

# 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.<sup>1)</sup>

### ÚSTAVNÍ SOUD

#### **Výrok prezidenta republiky z pohledu odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup**

Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. IV. ÚS 3076/20, [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz).

*výrok prezidenta republiky, výkon funkce prezidenta republiky, nesprávný úřední postup, zásah do osobní cti, veřejná omluva*

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85 bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85 se ruší.**

#### *Předmět řízení*

Spor před obecnými soudy se vedl o to, zda je Ministerstvo financí (dále jen „stěžovatelka“) povinno se vedlejšímu účastníkovi omluvit za následující výrok, který pronesl prezident republiky dne 16. listopadu 2017 v televizním pořadu Týden s prezidentem: „Zdeněk Šarapatka je člověk, který kdysi pracoval, teď nevím, jestli v Lidovém domě nebo Úřadu vlády, už je to hrozně dávno, ale vím, že jsem ho vyhodil pro neschopnost.“ Během soudního řízení vyšlo najevo, že se jedná o výrok nepravdivý. Z dokazování totiž vyplynulo, že k rozvázání pracovního poměru došlo dohodou, kterou strany uzavřely poté, co se vedlejší účastník obrátil na vedoucího Úřadu vlády s dopisem, v němž mu navrhl tento způsob

---

<sup>1)</sup> Není-li uvedeno jinak, zvýraznění v textu provedli autoři.

ukončení pracovního poměru. Výrok proto představoval zásah do osobní cti vedlejšího účastníka.

## *V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti*

### *V. B. 1. Obecná ústavněprávní východiska*

23. Smyslem čl. 54 odst. 3 Ústavy, podle něhož není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný, je ochrana úřadu prezidentu republiky a jeho nerušeného výkonu. Neodpovědnost prezidenta republiky je omezena na výkon jeho funkce, a proto na jednání prezidenta, které není výkonem jeho funkce, čl. 54 odst. 3 Ústavy nedopadá. (...).

24. Neodpovědnost prezidenta republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy pokrývá i oblast právní odpovědnosti. Podmnožinou této právní odpovědnosti je odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu jeho funkce porušením právních předpisů. Za takovou škodu prezident neodpovídá, což ovšem nepřekáží tomu, aby za ni za splnění dalších podmínek nesl odpovědnost stát. (...).

25. Pojem „nesprávný úřední postup“ není v Listině definován. Ústavní soud nicméně konstatuje, že pod něj spadá i porušení právních norem, které dopadají na informování veřejnosti soudy, jinými státními orgány a orgány veřejné správy o jejich činnosti. Podle čl. 17 odst. 5 věty první Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Listina tedy pojímá informování o činnosti zmíněných orgánů za integrální součást jejich úkolů. Je přitom zřejmé, že i při poskytování informací veřejnosti mohou orgány veřejné moci porušit celou řadu práv jednotlivců, včetně práv základních, např. práva na zachování osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména (čl. 10 odst. 1 Listiny) či práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života (čl. 10 odst. 2 Listiny). Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za vrchnostenské a úřední jednání, kterým státní orgány přímo zasahují do základních práv jednotlivce [náleze ze dne 17. 6. 2008 sp. zn. II. ÚS 590/08 (N 108/49 SbNU 567), bod 31.]. **Protože i při informování veřejnosti orgány veřejné moci o jejich činnosti může dojít k porušení práv a ke vzniku újmy, spadají i nezákonnosti při takovém informování, které jednotlivci způsobily škodu, pod nesprávný úřední postup podle čl. 36 odst. 3 Listiny.** Souladný s čl. 36 odst. 3 Listiny je takový výklad zákona č. 82/1998 Sb., podle něhož nezákonnost při poskytování informací nebo zveřejňování zpráv orgánem veřejné moci je nesprávným úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. [viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016 sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 (č. 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek)]. O své činnosti mohou státní orgány veřejnost informovat i v diskusním televizním pořadu, jehož se účastní osoba reprezentující státní orgán a která zde tyto informace prezentuje. Čl. 36 odst. 3 Listiny konvenuje i závěr, že **výroky, které byly proneseny představitelem státního orgánu v diskusním pořadu a které se týkají činnosti tohoto orgánu, mohou představovat nesprávný úřední postup při výkonu veřejné moci a mohou**

**založit odpovědnost státu** podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (srov. zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, bod 31.).

