nelze překonat úvahami Ministerstva vnitra *de lege ferenda* k připravované změně právní úpravy. Dané námitce tedy nelze přisvědčit.

[22] Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že právnímu názoru městského soudu, jenž je podpořen dosavadní judikaturou, odpovídá i převažující názor doktríny. Například text uveřejněný v roce 2015 v časopise *Jurisprudence* uvádí, že *„legislativní konstrukce, která uvádí, na rozhodování, o kterých věcech služby se vztahují ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby, a naopak na které věci se ustanovení o řízení nevztahují, vyvolává pochybnosti o způsobu rozhodování o tak závažných věcech týkajících se státní služby, jako jsou případy rozhodování ve věcech náhrady škody mezi státním zaměstnancem a služebním úřadem. [...] Náhrada škody, za kterou odpovídá státní zaměstnanec nebo služební úřad dle úpravy § 123 a 124 ZSS, se týká věcí státní služby – služebního poměru, ve věcech služebního poměru přitom podle § 10 odst. 2 ZSS jedná a rozhoduje služební orgán. Nejde o věc, která by vyplývala z poměrů soukromého práva, v nichž by byla dána dle § 7 odst. 1 o. s. ř. pravomoc civilních soudů. Odpovědnost státního zaměstnance nebo služebního úřadu za škodu je hmotněprávně založena v ZSS a vyplývá ze vztahů služebního poměru, rozhodování o ní by mělo – při absenci jiné procesní úpravy – náležet do pravomoci služebního orgánu (cit. dle Kopecký, M. Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby. *Jurisprudence*, č. 5/2015, s. 6–7). Obdobně komentář k zákonu o státní službě podotýká, že § 159 zákona o státní službě neobsahuje taxativní výčet řešených otázek a k institutu odpovědnosti za újmu „zřejmě nelze než konstatovat, že pokud v SlužZ [zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů] není zvláštní úprava a je-li v konkrétním případě rozhodováno o založení, změně nebo zrušení*

práva nebo povinnosti státního zaměstnance (viz § 9 správního řádu), jde o řízení ve věci služby, v rámci něhož by mělo být postupováno podle ustanovení o řízení ve věcech služby a subsidiárně podle ustanovení správního řádu o správním řízení.“ (cit. dle Hřebíková, I. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 829).

[23] Nejvyšší správní soud v tomto směru rovněž přisvědčuje městskému soudu v tom, že odkaz na zákoník práce v § 124 odst. 1 větě první zákona o státní službě, podle něhož se odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci řídí zákoníkem práce, je odkazem hmotněprávním. Tento odkaz stanoví rozhodné hmotné právo, avšak současně nekonstatuje nic o procesním řešení a ani nevylučuje, že by se v případě náhrad újmy státním zaměstnancům nejednalo o věc státní služby. Obdobnou argumentaci lze vztáhnout např. též k odměňování státních zaměstnanců. O tom, že se procesně rozhoduje v řízení ve věcech služby a podpůrně podle správního řádu, není s ohledem na znění § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě pochyb. Na tom nic nemění, že podle § 144 odst. 1 zákona o státní službě se odměňování státních zaměstnanců také řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak.

[24] K námitce stěžovatelky týkající se nutnosti odlišovat pro použití judikatury konstitutivní a deklaratorní rozhodnutí Nejvyšší správní soud i s odkazem na výše uvedené podotýká, že judikaturu použitou městským soudem nelze považovat za nepřiléhavou pouze kvůli tomu, jestli lze rozhodnutí o určení, že nastalý úraz je úrazem služebním, a o náhradě újmy v souvislosti se služebním úrazem, považovat za rozhodnutí konstitutivní, anebo deklaratorní. Zařazení daného rozhodnutí pod určitý teoretický typ rozhodnutí není pro použití judikatury v tomto případě relevantním kritériem. Městský soud se proto nemusel zabývat tím, zda je rozhodnutí o služebním úrazu svou povahou deklaratorní, anebo konstitutivní. Nejvyšší správní soud opakovaně odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, čj. 21 Cdo 269/2018-84, v němž Nejvyšší soud dovodil, že rozhodování ve věci státní služby o právech a povinnostech státního zaměstnance nepředstavuje věc, která by vyplývala z poměrů soukromého práva, a tudíž zde nebude dána pravomoc civilních soudů, avšak pravomoc služebního orgánu. Podobně se pak vypořádal i s jinou věcí státní služby zvláštní senát v usnesení ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30. V právě projednávané věci, v níž se rovněž jedná o rozhodování o právech a povinnostech státního zaměstnance, je dána pravomoc služebního orgánu ve smyslu § 10 zákona o státní službě, a to bez ohledu na to, zda se jedná o deklaratorní či konstitutivní rozhodnutí. Z § 9 správního řádu plyne, že toto ustanovení zahrnuje nejen založení práv a povinností, ale i závazné prohlášení práv a povinností určité osoby. Nejvyššímu správnímu soudu tak není znám žádný důvod, proč by deklaratorní rozhodnutí měla být pojmána jinak, a proč by se nemělo jednat o rozhodování o právech a povinnostech státního zaměstnance (o závazné deklaraci práv a povinností), u kterého je dána pravomoc služebního orgánu ve smyslu § 10 zákona o státní službě.

[25] Co se pak týče použití judikatury k zákonné úpravě služebního poměru vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů, Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že městský soud vyšel primárně z rozhodnutí Nejvyššího soudu a zvláštního senátu, která řeší otázky hranic kompetence správního orgánu a civilního soudu *v případě zákona o státní službě*. Případné využití judikatury ke služebnímu poměru vojáků a příslušníků bezpečnostních složek nepovažuje Nejvyšší správní soud v kontextu této věci za vadný postup, neboť tato judikatura se rovněž váže na veřejnoprávní poměr specifické skupiny zaměstnanců vůči státu, přestože fakticky jde vlastně o výkon závislé činnosti. Tím pádem se jedná o právní úpravy, které jsou zákonu o státní službě obsahově nejbližší. To samé platí i o judikatuře k těmto předpisům. U tvrzeného porušení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí pak Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že pravomoc stěžovatelky ve věci rozhodnout je explicitně založena § 10 odst. 1 písm. f) a § 10 odst. 2 zákona o státní službě, neboť soud výše dovodil, že v případě rozhodování o náhradě újmy ze služebního úrazu se jedná o věc státní služby, v níž dochází k rozhodování o právech a povinnostech jedince coby státního zaměstnance. Ani této námitce tak nelze přisvědčit.

