

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník XII

IV/2020

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová (*pgw*)

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Martin Škop:

Výzvy výzkumu tvorby práva CXLVI

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ CLXI

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Michaela Glozygová, (*mg*),

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno,

Mgr. Adam Herma, (*ah*),

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

Ing. Mgr. Jana Pecková Hodečková, (*jph*),

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno,

Mgr. Martin Šaroch, (*mš*),

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

doc. JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D.,

děkan Právnické fakulty

Masarykova univerzita v Brně

Výzvy výzkumu tvorby práva

Tvorba práva,¹⁾ respektive to, jak právní předpisy vznikají, jak se píší, je spojena s mnoha tajemstvími, mýty a překvapeními. Vzhledem k jejímu významu je to značně překvapivé tvrzení: je to jedna z obvyklých právních činností, navíc se značným dopadem a rozhodujícím vlivem na celý právní systém. V této souvislosti se často zmiňuje výrok prvního německého kancléře Otto von Bismarcka: „*Zákony, stejně jako klobásy, ztrácí respekt úměrně tomu, nakolik známe postup jejich výroby.*“²⁾ Nelze přehlížet, že tento mysteriózní pohled není na místě. Stále bychom měli tvorbu práva považovat za racionální činnost a zkoumat její povahu, procesy, které v jejím rámci probíhají a odhalovat případné nedostatky, ke kterým v ní dochází.

Bismarck, či spíše ten, kdo mu tento výrok přisoudil, zřejmě neměl na mysli fáze projednávání návrhů předpisů v parlamentu, či na jiném otevřeném fóru. To neznámá, že tam žádná „tajemství“ nejsou, ale je na ně více vidět a znalosti o případných nedostacích jsou mnohem více rozšířené. Autor výroku se spíše orientoval na samotný vznik návrhu, na psaní textu, který se má později stát právním předpisem. Na fáze psaní a vyjednávání o věcných částech a jejich vyjádření právním (normativním) jazykem. Tyto byrokratické (administrativní) fáze jsou především v rukou státní správy, a proto jsou více skryty obvyklé kontrole. Výzkum (pouze pilotní povahy), který jsme realizovali v oblasti administrativních fází tvorby práva ukázal,³⁾ že legislativní činnost je spojena i se sociálními dovednostmi – není to jen izolované psaní (byť i to má své místo). Předpis je určený veřejnosti, na jeho vzniku se vždy podílí skupina osob, a proto je nutné sladit různé zájmy, východiska a potenciální interpretace. Snad to je cílem shora uvedené skepse, která raději nechce vědět, jak předpisy

¹⁾ Článek vychází z kapitoly 2. Problematika výzkumu tvorby práva – význam, účel, téma. ŠKOP, M., MALANÍK, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁŇKOVÁ, M., VACKOVÁ, B.: *Tvorba práva – empirické studie*. Brno: Masarykovy univerzity, 2019, ISBN: 978-80-210-9472-7, s. 19-48. Článek je však odlišný – doplněný a revidovaný, obohacený o nové původní poznatky. Tento článek je výsledkem badatelské činnosti podporované Grantovou agenturou České republiky, reg. č. GA17-14903S – „Metodologie empirického zjišťování využití interpretačních metod v tvorbě práva“.

²⁾ Citát je sice připisován Otto von Bismarckovi, ale jeho autorem je americký básník John Godfrey Saxe (viz SHAPIRO, F. R.: *Quote...Misquote. The New York Times Magazine [online]*. <<https://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27www1-guestsafire-t.html>> [citováno 27. 10. 2020]. Blíže k tomu viz WIDISS, D. A.: Making Sausage: What, Why and How to Teach about Legislative Process in a Legislation or Leg-Reg Course. *Journal of Legal Education*, 2015, roč. 65, č. 1, ISSN 0022-2208, s. 96. Jeho spojení s kancléřem je však atraktivnější.

³⁾ ŠKOP, M., MALANÍK, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁŇKOVÁ, M., VACKOVÁ, B.: *Tvorba práva – empirické studie*. Brno: Masarykovy univerzity, 2019, ISBN: 978-80-210-9472-7.

vznikají: ten, kdo píše právní předpis se někdy podřídí kompromisu, vyjednávání a „politickým obchodům“ na úkor legislativní kvality.⁴⁾ Sociální aktivity mají k dokonalosti daleko.

Legislativa (průběh vzniku, stejně jako jeho výsledek) se podílí na procesu komunikace, který je pro právo typický. Na nejobecnější úrovni sděluje normotvůrce adresátovi, jakým způsobem se má chovat. Je to však také komunikace uvnitř subjektů veřejné moci – mezi lidmi, kteří se na tvorbě právního předpisu podílejí, a kteří jsou podrobeni vnějším okolnostem, v jejichž rámci musí přijít s kreativním řešením konkrétního problému.⁵⁾ Při vědomí toho, že jejich činnost musí zajišťovat přehlednost a srozumitelnost výstupů.⁶⁾ Je to také komunikace v rámci právní komunity.⁷⁾ V procesu vyjednávání v lidském kolektivu je těžké identifikovat jednolité hlas či jeden převažující zájem. Na tvorbě návrhu právního předpisu se podílí celá řada úředníků, kteří mají na věc vlastní názor. To je pro Guy Braibanta jedna z příčin toho, že v právu se již laik nemá šanci vyznat a je přístupné pouze specialistům.⁸⁾ Současně to může znamenat, že všechna zdůvodnění a analýzy mohou být zcela mimo záměr parlamentu (subjektu autoritativně schvalujícího právo).⁹⁾ Proto zde může docházet i k jevům, řekněme kompromisům, které by měly – snad – zůstat skryty zrakům veřejnosti. Podle Jana Filipa dokonce ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiné cíle než legislativní dokonalost.¹⁰⁾ Přesto se ale domnívám, že i tyto vyjednávací části jsou legitimní součástí psaní návrhu právních předpisů a jejich prozkoumání pomůže odhalit jejich význam a místo pro právní řád.

Jan Kysela ve své knize *Ústava mezi právem a politikou* přistupuje ke zkoumání své oblasti ze dvou pozic.¹¹⁾ Právní a politické. Není troufalé připustit tento metodologický přístup a přiznat, že totéž se pojí s tvorbou práva: pohybuje se na vysoce racionální úrovni, ale na druhé straně se v ní propojuje mnoho privátních zájmů, tendencí a snah, které jsou blíže politickému chápání tvorby. Viditelnější jsou tyto politické aspekty tvorby v případě parlamentního projednávání, neznamená to však, že bychom na ně nemohli narazit i v jiných fázích – v těch byrokratických.

⁴⁾ NOURSE, V. F., SCHACTER, J. S.: *The Politics of Legislative Drafting: A Congressional Case Study*. *New York University Law Review*, 2002, roč. 77, č. 3, ISSN 0028-7881, s. 614.

⁵⁾ RÉMY, D. *LÉGISTIQUE: L'art de faire les lois*. Paris: Romillat, 1994, ISBN 978-2878940374, s. 15.

⁶⁾ FILIP, J.: *Nadpisy právních předpisů jako legislativní a ústavní problém*. *Právní zpravodaj*, 2008, č. 12, ISSN 1212-8694, s. 10.

⁷⁾ MAŃKO, R.: *W stronę krytycznej filozofii orzekania: Polityczność, etyka, legitymizacja*. Łódź: Uniwersytet Łódzki, 2018, ISBN 978-83-8142-091-4, s. 107.

⁸⁾ BRAIBANT, G.: *Qui fait la loi? Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*. 1993, roč. 64, ISSN 2101-0390, s. 44.

⁹⁾ RENTON, L.: *Interpretation of Legislation*. *Statute Law Review*. 1982, roč. 3, č. 1, ISSN 0144-3593, s. 9.

¹⁰⁾ FILIP, J.: *Legislativní technika a judikatura ústavního soudu*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, roč. 13, č. 3, ISSN 1210-9126, s. 236.

¹¹⁾ KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, ISBN: 978-80-7502-022-2, s. 16 an.

I v nich je politika přítomna. A pokud je dostatečně prozkoumáme, je možné, že více pochopíme, proč je na místě věnovat svou pozornost vzniku právních předpisů již od samotného počátku.

Připomeňme si také notorietu, totiž že právo není identické se svými prameny. Právo je to, co formální prameny práva obsahují,¹²⁾ což potvrzují nejen Jeremy Bentham, ale i Joseph Raz, podle nějž právo (rozumějme právní pravidla) není identické s formálními prameny práva (zákony), či s jejich částmi,¹³⁾ a Fábio P. Shecaira, podle nějž je pramen práva pouze textem nesoucím právní normy, který schválil k tomu oprávněný subjekt.¹⁴⁾ Proto je důležité porozumět procesům, kterými zmíněný právní text vzniká. Procesům, kterými se právní norma ocitá v textu.

A to nejlépe hned od začátku, kdy dochází k jeho koncipování. V těchto okamžicích získává text svůj výraz a tvůrci jsou schopni reflektovat jeho význam. To již v procesu projednávání v parlamentu nemusí být zřetelné a vzhledem k vysokému počtu aktérů někdy ani možné.

Stejně jako právní teorii unikají detaily podstaty pramenů práva,¹⁵⁾ děje se to i v případě tvorby právních předpisů.¹⁶⁾ Každý právní text, i ten nejjednodušší, je potřeba interpretovat a pochopit jeho význam v širším právním a společenském kontextu. To může znamenat i porozumět důvodům, které za jeho vznikem stály a procesům, které tento vznik provázely. Přestože v administrativních fázích tvorby práva nedochází ke zjevné manifestaci normativní moci,¹⁷⁾ může poskytnout cenné informace pro pochopení obsahu právních předpisů. Navíc, i v tomto případě platí, že i úředníci na nejnižších postech mohou výrazně ovlivnit velká rozhodnutí¹⁸⁾ a jejich činnost může působit na životy mnoha lidí. Při tvorbě práva totiž může dojít k tomu, že i jedno písmenko, číslo, nebo jiná drobnost zcela posunou význam. A byť by to byl nejnižší úředník podílející se na tvorbě práva, přesto pak jeho práce může změnit právní předpis.

¹²⁾ BENTHAM, J.: *The Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1879, s. 330.

¹³⁾ RAZ, J.: *The Concept of a Legal System. An Introduction to the Theory of Legal System*. 2. vydání. Oxford: Clarendon Press, 1997, ISBN 978-0198253631, s. 70.

¹⁴⁾ SHECAIRA, F. P.: Sources of Law Are not Legal Norms. *Ratio Juris*, 2015, roč. 28, č. 1, ISSN:1467-9337, s. 17.

¹⁵⁾ Navzdory tomu, že se jedná o jedno z nejdůležitějších témat právní teorie, podle Rogera A. Shiner se mu nevěnuje taková pozornost, jaká by měla. SHINER, R. A.: *Legal Institutions and the Sources of Law*. Dordrecht: Springer, 2005, ISBN 978-1-4020-3387-2, s. 1.

¹⁶⁾ WALDRON, J.: *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, ISBN 978-0521650922, s. 1.

¹⁷⁾ RAZ, J.: Normative Powers (revised). *Oxford Legal Studies Research Paper No. 36/2019* [online]. Columbia Public Law Research Paper No. 14-629, publikováno 26. 5. 2019 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z <https://ssrn.com/abstract=3379368>.

¹⁸⁾ STEFANOU, C.: Drafters, Drafting and the Policy Process. In: STEFANOU, C., XANTHAKI, H. (eds.): *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008, ISBN 9780754649038, s. 324.

Základní východiska – interpretace „ratio legis“

Proces tvorby práva, zejména jeho administrativní část, je procesem technickým, který slouží k objektivnímu a standardizovanému zachycení normativní myšlenky – resp. právní normy – technickými prostředky, v našem případě právními předpisy. Psaní návrhu právního předpisu v sobě obsahuje všechny náležitosti požadované po jakémkoli právním procesu – zjištění stavu (zjištění toho, co je potřeba regulovat a jak je potřeba to regulovat), vytvoření právní normy (vytvoření vhodného normativního nástroje využívající všechny vazby právního systému), a vyjádření právní normy v právním předpise, či jeho návrhu. Lze předpokládat, že pokud je první fáze (řádné zjištění toho, co je potřeba regulovat a určení způsobu regulace) správná, měl by i výsledek být správný a racionální.

Tento předpoklad je částečně vyjádřen i v interpretačním postupu *e ratione legis*, tedy postupu, který zkoumá známý nebo alespoň předpokládaný úmysl nebo záměr normotvůrce.¹⁹⁾ Přestože ani Viktor Knapp nepovažuje tento výklad za spolehlivý, použil jej např. i Ústavní soud.²⁰⁾ Adam Dyrda považuje tento výklad spíše za rétorickou figuru, přičemž podle něj neexistuje, žádný závazný způsob používání tohoto interpretačního postupu (argumentu), přestože se typicky používá pro argumentaci úmyslem nebo záměrem normotvůrce.²¹⁾

Tento závěr o nízké determinaci argumentu využívajícího *ratio legis* pramení z toho, že úmysl zákonodárce (nebo i duch zákona) bývá obestřen tajemstvím a velmi obtížné se zjišťuje přímo z textu právního předpisu – proto je nezbytné využít i jiných zdrojů, než jsou ty ryze autoritativní. Na druhou stranu, pokud by předpoklad vyslovený výše byl správný, tj. že tvorba práva vychází z racionálních předpokladů a řádně a správně zjištěného stavu skutečností,²²⁾ které má regulovat a představuje racionální způsob řešení společenského problému, pak by *ratio legis* mohlo sloužit jako spolehlivější interpretační vodítko a mohlo by vhodně doplnit standardní interpretační postupy, a pomoci identifikovat právní normu, pokud by výklad textu samotného byl sporný. Výklad *e ratione legis* (tedy argumentace vycházející z úmyslu zákonodárce nebo ducha zákona) by vycházel z jasných základů a skutečností a odstraňoval případné vady, které mohou vzniknout v procesu konstrukce normativního textu (samotného psaní návrhu právního předpisu).

Cass R. Sunstein připomíná další možnost využití legislativní historie a využívá k tomu příklad optické iluze králík/kachna, která spočívá v tom,

¹⁹⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1999, ISBN 80-7179-028-1, s. 171.

²⁰⁾ Viz např. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 ze dne 21. 5. 1996 (ST 1/9 SbNU 471) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.).

²¹⁾ Dyrda identifikuje více než devět způsobů, kterými se tento argument používá, a každý z nich směřuje k jinému obsahu. DYRDA, A.: *The Real Ratio Legis and Where to Find It. A Few Pragmatic Considerations*. In KLAPPSTEIN, V., DYBOWSKI, M. (eds): *Ratio Legis. Philosophical and Theoretical Perspectives*. Dordrecht: Springer, 2018. ISBN 978-3-319-74270-0, s. 9.

²²⁾ POUND, R.: *Common Law and Legislation*. *Harvard Law Review*. 1908, roč. 21, č. 6, ISSN 0017-811X, s. 384.