26. Pravidla pro informování veřejnosti orgány veřejné moci jsou v jednotlivých předpisech upravena rozdílnou mírou podrobnosti. Pro určité oblasti je stanovena v zákoně podrobná právní úprava (...). Jinde je zákonem oprávnění informovat veřejnost upraveno jen v základu (...). Existují i oblasti poskytování informací státními orgány, jimž není věnována žádná zvláštní zákonná úprava (např. poskytování informací o činnosti prezidenta či vlády z vlastního podnětu těchto orgánů). I v těch případech, kdy se zákon nevěnuje určité oblasti informování veřejnosti o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy, platí, že rozhodnou-li se tyto orgány určitou informaci zveřejnit, nesmí tím porušit základní práva a svobody jednotlivců (musí tedy dbát na zachování práv mimo jiné v čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny). Nesprávný úřední postup ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny tak může spočívat i v tom, že státní orgán při své činnosti zveřejněním určité informace poruší právo na zachování osobní cti (čl. 10 odst. 1 Listiny). V daném ohledu tak Nejvyšší soud správně nepřiznal relevanci námitce stěžovatelky, která tvrdila, že o nesprávný úřední postup nemohlo jít ze samotného důvodu, že pro vystoupení prezidenta republiky v televizním pořadu nejsou stanovena žádná konkrétní zákonná pravidla.

27. Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším soudem, že s výkonem funkce prezidenta republiky je spojena celá řada aktivit, jimiž je jeho funkce dotvářena např. na poli reprezentačním, protokolárním, ceremoniálním či v souladu s historicky zažitými náhledy na úlohu a postavení prezidenta republiky jako představitele státu. **Do rámce činností, které dotváří výkon funkce prezidenta republiky, pak spadají i projevy prezidenta republiky určené veřejnosti.** (...).

28. Nutno zdůraznit, že aby šlo o veřejné projevy prezidenta republiky, jimiž je dotvářen výkon jeho funkce, musí být u nich, případně jejich částí, jsou-li oddělitelné, dána potřebná souvislost s výkonem jeho funkce. Půjde-li o projev, který vybočuje z rámce výkonu funkce prezidenta republiky (...), pak z pohledu ústavního práva není nic, co by bránilo tomu, aby za případnou újmu jím způsobenou odpovídal prezident jako soukromá osoba podle obecných předpisů soukromého práva. (...).

#### ***V.B.2. Hodnocení, zda posuzovaný výrok představuje výkon funkce prezidenta či jeho úřední postup***

29. [V] usnesení sp. zn. II. ÚS 312/92 Ústavní soud České a Slovenské federativní republiky zmínil, že vzhledem k tomu, že náš právní řád nedává přesnou odpověď na to, co vše tvoří náplň funkce prezidenta, je nutno v těch případech, kdy vzniká pochybnost, vykládat jeho jednání tak, že je činí jakožto hlava státu. Na něj je totiž takto objektivně pohlíženo veřejností, on sám má větší odpovědnost politickou i morální a s ohledem na to je třeba mu poskytovat i zvýšenou ochranu. Tento závěr neplatí absolutně, nicméně měl-li by být v takových případech konstatován opačný závěr, tj. že prezident nejednal jako hlava státu, muselo by se to ze všech okolností případu spolehlivě dovodit.

30. Ústavní soud z níže vyložených důvodů vyhodnotil, že posuzovaný výrok nepředstavuje výkon funkce prezidenta či jeho úřední postup. Z tohoto důvodu čl. 54 odst. 3 Ústavy nepřekáží tomu, aby za výrok nesl odpovědnost prezident jako soukromá osoba, a z čl. 36 odst. 3 Listiny nevyplývalo vedlejšímu účastníkovi právo vůči státu na náhradu škody za posuzovaný výrok. **Při svém hodnocení Ústavní soud vyšel ze tří kritérií: 1) časového kritéria, 2) kritéria fóra, na němž byl výrok pronesen, a 3) kritéria obsahu výroku.**

31. Z hlediska časového kritéria je podstatné, že výrok Miloš Zeman pronesl v době (dne 16. 11. 2017), kdy zastával funkci prezidenta republiky. (...)

32. **Při hodnocení kritéria fóra, na němž byl výrok pronesen, Ústavní soud přihlíží k tomu, za jakých okolností a kde byl výrok pronesen.** I tyto skutečnosti mají vypovídací hodnotu při posouzení, zda prezident pronášel výrok jako soukromá osoba [čemuž může nasvědčovat např. to, že výrok pronesl (...) při soukromé oslavě narozenin apod.] nebo při plnění úlohy prezidenta [čemuž může nasvědčovat pronesení projevu např. při oficiální oslavě státního svátku či při projevu na schůzi komory Parlamentu (...)]. Posuzovaný výrok prezident pronesl v televizním pořadu nazvaném „Týden s prezidentem“. Obvodní soud zjistil, že šlo o pořad, který televizní stanice Barrandov prezentovala jako exkluzivní rozhovor Jaromíra Soukupa s prezidentem republiky, v němž Miloš Zeman promlouvá k veřejnosti. Z tohoto zjištění obvodního soudu Ústavní soud vychází a konstatuje, že televizní diváci, jimž je pořad určen, mohli očekávat, že zde Miloš Zeman vystupuje jako prezident. Jak bylo výše uvedeno (bod 27.), mezi činnosti, které dotváří výkon funkce prezidenta republiky, spadají i projevy prezidenta republiky určené veřejnosti. Současně však nelze pominout, že televizní rozhovor je formát, který umožňuje pokrýt širokou škálu témat. Ani zde tak nelze a priori vyloučit sdělení, která prezident činí jako soukromá osoba (např. odpověď na dotaz, jakou knihu z žánru beletrie četl naposledy).