[26] K části argumentace stěžovatelky týkající se nedůvodného štěpení řízení s ohledem na následek služební události (újma na zdraví, smrt) Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že v právě projednávané věci vzhledem k předmětu řízení není oprávněn posuzovat hypotetické procesní důsledky při služebním úrazu končícím smrtí státního zaměstnance. Lze však obecně konstatovat, že nedochází k žádnému nedůvodnému štěpení, neboť rozdíl je v tom, že v takových případech se rozhoduje o nároku na odškodnění jiné osoby než státního zaměstnance. Vzhledem k tomu, že jde o nárok osoby pozůstalé, je zřejmé, že se tyto případy se netýkají práv či povinností státního zaměstnance. Nejedná se tedy o materii bezprostředně související se státní službou jako zvláštní,

zákonem vymezenou formou právního vztahu (usnesení zvláštního senátu ze dne 23. 6. 2022, čj. Konf 28/2021-8, č. 4373/2022 Sb. NSS, body 14 a 15).

[27] Jestliže stěžovatelka dále tvrdí, že přijetí závěru o její příslušnosti ve věci vede k oslabení pozice státního zaměstnance, nelze jí přisvědčit. Právě zákonné rozložení důkazního břemene ve správním řízení, ale i jí nastíněná možnost státního zaměstnance odvolat se proti rozhodnutí, naopak pozici státního zaměstnance v řízení o žádosti o náhradu újmy způsobené služebním úrazem významně posiluje. Podání odvolání ve správním řízení přitom nelze považovat za procesní obtíž, neboť jde o zákonné právo účastníka řízení, a je na rozhodujícím orgánu, aby dokázal své závěry přesvědčivě odůvodnit, a nebyl tak vystaven opakovanému vracení věci ze strany odvolacího správního orgánu. Stanovení lhůt k vydání rozhodnutí podle správního řádu a rovněž právní ochrana proti nečinnosti pak dává státnímu zaměstnanci jistotu, že jeho žádost bude posouzena v přiměřené době. Projednání žádosti ve správním řízení tak nepřináší nepřiměřené prodloužení délky posuzování věci. Co se pak týče tvrzené horší vymahatelnosti práva, Nejvyšší správní soud uvádí, že názor stěžovatelky nesdílí, neboť hmotněprávní nárok státního zaměstnance není při rozhodování služebního orgánu nijak ohrožen. Liší se pouze proces jeho projednání. Z tohoto pohledu není Nejvyššímu správnímu soudu jasné, v čem konkrétně spatřuje stěžovatelka zhoršení vymahatelnosti práva. Bylo přítom na stěžovatelce, aby tuto okolnost v kasační stížnosti náležitě specifikovala (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2023, čj. 7 As 58/2022-34, bod 14).

[28] Dále je nutné podotknout, že určité rozdíly v právním postavení mezi zaměstnanci státu v pracovním a služebním poměru jsou dány právě typem jejich právního vztahu k zaměstnavateli, tj. zda jde o vztah soukromoprávní či veřejnoprávní (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, bod 63). V tomto ohledu jsou zcela přirozené, neboť reflektují rozdíly mezi tzv. kariérním a smluvním systémem veřejné služby (blíže Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 334–335). Státní zaměstnanci ve služebním poměru ostatně ani z hlediska zákonné úpravy nemají zakotven stejný rozsah práv a povinností jako zaměstnanci státu v pracovním poměru. Právní zakotvení jiného způsobu vedení řízení o pracovním a o služebním úrazu tak nelze považovat za vytváření nedůvodných rozdílů mezi zaměstnanci státu. Podle Nejvyššího správního soudu rovněž není nezbytné, aby byla na základě žádosti státního zaměstnance o náhradu újmy na zdraví v souvislosti se služebním úrazem zahajována dvě správní řízení, neboť v řízení o dané žádosti je otázka, zda se skutečně jedná o služební úraz, otázkou předběžnou, bez jejíhož vyřešení nelze náhradu poskytnout. Z hlediska zásady procesní ekonomie (§ 6 správního řádu) tak vedení dvou samostatných řízení o služebním úrazu není smysluplné.

[29] Pokud pak jde o městským soudem stanovenou povinnost vydat rozhodnutí ve lhůtě do 15 dnů od právní moci napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že danou lhůtu považuje ve smyslu § 81 odst. 2 s. ř. s. za přiměřenou (i když by mohla být jistě i o něco delší), neboť ve věci byl veden na služebním úřadu, jehož organizační jednotkou je i stěžovatelka, spis obsahující veškeré podklady k hmotněprávnímu posouzení odpovědnosti služebního úřadu. Rovněž ve věci existuje žádost žalobkyně, není tedy nezbytné např. oznamovat jí zahájení řízení z moci úřední. Za této situace není daná lhůta nikterak excesivní. Nejvyšší správní soud připomíná, že základní lhůtou k vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu je lhůta bez zbytečného odkladu, a až není-li možné ji splnit, přichází v úvahu lhůta 30 dnů (či případně ještě delší; rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2016, čj. 3 As 81/2016-27). Lhůta 15 dnů stanovená městským soudem tak nevykazuje ani žádný rozpor se správním řádem. Stěžovatelka rovněž nijak nerozvíjí argumentaci, proč by měla takto stanovená lhůta oslabovat práva žalobkyně. Naopak platí – a i sama stěžovatelka to v jiné části kasační stížnosti připouští –, že zájmem žalobkyně jistě bude domoci se náhrady újmy co možná nejdříve. Ani poslední námitku stěžovatelky tak Nejvyšší správní soud nemohl považovat za důvodnou.

[30] Z veřejnoprávní povahy služebního poměru, ale i s ohledem na to, že v dané věci se jedná o rozhodování o právech a povinnostech jmenovitě určené osoby (zde o právo na náhradu újmy žalobkyni) bezprostředně souvisejících s výkonem státní služby, tak nelze než dovodit, že stěžovatelka je jakožto služební orgán příslušná k řešení této věci státní služby a že byla povinna vydat ve věci rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Pokud tak neučinila v zákonem stanovených lhůtách, byla nečinná a žalobkyně se mohla domáhat vydání rozhodnutí jednak postupem podle § 80 odst. 3 správního řádu a dále též žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Protože došlo k vyčerpání

prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řádu a nebyla zjednána náprava, městský soud správně uložil stěžovateli povinnost rozhodnutí vydat. (...)