že v jednom obrázku je možné spatřit hlavu králíka nebo hlavu kachny.²³⁾ Tatáž iluze – tentokrát se slovy – se může objevit i v případě právního textu. I v těchto případech může být ošidné soustředit se na obvyklý význam nebo původní význam. Je obvyklé tuto iluzi bagatelizovat a soustředit se na ten význam, který se považuje za obvyklý.²⁴⁾ Jako banální příklad použijme ustanovení § 18 odst. 1 o. s. ř. V něm se uvádí: „Účastníci mají v občanském soudním řízení rovné postavení. Mají právo jednat před soudem ve své mateřštině. Soud je povinen zajistit jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv.“ Jedná se o jednoduché ustanovení, které nevyvolává interpretační obtíže. Pokud se ale na ně podíváme ještě jednou – s trochou hravé subverzivity – pak zjistíme, že obrat „před soudem“ může nést více významů. Na tom nic nemění, že ustanovení skutečně v praxi obtíž nepůsobí. Při složitějších případech se však neobejdeme bez základů, kterými podle Sunsteina mohou vedle hodnot být i kontext, nebo legislativní historie.²⁵⁾

Z legislativního pohledu jsou těmito základy přípravné práce (někdy se používá termín *travaux préparatoires* a tento pramen bývá řazen mezi formální prameny práva),²⁶⁾ které mohou být tím vodítkem, které odhalí problém, který má právní úprava řešit. Z tohoto důvodu je důležité soustředit se na legislativní práce a pokusit se odhalit i to, co obvykle zůstává očím veřejnosti skryto, tj. byrokratické fáze tvorby práva, psaní právních předpisů a základní postupy, které jsou v těchto částech využívány. Kritická reflexe také umožní snížit potenciální arbitrárnost v soudním rozhodování – identifikace přípravných legislativních prací (počínaje tvorbou věcného záměru) může snížit interpretační volnost soudů²⁷⁾ a nabídnout jim objektivní východiska, na nichž mohou své závěry založit.

Psaní návrhu právních předpisů má svá pravidla. Není to zcela libovolná činnost, byť nepostrádá prvky kreativity. Tím, že ji věnujeme stejně pozornosti, jako věnujeme procesu interpretace, klademe větší důraz na transparentní a racionální tvorbu práva a můžeme tak stabilním způsobem řešit případné nedostatky. Nelze předpokládat, že by tím došlo k úplnému odstranění vad tvorby či interpretace. Jednak je právo lidskou činností, ve které nelze předpokládat, že nebude docházet k chybám, ale také je nutné vždy zdůrazňovat význam samotného textu, jehož autoritativně schválená podoba se od návrhu či od věcného záměru může radikálně lišit. Přesto se lze domnívat, že psaní návrhu právních předpisů je relevantním objektem

²³⁾ SUNSTEIN, C. R.: *Textualism and the Duck-Rabbit Illusion*. (Preliminary draft). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3703039> [citováno 27. října 2020].

²⁴⁾ Sunstein zde zcela pomíjí vliv kultury či ideologie – viz ŠKOP, M.: „Prefeered Reading“ of Legal Texts. *Wroclaw Review of Law, Administration and Economics*, 2015, roč. 5, č. 1, ISSN 2084-1264.

²⁵⁾ SUNSTEIN, C. R.: *Textualism and the Duck-Rabbit Illusion*. (Preliminary draft). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3703039> [citováno 27. října 2020], s. 15-16.

²⁶⁾ Viz PECZENIK, A.: A Theory of Legal Doctrine. *Ratio Juris*, 2001, roč. 14, č. 1, ISSN1467-9337, s. 71 nebo JESTAŽ, P.: Les sources du droit: le déplacement d'un pôle à un autre. *Revue générale de droit*, 1996, roč. 27, č. 1, ISSN 2292-2512, s. 15.

²⁷⁾ NOURSE, V.: *Misreading Law, Misreading Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, ISBN 9780674971417, s. 2.

nejen právního výzkumu, ale nabízí také užitečná východiska pro právní praxi. Níže se proto zaměříme na identifikaci základních prvků, které jsou s administrativními fázemi (tedy než vstoupí do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky) spojeny. Soustředíme se však také na problémy, které mohou administrativní fáze tvorby práva provázet. Tyto nedostatky totiž problematizují využití materiálů vytvořených v těchto fázích pro následnou interpretaci. Proto je nutné náležitě identifikovat ta místa, která interpretační využití diskvalifikují. Poznání povahy procesu psaní právních předpisů může napomoci snížení entropie právní aplikační praxe.

Co je to psaní návrhu právního předpisu?

Když se německý právní filosof Reinhold Zippelius pokusil definovat pojem právo, dospěl k závěru, že podat jednoduchou definici práva je opravdu jednoduché.²⁸⁾ Neopomněl však také připomenout, že čím důkladněji se díváme, tím je obtížnější přesnou definici vytvořit. Podobné je to s pokusem definovat psaní návrhu právních předpisů – tušíme, co to je, ale nedokážeme podat vyčerpávající a precizní definici vhodnou pro všechny případy. Rozhodně se však jedná o činnost koordinovanou, sociální, tvůrčí a racionální. Současně můžeme říci, že jedná o činnost, které není snadné se naučit, a která se předává sociální interakcí – napodobováním. Stephen Laws²⁹⁾ dokonce tvrdí, že je nutné získat velmi mnoho zkušeností, aby legislativec dokázal říci, že by některé ustanovení šlo napsat elegantněji.³⁰⁾ Takže trvá dlouho naučit se právní předpis napsat, a ještě mnohem déle naučit se jej napsat dobře.

Kritice bývá podrobována i samotná legislativa jako celek: setkáme se s názorem, že legislativa je příliš mnoho, je příliš detailní a její příprava nedosahuje nejvyšších standardů: je vágní, není schopna odolat testu času a adresátům ukládá příliš velká omezení.³¹⁾ Zkrátka, „společnost je regulovaná přespříliš“.³²⁾ Navzdory tomuto tvrzení, z empirického zjišťování provedeného Františkem Cvrčkem a Františkem Novákem plyne, že v České republice nedochází k tzv. legislativní inflaci (přírůstek nových právních předpisů by se v takovém případě měl pohybovat kolem 5 % či by měl být vyšší).³³⁾ Co je však zaznamenatelné, je přílišný rozsah novelizace.³⁴⁾ Tato skutečnost může být vysvětlena podceněním přípravy jak věcných záměrů, tj. podceněním racionální a poznávací složky procesu tvorby práva,

²⁸⁾ ZIPPELIUS, R.: *Das Wesen des Rechts. Eine Einführung in die Rechtstheorie*. 6. vydání, W. Kohlhammer, 2012, ISBN 978-3170223554, s. 5.

²⁹⁾ LAWS, S.: *Drawing the Line*. In: STEFANO, C., XANTHAKI, H. (eds.): *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008, ISBN 9780754649038, s. 19.

³⁰⁾ GOWERS, E.: *The Complete Plain Words*. London: Penguin Books, 1986, ISBN 9780117011212, s. 7.

³¹⁾ SAMUELS, A.: *Repealing or Amendin Legislation by Non-Legislative Means*. In: STEFANO, C., XANTHAKI, H. (eds.): *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008, ISBN 9780754649038, s. 107.

³²⁾ Tamtéž.

³³⁾ CVRČEK, F., NOVÁK, F.: *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, ISBN 978-80-7380-698-9, s. 23.

³⁴⁾ Tamtéž, s. 29-31.

tak nedostatečnou schopností vyjádřit normativní myšlenku – to by odpovídalo i výše uvedené kritice legislativní práce. Vady v zadání, ze kterého se vytrácí důkladná příprava, jsou velmi často zmiňovány samotnými legislativci.

Současně není vyloučeno setkat se s přístupem domnívajícím se, že všechny společenské nedostatky, chyby a zla, lze vyřešit pomocí legislativy.³⁵⁾ Podle Jeremy Waldrona panuje přesvědčení, že každý den přináší nové a nové podněty, bez ohledu na sociální či právní oblast, které by legislativa měla reflektovat.³⁶⁾ Tato sféra je právě sférou politiky – přináší řešení problémů, které jsou označeny jako palčivé. Tím se současně může narušit právě racionalita postupu tvorby práva – pokud považujeme problém za důležité vyřešit, není podstatné, zda zvolíme správné řešení. Fetišem se stává samotné řešení. Existuje skupina problémů, které právně řešit není nutné nebo je to dokonce zbytečné či kontraproduktivní (k tomu slouží vždy analýza tzv. nulového, žádného, řešení, která je součástí věcného záměru). Takový postup je však v rozporu s tlakem na kvantifikovatelné výsledky legislativy.

V této souvislosti je dobré připomenout, že podle Lona L. Fullera jsou časté změny právní úpravy (tzv. legislativní nestálost) nežádoucí³⁷⁾ – chyby při tvorbě mohou vést k nezbytnému řetězení oprav a obtížím spojeným s určením účinné právní úpravy. Nedostatečná práce legislativy – bez ohledu na to, zda v parlamentu či v administrativě – pak může směřovat k ekonomickým ztrátám a snížení důvěryhodnosti právního systému. Větší díl odpovědnosti zde však přisuzují administrativě, která je vybavena dostatečným aparátem k identifikaci skutečnosti a žádoucí právní úpravy ve větším rozsahu, než je tomu v případě členů parlamentu.³⁸⁾ Tyto nedostatky také mohou vést k tomu, že legislativní historie nebude dostatečným vodítkem pro interpretaci normativního textu (právního předpisu), protože v takovém případě postrádá racionální základ. Tímto přístupem je pak narušen i princip dělby moci, protože větší díl tvorby je svěřen interpretujícím subjektům, zejména orgánům veřejné moci.

Z výzkumu však plyne, že legislativní experti si jsou vědomi nejen nezbytné spolupráce s těmi, kteří problému rozumí věcně, při tvorbě návrhu právního předpisu, ale také toho, že psaní návrhu vyžaduje legislativní znalosti a dovednosti.³⁹⁾ Tato koordinovaná činnost pak přiklání tvorbu práva

³⁵⁾ CORMACAIN, R.: *Legislation, Legislative Drafting and the Rule of Law. The Theory and Practice of Legislation*. 2017, roč. 5, č. 2, ISSN: 2050-8859, s. 125.

³⁶⁾ WALDRON, J.: *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, ISBN: 978-0521650922, s. 7.

³⁷⁾ FULLER, L.L.: *The Morality of Law*. Revised edition. New Haven: Yale University Press, 1969, ISBN: 0-300-01070-7, s. 80.

³⁸⁾ Další důvody, např. legislativní iniciativa či obvyklá většina v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky viz ZBÍRAL, R.: Introduction: The Role of Governments in Drafting and Negotiating Bills. In ZBÍRAL, R.: *Cradle of Laws. Drafting and Negotiating Bills within the Executives in Central Europe*. Baden-Baden: Nomos, 2020, ISBN 978-3-7489-0589-9, s. 7.

³⁹⁾ LOCHEM P. van; FLORIJN, N.: Does Necessity Know No Law? On Relative Significance of Legal Quality for Governmental Action. *Legisprudence*, 2008, roč. 2, č. 3, ISSN: 2050-8859, s. 236.

k racionalitě a umožňuje legislativcům odolat případným svévolným tlakům politické reprezentace, a být v pozici ochránců principů právního státu.⁴⁰⁾ I proto jsou legislativci někdy považováni dokonce za ochránce zákonů (právních předpisů), jejichž úkolem je zachovat vysoký standard legislativy,⁴¹⁾ protože některá pravidla mohou být tak špatná, že je není schopen aprobovat ani legální (i legitimní) zákonodárce.⁴²⁾ Legislativci by svou odborností měli tyto návrhy (či pokusy) identifikovat a věcně eliminovat.

Pro tento přístup je však nezbytné, aby legislativci splňovali vysoké etické požadavky plynoucí ze základních principů právního státu. Je nezbytná nezávislost na politicích a politice.⁴³⁾ Současně by ti, kdo právní předpisy skutečně píší (což nemusí být vždy zaměstnanci či pracovníci ministerstev), o těchto návrzích neměli rozhodovat, bez ohledu na fázi procesu tvorby právních předpisů (například jako člen Legislativní rady vlády)⁴⁴⁾ a bez ohledu na to, zda v administrativní nebo parlamentní fázi. V opačném případě dochází k popření nezávislosti, ale také principu objektivní kontroly: tím, že ví, co chce napsat, je legislativec diskvalifikován ze schopnosti číst návrh nezávisle, pouze s vědomím toho, čeho se má dosáhnout. Autor vždy není objektivním čtenářem a v tomto procesu se pravděpodobnost chyby musí co nejvíce snížit. K tomu by také mohlo napomoci, pokud by Legislativní rada vlády nebyla jen orgánem složeným z odborníků, ale z odborníků, kteří se stanoviskům k legislativě mohou věnovat na plný úvazek a nikoli jako činnosti ve volném čase. Neprofesionalita a nezávislost na jiných legislativních činnostech členů tohoto poradního orgánu vlády je nežádoucí.

Co největší nezávislost legislativních expertů slouží jako jedna ze záruk kvalitní legislativní práce. Nezávislost však není totéž jako chápání legislativců jako psacích strojů nebo překladatelů: nezávislý legislativec je strážcem logiky a celistvosti systému práva. Tento cíl si legislativec musí vzít za svůj, čehož nelze dosáhnout, bude-li pouze přepisovat cizí vůli,⁴⁵⁾ bude-li v pozici psacího stroje nebo překladatele. Racionalita vstupů (zadání) zmíněná výše, která může napomoci srozumitelnosti právního systému nefunguje sama o sobě, ale vyžaduje aktivní subjekty, které k ní budou směřovat.

⁴⁰⁾ LOCHEM, P. van: Legislation against the Rule of Law – an Introduction. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, roč. 5, č. 2, ISSN: 2050-8859, s. 97.

⁴¹⁾ CORMACAIN, R.: Legislation, Legislative Drafting and the Rule of Law. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, roč. 5, č. 2, ISSN: 2050-8859, s. 133.

⁴²⁾ KARPEN, U.: Law Drafting and the Legislative Process: outline of a training course for law drafters. In: MADER, L., MOLL, C. (eds): *The Learning Legislator. Proceedings of the 7th Congress of the European Association of Legislation (EAL)*, 31st May, 1st June 2006, The Hague, The Netherlands, Baden-Baden: Nomos, 2009, ISBN 978-3832945893, s. 21.

⁴³⁾ XANTHAKI, H.: Legislative Drafting: The UK Experience. In: UHLMANN, F., HÖFLER, S. (eds): *Professional Legislative Drafters: Status, Role, Education*. Zürich: Dike, 2016, ISBN 9783037518298, s. 18.

⁴⁴⁾ Je pak totiž obtížné si představit, že by Legislativní rada vlády mohla vydat nezávislé stanovisko. Ke stanoviskům viz. FILIP, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, roč. 15, č. 3, ISSN 1210-9126, s. 210.

⁴⁵⁾ IŁOWIECKI, R.: Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator. *Przegląd Sejmowy*, 2010, roč. 18, č. 6, ISSN 1230-5502, s. 34.