33. **V posuzované věci jako určující Ústavní soud vyhodnotil kritérium obsahu výroku, neboť svým obsahem neměl s výkonem funkce prezidenta žádnou souvislost.** Výrok se týkal personálních otázek na Úřadu vlády (...). V posuzovaném výroku je zmíněno, že k rozvázání pracovního poměru vedlejšího účastníka mělo dojít před dlouhou dobou („už je to hrozně dávno“). Ze samotného výroku tak vyplývá, že se týká okolností z doby, kdy Miloš Zeman ještě nebyl prezidentem, což dále nasvědčuje závěru, že výrok neměl s výkonem funkce prezidenta žádnou souvislost. Posuzovaný výrok tudíž vyznívá tak, že Miloš Zeman popisuje svou aktivitu [„vyhození“ vedlejšího účastníka z práce na Úřadu vlády (...)] v době dávno v minulosti, tj. před svým ustavením do úřadu prezidenta, přičemž ani samotná tato aktivita nemá s výkonem prezidenta nic společného. Souvislost s činností prezidenta republiky tak dána není. K tomu lze nad rámec nutného odůvodnění dodat, že je obecně známou skutečností, že Miloš Zeman byl v minulosti předsedou vlády. (...).

34. Ústavní soud konstatuje, že **obsah posuzovaného výroku nemá s výkonem funkce prezidenta souvislost.** Absenci obsahové souvislosti výroku s činností prezidenta Ústavní soud považuje za natolik zřetelnou,

že převážila nad tím, že výrok byl pronesen v televizním pořadu, kam byl Miloš Zeman pozván, aby jako prezident promluvil k veřejnosti. Z tohoto důvodu čl. 54 odst. 3 Ústavy nebrání, aby za výrok nesl odpovědnost Miloš Zeman jako soukromá osoba, neboť výrok nespadal pod výkon funkce prezidenta republiky. Obdobně pak pro chybějící souvislost s výkonem funkce prezidenta republiky výrok nepředstavoval ani úřední postup prezidenta republiky (tím méně jeho rozhodnutí) ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. (...).

36. V posuzované věci obecné soudy podle zákona č. 82/1998 Sb. činily stěžovatelku odpovědnou za výroky Miloše Zemana, které nesouvisely s činností prezidenta republiky. Ústavní soud připomíná, že v minulosti ve své judikatuře Nejvyšší soud zmínil, že **v případě, kdy počínání osoby v pozici státního orgánu, úřední osoby či územního celku v přenesené působnosti (§ 3 zákona č. 82/1998 Sb.) nelze vůbec považovat za jednání při výkonu veřejné moci, jde o tzv. exces. Za případnou újmu pak neodpovídá stát, ale sama osoba, která se excesivního postupu dopustí. Pro posouzení, zda o exces šlo, je rozhodující, zda jednání (či opomenutí) mělo vztah k činnosti (úkolum) osoby vykonávající veřejnou moc (...).** Potřebnou souvislost s výkonem činnosti prezidenta posuzovaný výrok podle hodnocení Ústavního soudu neměl (viz výše, zejména bod 33.). Stěžovatelka tak byla činěna odpovědnou za jednání jiné osoby, za které nese odpovědnost sama tato jednající osoba. (...).

(mg)

#### **Nouzový stav v době pandemie koronaviru (omezení maloobchodu a služeb)**

Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2021, **sp. zn. Pl. ÚS 106/20**, [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz).

*krizová opatření, pandemická situace, zákaz maloobchodu a služeb, regulace práv a povinností, ospravedlnitelnost odlišného zacházení, legitimní cíl, přiměřenost, požadavek racionality*

**I. Řízení o návrhu na zrušení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bodu II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., a části bodu 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., se zastavuje.**

**II. Ustanovení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**



## *I. Předmět řízení*

Ústavní soud se zabýval návrhem 63 senátorů na zrušení několika (v některých případech již neúčinných) usnesení vlády České republiky o krizových opatřeních, jejichž podstata zejména spočívala v úplném zákazu maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách se současným uvedením 36 výjimek z tohoto zákazu.