4645

Správní trestání: podřazení konkrétní látky pod sousloví „návyková látka“

k § 274 trestního zákoníku

k § 125c odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 31. 12. 2023

k § 1 nařízení vlády č. 41/2014 Sb., o stanovení jiných návykových látek a jejich limitních hodnot, při jejichž dosažení v krevním vzorku řidiče se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou (v textu jen „nařízení vlády č. 41/2014 Sb.“)

Sousloví „návyková látka“ použité v § 1 nařízení vlády č. 41/2014 Sb., o stanovení jiných návykových látek a jejich limitních hodnot, při jejichž dosažení v krevním vzorku řidiče se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou [§ 125c odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2023], je souhrnným právním pojmem, pod který lze podřadit také benzoylkegonin, ačkoliv se nejedná o návykovou látku v pravém slova smyslu (ale o metabolit, tj. produkt látkové přeměny kokainu). Tomu nebrání ani závěry stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2020, sp. zn. Tpjn 300/2020.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2024, čj. 10 As 309/2023-63)

Prejudikatura: č. 3527/2017 Sb. NSS; č. 2/2020 Sb. NS.

Věc: J. B. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Magistrátu města Brna, odboru přestupků v dopravě, ze dne 1. 6. 2023 byl žalobce uznán vinným z toho, že *dne 5. 11. 2022 v 02:35 řídil motorové vozidlo v takové době po užití jiné návykové látky, kdy byl ještě pod jejím vlivem, když testem Drugwipe 5S u něj byla zjištěna přítomnost kokainu a laboratorní analýzou metodou plynové chromatografie byla zjištěna přítomnost 164,4 ng/ml benzoylkegoninu (metabolit kokainu) v krvi*. Tedy řídil motorové vozidlo v době, kdy byl pod aktuálním vlivem návykové látky, čímž porušil § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu ve znění účinném do 31. 12. 2023, a dopustil se tak z nedbalosti přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) [nyní c), v tomto rozsudku se však Nejvyšší správní soud drží citací předpisu účinného v době spáchání přestupku] téhož zákona. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost uhradit náklady spojené s projednáváním přestupku. Proti rozhodnutí Magistrátu města Brna podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 11. 2023, čj. 22 A 29/2023-73, zamítl. Podle krajského soudu správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Jednotlivými testy byla v těle žalobce prokázána přítomnost kokainu (testy Drugwipe 5SP, analýza moči), resp. metabolitu kokainu benzoylkegoninu (znalecký posudek obsahující vyšetření krevního vzorku žalobce). K prokázání ovlivnění žalobce návykovou látkou postačily shromážděné listinné důkazy, jež byly ve vzájemné shodě. Nadlimitní nález benzoylkegoninu v krevním séru žalobce sám o sobě potvrdil negativní ovlivnění schopnosti žalobce bezpečně ovládat motorové vozidlo. Nebylo tedy rozhodné, jak žalobce působil na své okolí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, čj. 10 As 281/2016-38). Krajský soud dále konstatoval, že žalobce nesprávně vnímal vztah trestného činu a přestupku. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 4 As 35/2016-31. Samotné vyloučení trestnosti jednání žalobce nevede bez dalšího k tomu, že by nemohl být shledán vinným z přestupku. Každá skutková podstata má odlišné znaky [§ 274 trestního zákoníku vs. § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu]. Právě proto, že se u žalobce nejednalo o trestný čin,

odevzdala policii věc správnímú orgánu k posouzení přestupkové odpovědnosti žalobce. U žalobce byla prokazatelně překročena limitní hodnota návykové látky v krvi, což v dané věci plně postačuje ke konstatování spáchání přestupku. Krajský soud uzavřel, že kdyby měl zákonodárce v úmyslu posuzovat u řidičů motorových vozidel míru jejich ovlivnění návykovou látkou, jistě by tak zákonným ustanovením učinil. Právní předpisy však jednoznačně deklarují míru tolerance pro přítomnost návykových látek. Správní orgány tak postupovaly v souladu s úmyslem zákonodárce, jestliže nezohlednily dojem, který měl (z případného ovlivnění návykovou látkou) v době řízení sám žalobce či ostatní osoby v jeho okolí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal nesprávný závěr krajského soudu, že byl u něj zjištěn kokain. Odhalen byl pouze benzoyllegonin, který není návykovou látkou. Krajský soud dle stěžovatele nepřihlédl k jeho tvrzením a důkazním návrhům, zejména k odbornému stanovisku Psychiatrické nemocnice Bohnice (dále jen „PNB“) a stanovisku trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2020, sp. zn. Tpjn 300/2020, č. 2/2020 Sb. NS. Ty přitom stěžovatele vylučovaly jako pachatele přestupku, neboť u něj nebyla zjištěna žádná návyková látka. Krajský soud potvrdil nesmyslnou právní úpravu nařízení vlády č. 41/2014 Sb. Vzhledem k zásadám spravedlivého procesu měl krajský soud zrušit rozhodnutí správních orgánů. Dále stěžovatel namítal, že krajský soud nevypořádal námitku, podle níž benzoyllegonin není návyková látka. Skutková podstata neměla oporu ve spisech. Krajským soudem citované rozsudky jsou skutkově a právně odlišné od této věci a byly vydány před stanoviskem trestního kolegia Nejvyššího soudu, a proto ho nezohlednily. Z koncentrace benzoyllegoninu nelze určit, jaká byla koncentrace kokainu v době řízení. Nelze-li stanovit limitní hodnotu pro trestnost jednání, není ji možné stanovit ani pro přestupek. Žádné ovlivnění benzoyllegoninem tedy dle stěžovatele nemohlo nastat. Napadený rozsudek je nezákonný a nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