Význam výzkumu administrativních fází tvorby práva

Současná skepse, se kterou se zkoumání tvorby práva setkává, je dána i možným vyprázdněním jejích racionálních prvků, což je jeden z bodů, který může – jak jsme viděli výše – využití legislativní historie diskvalifikovat. Důsledkem toho je oddělení racionálních účelů (cílů) od tvorby práva, což neznamená pouze interpretační zbytečnost zkoumání jakékoli fáze tvorby práva, ale v důsledku může vést k *industrializaci tvorby práva*. Touto industrializací je stav, ve kterém je primární samotná regulace a nikoli její obsah. Důležitou se stává samotná regulace, resp. tvorba normativních právních textů, bez ohledu na to, jakým způsobem se má objekt regulace regulovat, či co má být – krom samotné regulace – její podstatou. Industrializace tvorby práva se projevuje mimo jiné důrazem na výkon, tj. na vytváření dalších a dalších právních předpisů jako známky pokroku a plnění plánů. Tomu může v případě České republiky – podle zjištění Cvrčka a Nováka⁴⁶⁾ – odpovídat i přílišný rozsah novelizace.

Luc Wintgens předpokládá, že jednou z příčin tohoto nárůstu legislativy (který se však v České republice realizuje prostřednictvím novelizací a nikoli vznikem zcela nových právních předpisů) může být i klesající úroveň přípravy legislativního návrhu,⁴⁷⁾ tedy podkladů, které slouží legislativci jako základ pro vytvoření návrhu právního předpisu (tj. věcných záměrů). Pokud je opuštěn důraz, který je nezbytné klást na smysluplnou a důkladnou přípravu tvorby práva, včetně analýzy stávající situace, jasné určení výhod a nevýhod, precizní znalosti právního prostředí atp., pak se psaní návrhu komplikuje, neboť legislativa, která má být soustředěna čistě na tvorbu, musí vymýšlet věcná řešení. Tím se současně narušuje nezávislost psaní návrhu, protože legislativci, jak plyne z našich zjištění, učiněných při pilotním výzkumu způsobů psaní tvorby práva, jsou nuceni vytvářet politická zadání.⁴⁸⁾

Nestandardnost situace komplikující použití legislativní historie může být také dána tím, že věcná řešení musí vznikat již při zohlednění právních možností: ne vše, co si lze představit fakticky, lze provést bezvadně právně. V důsledku počáteční inkompatibility věcného a právního řešení může dojít k prodloužení legislativních prací. Na legislativce se zvyšuje tlak a jsou vnímány jako brzdy politického vývoje.⁴⁹⁾ Pro zahájení legislativních prací je nezbytná analýza situace a stávajících návrhů, protože tím se šetří čas i peníze v dalších fázích procesu, případně přímo při aplikaci.⁵⁰⁾

⁴⁶⁾ CVRČEK, F., NOVÁK, F.: *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, ISBN 978-80-7380-698-9.

⁴⁷⁾ WINTGENS, L. J.: The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, L. J., OLIVER-LALANA, D. A. (eds): *The rationality and justification of legislation: essays in legisprudence*. New York: Springer, 2013, ISBN 978-3-319-00061-9, s. 4.

⁴⁸⁾ ŠKOP, M., MALANÍK, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁNKOVÁ, M., VACKOVÁ, B.: *Tvorba práva – empirické studie*. Brno: Masarykovy univerzita, 2019, ISBN 978-80-210-9472-7.

⁴⁹⁾ VOERMANS, W. J. M.; ZIJLSTRA, S. E.: Education, Knowledge-Exchange and the Role of Professional Legislative Drafters in the Netherlands. In: UHLMANN, F., HÖFLER, S. (eds): *Professional Legislative Drafters: Status, Role, Education*. Zürich: Dike, 2016, ISBN 9783037518298, s. 43.

K čemu je však důležité zabývat se administrativními fázemi tvorby práva? Není to přílišný luxus zkoumat fáze, ve kterých se veřejná moc neprojevuje tak zřetelně? Fáze, jejichž výsledek může být kontrolován či změněn (a to i radikálně) v parlamentu? Krátce řečeno, luxus to není. V demokratické společnosti bychom měli vědět, jakými způsoby a formami administrativa (byrokracie) pracuje, jakým podléhá vlivům a jakým způsobem formuluje své výstupy.⁵¹⁾ Již dříve jsme na základě poznatků Chestera A. Robinsona identifikovali šest dílčích oblastí, ve kterých je důležité zkoumat i tyto aspekty legislativního procesu.⁵²⁾ Nyní se soustředíme pouze na tři z nich, protože např. význam vědeckého zkoumání leží mimo zájem tohoto článku. Soustředíme se na komunikační, interpretační a funkční význam zkoumání administrativních fází procesu tvorby práva. Lze však současně říci, že tyto významy lze vztáhnout na celý proces tvorby práva.

Pohled na tvorbu práva jako komunikaci jsme si představili již výše. Právními předpisy je sdělováno mnohem více informací než pouze informace normativní povahy. Mimo jiné je jimi sdělována politika státu, oblasti, které jsou považovány politickými aktéry za významné a hodné právního řešení, hodnoty a cíle, kterých je nutné dosáhnout. Jonathan H. Choi ve svém výzkumu prováděném na jedné z daňových institucí (Internal Revenue Service) zjistil, že se ve svém rozhodování řídí více normativními politickými zájmy než právními normami obsaženými v právních předpisech.⁵³⁾ Tyto zájmy je však nezbytné identifikovat – pokud tak instituce veřejné moci nečiní z textu právního předpisu, vyžaduje jiné relevantní zdroje, nemá-li své rozhodování zatížit svévolí.

Vzhledem k roli všech fází tvorby práva, na nichž se podílí administrativa, se v nich lze setkat s i s vyjádřením politik, na nichž má být právní úprava založena, případně obsahují i trendy a tendence, kterých se právní předpis dotkne. Právní pravidla by měla být spojena s legitimizujícím účelem,⁵⁴⁾ který také představuje základ pro získání informací o normativních politických zájmech. Někdy může být tento účel vyjádřen v preambulích, v jiných případech může být přímo součástí textu právního předpisu, což jsou způsoby, které mají autoritativní povahu normativního textu (právního předpisu). Více problematické je, pokud jsou legitimizující účely identifikovány až samotnými interpretujícími subjekty. Jasně, srozumitelné, přehledné a zejména veřejné podklady vytvořené v administrativních fázích tvorby práva mohou napomoci při identifikaci účelů. V této souvislosti nelze pominout že materiály

⁵⁰⁾ JONES, H. W.: Drafting of Proposed Legislation by Federal Executive Agencies. *American Bar Association Journal*. 1949, roč. 35, č. 2, ISSN 0002-7596, s. 136.

⁵¹⁾ ROBINSON, C. A.: *The Bureaucracy And The Legislative Process: A Case Study Of The Health Care Financing Administration*. Lanham: University Press of America, 1991, ISBN 978-0819181183, s. 15.

⁵²⁾ ŠKOP, M., MALANÍK, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁNKOVÁ, M., VACKOVÁ, B.: *Tvorba práva – empirické studie*. Brno: Masarykovy univerzita, 2019, ISBN 978-80-210-9472-7.

⁵³⁾ CHOI, J. H.: An Empirical Study of Statutory Interpretation in Tax Law. *New York University Law Review*, 2020, roč. 95, č. 2, ISSN 0028-7881, s. 392.

⁵⁴⁾ WESTERMAN, P.: *Outsourcing the Law: A Philosophical Perspective on Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, ISBN 978 1 78536 501 0, s. 4.

z administrativních fází legislativního procesu mají pro interpretaci pouze omezený význam. Angnieszka Bielska-Brodziak a Karolina Paluszek však považují za vhodné klást větší důraz na tyto podklady, neboť normativní a faktografické znalosti předkladatele mohou interpretačnímu a aplikačnímu procesu jen prospět.⁵⁵⁾

Špatně napsaný návrh právního předpisu – a následně špatně napsaný právní předpis – je schopen doslova paralyzovat právní praxi. Proto je nutné – i u špatně napsaného právního předpisu – pokoušet se co nejlépe rekonstruovat právní normy, které v předpise mají být obsaženy a zjistit jejich racionální podstatu. K tomu mohou napomoci prvotní (administrativní) fáze tvorby práva také. Pokud je správně formulován cíl, kterého se má dosáhnout, tj. věcný záměr, včetně všech jeho prvků, dá se určit směr interpretace, a to nikoli na základě přání či pocitů interpreta, ale na základě objektivizovaných poznatků (byť mohou být nedostatečné). Interpretační význam poznání administrativních fází tvorby práva tak směřuje k tomu, že vnímatelně vyjádřený a dostupný průběh legislativních prací (zaznamenaná a přístupná) legislativní historie může posloužit například k pochopení záměru (subjektivního úmyslu) zákonodárce,⁵⁶⁾ zamýšlených ekonomických, politických nebo sociálních cílů.⁵⁷⁾

Význam poznání administrativních fází tvorby práva pro interpretaci však není pouze v tom, že může posloužit jako pramen pro intencionalistický výklad, ale také pro jazykový výklad. Interpretační postupy jsou obvykle založeny na tom, jak lidé přemýšlí – jaká jsou obvyklá schémata jejich uvažování. Je jich však celá řada a není mezi nimi jasně vytvořený hierarchický vztah či pravidlo, které by umožnilo stabilně volit mezi kolidujícími interpretačními metodami a technikami.⁵⁸⁾ Konkrétní postupy, které legislativní expert použil (či které obvykle používá) při psaní (návrhu) právního předpisu, tedy při *kódování* legislativní vůle do objektivizované podoby, by měly být známy interpretům. Ne proto, aby se jich slepě drželi, ale pro to, aby se alespoň měli vůči čemu vymezovat a s čím by se měli v případě opačného názoru věcně vypořádat.

Součástí všech fází procesu realizace práva by měl být *interpretační dialog*: dialog mezi tvůrci a adresáty. Tvůrce musí předvídat, jak bude právní předpis interpretován a již od počátku jej konstruovat tak, aby se minimalizovaly nežádoucí interpretační výsledky, a naopak zvýšilo žádoucí porozumění. Včetně toho, že normotvůrce musí vědět, jak by se mohl předpis interpretovat, ale také, jak interpreti obvykle postupují, což vyžaduje empirické poznání. Normotvůrce musí s adresátem nalézt shodu v tom,

⁵⁵⁾ BIELSKA-BRODZIAK, A. PALUSZEK, K.: Legislative History as an Interpretative Tool in Uni-And Multilingual Legal Systems (Based on the Example of Poland and the EU). *Comparative Legilinguistics – International Journal of Legal Communication*. 2018, č. 34, ISSN 2391-4491, s. 10.

⁵⁶⁾ SOBEK, T.: *Argumenty teorie práva*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, ISBN 978-80-904024-5-4, s. 218.

⁵⁷⁾ SOBEK, T.: *Právní myšlení – kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, ISBN 978-80-8743-903-6, s. 242.

⁵⁸⁾ KRISHNAKUMAR, A. S., NOURSE, V. F.: The Canon Wars. *Texas Law Review*, 2018, roč. 97, č. 1, ISSN 0040-4411.

jak komunikace probíhá, jinak si neporozumí. Vzhledem k tomu, že by právní norma měla reagovat na společenské problémy, musí také normotvůrce vědět, co se ve společnosti děje – musí reagovat na nové podněty, vzešlé ze společenských změn.⁵⁹⁾

A sledovat nejen jak adresáti interpretují, ale také, jak právní předpis aplikují. Obě strany si musí být schopny naslouchat – adresát, aby věděl, co mu chce normotvůrce říci, a normotvůrce, aby věděl, jak to má říci.⁶⁰⁾ Interpretačnímu dialogu lze napomoci jednak tím, že legislativní experti budou konzistentní ve své metodologii, která bude přístupná, a orgány autoritativně aplikující právo budou naopak systematicky formulovat svou interpretační metodologii. Poněkud paradoxně tím dojde k omezení přílišné volnosti interpretů, jakož i zmatenosti tvůrců.

Funkční význam zkoumání toho, jak se návrhy právních předpisů píší, slouží také k určení vazeb mezi jednotlivými součástmi právního řádu. Nedostatký v legislativní technice, která přímo ovlivňuje kvalitu legislativy,⁶¹⁾ je nezbytné identifikovat a zjištění využít při případné regulaci. Pokud legislativní činnost nebude systematická a nebude brát ohled na právní odvětví či dokonce bez ohledu na řešený právní předpis, může dojít k desystemizaci právního řádu (systému). Právní normy mohou v důsledku toho působit více problémů, než kolik by podle věcného záměru měly řešit. Důsledkem také může být přílišná interpretační volnost⁶²⁾ dávaná interpretujícím a aplikujícím subjektům, což je v rozporu s dělbou moci.

Racionalita normotvůrce se projevuje především v jeho záměrech a normativních představách – to je také základní bod jakékoli následné interpretace. Racionální je také vztah mezi účelem regulace a zvolenými legislativními prostředky, nebo také diskurs, a zejména společenskopolitický kontext, ve kterém se normotvůrce pohybuje.⁶³⁾ Tím je dána i nezbytnost systematické souladnosti právního řádu. Nejeví se jako racionální, pokud by normotvůrce ignoroval systematiku právního řádu a právní předpisy koncipoval nahodile. K tomu samozřejmě slouží administrativní fáze tvorby práva, protože v nich se má projevit síla byrokratického aparátu schopného určit souvislosti a potenciální kolize každého nového právního předpisu.

⁵⁹⁾ BÁRÁNY, E.: Právny systém a jeho prostredie. In: BÁRÁNY, E.: (ed.). *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava: Veda, 2017, ISBN 978-80-224-1469-2, s. 67.

⁶⁰⁾ V uherském právu tento dialog nahradil institut *buta ember*, tj. hloupý člověk, který měl demonstrovat, že předpisu rozumí – blíže viz HOLLÄNDER, P.: Paradox právního jazyka. *Kultúra slova*, 1995, roč. 29, č. 6, ISSN 0023-5202, s. 330 nebo SMEJKALOVÁ, T.: Srozumitelnost práva. *Právnik*, 2013, roč. 152, č. 5, ISSN: 0231-6625.

⁶¹⁾ XANTHAKI, H.: On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test. STEFANO, C., XANTHAKI, H. (eds): *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008, ISBN 9780754649038, s. 15.

⁶²⁾ Viz např. GLUCK, A. R.: The States as Laboratories of Statutory Interpretation: Methodological Consensus and the New Modified Textualisms. *Yale Law Journal*. 2010, roč. 119, č. 8, ISSN 0044-0094, s. 1764 an.

⁶³⁾ WRÓBLEWSKI, J.: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Polskiej akademii nauk 1985, ISBN 9788304019232 s. 11.

Výstupy z této činnosti by pak měly napomoci ve zpřehledňování právního systému a měly by pomoci aplikujícím subjektům s v něm lépe orientovat.

Povaha legislativní činnosti

Legislativní činnost – konkrétně psaní návrhů právních předpisů je rutinní činnost. To neznamená, že by se jednalo o činnost samozřejmou. Je to činnost (pracovní postup), kterou experti nemusí být schopni teoreticky popsat. Jednají tak, jak se to naučili, nejčastěji napodobováním a metodou pokus-omyl. Jejich postupy se skládají z dovedností, které získali v každodenní práci, aniž by měli jasně definované jejich vymezení či se věnovali jejich teoretické reflexi. Ví, co bude pravděpodobně fungovat, a co funguje omezeně.

Rutinní činnosti mají svou výhodu – snižují náklady, protože se část z nich děje „automaticky“. Legislativní experti píší, jak jsou zvyklí a nemusí přemýšlet nad jednoduchými postupy. Pro ty složitější mají návody v podobě zkušeností. Rutiny však nesou také nevýhody. Při velkém důrazu na formální či neformální pravidla a při tlaku na dodržování rutiny se může jakákoli činnost odtrhnout od cílů, ke kterým má směřovat.⁶⁴⁾ V tu chvíli ztrácí legislativní činnost shora popsany etický rozměr a stává se pouhým nástrojem, který umožňuje dovednosti expertů využít k jakémukoli cíli.

Převést hodnoty a společenská očekávání do podoby právního textu,⁶⁵⁾ není snadné. Opustit formální či neformální standardy, stejně jako mechanické psaní bez ohledu na cíle a hodnoty, může více problémů přinášet než řešit. Vzhledem ke svým znalostem, dovednostem a zkušenostem také mohou legislativní experti sklouznout ke kabinetnímu vidění legislativy a určovat politické cíle. Na nich záleží, co se vyjádří, a laik (včetně poslanců a senátorů) může být odkázán na jejich expertní stanovisko. Úkolem legislativců je respektovat politické zadání, ale na druhou stranu odolat politickým tlakům, před kterými mají upřednostnit právní kvality návrhu. Nepřípustné ale je, aby se prostřednictvím svých dovedností snažili prosadit vlastní zájmy, či zájmy někoho jiného než politické reprezentace.⁶⁶⁾ Tím, že vědí, jak se má předpis napsat znamená, že vědí, jak napsat předpis špatně či jak jej napsat, aby obsahoval jiné účely než ty, které jsou žádoucí. Součástí etiky legislativní činnosti musí být i požadavek na vyloučení zneužívání znalostí a dovedností. Právě transparentnost těchto procesů a znalost základních postupů může riziko zneužití zmírnit.

⁶⁴⁾ MERTON, R. K.: *Social Theory and Social Structure*. Enlarged ed. New York: The Free Press, 1968, ISBN 9780029211304, s. 253.

⁶⁵⁾ CYRUL, W.: *Lawmaking: Between Discourse and Legal Text*. In: WINTGENS, L., THION, P. (eds): *Legislation in context: essays in jurisprudence*. Burlington: Ashgate, 2007, ISBN 9780754626671, s. 50.

⁶⁶⁾ SCHULZE-FIELITZ, H.: *Paths Towards Better Legislation, Detours and Dead-Ends. An Appraisal of Consultation with Independent Experts, Justifications for Legislation, Impact Assessments and Controls of Efficacy*. In: MEßERSCHMIDT, K., OLIVER-LALANA, D. A. (eds): *Rational Lawmaking under Review*. Heidelberg: Springer, 2016, ISBN 978-3-319-33215-4, s. 48.

Závěr

Giovanni Sartor konstatuje, že legislativa řeší problémy na základě nejlepšího dosaženého poznání a její diskurs je racionální, což se projevuje v adekvátní reakci na sociální změny a zakládá právní jistotu.⁶⁷⁾ Jerzy Wróblewski předpokládal, že tvorba práva je činností, která by měla být racionální,⁶⁸⁾ například ve smyslu vztahu prostředků a účelů. To neznamená, že by se při psaní návrhu právního předpisu neprojevovaly etické a kreativní prvky. Naopak. Jsou nezbytnou součástí jakékoli legislativní činnosti. Poznáním povahy této činnosti lze zefektivnit tvorbu práva, stejně jako porozumění právním předpisům. Je to činnost, která si zaslouží vědeckou a odbornou pozornost nejen pro svůj nepopiratelný význam, ale také pro složitost mechanismů, které ji provádí.

Pro každý interpretační postup je základním východiskem normativní text. To je primární zdroj právních norem, a tuto skutečnost nelze ničím obcházet. Právní normy kódované do podoby právního předpisu lze primárně získat z textu, který je aprobován normativní autoritou. Přesto se někdy můžeme setkat s tím, že tento text je složitý (někdy až neúměrně) a jeho interpretace působí obtíže. Proto může být vhodné nahlédnout do legislativní historie, aby osvětlila, jaké účely předpis sleduje a z jakých východisek byl konstruován. Prozkoumáním byrokratických fází tvorby práva se lze dobrat standardních postupů pro kódování textu, případně porozumění role, kterou měl právní předpis v právním systému hrát. Proto je výzkum v této oblasti důležitý a může být přínosný pro všechny prvky mechanismu právní regulace.

Výzkum psaní návrhu právních předpisů je komplikovaný, protože krom nezbytného kvantitativního zkoumání základních vzorců, je nutné užít kvalitativní metody, včetně výzkumu elit, zkoumání rutin, analýzy diskurzu, či analýzy textů, které legislativní experti produkují. Tento výzkum nemůže zůstat pouze v ryze právním (doktrinálním) výzkumu, protože pomine celou řadu neformálních pravidel a aktivit, které psaní návrhu právních předpisů provádí. Tvoření návrhu normativního textu lze chápat jako rutinu, tedy opakované a šablonovité chování, které se při změně podmínek také mění (v opačném případě by se jednalo o jednání podle organizačních pravidel),⁶⁹⁾ ve které vedle racionálního prvku převládá prvek dovednostní. Tvůrce normativního textu je odpovědný za racionalitu legislativy (návrhu zákona) a musí jednat v souladu se sociálním kontextem.⁷⁰⁾ To navíc v tom kontextu, že je racionální požadovat, aby výsledek legislativní činnosti byl srozumitelný,

⁶⁷⁾ SARTOR, G.: Open Management of Legislative Documents. In: STEFANOU, C., XANTHAKI, H. (eds): *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008, ISBN: 9780754649038, s. 259-260.

⁶⁸⁾ WRÓBLEWSKI, J.: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Polskiej akademii nauk 1985, ISBN 9788304019232, s. 8.

⁶⁹⁾ WINTER, S.: Economic "Natural Selection" and the Theory of the Firm. *Yale Economic Essays*, 1964, roč. 4, č. 1, ISSN 0044-006X s. 264, pozn. 2.

⁷⁰⁾ WINTGENS, L. J.: The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, L. J., OLIVER-LALANA, D. A. (eds): *The rationality and justification of legislation: essays in legisprudence*. New York: Springer, 2013, ISBN: 978-3-319-00061-9, s. 8.

neboť interpret předpokládá, že tvorba práva je racionální.⁷¹⁾ Skepse, která provází tvorbu práva v České republice,⁷²⁾ by tím mohla být – alespoň částečně – rozptýlena.

Shrnutí:

Článek „Výzvy výzkumu tvorby práva“ se věnuje možnostem empirického a právního zkoumání administrativních fází tvorby právních předpisů, zejména psaní návrhu právního předpisu. Soustředí se na vybrané aspekty psaní, povahu psaní a důvody, které ospravedlňují hlubší poznání této oblasti. Východiskem textu je možnost využití intencionalistického výkladu a materiály, které lze v této souvislosti využít. K tomu je však nezbytné identifikovat standardy, které administrativní fáze tvorby práva provází. Přesto, že jsou právní předpisy dominantní součástí mechanismu právní regulace, věnuje se administrativním fázím jejich vzniku nepatřičně malá pozornost. Článek proto ukazuje charakter této činnosti a problémy, které ji provází nejen v praxi, ale také při teoretickém vymezení a snaží se upoutat k ní žádoucí pozornost.

Challenges of law-making research – summary:

The Article deals with the possibilities of empirical and legal examination of the administrative phases of law-making, especially the writing (drafting) bills. It focuses on selected aspects of writing, the nature of drafting and the reasons that justify a more in-depth knowledge of this area. The starting point of the text is the possibility of using intentionalist interpretation and materials that can be used in this context. To do this, however, it is necessary to identify the standards that accompany the administrative phase of law-making. Even though legislation is the dominant part of the mechanism of legal regulation, undue attention is paid to the administrative stages of its creation. The Article, therefore, shows the nature of this activity and the problems that accompany it not only in practice but also in the theoretical definition and tries to draw the desired attention to it.

⁷¹⁾ WINTGENS, L. J.: The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, L. J., OLIVER-LALANA, D. A. (eds): *The rationality and justification of legislation: essays in legisprudence*. New York: Springer, 2013, ISBN: 978-3-319-00061-9, s. 9.

⁷²⁾ Viz např. KOKEŠ, M.: The Czech Republic. In ZBÍRAL, R.: *Cradle of Laws. Drafting and Negotiating Bills within the Executives in Central Europe*. Baden-Baden: Nomos, 2020, ISBN 978-3-7489-0589-9, s. 57.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2020, sp. zn. **Pl.ÚS 24/20** (348/2020 Sb.),
<https://nalus.usoud.cz/>

Nařízení obce o stavební uzávěře

zákonné zmocnění, materiální pojetí

Obec Provodov nemohla bez zákonného zmocnění platně vydat nařízení o stavební uzávěře; pokud tak učinila, jednala ultra vires. Napadené nařízení je jako celek v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a rovněž s § 11 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích.

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/20 dne 28. července 2020 v plénu [...] o návrhu Ing. Milana Štábla, MBA, ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje, na **zrušení nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře**, za účasti obce Provodov, se sídlem Provodov 28, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, jako účastníka řízení, takto:

Nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

1. Dne 22. května 2020 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Ing. Milana Štábla, MBA, ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „navrhovatel“) na zrušení nařízení obce Provodov č. 1/2007 o stavební uzávěře (dále též jen „napadené nařízení“). Dle navrhovatele došlo **k vydání napadeného nařízení v rozporu se zákonem, protože bylo přijato po zrušení zákonného zmocnění, jímž bylo ustanovení § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu** (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „starý stavební zákon“). Dne 1. 1. 2007 nabyl účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), [dále jen „nový stavební zákon“], kterým byl starý stavební zákon zrušen. **Obec Provodov však vydala napadenou úpravu o stavební uzávěře dne 8. ledna 2007 ve formě nařízení podle zrušeného starého stavebního zákona. [...]**

5. Krajský úřad se také obrátil na Ministerstvo vnitra s dotazem, „zda obci přijaté nařízení o stavební uzávěře vydané po účinnosti nového stavebního zákona by mohlo být považováno za (chybně vydané) opatření obecné povahy, resp. zda se v tomto případě jedná materiálně o opatření obecné povahy, nebo je nutné předmětné nařízení obce o stavební uzávěře vyhodnotit výlučně jako chybně vydané nařízení obce, ke kterému neexistuje zákonné zmocnění“. Na žádost Ministerstva vnitra se k věci vyjádřilo Ministerstvo pro místní rozvoj, které ve svém stanovisku uvedlo, že „stavební zákon od 1. 1. 2007 již nepřipouští vydání stavební uzávěry formou nařízení obce. Jestliže tedy obec Provodov po účinnosti nové právní úpravy vydala stavební uzávěru formou nařízení obce, jedná se o postup obce v rozporu se zákonem. **Takové nařízení obce je nutné považovat za chybně vydané nařízení obce, vydané bez zákonného zmocnění. V žádném případě nelze takto vydané nařízení obce považovat za chybně vydané opatření obecné povahy.**“

6. Dne 30. 4. 2020 zaslala obec Provodov krajskému úřadu návrh změny stavební uzávěry ve formě návrhu opatření obecné povahy, krajský úřad však setrval na názoru, že napadené nařízení nelze považovat za opatření obecné povahy ani v materiálním smyslu, a proto předložený návrh změny stavební uzávěry nelze přijmout. [...]

10. Obec Provodov se ve svém vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 26. 6. 2020 zaměřila především na judikaturu Nejvyššího správního soudu k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, z níž dovozuje, že **napadené nařízení má být s ohledem na svůj obsah považováno za opatření obecné povahy, neboť splňuje oba pojmové znaky, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.** Pokud byla za opatření obecné povahy od 1. 5. 2005 považována nařízení obce o stavební uzávěře vydaná dle starého stavebního zákona, tím spíše je třeba za opatření obecné povahy považovat stavební uzávěru vydanou formou nařízení po 1. 1. 2007. Je-li napadený správní akt opatřením obecné povahy, může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud. Dle obce Provodov byl tedy návrh uplatněn u nepřislušného soudu a má být z tohoto důvodu odmítnut. Obec Provodov také poskytla Ústavnímu soudu informaci, že aktuálně probíhá proces změny stavební uzávěry a že obec činí aktivní kroky k odstranění namítaných nedostatků; je však přesvědčena, že tato skutečnost nezakládá natolik závažný důvod, že by bylo nutné stavební uzávěru zrušit. [...]

17. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy svěřuje ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy pravomoc k vydávání podzákonných právních předpisů, k její realizaci však může dojít jen na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Uvedené ustanovení je třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.) či nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této

pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (secundum et intra legem), a nikoliv mimo zákon (praeter legem).

18. Výše uvedené ústavní principy jsou opětovně artikulovány i na zákonné úrovni. Podle § 11 odst. 1 zákona o obcích je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích se obec řídí zákony a jinými právními předpisy, z čehož vyplývá, že nařízení obce musí být se zákony a jinými právními předpisy v souladu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 13/36 SbNU 139; 90/2005 Sb.)].

19. Napadené nařízení bylo přijato na zasedání Zastupitelstva obce Provodov dne 8. 1. 2007, a to usnesením č. 4. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyplývá, že nařízení bylo schváleno 10 hlasy, tj. všemi přítomnými členy zastupitelstva obce. Napadené nařízení bylo vyhlášeno vyvěšením na úřední desce ve dnech 12.–31. 1. 2007 a účinnosti nabylo dne 1. 2. 2007. **Jako svůj zákonný základ uvádí napadené nařízení ustanovení § 33 odst. 3 starého stavebního zákona; ten však v době přijetí napadeného nařízení již nebyl platný. Vyhlásit stavební uzávěru formou nařízení bylo možné pouze za účinnosti starého stavebního zákona, tedy do 31. 12. 2006, neboť s účinností od 1. 1. 2007 došlo ke zrušení tohoto zákonného zmocnění.** Na tuto okolnost byla obec krajským úřadem opakovaně upozorněna, na upozornění však obec pokaždé reagovala setrváním na napadeném nařízení.

20. V rozhodné době bylo zmocnění obce k vydání opatření o stavební uzávěře založeno v § 97 a násl. nového stavebního zákona, účinného od 1. 1. 2007. **Podle § 97 může obec vydat územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy podle správního řádu. [...]**

21. Z výše uvedeného plyne, že postupovalo-li zastupitelstvo obce Provodov na zasedání dne 8. 1. 2007 podle již neúčinného právního předpisu (tj. starého stavebního zákona), byl tento postup zároveň v rozporu s účinnou právní úpravou (tj. s novým stavebním zákonem). Zastupitelstvo obce Provodov tedy schválením napadeného nařízení nejenže nejednalo na základě a v mezích zákona (secundum et intra legem), nýbrž v důsledku nezohlednění nově účinné právní úpravy postupovalo ultra vires.