3.1 Námitky nepřezkoumatelnosti a nedostatečného zjištění skutkového stavu, nepřijatelné námitky

[9] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje se závěry krajského soudu a námitku nepřezkoumatelnosti spojuje rovněž s námitkou nesprávného právního posouzení (výslovně v kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek je „nezákonný a nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů“). To by jistě nebylo možné, byl-li by rozsudek neodůvodněný či nesrozumitelný. O žalobní námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu krajský soud obsáhle pojednal v bodech 10 až 21 napadeného rozsudku. Závěry tam uvedené jsou logické a odpovídají obsahu přestupkového spisu. V bodě 12 napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatel nečinil v žalobě spornými jednotlivé výsledky testů na kokain. Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel skutečně neuplatnil žalobní námitku nesprávnosti výsledků testů. Pouze nesouhlasil se závěry, které z těchto testů učinily správní orgány. Takto formulovanou námitku krajský soud vypořádal. Dále Nejvyšší správní soud sděluje, že stěžovatelova tvrzení, jež souvisejí se stanoviskem trestního kolegia Nejvyššího soudu a odborným stanoviskem PNB, krajský soud vypořádal implicitně v bodech 23 a násl. napadeného rozsudku. Tam se krajský soud zabývá vztahem trestného činu podle § 274 trestního zákoníku a přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, stejně jako významem benzoyllegoninu a jeho zjištěním v krvi řidiče motorového vozidla. Nejvyšší správní soud se sice níže věnuje popsání otázky nad rámec posouzení provedeného krajským soudem, činí tak ovšem proto, že se k některým aspektům této problematiky dosud nevysslovil (nikoliv proto, že by byl napadený rozsudek nedostatečně zdůvodněn). Nejvyšší správní soud shrnuje, že kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná. (...)

[11] Stěžovatel rovněž namítl, že skutková podstata, z níž správní orgány a krajský soud vycházely, nemá oporu ve spisech. Podle Nejvyššího správního soudu však argumentace stěžovatele směřuje spíše proti skutkovému posouzení věci. Jinými slovy, stěžovatel nesouhlasí se závěry správních orgánů učiněnými na základě obsahu přestupkového spisu, které potvrdil krajský soud. Tak či tak, hodnocení správních orgánů a krajského soudu má podle Nejvyššího správního soudu jednoznačnou oporu v přestupkovém spise. Správní orgány a krajský soud vycházely ze záznamů policie, výsledků jednotlivých testů stěžovatele, znaleckého posudku o provedení

toxikologického vyšetření, vyjádření stěžovatele, výsledků ústního jednání a z dalších informací zjištěných ve vztahu k osobě stěžovatele. Správní orgány přihlédly ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedl stěžovatel. Po hodnocení všech důkazů jednotlivě i ve vzájemné souvislosti dospěly k závěru, že stěžovatel spáchal přestupek. Podstatné je zejména to, že jednotlivými testy byla u stěžovatele prokázána přítomnost kokainu (Dru-gwipe 5SP; analýza moči), popř. benzoyllegoninu (znalecký posudek, resp. vyšetření krevního vzorku). Správní orgány a krajský soud vysvětlily, že nebylo třeba provést další dokazování, například výslechy svědků. V této věci totiž podle nich nebylo rozhodující, do jaké míry se řidič jevil jako ovlivněný návykovou látkou a zda se tak cítil. Nejvyšší správní soud s tímto názorem souhlasí (podrobněji viz bod [39] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud uzavírá, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a kasační námitka, že skutková podstata nemá oporu ve správních spisech, není důvodná.

3.2 Námitka nesprávného posouzení, zda byla u stěžovatele zjištěna návyková látka

[12] Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení otázky, zda byla u stěžovatele zjištěna návyková látka, resp. jestli u něj bylo možné určit limitní hodnotu kokainu/benzoyllegoninu v době řízení. Podle stěžovatele nemůže nastat ovlivnění řidiče benzoyllegoninem, neboť ten není návykovou látkou; právní úprava nařízení vlády č. 41/2014 Sb. je v daném ohledu chybná, což plyne ze stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 300/2020 a odborného stanoviska PNB.

[13] Vzhledem k popsané argumentaci shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přijatelnou. Nejvyšší správní soud se totiž dosud nevyjádřil k tomu, zda a případně jaké závěry lze dovodit ze stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, jedná-li se o řízení vozidla pod vlivem kokainu, popř. při zjištění benzoyllegoninu v krvi.

3.2.1 Obecná východiska – zjištění benzoyllegoninu v krevním vzorku řidiče

[14] Podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu *řidič nesmí řídit vozidlo nebo jet na zvířeti bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, kdy by mohl být ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky; v případě jiných návykových látek uvedených v prováděcím právním předpise se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou, pokud její množství v krevním vzorku řidiče dosáhne alespoň limitní hodnoty stanovené prováděcím právním předpisem.*

[15] Podle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 41/2014 Sb. *stanovují se tyto jiné návykové látky a jejich limitní hodnoty, při jejichž dosažení v krevním vzorku řidiče se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou:*

Mezinárodní nechráněný název návykové látky v českém jazyce	Limitní hodnota návykové látky v krevním vzorku (ng/ml)
Benzoyllegonin	25
Kokain	25

Podle odst. 2 se krevní vzorek získává oddělením krevního séra z odebrané krve řidiče.

[16] Podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích v rozporu s § 5 odst. 2 písm. b) řídí vozidlo nebo jede na zvířeti bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, po kterou je ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky.*

[17] Podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku *kdo vykonává ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil vlivem návykové látky, zaměstnání nebo jinou činnost, při kterých by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí nebo způsobit značnou škodu na majetku, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti.*

[18] Ve stanovisku trestního kolegia Nejvyššího soudu tento soud rozhodl, že „řidič se nachází ve stavu vylučujícím způsobilost ve smyslu § 274 trestního zákoníku, pokud řídí motorové vozidlo po užití jiné návykové látky než alkoholu, jejíž koncentrace v krevním séru dosáhne nejméně níže uvedených hodnot: [...]

- 75 ng/ml kokainu [...]

Závěr o vině takového řidiče přečinem ohrožení pod vlivem návykové látky lze proto učinit již na podkladě zjištění o výši koncentrace příslušné návykové látky obsažené ve znaleckém posudku nebo odborném vyjádření z oboru zdravotnictví, odvětví toxikologie. V tomto případě není třeba opatřit znalecký posudek z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, ke zjištění stupně ovlivnění řidiče návykovou látkou.“

[19] Nejvyšší soud dále uvedl, že protiprávní čin je buď trestným činem, nebo přestupkem, a to v závislosti na konkrétních zjištěních učiněných v každém jednotlivém případě:

- přečinem ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 trestního zákoníku, nebo

- přestupkem podle § 125c odst. 1 písm. b) (viz výše) nebo písm. c) zákona o silničním provozu, tj. řídí-li řidič vozidlo ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky.