22. Jelikož k vydání napadeného nařízení v době jeho přijetí již chybělo platné a účinné zákonné zmocnění, které je vyžadováno jak podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, tak i § 11 odst. 1 zákona o obcích, lze s ohledem na výše uvedené argumenty uzavřít, že obec neměla pravomoc vydat napadené nařízení. V projednávané věci měla obec Provodov k dispozici pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře pouze formou opatření obecné povahy. Za těchto okolností Ústavní soud uzavírá, že bez zákonného zmocnění nemohla obec Provodov platně vydat nařízení o stavební uzávěře; učinila-li tak, jednala ultra vires, což je podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu důvodem pro jeho zrušení.

23. Obec Provodov ve svém vyjádření zdůrazňuje **materiální pojetí opatření obecné povahy**, a to především s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž má být po účinnosti nového stavebního zákona

pohlíženo na nařízení obce o stavební uzávěře materiálně jako na opatření obecné povahy, neboť splňuje oba pojmové znaky, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Ústavní soud však s tímto argumentem nemůže souhlasit. Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se totiž týká případů, v nichž bylo nařízení obce o stavební uzávěře řádně přijato za účinnosti starého stavebního zákona, tedy do 31. 12. 2006, přičemž po vstupu v účinnost nového stavebního zákona se na takto řádně přijaté nařízení obce hledí materiálně jako na opatření obecné povahy, „pokud bylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013 č. j. 4 Ao 9/2011-191; shodně viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1085/11 ze dne 17. 4. 2013). To však není případ napadeného nařízení. Jak totiž plyne z výše uvedených argumentů, napadené nařízení nebylo vydáno v souladu s požadavky právní úpravy účinné v době jeho vydání, neboť starý stavební zákon již pozbyl účinnosti, zatímco požadavky nového stavebního zákona pro pravomoc obce k vydání opatření o stavební uzávěře napadené nařízení nesplňuje. Lze též upozornit na § 188 odst. 2 nového stavebního zákona, jenž obcím nedával možnost postupovat podle staré úpravy. K otázce materiálního pojetí opatření obecné povahy se Ústavní soud vyslovil i v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/08 ze dne 2. dubna 2009, jež se však vztahuje k nařízení o stavební uzávěře ještě schválené a vyhlášené za účinnosti starého stavebního zákona. I z tohoto rozhodnutí plyne, že materiální pojetí nařízení podle starého stavebního zákona, jež má podle nového stavebního zákona formu opatření obecné povahy, se týká soudního přezkumu a kompetence správních soudů k jeho přezkumu, nemůže však napravit chybějící zákonné zmocnění. [...]

(jph)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Nikoho nelze nutit k tomu, aby se stal občanem státu, k němuž jej nepojí žádné skutečné pouto.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, čj. 6 Azs 258/2019-31, www.nssoud.cz.

nabytí občanství, státní příslušnost, apatrida, doplňková ochrana

Obsahem státoobčanského svazku nejsou jen práva, ale i povinnosti občana vůči státu. Osoby bez státní příslušnosti (ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti) proto nelze nutit, aby nabyly občanství státu, k němuž je nepojí žádné skutečné pouto, jen proto, že pro nabytí občanství tohoto státu z formálního hlediska splňují podmínky.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[...]

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud během posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany vyjdou najevo skutečnosti, které

by mohly odůvodňovat udělení doplňkové ochrany z jiného důvodu, než pro který byla tato ochrana původně přiznána, pak správní orgán nemůže žádost o prodloužení doplňkové ochrany zamítnout bez toho, že by se argumentačně vypořádal také s možností udělení doplňkové ochrany z onoho jiného (nového) důvodu [...] Stěžovatelé se však nyní domáhají toho, aby jim žalovaný prodloužil doplňkovou ochranu proto, že v jejich případě jsou důvodné obavy, že pokud by byli vráceni do Ruska [tedy státu, jehož státní příslušnost alespoň stěžovatelka a) prokazatelně má], hrozilo by jim skutečné nebezpečí vážné újmy spočívající v porušení mezinárodních závazků České republiky, a nemohou nebo nejsou ochotni z takového důvodu využít ochrany tohoto státu [domáhají se tedy prodloužení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 ve spojení s odst. 2 písm. d) zákona o azylu]. [...]

[17] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou, že v případě vycestování hrozí odloučení nezletilých stěžovatelů b) a c) od matky [stěžovatelky a)], neboť nezletilí stěžovatelé formálně nejsou občany Ruské federace a není jisté, jak se k nim ruské orgány zachovají. [...] Podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě „státní občanství Ruské federace narozením, jestliže v den narození dítěte jeden z jeho rodičů má státní občanství Ruské federace a druhý rodič je státním občanem cizího státu, pokud se dítě narodilo na území Ruské federace nebo pokud by se jinak stalo osobou bez státní příslušnosti“. V den narození stěžovatelů b) a c) měla jejich matka státní občanství Ruské federace, otec je státním příslušníkem Arménie. Stěžovatelé b) a c) se nenarodili na území Ruské federace, ale, jak žalovaný zjistil, nesplnili podmínky pro nabytí státního občanství Arménie. Nemohli nabýt ani státní občanství České republiky, neboť ani jeden jejich rodičů nebyl v den jejich narození státním občanem České republiky ani osobou bez státního občanství (srov. § 3, 4 a 5 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky). „Jinak“ (tedy pokud by nenabyli státní občanství Ruské federace) by se tedy stěžovatelé b) a c) stali osobami bez státní příslušnosti. [...]

[19] Krajský soud i žalovaný nicméně dospěli k závěru, že stěžovatelé b) a c) v současné době nejsou státními občany Ruské federace, ale mohou se jimi snadno stát. Vycházeli přitom z výše citované informace Ministerstva zahraničních věcí, v níž se též uvádí, že „dítě, které je narozené do smíšeného rusko-arménského [manželství] mimo území RF automaticky nenabývá ruského občanství“, avšak podle čl. 14 federálního zákona č. 62-FZ o státním občanství Ruské federace „může zjednodušeným procesem nabýt občanství RF dítě, jehož jeden z rodičů je občanem RF na základě podání žádosti daného rodiče a za souhlasu druhého rodiče (souhlas není třeba, pokud dítě žije na území RF)“.

[20] Ve správním spise jsou tedy založeny dvě informace o zemi původu stěžovatelů, které si vzájemně odporují. Z překladu federálního zákona o státním občanství Ruské federace vyplývá, že za splnění podmínek podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě občanství Ruské federace již narozením, zatímco informace Ministerstva zahraničních věcí uvádí, že dítě narozené do smíšeného manželství mimo území Ruské federace automaticky ruské občanství nenabývá – není však zřejmé, z čeho to Ministerstvo zahraničních věcí dovozuje. [...]

Z informace Ministerstva zahraničních věcí totiž vyplývá, že pro nabytí státního občanství dítěte, jehož jeden z rodičů je ruským občanem, je nutná žádost tohoto rodiče a souhlas druhého rodiče („na základě žádosti daného rodině a za souhlasu druhého rodiče“). I stěžovatelka a) při pohovoru provedeném dne 12. února 2019 uváděla, že se dosud nezajímala o to, zda její děti splňují zákonné podmínky pro získání ruského občanství, protože by jí k tomu musel dát souhlas jejich otec: „Na území Ruské federace je to tak, že když jsou oba rodiče rozvedeni, musí ten druhý rodič s tou státní příslušností dát souhlas.“ [...] Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl, že zmiňovaný čl. 14 federálního zákona o státním občanství Ruské federace se týká pouze zjednodušeného procesu nabytí občanství a nelze vyloučit, že existuje jiná procedura, v níž se nevyžaduje souhlas rodiče, který není občanem Ruska, k tomu však ve správním spise chybí jakékoli podklady.

[21] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že podle čl. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.) je osobou bez státní příslušnosti osoba, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana. Za současné situace přitom nelze tvrdit, že by stěžovatele b) a c) některý ze států považoval za své občany. Krajský soud vycházel z toho, že nezletilí stěžovatelé splňují podmínky pro nabytí státního občanství Ruské federace, netvrdil, že by byli jejími občany. Z pohledu krajského soudu tudíž stěžovatelé jsou osobami bez státní příslušnosti ve smyslu citovaného ustanovení a pouze mají možnost ruské občanství nabýt.

[22] Podle Nejvyššího správního soudu navíc stěžovatele b) a c) nelze nutit, aby se stali státními občany Ruské federace. [...] Státoobčanský vztah musí být oboustranný – pokud neexistuje právní nárok na udělení občanství a stát má při rozhodování o naturalizaci jistou volnost uvážení (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2006 č. j. 5 As 28/2005 - 53 či ze dne 13. března 2008 č. j. 5 As 51/2007 - 105), nemůže být ani jednotlivec nucen žádat či přijmout občanství určitého státu, pokud se k němu necítí být vázán. Se státoobčanským svazkem nejsou totiž spojena jen práva, ale i povinnosti. Pokud stěžovatelé b) a c) nenabyli státní občanství Ruské federace narozením, nemůže je žalovaný nutit, aby činili kroky nutné k jeho získání, pokud se ruskými občany necítí být. V takovém případě bude nutné na ně nahlížet jako na osoby bez státní příslušnosti.

[23] Krajský soud dále dovodil, že i pokud by stěžovatelé b) a c) byli osobami bez státní příslušnosti, nebylo by to důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Přitom však poněkud dezinterpretoval judikaturu týkající se apatridů (osob bez státní příslušnosti) a mezinárodní ochrany. V rozsudku ze dne 10. ledna 2007 č. j. 6 Azs 80/2006 - 64, č. 1659/2008 Sb. NSS, sice Nejvyšší správní soud konstatoval, že „formou azylu nelze [...] poskytnout subsidiární ochranu apatridům, kteří jsou apatridy bez dalšího, tj. osobám, které nepožívají de iure či de facto ochrany, pouze pro skutečnost, že nejsou státními občany určitého státu“ (zvýrazněno nyní), učinil tak však ve vztahu k posuzování, zda osoby bez státní příslušnosti představují sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Navíc při argumentaci vycházel z definice uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků

(č. 208/1993 Sb.; viz též usnesení ze dne 29. září 2016 č. j. 2 Azs 175/2016 - 56), která se však týká pouze uprchlíků, tedy osob chráněných formou azylu (srov. vymezení pojmu uprchlík v čl. 1A citované úmluvy a důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu). Doplnková ochrana je oproti tomu institutem, který má základ v unijním právu, aktuálně ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bezstátní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). [...]

[24] Z toho vyplývá, že pokud Nejvyšší správní soud v roce 2007, kdy ještě institut doplňkové ochrany neexistoval, konstatoval, že samotná absence státní příslušnosti není důvodem pro udělení azylu (neboť apatridé nejsou bez dalšího sociální skupinou), nelze z toho automaticky dovozovat, že bezdomovectví nemůže být ani důvodem pro udělení doplňkové ochrany. [...]

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že v usneseních ze dne 31. května 2018 č. j. 1 Azs 355/2017 - 33 a ze dne 12. června 2019 č. j. 6 Azs 73/2019 - 40 se skutečně uvádí, že „absence státní příslušnosti není bez dalšího důvodem pro udělení mezinárodní ochrany“. Důležité je však ono „bez dalšího“ – v tehdy posuzovaných případech totiž nevyšly najevo žádné okolnosti, které by v kombinaci s tím, že stěžovatelem byl apatrida, zakládaly skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. [...]

[26] [...] V minulosti Nejvyšší správní soud dovodil, že doplňková ochrana odůvodněná mezinárodními závazky České republiky přichází v úvahu v případě cizince, jehož manželka i malá dcera (obě české občanky) byly prakticky odkázány na jeho péči (manželka trpěla degenerativním onemocněním nervové soustavy a dcera byla v době podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany stará pouhé dva měsíce – srov. rozsudek ze dne 11. března 2015 č. j. 3 Azs 256/2014 - 27); občana Ruské federace muslimského vyznání z Dagestánu, který se oženil s Ukrajinkou jiného vyznání, což náboženské normy platné v Dagestánu zakazují, a pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění mu znemožňovalo podat žádost o povolení k pobytu (již citovaný rozsudek č.j.5Azs207/2017-36); ženy, jíž v zemi původu hrozilo domácí násilí, které většinová společnost převážně tolerovala (rozsudek ze dne 18. prosince 2014 č. j. 2 Azs 139/2014 - 38); občanky Vietnamu, která žila v České republice s manželem a dítětem (oba též vietnamské státní příslušnosti) a neúspěšně žádala o povolení k dlouhodobému pobytu, a to za předpokladu, že by její situace znemožňovala získat pobytové oprávnění (rozsudek ze dne 25. ledna 2013 č. j. 5 Azs 7/2012 - 28); a cizince, jehož družka – česká občanka byla ve vážném stavu hospitalizována v léčebně dlouhodobě nemocných, a nemohla by jej tudíž následovat do země původu (rozsudek ze dne 4. února 2013 č. j 8 Azs 27/2012 - 65).

[27] Situaci nezletilých stěžovatelů, pokud by skutečně byli osobami bez státní příslušnosti, lze do popsané množiny případů zařadit. Jak vyplývá z rozsudku č. j. 5 Azs 46/2008 - 71 citovaného v předchozím odstavci, udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona

o azylu bude na místě především tehdy, pokud by cizinec po vycestování z České republiky nemohl po návratu do země původu požádat o některé z pobytových oprávnění podle zákona o pobytu cizinců. Tato varianta je však u stěžovatelů b) a c), pokud by skutečně byli osobami bez státní příslušnosti, prakticky vyloučena. V prvé řadě, u stěžovatelů prakticky nelze určit zemi původu (zemí posledního trvalého bydliště je v jejich případě Česká republika). Nemluvě o tom, zda by vůbec bylo možné, aby stěžovatelé vycestovali, neboť nemají cestovní doklady. [...]

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom výjimečné povahy institutu mezinárodní ochrany, která nemůže sloužit jako náhrada jiných pobytových titulů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2004 č. j. 5Azs 170/2004-72). Je proto třeba se zabývat i tím, zda se pro stěžovatele nabízí jiné řešení. [...] Existují názory, že na osoby bez státní příslušnosti by se měl vztáhnout i § 76 zákona o azylu, podle něhož má azylant po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců (srov. JANKŮ, L. Postavení a ochrana osob bez státní příslušnosti v České republice: zavedení řízení pro určení osob bez státní příslušnosti. In *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy* 2. Knihy VOP, 2014, s. 256 an. Citováno dle ASPI). Odpověď na tuto spornou otázku však zřejmě přesahuje skutkový a právní rámec nyní posuzované kasační stížnosti.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců by stěžovatelé b) a c) jako osoby bez státní příslušnosti získat zřejmě nemohli, neboť, jak již bylo uvedeno výše, jednou z náležitostí žádosti o takové povolení je cestovní doklad, který nezletilí stěžovatelé nemají a s ohledem na výhradu České republiky k čl. 28 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti jej ani nemohou získat.