[20] Ve stanovisku trestního kolegia Nejvyššího soudu se tento soud pozastavil nad tím, že skutkové podstaty trestného činu a přestupku podle písm. c) obě užívají při vymezení objektivní stránky stejného znaku *stavu vylučujícího způsobilost*. Ten však před vydáním stanoviska nebyl co do svého obsahového naplnění vymezen, a proto nebylo provedeno ani odlišení trestného činu od přestupku. Nejvyšší soud tedy řešil, jak mají být definovány limitní hodnoty návykových látek, u nichž lze (na základě tzv. analytického principu) konstatovat, že byl spáchán trestný čin. V té souvislosti si vyžádal řadu odborných stanovisek, aby se orientoval v prokazování a stanovení konkrétních limitů návykových látek.

[21] Kokainu se Nejvyšší soud věnuje v bodě 85 a násl. tohoto stanoviska. Oslovené odborné instituce upozornily, že „v praxi nebývají u kontrolovaných řidičů zjišťovány jeho vyšší hodnoty, případně není zachycen vůbec, a to proto, že kokain se rychle rozkládá na benzoylkegonin. Ten je neaktivním metabolitem kokainu. Ukazuje na jeho přítomnost, zároveň však nejde o návykovou (ani psychoaktivní či toxickou) látku. Názory oslovených institucí na přístup k této látce byly proto značně rozdílné. Psychiatrická nemocnice Bohnice upozornila, že nález benzoylkegoninu sice ukazuje na užití kokainu v minulosti, nelze však zpětně určit, jaká byla koncentrace kokainu v době řízení motorového vozidla. Fakultní nemocnice Hradec Králové navrhla sloučit rozeznávané hranice pro benzoylkegonin a kokain. Česká lékařská společnost JEP navrhla – přesto, že benzoylkegonin nemá psychoaktivitu – stanovení pevné hranice také v případě této látky, protože její přítomnost je jasným markérem konzumace kokainu. Její vynechání by znamenalo tolerování rizik u konzumentů kokainu. Obdobně se vyjádřil také Institut postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví. [...] Všechny zmíněné látky, ve vztahu k nimž bylo vyžádáno odborné stanovisko, jsou po jejich aplikaci způsobily negativně ovlivnit psychomotorické schopnosti řidiče motorového vozidla. Užije-li řidič jinou návykovou látku než alkohol v množství, které se při jeho kontrole projeví zjištěním její koncentrace v krevním séru v hodnotě uvedené v právní větě a dále pod bodem 109 odůvodnění tohoto stanoviska, přivodí si takové ovlivnění svých kognitivních a psychomotorických funkcí, které vede ke ztrátě způsobilosti k bezpečnému ovládnutí motorového vozidla, a tím i stav vylučující způsobilost k výkonu této činnosti ve smyslu zákonného znaku přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 trestního zákoníku.“

[22] V bodech 126 až 128 stanoviska Nejvyšší soud sdělil, že do seznamu látek nezařadil benzoylkegonin: „Přestože vyjádření některých oslovených institucí [...] vyzněla tak, že navrhuji, aby byla stanovena limitní hodnota i u této látky, neboť její přítomnost je jasným markerem konzumace kokainu a její vynechání by znamenalo tolerování rizik u konzumentů kokainu (viz bod 86 odůvodnění tohoto stanoviska), nebylo možno pominout údaje obsažené ve vyjádření Psychiatrické nemocnice Bohnice. Tato instituce sice rovněž sdělila, že nález benzoylkegoninu prokazuje užití kokainu v minulosti, současně však upozornila, že tento nález vůbec neprokazuje přítomnost kokainu v době řízení motorového vozidla. Nelze z něj zjistit, v jak vzdálené minulosti dotyčná osoba užila kokain, a ani z něj není možné odvodit koncentraci kokainu v minulosti. Z koncentrace benzoylkegoninu tedy nelze určit, jaká byla koncentrace kokainu v organismu řidiče v době řízení motorového vozidla. Neexistuje přitom žádná toxická hladina benzoylkegoninu,

neboť nejde o látku návykovou, ani psychoaktivní či toxickou. Trestní kolegium s přihlédnutím k citovaným sdělením usoudilo, že nedisponuje dostatečnými podklady, které by mu umožnily přijetí adekvátního závěru ke stanovení rozhodné hodnoty též u benzoyllegoninu. Proto tato látka nebyla zařazena do výčtu spojeného s uvedením limitní hranice s tím, že není vyloučeno v budoucnosti dosáhnout nějakého řešení i ve vztahu k ní.“

[23] PNB v odborném stanovisku, jež bylo podkladem pro stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu, konstatovala, že benzoyllegonin není návyková ani psychoaktivní látka, ale neaktivní metabolit kokainu. PNB citovala § 274 trestního zákoníku a § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu a sdělila, že není zakázáno řídit pod vlivem neaktivních metabolitů návykových látek. Dále uvedla, že kokain je psychoaktivní cca jednu hodinu, zatímco benzoyllegonin lze najít v krvi i po cca dvou dnech: „*Důvod, proč se benzoyllegoninu věnuje větší pozornost než ostatním aktivním metabolitům, je ten, že kokain přetrvává v krvi jen v řádu minut (kokain se rozpadá nejpozději do 90 minut), a tak je v praxi vzácné jej detekovat v krvi, neboť jistá doba uplyne mezi aplikací a činem, a další doba uplyne mezi činem a odběrem krve, a pokud součet těchto časů je delší než 90 minut, pak je jisté, že kokain v krvi již nenalezneme (a pokud se stihne odběr dříve, pak vzhledem k rychlé eliminaci kokainu zjistíme jen jeho malý zlomek). Proto se požití kokainu prokazuje průkazem benzoyllegoninu – ovšem to lze použít v jiných forenzních situacích, než je tato (pomocí benzoyllegoninu lze monitorovat abstinenci od kokainu tam, kde je jeho užívání zakázáno – např. v ozbrojených složkách státu a u pilotů; teoreticky i v léčení závislosti, kde z ekonom. důvodů ovšem testujeme jen moč, nikoli krev). Nález benzoyllegoninu prokazuje užití kokainu v minulosti, ale vůbec neprokazuje přítomnost kokainu v době řízení (neboť nelze zjistit v jak vzdálené minulosti). Jinými slovy: z koncentrace benzoyllegoninu nelze dovést koncentraci kokainu v minulosti.*“ PNB uzavřela, že benzoyllegonin neprokazuje přítomnost kokainu v koncentraci způsobující stav vylučující řídit motorová vozidla. To ale nevylučuje možnost, že řidič v době řízení byl pod vlivem kokainu, popř. i v koncentraci způsobující stav vylučující řídit motorová vozidla.