[30] Nicméně i v případě, kdy by nezletilí stěžovatelé mohli setrvat na území České republiky na základě přiznaného postavení osoby bez státní příslušnosti podle uvedené Úmluvy, by bylo nutné udělit doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu stěžovatelce a), která není osobou bez státní příslušnosti. [...]

[31] [...] Žalovaný vycházel z toho, že s ohledem na svůj nízký věk stěžovatelé b) a c) nenavázali na území České republiky tak trvalé vazby, jejichž zpřetrháním by mohlo dojít k porušení mezinárodních závazků České republiky. Takové hodnocení však Nejvyšší správní soud považuje za značně zjednodušující. V době rozhodování žalovaného bylo stěžovateli b) čtyři a půl roku a stěžovateli c) tři a půl roku. V tomto věku již děti vnímají své širší okolí, jejich sociální vazby nejsou omezeny jen na rodiče. Stěžovatelka a) v rámci pohovoru uváděla, že stěžovatelé b) a c) chodí do školky, navštěvují zájmové kroužky a navazují společenské vztahy i v souvislosti s návštěvou kostela. V důsledku opuštění České republiky by nezletilí stěžovatelé byli vytrženi z prostředí, v němž od malička vyrůstali. Žalovaný pominul, že z pohledu malého dítěte jsou vazby, které si za několik let svého života vytvořilo, jediné, které má. Nelze tvrdit, že tyto vazby nejsou dostatečně pevné jen proto, že trvají jen krátkou dobu; z pohledu stěžovatelů b) a c) jde o celý jejich život. Na druhou stranu je však třeba uznat, že jako státní občané Ruské federace by stěžovatelé

nebyli v tak bezvýhodné situaci, v jaké by se po opuštění České republiky nacházeli v postavení osob bez státní příslušnosti, neboť by jim v zásadě nic nebránilo, aby požádali o vízum či povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Určitou pozornost však bude též třeba věnovat tomu, v jaké situaci by se stěžovatelka a) coby svobodná matka se dvěma malými dětmi ocitla po návratu do Ruska.

(ah)

Opatření obecné povahy: změna původního návrhu v průběhu řízení před soudem

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, <http://nssoud.cz>.

opatření obecné povahy, návrh na zrušení, nahrazení opatření obecné povahy obsahově obdobným opatřením obecné povahy, znemožnění soudního přezkumu, připuštění změny původního návrhu na zrušení, právo na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu

Je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření (§ 95 odst. 2 o. s. ř. použitý přiměřeně podle § 64 s. ř. s). Neučiní-li to, a naopak návrh odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, poruší tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelé (původně navrhovatelé) podali dne 26. 3. 2020 Městskému soudu v Praze návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví (odpůrce) ze dne 18. 3. 2020, o zákazu návštěv osob ve zdravotnických zařízeních (dále též „první mimořádné opatření“), které nově mimo jiné zakázalo přítomnost doprovodu při porodu. Uvedli, že navrhovatelka a) očekává koncem měsíce března narození společného dítěte navrhovatelů, přičemž v důsledku prvního mimořádného opatření bude navrhovateli b) – otci dítěte – znemožněna přítomnost u porodu. Dne 27. 3. 2020 vydalo ministerstvo nové (druhé) mimořádné opatření shodného obsahu, jímž zrušilo a nahradilo první mimořádné opatření. Dne 29. 3. 2020 podali žádost o změnu původního návrhu tak, že nově navrhovali zrušení druhého mimořádného opatření ministerstva. Městský soud v Praze změnu návrhu nepřipustil a návrh na zrušení prvního mimořádného opatření odmítl.

Navrhovatelé podali kasační stížnost, v níž mj. brojili proti tomu, že městský soud neakceptoval změnu návrhu ze dne 29. 3. 2020 a následně rozhodl o odmítnutí návrhu na zrušení prvního mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu v části odmítnutí návrhu na zrušení prvního mimořádného opatření, neboť shledal pochybení v části nepřipuštění změny návrhu.

[...]

III. B. Změna návrhu na zahájení řízení

[...]

[43] Podstatné pro posouzení postupu městského soudu je zhodnotit, zda se městský soud procesně správně vypořádal s podáním stěžovatelů doručeným dne 29. 3. 2020. Stěžovatelé v něm mimo jiné poukazovali na téměř identický obsah obou opatření a na to, že do práv stěžovatelů zasahují stejnou měrou.

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že podle praxe správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namístě odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odkázat lze např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, podle něhož: „Přestože tedy v době podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy byla splněna podmínka řízení spočívající v existenci jeho předmětu, předmět řízení v jeho průběhu odpadl. Nejvyšší správní soud přitom nemůže zrušit napadené opatření obecné povahy, které v mezidobí přijetím ZÚR Středočeského kraje (zaniklo – doplnění provedl NSS) ze zákona. Zároveň zákon neumožňuje soudu, aby o takovém opatření obecné povahy rozhodl deklaratorně v tom smyslu, zda jeho napadená část byla v souladu se zákonem.“ nebo na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 8 Ao 8/2011-129, v němž soud uvedl: „Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v době jeho formální existence a platnosti. Před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ovšem bylo napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno v jiném, shora vymezeném, řízení (zkráceném přezkumném – doplnění provedl NSS). Na základě této skutečnost tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.“

[45] Je tedy zřejmé, že závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl vysloven v situacích, kdy takové opatření bylo zrušeno bez náhrady (ve věci sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci (sp. zn. 8 Ao 6/2010). V posledně uvedeném případě nelze přehlédnout ani časový aspekt obsahové změny, neboť původní a nově vydané opatření obecné povahy dělil dlouhý časový interval více než pět let.

[46] V nyní projednávané věci je však situace odlišná.

[47] Především, první mimořádné opatření nebylo zrušeno bez náhrady.

[48] Obě mimořádná opatření upravují stejný okruh problematiky, navíc, navzdory dílčím formulačním či strukturálním rozdílům, v zásadě shodným způsobem. Výrokem I. prvního mimořádného opatření byly zakázány návštěvy pacientů ve zdravotnických zařízeních, ve kterých se poskytuje lůžková péče, s výjimkou nezletilých pacientů, pacientů s omezenou svéprávností a pacientů v hospicích a dalších pacientů v terminálním stádiu nevyléčitelného onemocnění. V odůvodnění pak bylo uvedeno: „Obsah tohoto mimořádného opatření nově dopadá, oproti mimořádnému opatření ze dne 9. března 2020 (čj. 10519/2020-1/MIN/KAN) krom jiného, i na přítomnost otců při porodech, která se tímto zakazuje.“ Ve druhém mimořádném opatření byl „zákaz přítomnosti otců při porodech“ obsažen ve výroku a formulován takto: „Všem poskytovatelům zdravotních služeb se s účinností od 28. března 2020 nařizuje

zákaz umožnění přítomnosti třetích osob při porodu ve zdravotnickém zařízení, s výjimkou porodu v případě rodičky, která: - je cizinka a potřebuje tlumočení, - má závažné duševní onemocnění, - je neslyšící, nevidomá nebo má jiné závažné zdravotní postižení, a s výjimkou případů, kdy se očekává porod mrtvého plodu.“

[49] Nejen ve vztahu ke stěžovatelům tak obě opatření vyvolávají v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob, byť v případě druhého opatření jsou připuštěny určité, zjevně nepříliš četné, osobní výjimky.

[50] Kromě této obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě oba akty následují v intervalu dnů či maximálně týdnů.

[51] Právní názor vyslovený v usneseních citovaných shora v bodě [44] proto není na nyní rozhodovanou věc aplikovatelný. Není proto třeba ani postupovat cestou rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s.

[52] Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, v souladu s níž, zjednodušeně řečeno, leží zásadní iniciativa v soudním řízení na účastníku řízení. V soudním řádu správním je tato zásada vyjádřena zejména v § 5 s. ř. s. a promítá se i v jeho dalších ustanoveních. Pouze účastník např. rozhodne o tom, zda bude řízení zahájeno (§ 32 s. ř. s.), vymezuje žalobní body (§ 71 s. ř. s.), může nakládat s předmětem řízení např. tím, že vezme návrh zpět [§ 47 písm. a) s. ř. s.] nebo může podávat opravný prostředek – kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.). Mezi projev dispoziční zásady patří i možnost požádat soud o změnu podaného návrhu. Soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu, jak postupovat v případě, kdy účastník žádá soud o změnu návrhu na zahájení řízení. Na tuto procesní situaci je proto třeba za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi uvedené ustanovení aplikoval, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS (obdobně např. v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18).

[53] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. „[ž]alobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení“. Podle § 95 odst. 2 o. s. ř. „[s]oud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.“

[54] Po vydání druhého mimořádného opatření se stěžovatelé zachovali procesně přípustně, pokud se domáhali změny svého návrhu. Účelem požadované změny návrhu ze strany stěžovatelů bylo z procesní opatrnosti zabránit nepříznivému procesnímu následku v situaci, kdy dopady opatření napadeného původním návrhem přes formální zánik prvního mimořádného opatření stále přetrvávaly v podobě druhého mimořádného opatření. V důsledku změny situace po podání původního návrhu stěžovatelé navrhli městskému soudu, aby do přezkumu zahrnul i druhé mimořádné opatření, přičemž procesní předpisy umožňovaly soudu na tuto změnu adekvátně reagovat.

[55] Změnu návrhu městský soud nepřipustil s tím, že výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o dalším opatření obecné povahy vydaném odpůrcem, neboť jediným jeho výsledkem je odmítnutí původního

návrhu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že obecná část tohoto odůvodnění slovně odpovídá zákonné formulaci podmínek připuštění změny návrhu. Na druhou stranu, ve spise městského soudu se nenachází nic, co nemohlo být podkladem pro přezkum druhého mimořádného opatření odpůrce. Obě mimořádná opatření jsou obsahově velmi podobná a argumentace stěžovatelů byla použitelná i pro druhé mimořádné opatření. Stěžovatelé navrhli změnu návrhu krátce po zahájení řízení a v řízení se do té doby nestalo nic, co by městskému soudu bránilo vést řízení o změně návrhu. Nelze ovšem akceptovat úvahu soudu, podle níž jediným výsledkem řízení před městským soudem bylo odmítnutí návrhu, a to bránilo připuštění změny návrhu. Je-li odmítnutí návrhu důsledkem mj. nepřipuštění změny návrhu, nemůže být současně jeho příčinou. Nehledě na to, že právě tomuto „výsledku“ navrhovatelé svým požadavkem na změnu návrhu čelili.

[56] Závěr městského soudu, že původním návrhem stěžovatelé napadli pouze první mimořádné opatření a tím jednoznačně a nezměnitelně vymezili předmět řízení, pak nereflektuje skutečnost, že v době podání původního návrhu stěžovatelé jiné mimořádné opatření napadnout ani nemohli, protože ještě neexistovalo.

[57] Obstat nemůže ani „doporučení“ městského soudu, podle něhož mohli stěžovatelé proti druhému mimořádnému opatření podat samostatný návrh na jeho zrušení. V situaci, kdy byla v době vyhlášeného nouzového stavu mimořádná opatření v poměrně krátkých intervalech rušena a nahrazována novými, by nemuselo být možné dosáhnout meritorního přezkumu žádného takového opatření, protože každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout. Zohlednit je třeba i vliv případného podání nového návrhu na délku řízení. Stěžovatelé dne 26. 3. 2020 řádně zahájili řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pokud by soud změnu návrhu připustil, lze očekávat, že by rozhodl ve věci dříve než v případě pozdějšího podání nového návrhu, protože podle § 56 odst. 1 s. ř. s. „[s]oud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly.“

[58] Podstatné přitom není ani tvrzení odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, že účelem vydávání nových mimořádných opatření nebylo blokovat jejich případný přezkum. Stěžejní pro posouzení věci bylo, že k tomuto nahrazování docházelo v rychlém sledu obsahově srovnatelnými opatřeními.

[59] Z výše uvedeného je zřejmé, že první mimořádné opatření odpůrce bylo nahrazeno obsahově obdobným druhým opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření. Nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního mimořádného opatření představuje za této situace porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv stěžovatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“. [...] problematika přítomnosti otce u porodu

souvisí s ústavně zaručenou ochranou rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny.

[60] Přezkum na sebe navazujících aktů veřejné moci v situaci, kdy byla zachována jejich kontinuita, umožnil v minulosti i Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 v jehož části IV. Ústavní soud připustil možnost rozšíření přezkumu cenových výměrů v případě jejich formální změny, ale při zachování praktické totožnosti obsahů. Stejně tak ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004 nálezem ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, č. 227/2005 Sb., Ústavní soud umožnil v témže řízení přezkum obecně závazné vyhlášky, která byla vydána až po podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předchozí obecně závazné vyhlášky.

[61] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v uvedených řízeních přezkoumával Ústavní soud právní akty mající charakter právního předpisu, a nikoliv opatření obecné povahy, to je však dáno rozdílnou pravomocí správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé a nevylučuje to možnost použití základních myšlenkových východisek i na nyní souzenou věc.

[62] Nejvyšší správní soud tento právní názor zastává i při vědomí, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno koncentrační zásadou, v jejímž důsledku podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. nelze po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tento návrh rozšiřovat. Je totiž třeba mimo jiné zohlednit i specifika zde souzené věci, tedy důvody vedoucí stěžovatele k podání návrhu na změnu původního návrhu na druhé mimořádné opatření. V době podání původního návrhu totiž stěžovatelům nemohlo být známo, že dojde k nahrazení jimi napadeného mimořádného opatření novým mimořádným opatřením, a bez vlastního zavinění tedy nemohli již v původním návrhu uvést skutečnosti obsažené následně v žádosti o změnu návrhu. Takový případ je třeba důsledně odlišovat od situace, kdy by navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy např. opomněl do návrhu zahrnout něco, co mu v době jeho podání již bylo známo. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že jím prezentovaný právní názor neznamená obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.

[63] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že o návrhu stěžovatelů městský soud rozhodoval v době vyhlášení nouzového stavu, a tedy za nestandardních podmínek. I v takové situaci je třeba dbát na to, aby byla v soudních řízeních chráněna práva účastníků a v maximální míře zachováno jejich právo na spravedlivý proces, zejména pak je třeba chránit práva účastníků řízení v situaci, kdy tvrdí zásah do některého z ústavně zaručených práv a svobod tak, jako ve zde souzené věci (právo na soukromý a rodinný život). V takovém případě je nutné, aby soud volil šetrný výklad hmotněprávních i procesních norem ve snaze zabránit odepření spravedlnosti.

[64] Městský soud navíc o nepřipuštění změny návrhu nerozhodl samostatným rozhodnutím ani výrokem napadeného usnesení, jak ukládá § 95 odst. 2 o. s. ř., a s procesním návrhem stěžovatelů se vypořádal pouze v odůvodnění usnesení.

[...]

(mš)

Evidence obyvatel: změna místa trvalého pobytu; osobní předložení občanského průkazu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2020, č. j. 4 As 432/2019-58, www.nsoud.cz

místo trvalého bydliště, občanský průkaz, datová schránka, ověření totožnosti osoby

Osobní předložení občanského průkazu při oznamování změny místa trvalého pobytu (§ 10 odst. 7 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel) nelze nahradit ověřením totožnosti prostřednictvím elektronického podpisu na podání zaslaném datovou schránkou.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný nezaevidoval elektronicky (prostřednictvím datové schránky) ohlášenou změnu místa trvalého pobytu ke dni jejího ohlášení, ani nezažádal příslušné správní řízení o nezaevidování této změny.