[24] Podle Nejvyššího správního soudu nečiní stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu žádné závěry o tom, že benzoyllegonin není návykovou látkou, a proto nelze v přestupkovém řízení potrestat řidiče, v jehož krvi byl tento metabolit kokainu zjištěn. Nic takového Nejvyšší soud nekonstatoval. Jeho stanovisko a závěry v něm učiněné mají mít dopad výhradně v rovině trestního práva a posuzování trestného činu podle § 274 trestního zákoníku. Právě v tomto ohledu Nejvyšší soud sdělil, že nedisponuje dostatečnými podklady, aby přijal adekvátní závěr ke stanovení rozhodné hodnoty benzoyllegoninu. Nejvyšší soud ovšem do budoucna nevyloučil stanovení limitní hodnoty tohoto metabolitu pro citovaný trestný čin.

[25] Také odborné stanovisko PNB bylo koncipováno pro účely stanovení limitních hodnot jiných návykových látek u trestného činu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podstatou stanoviska PNB bylo vyjádřit se k odborným otázkám z oboru zdravotnictví, nikoliv vykládat právní ustanovení. Takový výklad této odborné instituci jednoduše nepřísluší. Právní kvalifikace a interpretace právních norem je úkolem soudu. Úvahy PNB o tom, že § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu nezakazuje řídit pod vlivem metabolitu návykových látek, jsou z hlediska právního posouzení irelevantní.

[26] Je tedy třeba zaměřit se výhradně na odborné úvahy PNB. Z nich plyne, že kokain v krvi přetrvává pouze krátkou dobu. PNB poukázala na skutečnost, že nález benzoyllegoninu v krvi prokazuje užití kokainu v minulosti, ale nelze z něj spolehlivě určit konkrétní koncentraci kokainu v době řízení. Právě z důvodu této „míry nejistoty“ Nejvyšší soud nestanovil limit benzoyllegoninu, který by prokazoval spáchání trestného činu.

[27] Podle odborného stanoviska PNB ovšem v praxi nelze vyloučit, že řidič užil kokain (a to i bezprostředně před řízením, přestože již v krvi není detekován). Užití kokainu se projeví přítomností jeho metabolitu – benzoyllegoninu v krvi. Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž na odlišné názory jiných odborných institucí, které navrhovaly, aby také u benzoyllegoninu byla stanovena limitní hodnota stavu vylučujícího řídit motorové vozidlo. A to právě z důvodu prevence, resp. eliminace rizik u konzumentů kokainu, neboť přítomnost benzoyllegoninu jednoznačně prokazuje užití kokainu v minulosti (byť nelze určit přesný čas a koncentraci).

[28] Nejvyšší soud se tedy zabýval významem benzoyllegoninu z pohledu trestního práva. Povahy správního trestání je však odlišná. Veřejná správa je specifickou složkou výkonné moci. Těžiště její činnosti spočívá v provádění obsahu zákonů v souvislosti se správou veřejných záležitostí. Veřejná správa má také oprávnění trestat, resp.

vyucovat pravidla chování stanovená zákonodárcem a doplněná veřejnou správou, popř. sankcionovat jejich porušení. Účelem správního trestání je – mimo jiné – zajistit bezproblémový a bezporuchový výkon veřejné správy, který není ničím narušen či ohrožen. Má tedy zřetelnou ochrannou funkci. Správním trestáním veřejná správa chrání sama sebe, ale také spravované subjekty a objekty. Vztah přestupků a trestných činů, potažmo správního práva trestního a trestního práva není chápán jako antagonistický, nýbrž jako vztah kooperace (srov. Bohadlo, D.; Potěšil, L.; Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12 a 13).

[29] Jinými slovy, protiprávní jednání, které svou intenzitou nenaplnňuje skutkovou podstatu trestného činu, může naplnit skutkovou podstatu přestupku. Tento jev není nijak neobvyklý (srov. např. § 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a § 205 a násl. trestního zákoníku).

[30] Nejvyšší správní soud poznamenává, že do 31. 12. 2023 znal zákon o silničním provozu dvě různé skutkové podstaty přestupku, a sice postihující řidiče řídící *bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, po kterou je ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky* [§ 125c odst. 1 písm. b)], či postihující řidiče řídící ve stavu vylučujícím způsobilost [§ 125c odst. 1 písm. c)]. Skutková podstata podle písm. c) byla s účinností od 1. 1. 2024 zrušena. Z důvodové zprávy k zákonu č. 271/2023 Sb., kterým se mění zákon o silničním provozu a další související zákony, plyne, že podle zákonodávce dopadala skutková podstata upravená v písm. c) pouze na cyklisty. U řidičů motorového vozidla byl totiž v případě *stavu vylučujícího způsobilost* ovládat vozidlo spáchán trestný čin podle § 274 trestního zákoníku. Zákonodárci se zdál postih pro cyklisty přísný. Proto cyklisté jedoucí pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky se od účinnosti novely dopouští přestupku podle písm. b) citovaného ustanovení bez ohledu na to, v jak vysoké míře jsou alkoholem či jinou návykovou látkou ovlivněni.

[31] Stejně tak řidič motorového vozidla (jako stěžovatel v této věci), který řídí po požití alkoholu nebo jiné návykové látky, avšak není *ve stavu vylučujícím způsobilost*, může být za splnění zákonných podmínek uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu.

[32] Není sporu o tom, že kokain je návykovou látkou a benzoyllegonin je jeho metabolitem (produktem látkové přeměny). Z výše uvedeného pojednání plyne, že z koncentrace benzoyllegoninu v krvi nelze přesně stanovit, kdy a v jakém množství osoba užila kokain. Proto ani nelze s určitostí dospět k závěru, jaká koncentrace benzoyllegoninu v krvi vede (na základě tzv. analytického principu) ke *stavu vylučujícímu způsobilost* osoby řídit motorová vozidla. Přítomnost benzoyllegoninu v krvi ovšem jednoznačně prokazuje, že osoba v minulosti užila kokain.

[33] Nejvyšší soud shrnul názor odborníků na účinky kokainu v bodě 85 stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu následovně: *„Jeho charakteristickými projevy jsou euforie provázená pocitem nadřazenosti, zvýšení sebe-důvěry, odbourání zábrán a ztráty kritičnosti. Styl jízdy jím ovlivněného řidiče bude po požití kokainu rizikový a bez zábrán, s nepřiměřeně vysokou rychlostí a přeceněním vlastních schopností. Jedním z projevů jsou těž rozšířené zornice, a tedy zvýšená citlivost na oslnění. **Ve fázi odeznění účinků potom nastává útlum, úzkost, stihomam, vyčerpání a deprese.** Užití této látky má dále za následek nepozornost, neklid, neschopnost soustředění, dezorientaci, nervozitu, podrážděnost a poruchy výměny informací mezi senzorickými a motorickými funkcemi v mozku.“*

[34] Z odborných závěrů je zcela zřejmé, že i po odeznění účinků kokainu může být jeho uživatel ovlivněn ve svém chování a schopnosti bezpečně ovládat motorové vozidlo. Jinými slovy, je-li prokázáno, že řidič konzumoval v blízké minulosti kokain, pak nelze vyloučit, že jeho chování a schopnosti mohou být v okamžiku řízení motorového vozidla ovlivněny, a tedy řídí *bezprostředně po užití jiné návykové látky nebo v takové době po jejím užití, po kterou je ještě pod jejím vlivem*. Užití kokainu lze spolehlivě prokázat přítomností jeho metabolitu benzoyllegoninu v krvi řidiče.

[35] Jistě není žádoucí, aby řidiči řídili motorová vozidla, nelze-li u nich v době řízení vyloučit útlum, úzkost, stihomam, vyčerpání či depresi způsobené požitím návykové látky. Zde se nabízí citovat brněnské znalce z oboru psychiatrie, jejichž názor uvedla PNB ve svém odborném stanovisku: *„Kdo chce řídit, ať nefetuje, kdo fetuje, ať neřídí.“*

[36] Právní úprava míry tolerance jiných návykových látek je ovládána analytickým principem, podle něhož pouhá přítomnost návykové látky či jejího metabolitu v krvi řidiče prokazuje negativní ovlivnění jeho schopnosti

bezpečně ovládat motorové vozidlo. Prováděcím nařízením, které stanovuje limitní hodnoty na základě zmocnění obsaženého v § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu, je nařízení vlády č. 41/2014 Sb. Pro úplnost Nejvyššího správního soudu uvádí, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, čj. 7 As 302/2016-28, č. 3527/2017 Sb. NSS, stanovení limitních hodnot nařízením vlády č. 41/2014 Sb. není v rozporu s ústavním pořádkem ČR.

[37] Stanovení limitních hodnot vychází ze současného odborného stavu poznání fungování návykových látek. Jedná se o otázku ryze odbornou, medicínskou. V rozsudku čj. 4 As 35/2016-31 Nejvyšší správní soud přílehlavě konstatoval, že znakem skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu je už samotné *ovlivnění schopností* řidiče (nikoliv *stav vylučující způsobilost* řídit motorová vozidla). Ve vztahu k tomuto ovlivnění se již moderní věda shodla na určitých východiscích stran stanovení minimální hranice návykových látek v krvi, u níž platí, že dokládá ovlivnění řidičských schopností. Pro úplnost Nejvyšší správní soud sděluje, že stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu nijak nepopírá ani nemění závěry citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu – obojí vedle sebe vzájemně obстоjí.

[38] Nejvyšší správní soud připouští, že by bylo přesnější, znělo-li by záhlaví § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 41/2014 Sb. (viz bod [15] tohoto rozsudku) následovně:

Mezinárodní nechráněný název návykové látky či jejího metabolitu v českém jazyce

Limitní hodnota návykové látky či jejího metabolitu v krevním vzorku (ng/ml)

Zároveň je však podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že u sousloví *návyková látka* se jedná o souhrnný právní pojem, tedy stručné slovní označení, kterým se v právním předpise může nahradit obsírnější definice či výčet. Jisté zobecnění, či snad i dílčí nepřesnost označení, jsou přípustné (tento souhrnný pojem nelze označit za zavádějící nebo excesivní). Pouze z důvodu, že zákonodárce zvolil obecné označení *návyková látka* i pro metabolit kokainu, nelze toto nařízení považovat za neurčité, nezákonné či protiústavní. Z citovaného nařízení vlády a odborných stanovisek je zcela zřejmé, že benzoylkegonin sice není návykovou látkou, ale je metabolitem kokainu, který návykovou látkou je. Přítomnost benzoylkegoninu v krvi jednoznačně prokazuje předchozí užití kokainu. Právě proto je jeho limitní hodnota stanovena v nařízení vlády č. 41/2014 Sb., neboť samotný kokain lze v krvi zjistit pouze po velmi krátkou dobu. I poté však může být konzument kokainu ovlivněn jeho účinky. Podle aktuálního odborného stavu poznání fungování kokainu řídí řidič *pod vlivem* kokainu, je-li v jeho krevním vzorku přítomen kokain či benzoylkegonin v množství převyšujícím limitní hodnotu 25 ng/ml.

[39] Podle Nejvyššího správního soudu je dále podstatné, že pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu není rozhodná míra ovlivnění návykovou látkou, resp. subjektivní hodnocení řidiče či svědků. Je-li nezpochybnitelnými metodami zjištěna nadlimitní přítomnost návykové látky v krvi řidiče, pak je irrelevantní, jak se sám řidič cítil, případně zda na něm svědci pozorovali ovlivnění návykovou látkou, či nikoliv (k tzv. analytickému principu blíže viz body 17 a 18 rozsudku NSS čj. 7 As 302/2016-28, bod 16 rozsudku NSS čj. 4 As 35/2016-31).