Městský soud v Praze žalobě vyhověl, přičemž své odůvodnění opřel zejména o smysl existence datových schránek (konstatoval, že komunikace prostřednictvím nich představuje dostatečnou formu ověření totožnosti příslušné osoby). Dále uvedl, že povinnost prokázat se občanským průkazem slouží pouze k ověření totožnosti, což však lze stejně efektivně provést i prostřednictvím datové schránky. Proto není nutné trvat ani na vlastnoručním podpisu na přihlašovacím lístku, ani na prokázání totožnosti předložením občanského průkazu. V této souvislosti rovněž poukázal i na možnost ohlásit změnu místa trvalého pobytu prostřednictvím zmocnění.

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

Z odůvodnění rozsudku:

[14] Nejvyšší správní soud sdílí právní názor stěžovatele, podle něhož **při ohlášení změny trvalého pobytu není možné nahradit osobní prokázání se občanským průkazem elektronickým podpisem v rámci komunikace prostřednictvím datové schránky.** V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na záměr zákonodárce, který je zřejmý z důvodové zprávy k § 10 a 11 zákona o evidenci obyvatel. V ní se uvádí, že: „*se v těchto ustanoveních upravuje postup ohlašovy v případě hlášené změny místa trvalého pobytu. Účelem takto upraveného postupu je vytvoření účinného mechanismu kontroly, jehož prostřednictvím budou eliminovány případy zneužití neplatného údaje o trvalém pobytu v období, než bude občanovi vydán nový občanský průkaz s aktuálním*

a pravdivým údajem o trvalém pobytu. Ve zvláštních případech, kdy se obyvatel z různých důvodů nemůže sám k pobytu přihlásit, je zákonem umožněno, aby tento úkon za něj provedla oprávněná osoba.“ Přestože právní úprava prošla od jejího přijetí řadou novelizací, uvedených ustanovení se tyto změny významným způsobem nedotkly. Důvodovou zprávu je proto nutné stále považovat za relevantní z hlediska pochopení úmyslů zákonodárce ve vztahu k nim.

[15] Z výše uvedeného je zcela evidentní, že **zákonodárce nepovažoval povinnost předložit platný občanský průkaz jen za prostředek k prokázání totožnosti, nýbrž i za způsob, jak minimalizovat riziko zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu v období do vydání nového občanského průkazu.** Toho je dosaženo postupem podle § 10 odst. 7 zákona o evidenci obyvatel, tedy ustřižením rohu dosavadního občanského průkazu po jeho předložení. Nejvyšší správní soud přitom toto ustanovení považuje za schopné uvedeného cíle dosáhnout. Občanský průkaz s ustřiženým rohem totiž při běžném právním styku vede subjekty, jimž je předkládán, ke zvýšené obezřetnosti, čímž snižuje riziko jeho zneužití. Držitel takového občanského průkazu je zároveň motivován k tomu, aby urychleně zažádal o vydání nového občanského průkazu. Povinnost osobně se dostavit na obecní úřad při změně trvalého pobytu pak rozhodně nelze považovat za neúměrně obtěžující a s ohledem na její výše uvedený smysl ani za zbytečnou.

[16] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené nemůže souhlasit s argumentací městského soudu, že prokázání se občanským průkazem je pouze prostředkem ověření totožnosti občana, a tudíž i nahraditelné ověřením totožnosti prostřednictvím systému datových schránek. (...) S městským soudem je sice nutné souhlasit v tom, že s ohledem na možnost ohlášení změny trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce není aktuální právní úprava schopna riziko zneužití nesprávného údaje zcela eliminovat. Nicméně ustanovení § 10 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel k řádnému zmocnění vyžaduje speciální plnou moc s úředně ověřenými podpisy. (...) Z důvodové zprávy k zákonu o evidenci obyvatel navíc vyplývá, že tento postup má být považován spíše za výjimečný. (...)

[17] Dále je nutné zdůraznit, že požadavek na předložení občanského průkazu je při změně trvalého pobytu v § 10 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel zakotven zcela jednoznačně. Doslovný výklad tohoto ustanovení je přitom zcela v souladu s jeho účelem, jímž je kromě prokázání totožnosti i omezení rizika zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu ve stávajícím občanském průkazu. (...)

(mg)

Právo na informace: veřejný zájem; zveřejnění poskytnuté informace; role „společenského hlídačského psa“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 AS 88/2019-29, www.nsoud.cz

právo na informace, platový nález, vyplacené veřejné prostředky, veřejní činitelé

I. Při posuzování veřejného zájmu na poskytnutí informace o příjemci veřejných prostředků dle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném

přístupu k informacím (po vydání tzv. platového nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16), musí povinný subjekt určit podle postavení dotčené osoby, jakou míru osvědčení takového veřejného zájmu bude požadovat po žadateli o informace. Pro zjevnost jeho existence je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a finanční ohodnocení) dotčená osoba má.

II. Avizovaný záměr žadatele o informace zveřejnit poskytnuté informace na veřejně přístupném úložišti dat, který umožní široké veřejnosti o těchto informacích vést diskusi, je dostatečný pro splnění podmínky přispět těmito informacemi k diskusi o věcech veřejného zájmu; postačuje totiž pouze racionální potenciál vzniku či rozvoje veřejné diskuse. Zároveň nelze trvat na tom, aby žadatel takto získané informace sám přímo explicitně hodnotil či analyzoval; jejich zveřejnění je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou.

III. Roli tzv. „společenského hlídacího psa“ mohou splňovat nejen profesionální novináři, ale také neziskové organizace či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování ve veřejné správě nebo též jednotlivci, kteří do veřejného prostoru kvalifikovaným způsobem vnášejí informace o fungování veřejné sféry. Podmínkou je, aby žadatel tyto informace nepožadoval pro svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi seznamoval veřejnost.

Rozhodnutím vedoucího Kanceláře prezidenta republiky bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky ve věci žádosti o poskytnutí informace o výši veškerých vyplacených finančních prostředků (včetně osobního ohodnocení a příplatků, odměn, jiných příjmů a benefitů spojených s výkonem funkce), zdůvodnění mimořádné odměny a počtu odpracovaných měsíců, a to u osob na pozici vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, zástupce vedoucího Kanceláře – ředitele sekce a ředitelů sekce administrativní, sekce sekretariátu prezidenta republiky, odboru tiskového a tiskového mluvčího prezidenta republiky, zahraničního odboru a odboru legislativy a práva, to vše v letech 2016 a 2017.

Stěžovatelka napadla rozhodnutí Kanceláře prezidenta republiky u Městského soudu v Praze žalobou. Ten ovšem žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že by poskytnutím požadované informace bylo nepřiměřeně zasaženo do osobnostních práv osob, jichž se žádost o informace týká. V této souvislosti rovněž uvedl, že stěžovatelka nedoložila, že by v případě její žádosti byl veřejný zájem na poskytnutí informací vyšší než právo dotčených osob na ochranu jejich soukromí. Městský soud dále argumentoval tím, že stěžovatelka nedoložila, že by poskytnutím informace mohla přispět k veřejné diskusi o věcech veřejného zájmu, neboť pouhé zveřejnění požadovaných informací na webových stránkách dle jeho názoru nemůže splnit tento účel. Mimo to městský soud ve svém rozsudku zpochybnil, že by stěžovatelka plnila funkci tzv. "společenského hlídacího psa." V případě argumentu stěžovatelky, že řada ústředních orgánů státní správy i soudní soustavy jí požadované informace poskytla, městský soud uvedl, že tato okolnost nemůže mít na posuzování projednávané věci jakýkoliv vliv.

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

Z odůvodnění rozsudku:

(...)

III.2 Právní úprava a dosavadní judikatura

[21] Dlouhý a komplikovaný vývoj judikatury správních soudů k otázce poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků dle § 8b informačního zákona byl, až do okamžiku vydání platového nálezu Ústavního soudu, uzavřen a sjednocen závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. (...)

[22] Na tyto závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ovšem kriticky reagoval Ústavní soud v tzv. platovém nálezu (tj. nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS).

[23] Po vydání citovaného platového nálezu již Nejvyšší správní soud rozhodoval v řadě případů o otázce poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků ve smyslu § 8b informačního zákona. (...) V žádné z věcí doposud přezkoumávaných Nejvyšším správním soudem ještě nebyl povinným subjektem (či následně správním soudem) proveden Ústavním soudem požadovaný test proporcionality, jak jej nastínil právě v platovém nálezu; Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí v těchto věcech zpravidla rušil a vracel k provedení předmětného testu. (...) Nejvyšší správní soud tedy hned úvodem poukazuje na to, že platový nález ve své nejnovější judikatuře respektuje a po povinných subjektech (na rozdíl od své dřívější rozhodovací praxe) požaduje, aby v každém jednotlivém případě individuálně prováděly Ústavním soudem nastíněný modifikovaný test proporcionality a skrze něj poměřovaly dvě proti sobě v kolizi stojící základní práva garantovaná Listinou.

[24] Zároveň však Nejvyšší správní soud nemůže přehlédnout, že **Ústavní soud v platovém nálezu pouze obecně předestřel čtyři podmínky** [tj. 1) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, 2) informace samotná se týká veřejného zájmu, 3) žadatel plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“, 4) informace existuje a je dostupná], které musejí být posuzovány, jejichž kumulativní splnění svědčí o přednosti práva na přístup k informacím před právem na ochranu soukromí dotčené osoby, čili umožňuje poskytnutí požadované informace. **Ústavní soud však již v platovém nálezu (ani své pozdější judikatuře) tato výše zmíněná kritéria sám blíže nerozvádí a taktéž nikterak necharakterizuje pojmy v nich obsažené** (např. plnění úkolů či poslání dozoru veřejnosti nebo tzv. „společenský hlídačský pes“), byť při jejich formulaci zjevně vychází (a tedy nepřímou odkazuje) na rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, bod 168. Bližší interpretace těchto podmínek je ovšem ponechána na povinných subjektech, resp. následném soudním přezkumu prováděném správními soudy. **Je na Nejvyšším správním soudu** jako vrcholném soudním orgánu zajišťujícím jednotu rozhodování ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, **aby alespoň**

v obecných rysech blíže stanovil konkrétnější úvahová východiska, resp. jejich mantinely, z nichž je třeba při provádění takto modifikovaného testu **proporcionality vycházet**; takový přístup přitom není nerespektováním či relativizováním nálezu Ústavního soudu, neboť jej pouze dále rozvádí a naplňuje, a to při zachování respektu k jeho esenciální myšlence.

III.3 Veřejný zájem na poskytnutí informace

[25] Prvním kritériem k posuzování v rámci daného testu proporcionality jsou spolu vzájemně související podmínky týkající se otázky veřejného zájmu [tj. 1) aby účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu a 2) aby se tato informace sama týkala veřejného zájmu]. Nejvyšší správní soud předně obecně konstatuje, že splnění podmínky druhé bude většinou znamenat i naplnění (i když tomu tak zdaleka nemusí být vždy) té první; pouze pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu, pak může být žadatelem vyžadována za účelem přispět s ní právě k diskusi o věcech veřejného zájmu. Zároveň však také obráceně platí, že pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu a žadatel plausibilně tvrdí, že s ní hodlá nějakým způsobem přispět k veřejné diskusi (získanou informaci chce např. zveřejnit třetím osobám k dalšímu posouzení, komentování či statistickému porovnání s jinými relevantními informacemi, nebo ji hodlá sám analyzovat a vzešlé výstupy sdělit veřejnosti), bude většinou (tj. ne nezbytně vždy) splněna také podmínka účelu vyžádání informace. **Posouzení povahy samotné informace a toho, k čemu má být využita, zpravidla bude třeba provádět společně a uvážit, zda žadatel s touto informací hodlá přispět k veřejné diskusi a nedomáhá se jí například pouze ze soukromých důvodů, aby tak poškodil či diskreditoval dotčenou osobu nebo si s ní skrze zneužití tohoto práva vyřizoval vlastní spory osobního charakteru (podmínka první).** Není již však na místě zkoumat, natož chtít po žadateli, aby sám prokázal, zda poskytnutá informace skutečně následně vzbudí žadatelem avizovanou veřejnou diskusi; relevantní pouze je, zda ji žadatel v podobě k tomu podle běžných zkušeností způsobilé hodlá veřejnosti k diskusi předložit a tím i potenciálně umožnit.

[26] K existenci veřejného zájmu na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků pak Nejvyšší správní soud považuje za stále relevantní a nezpochybněné své dříve k této otázce formulované argumenty (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, zejm. body 66 až 71).

[27] Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že existuje velmi zřejmý a přirozený důležitý veřejný zájem na tom, aby veřejná sféra byla co možná nejvíce transparentní. Je totiž oprávněný požadavek veřejnosti jakožto neurčité množiny adresátů mocenského působení veřejné správy mít přehled a dostatečné množství relevantních informací o tom, jak veřejná správa funguje; co dělá, jaké a na co vynaložené finanční prostředky (získané z velké části právě od veřejnosti skrze její daňovou povinnost) stojí a zda jsou tyto náklady na její provoz přiměřené a rozumně odpovídající výstupům jejich příjemců. Jako prevence před korupcí a zneužitím moci je tedy legitimní, aby se veřejnost zajímala, zda se finanční zdroje distribují uvnitř veřejné správy

férovým způsobem na základě určitých racionálních a předvídatelných kritérií, a zda není nikdo svévolně obohacován či naopak neoprávněně znevýhodňován.