[40] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek čj. 10 As 281/2016-38, v němž se zabýval otázkou, jaká panuje *hierarchie v průkaznosti výsledků z odběru vzorků* slin, krve a moči. Pro určení přítomnosti návykové látky v těle řidiče je rozhodující výsledek vyšetření krve [§ 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu ve spojení s § 1 nařízení vlády č. 41/2014 Sb.]. Ke shledání viny za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu je tak především nutné, aby řidič měl pozitivní test krve. Nařízením vlády č. 41/2014 Sb. ovšem formuluje vztah mezi množstvím návykové látky v krvi a mírou intoxikace řidiče jako vyvratitelnou domněnku. Správnost této domněnky může být zpochybněna například tehdy, je-li tu výrazný nesoulad mezi výsledkem krevního vyšetření a výsledkem vyšetření moči. Jsou-li výsledky rozporuplné, měl by správní orgán vést důkladné dokazování k vyloučení pochybností o intoxikaci řidiče, a tedy i o jeho vině.

[41] Obecná východiska pro posouzení této věci lze shrnout následovně. Jednání, které svou intenzitou neaplnňuje skutkovou podstatu trestného činu podle § 274 trestního zákoníku, může naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu. Jinak řečeno, řidič, který řídí motorové

vozidlo po požití alkoholu nebo jiné návykové látky, avšak není *ve stavu vylučujícím způsobilost* – tedy řídí „toliko“ *bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, po kterou je ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky* – může být za splnění zákonných podmínek uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu. Sousední návyková látka použitá v § 1 nařízení vlády č. 41/2014 Sb. je souhrnným právním pojmem, pod který lze podřadit také benzoylkegonin, ačkoliv se nejedná o návykovou látku v pravém slova smyslu. Tato látka je totiž metabolitem kokainu. Benzoylkegonin ovšem nepochybně prokazuje užití kokainu v minulosti, v jehož důsledku může být řidič v době řízení *pod vlivem* účinků kokainu. Právě proto stanovuje nařízení vlády č. 41/2014 Sb. limitní hodnoty nejen u kokainu samotného, ale také u benzoylkegoninu. Tento názor je v souladu se závěry stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 300/2020.

3.2.2 Aplikace na nyní projednávanou věc

[42] Z výše uvedeného pojednání plyne, že krajský soud a správní orgány posoudily věc správně. Při hodnocení věci vyšly z relevantní právní úpravy, kterou aplikovaly zákonným způsobem. Rozsudky Nejvyššího správního soudu citované krajským soudem jsou přílehlavé a stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu na jejich závěrech nic nemění. Jakkoliv tyto rozsudky řeší skutkové a právně odlišné případy, podstatné je, že jejich obecná východiska bylo možné a vhodné použít také v této věci (viz body [37] a [40] tohoto rozsudku).

[43] Z obsahu přestupkového spisu plyne, že stěžovatel byl kontrolován policií při řízení motorového vozidla dne 5. 11. 2022 v 2:35 hodin. Při kontrole byla u stěžovatele zjištěna testem Drugwipe 5S přítomnost kokainu. Poté se stěžovatel podrobil lékařskému vyšetření spojenému s odběrem biologických materiálů. V 3:35 hodin byl proveden odběr moči a v 4:41 hodin mu byla odebrána krev. V moči byl zachycen kokain. Znalecký posudek z odvětví toxikologie stanovil, že v krevním séru stěžovatele byl prokázán benzoylkegonin v množství 164,4 ng/ml. Stěžovatel přiznal, že v minulosti kokain užil (údajně dne 1. 11. 2022).

[44] Jednotlivými testy byla prokázána přítomnost kokainu, resp. benzoylkegoninu v krvi stěžovatele v nadlimitní hodnotě. Všechny testy proběhly s pozitivním výsledkem, a tedy přítomnost metabolitu kokainu byla jednoznačně prokázána. Nebyl tu žádný důvod k dalšímu podrobnému dokazování za účelem vyloučení pochybností, jako tomu bylo např. ve věci řešené rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 281/2016-38. Jednání stěžovatele tedy naplnilo znaky skutkové podstaty podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu a je zcela v pořádku, že jej správní orgány uznaly vinným.

[45] Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytného poukazuje na skutečnost, že podle odborného stanoviska PNB kokain přetrvává v krvi nejdéle 90 minut. Stěžovatel byl policií kontrolován v 2:35 hodin a krev mu byla (z praktických důvodů, neboť jistý čas uplyne, než se dostaví zdravotník, který může odebrat vzorek krve) odebrána více než dvě hodiny poté. Z povahy věci již nebylo možné v krvi stěžovatele zjistit kokain, i kdyby jej užil v bezprostřední chvíli před kontrolou policie. Nález benzoylkegoninu v krevním vzorku stěžovatele překročil mezní hranici více než šestinásobně.

[46] Zde se přesně ukazuje důvod, proč je v nařízení vlády č. 41/2014 Sb. stanovena limitní hodnota nejen kokainu, ale též benzoylkegoninu. Vzhledem k aktuálním vědeckým poznatkům musí být na stěžovatele pohlíženo jako na osobu *pod vlivem* kokainu, neboť lze předpokládat ovlivnění jeho schopnosti bezpečně ovládat vozidlo. Byl-li by zaujat jiný přístup (tj. tolerance jakéhokoliv množství benzoylkegoninu v krvi), znamenalo by to, že rizika spojená s konzumací kokainu nelze v přestupkovém řízení efektivně postihnout. Uživateli kokainu by totiž v praxi (vzhledem k objektivním okolnostem, zejména prodlevě mezi kontrolou policie a odběrem biologických vzorků zdravotnickým personálem) téměř nebylo možné prokázat, že řídili *vozidlo v takové době po užití jiné návykové látky, po kterou ještě byli pod jejím vlivem*. A to i v situaci, v níž skutečně byli při řízení ovlivnění účinky kokainu. Buď by tedy jednání naplnilo skutkovou podstatu trestného činu (řízení *ve stavu vylučujícím způsobilost*), nebo by se uživatel kokainu zcela vyhnul jakémukoliv postihu – nic mezi tím. Takto ovšem kooperace trestního práva a správního práva trestního v oblasti řízení motorových vozidel pod vlivem návykových látek jistě vypadat nemá. To by bylo nepřijatelným rizikem pro společnost, která by byla potenciálně ohrožena konzumenty kokainu.

[47] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační námitka nesprávného posouzení, zda byla u stěžovatele zjištěna návyková látka, není důvodná. (...)