[28] Nejvyšší správní soud má za to, že tento výše deklarovaný veřejný zájem na poskytování informací dle § 8b informačního zákona je dán v případě všech příjemců veřejných prostředků. (...) **Pro zjevnost existence veřejného zájmu na poskytnutí informace o vyplacených veřejných prostředcích je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy** (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a patřičné finanční ohodnocení) **dotčená osoba má.** V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech zcela „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) **je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl rozumné důvody, pro něž by měl právě v dané konkrétní situaci existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti.** Po žadateli o informace však jako podmínku jejich sdělení nelze požadovat osvědčení veřejného zájmu způsobem, který je nepřiměřený (až diskvalifikační) vzhledem k možnostem běžného jednotlivce v prostředí moderního státu a společnosti získat si „předem“ dostatečně silný vhléd do otázky, o niž se v souvislosti se svou žádostí zajímá; to by naopak bylo neproporcionální oslabení jeho práva na informace. **Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry, neboť čím větší kompetence (ať už v organizaci a metodickém vedení podřízených, v hospodaření s veřejnými finančními prostředky či v čemkoli jiném) tato osoba má, tím přirozenější a zjevnější je bez konkrétního zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole.**

III.4 Povaha žadatele o informace

[30] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že požadavek specifické povahy žadatele o informaci (třetí podmínka) zásadně souvisí s výše posuzovaným kritériem veřejného zájmu; úkoly či posláním dozoru veřejnosti vykonává či tzv. „**společenským hlídacím psem**“ je totiž v kontextu nyní projednávaného případu **ten, kdo se zajímá o informace týkající se veřejného zájmu** (druhá podmínka) a svou činností **spočívající ve vyžadování těchto informací za účelem kvalifikovaně s nimi přispět k veřejné diskusi** (první podmínka) **naplňuje veřejný zájem na transparentnosti veřejné sféry.** Jak ostatně naznačil sám Ústavní soud rekapitulací závěrů ESLP, nemusí se v případě tzv. „společenského hlídacího psa“ zdaleka jednat pouze o profesionální novináře, nýbrž také o neziskové organizace či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování v rámci veřejné správy nebo **tuto roli mohou naplňovat i jednotlivci** (např. nejrůznější političtí aktivisté, blogeri či jinak se o veřejné záležitosti zajímající lidé), **kterí relativně koncentrovaně** (ať už v dlouhodobějším časovém horizontu nebo v širším záběru „hlídaných“ povinných subjektů) **do veřejného prostoru jakýmkoli kvalifikovaným způsobem vnášejí informace či názory ohledně fungování veřejného života, díky čemuž o nich může být zahájena a vedena diskuse, případně se s nimi**

širší veřejnost alespoň může seznámit. Podmínkou pro naplnění role tzv. „společenského hlídacího psa“ tedy je, aby si žadatel jemu dříve poskytnuté informace (zde o příjemcích veřejných prostředků) nenechával výlučně pro sebe a svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi veřejně „pracoval“ (typicky s nimi seznamoval veřejnost, komentoval je apod.). Prezentování těchto informací veřejnosti by na jednu stranu nemělo být zcela nahodilé, naprosto nesystematické a výhradně sporadické. Zároveň je však třeba zdůraznit, že nelze trvat na tom, aby žadatel takto získané informace nutně sám přímo explicitně hodnotil, analyzoval či metodologicky dále zpracovával; jejich pouhé zveřejňování, zvláště má-li systematictější povahu, je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou. Již jen tato činnost (způsob nakládání s poskytnutou informací) naplňuje dikci Ústavním soudem citovaného rozhodnutí ESLP, neboť tím žadatel vykonává „svoji nepostradatelnou roli veřejného ‚hlídacího psa‘ (spocívající) v rozšiřování informací o věcech veřejného zájmu“, což má „významný dopad na řádné fungování demokratické společnosti.“

III.5 Žádost stěžovatelky o informace

[32] Pokud stěžovatelka ve své argumentaci odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015-68. (...) Městský soud v odkazovaném rozsudku důvodně shledal vysoký veřejný zájem na poskytnutí informace o příjmech vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Správně totiž zohlednil, že se jedná o příjem osoby stojící v čele úřadu, který zajišťuje obstarávání věcí spojených s rozsáhlými ústavními a zákonnými pravomocemi prezidenta republiky; kancléř je navíc přímo podřízen prezidentu republiky a jedná se tak o funkci, která je ve veřejné službě na jednom z vrcholů. Jako takový je kancléř osobou, jež je přirozeně předmětem veřejného zájmu. Jestliže Nejvyšší správní soud výše dospěl k závěru, že v případě těch nejvyšších představitelů veřejné sféry je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech bez potřeby detailnějšího zkoumání přirozeně seznatelný, má za to, že dané dopadá právě na nyní projednávanou věc. Všechny subjekty dotčené stěžovatelčinou žádostí o informace (tj. nejen vedoucího Kanceláře prezidenta republiky – byť u něj je existence veřejného zájmu nejzřejmější, ale také zástupce vedoucího Kanceláře a ředitele sekcí) lze považovat za součást „nejvyššího managementu“ veřejné sféry, neboť řídí servisní organizaci prezidenta republiky, tedy hlavy státu a (spolu s vládou) jednoho ze dvou vrcholných orgánů moci výkonné.

[33] Názor městského soudu, že stěžovatelka nikterak nedoložila, že by v případě její žádosti byl veřejný zájem na poskytnutí informací převažující nad právem dotčených osob na ochranu jejich soukromí (pročež byla její žádost důvodně zamítnuta), je nesprávný. Předně, **povinný subjekt** (následně při soudním přezkumu případně správní soud) **má** jakožto jednu z podmínek poskytnutí informace, tedy jako jedno z kritérií pro převážení nad ochranou soukromí dotčených osob, **posuzovat, zda existuje veřejný zájem na sdělení požadované informace** (resp. zdali je tato informace ve veřejném zájmu a účelem jejího vyžádání je přispět k veřejné diskusi). **Není však vůbec na místě v tomto kroku jakkoli poměřovat veřejný zájem**

na poskytnutí informace s právem na ochranu soukromí dotčené osoby, neboť právě vyvažování těchto v kolizi stojících ústavně garantovaných práv je číněno komplexním posouzením všech čtyř v platovém nálezu stanovených podmínek jako celku. Nejvyšší správní soud připomíná již vyřčené, že existence tohoto veřejného zájmu na sdělení informace musí být v souvislosti se žádostí patrná (typicky proto, že plyne z důvodů žádosti či dalších okolností); v případě nejvyšších představitelů veřejné sféry, jako je tomu v projednávaném případě, bude existence veřejného zájmu zpravidla bez obtíží seznatelná již jen s ohledem na povahu jejich funkce.

[34] Přisvědčit lze taktéž kasační námitce stěžovatelky, že městský soud nesprávně označil mechanismy stanovené zákonem o střetu zájmů za dostatečné, a tedy poskytnutí požadované informace v režimu informačního zákona za nikoli nezbytné pro dosažení kontroly transparentnosti veřejné správy. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na stále relevantní posouzení vztahu těchto dvou právních předpisů učiněné v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, body 49 až 51. (...)

[35] Stěžovatelka brojí taktéž proti tomu, že městský soud její záměr uveřejnit poskytnuté informace na svých internetových stránkách (www.platytopuredniku.cz) nepovažoval za naplnění požadovaného účelu přispění k diskusi o otázkách veřejného zájmu. (...) Jak již bylo uvedeno, **pouhé kvalifikované zveřejnění této informace na relevantním veřejně přístupném uložišti dat umožňuje široké veřejnosti o těchto informacích vést diskusi, hodnotit je a poměřovat; dostatečný je přitom pouze racionální potenciál vzniku či rozvoje takové veřejné diskuse.**

[36] Nejvyšší správní soud nemůže aprobovat ani názor městského soudu, že stěžovatelkou zamýšlené zpřístupnění jí poskytnutých informací na webových stránkách je neoprávněným zásahem do soukromí dotčených osob. Předně je třeba uvést, že informace (o platech příjemců veřejných prostředků) jsou obecně žadateli poskytnuty pouze a právě tehdy, pokud zájem na jejich zveřejnění převáží nad zájmem na ochranu soukromí dotčených osob; právě k tomuto poměřování slouží Ústavním soudem požadovaný test proporcionality. Aby vůbec k jejich zveřejnění (byť nejprve konkrétní osobě) došlo, musí žadatel danou informaci požadovat mimo jiné za účelem přispění s ní k veřejné diskusi; naplnění této podmínky přitom nutně vyžaduje následné uveřejnění získané informace, neboť jedině tak o jejím obsahu může veřejnost případnou diskusi zahájit. Lze proto za relevantní označit řečnickou otázku stěžovatelky, jak jinak by mohla plnit roli tzv. „společenského hlídačského psa“, pokud by si požadované informace měla (z důvodu městským soudem akcentované ochrany soukromí dotčených osob) nechávat pouze pro sebe a neinformovat o nich veřejnost. Z logiky odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá absurdní závěr, že zveřejňování poskytnutých informací veřejnosti je sice na jednu stranu nezbytné pro naplnění podmínky specifické povahy žadatele a účelu vyžádání informací, ovšem zároveň se stává diskvalifikačním důvodem s ohledem na nadměrný zásah do soukromé sféry dotčených osob.

[37] Nadto Nejvyšší správní soud upozorňuje, že se zveřejněním

(konkrétnímu žadateli) poskytnuté informace počítá § 5 odst. 3 daného zákona, dle něž do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost musí povinný subjekt takovou informaci zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. (...) Stejně tak již Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud není skupina údajů, které dotčenou osobu identifikují, potřebná z hlediska naplnění účelu § 5 odst. 3 informačního zákona, je při zveřejňování již poskytnuté informace způsobem umožňujícím dálkový přístup „úplná či částečná anonymizace odůvodněna právě tehdy, pokud by jinak došlo k neodůvodněnému a nepřipustnému zveřejnění osobních údajů“ (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2019, čj. 9 As 242/2019-47).

[38] Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že stěžovatelka ve své žádosti nepožaduje sdělení informace o platech konkrétních fyzických osob (jež by identifikovala jejich osobními údaji), nýbrž si žádá sdělení platu osob určených pouze konkrétní, jimi zastávanou funkci ve veřejné sféře; není proto ani žádný důvod, aby žalovaná identifikační údaje těchto osob ve smyslu § 8b odst. 3 informačního zákona uváděla v rámci samotného poskytnutí informace stěžovatelce, natož v rámci následného zveřejnění této informace postupem dle § 5 odst. 3 informačního zákona. Nejvyšší správní soud samozřejmě reflektuje skutečnost, že v případě některých zcela individuálně určených pozic (jako jsou právě pracovní místa dotčených osob v nyní projednávaném případě) je možné si jejího představitele ztotožnit s konkrétní fyzickou osobou; zjevnost propojení těchto údajů však s postupem času výrazně klesá. Stěžovatelka přitom na webových stránkách nikde neuvádí spojení jména konkrétní osoby a její příjem v rozhodném čase, nýbrž veškeré údaje o vyplacených veřejných prostředcích eviduje pouze obecně ve vztahu k dané pozici. V dlouhodobém časovém horizontu tak stěžovatelkou zveřejňované informace spíše nabízejí srovnání vývoje výše a struktury příjmů dané pozice (což je z webových stránek zjevné bez dalšího), než přímo informaci o platu konkrétní dotčené osoby; takovou informaci je totiž veřejnost schopna seznat pouze ve spojení s dalšími údaji (která osoba v jakém roce zastávala danou pozici), což však již stěžovatelka na webových stránkách sama neuvádí. Záměr stěžovatelky zveřejnit požadované informace takovýmto způsobem proto nemůže představovat důvod pro jejich neposkytnutí.

[39] Nesprávný je také názor městského soudu, že stěžovatelka neplní funkci tzv. „společenského hlídačského psa“, neboť jako jediný důvod poskytnutí požadovaných informací uvedla jejich plánované zveřejnění na svých webových stránkách, což podle něj samo o sobě nepostačuje (podobný důvod jako u shledaného nenaplnění účelu vyžadování informací). Městský soud též vytýkal stěžovatelce neprokázání, že se předmětnou problematikou blíže zabývá a že skutečně provádí analýzy získaných informací. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka již ve své žádosti o informace, jakož i v odvolání a podané žalobě opakovaně uváděla, že provozuje web www.platyuredniku.cz, který v těchto podáních charakterizovala; sdělila přitom, že právě na něm mají být požadované informace zveřejněny. (...) Předmětný web pak mapuje například následující instituce: Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, předseda vlády, Úřad vlády, všechna ministerstva, Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, oba vrchní soudy, Nejvyšší státní zastupitelství, obě vrchní státní zastupitelství, Česká národní banka, Generální ředitelství cel, Bezpečnostní

informační služba, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, všechny ostatní ústřední orgány státní správy a mnohé další. V případě každé instituce je většinou uveden jeho nejvyšší představitel (případně více osob podílejících se na jejím řízení), a to s následující strukturou informací: plat, náhrady či odměny a nefinanční bonusy za kalendářní rok, celkový roční hrubý příjem bez nefinančních bonusů za rok, počet odpracovaných měsíců a vizualizace koláčového grafu vyjadřující poměr platu a nenárokových požitků, to vše strukturovaně a graficky přehledně zobrazeno za všechna období (roky), kdy tato informace byla stěžovatelce poskytnuta. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že za této situace je posouzení městského soudu stojící na pochybnosti, zda se stěžovatelka problematikou svobodného přístupu k informacím vůbec nějak zabývá a provádí analýzy získaných dat, zcela nesprávné a neobhajitelné. Aprobovat nelze ani jeho názor, že pouhé zveřejňování poskytnutých informací na webových stránkách nemůže být dostatečné pro naplnění role tzv. „společenského hlídačského psa“. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné patřičně reflektovat, jakým způsobem jsou tyto informace zveřejňovány; v případě stěžovatelky se tak děje na webu věnujícímu se výhradně této problematice, s ojediněle širokým záběrem dožadovaných institucí (celkem 52 stěžovatelkou zvolených nejvýznamnějších orgánů veřejné správy), dlouhodobě (např. právě v případě vedoucího žalované byly požadované informace naposledy sděleny, a tedy již vyžadovány, v roce 2014), přičemž všechna data jsou zpracována systematicky, umožňující vzájemné srovnání s dřívějšími údaji. Takovýto způsob zveřejňování poskytnutých informací, který v sobě zahrnuje taktéž jejich dílčí zpracování a efektivní prezentaci, je svého druhu ukázkovým případem plnění funkce tzv. „společenského hlídačského psa“.

III.6 Shrnutí

[40] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že Ústavní soud neshledal v platovém nálezů ustanovení § 8b informačního zákona protiústavním, pouze stanovil/vyslovil, že je třeba v každém individuálním případě jím předestřeným testem proporcionality poměřovat, zdali je v té které věci namístě požadovanou informaci o příjemci veřejných prostředků sdělit. Tato teze však nutně předpokládá, že mohou (v závislosti na jednotlivých skutkových stavech) nastat obě situace, tedy že někdy dostane přednost ochrana soukromí dotčených osob, jindy však převáží právo na svobodný přístup k informacím o činnosti, resp. financování, veřejné správy. **Nejvyšší správní soud považuje nyní projednávaný případ za téměř modelovou či „učebnicovou“ situaci, kdy by (nutno zdůraznit plně v souladu s platovým nálesem Ústavního soudu) mělo převážet právo na poskytnutí informací.** Žadatelkou je totiž osoba provozující webové stránky, na kterých dlouhodobě (nejméně od roku 2014), kvalifikovaně (strukturovaně, systematicky a přehledně) shromažďuje informace o příjmech nejvyšších představitelů velmi široké škály veřejných institucí; nejsou náznaky, že by tak činila ze soukromých pohnutek nesouvisejících s otázkami veřejného zájmu. Dotčenými osobami jsou nejvyšší představitelé Kanceláře prezidenta republiky, kteří zajišťují výkon ústavních pravomocí prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by v nyní projednávaném případě akceptoval závěry městského soudu,

že stěžovatelka neplní roli tzv. „společenského hlídacího psa“ a na zveřejnění požadovaných informací není veřejný zájem, pak by připustil realizaci testu proporcionality, jehož podobu nastínil platový nález, takovým způsobem, že samotný § 8b informačního zákona by se stal fakticky vyprázdněným; ve svém důsledku by tak mohl být vykládán protiústavně, pakliže by skrze extrémně restriktivně interpretované podmínky nebylo téměř možné takové informace získat.

(mg)