## *VIII. Věcné posouzení návrhu*

48. Ústavní soud se zabýval námitkami navrhovatelky, že (...) je nepřiměřeně a iracionálně zasahováno do práva na podnikání podle čl. 26 Listiny, neboť předmětná regulace není efektivní ani nezbytná a převažují její negativa nad pozitivy, přičemž situaci lze řešit mírnějším zásahem nebo omezeními v jiné oblasti. (...).

54. (...) Ústavní soud konstatuje, že předmětný zákaz (...), na základě kterého nelze daný druh podnikatelské činnosti realizovat v provozovně, v řadě případů znamená faktické znemožnění provozu dané výdělečné činnosti jako takové nebo alespoň velmi výrazné snížení možnosti zajistit si prostředky pro potřeby těchto provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb: např. některý sortiment nelze dálkovým způsobem buď vůbec prodávat, nebo jen s výraznými obtížemi, a také platí (...), že mezi spotřebiteli jsou i lidé, kteří si nedokáží elektronicky objednat potřebné zboží, a jsou tak oproti ostatním spotřebitelům výrazně znevýhodněni. Není tedy pochyb o tom – a ani vláda to nepopírá – že napadené ustanovení zasahuje do práva podnikat. Nadto lze konstatovat, že relevantní část provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb po stanovení nyní posuzovaného zákazu nebyla schopna si zajišťovat prostředky obživy svou podnikatelskou činností (...). Napadený zákaz se tedy dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.

56. (...) závěr o ústavnosti napadeného právního předpisu nelze učinit pouze na základě zhodnocení odůvodněnosti a intenzity zásahu do práv jednotlivých skupin podnikatelů jako takového. Druhou podstatnou rovinu celé věci totiž tvoří otázka, zda bylo ústavně konformní rozlišování mezi jednotlivými skupinami podnikatelů (tj. zákaz diskriminace).

60. S ohledem na shora uvedený test diskriminace má Ústavní soud za nesporné, že napadená regulace postihuje srovnatelné jedince a skupiny, tzn. poskytovatele daných služeb. Naplněn je rovněž druhý krok, tzn. je s nimi nakládáno odlišně, a to právě tím způsobem, že některým z nich je jejich podnikatelská činnost zakázána a jiným naopak umožněna. K otázce odlišného zacházení jdoucího k tíži daným subjektům se Ústavní soud vyslovil již shora (bod 54), a to tím způsobem, že se napadený zákaz dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.

61. **Ústavní soud se proto v dalším zabýval posouzením ospravedlnitelnosti odlišného zacházení,** tzn., zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené, tedy zda se jedná o řešení, které může k tomuto cíli skutečně přispět ve shora uvedeném smyslu.

62. V první řadě Ústavní soud zdůrazňuje, že nezpochybňuje existenci legitimního (tzn. ústavně aprobovaného) cíle, který napadené opatření v obecné rovině sleduje. Tímto cílem (...) je zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, zabránění s tím souvisejícímu kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví a životech obyvatel. (...).

63. Jiná je však otázka, zda je dostatečně ospravedlnitelné a přiměřené i odlišné zacházení s jednotlivými skupinami podnikatelů, které napadené opatření zavádí. Konkrétně zůstává otázkou, zda pro toto odlišné zacházení existují dostatečně silné důvody, a to i v tom ohledu, zda nebylo možno sledovaného cíle dosáhnout za použití méně invazivních prostředků zasahujících základní práva dotčených subjektů.

65. K této zásadní otázce poměrování zavedeného úplného zákazu maloobchodního prodeje a poskytování služeb za současného stanovení výjimek z tohoto zákazu se tedy vláda nijak nevyjadřuje a není ani zřejmé, zda použití méně invazivních omezujících prostředků vůbec zvažovala. (...).

68. Ústavní soud uvádí, že si plně uvědomuje, že vláda byla v souvislosti s pandemickou krizí postavena před problémy, jejichž řešení prostřednictvím právní regulace je z mnoha důvodů mimořádně obtížné. Orgánům veřejné moci (...) v první řadě chybějí zkušenosti s řešením krize obdobného rozsahu a navíc je epidemická situace velmi dynamická a ani mezi odborníky nepanuje úplná shoda na tom, jak ji hodnotit a potažmo co nejefektivněji regulovat. Je však zároveň nutné zdůraznit, že regulace práv a povinností jednotlivců, potažmo rozhodování o tom, které skupině obyvatel zůstanou práva zachována a která naopak ponese břemena spojená s jejich omezením, nesmí být v moderním ústavním státě pouze projevem politické vůle. Skutečnost, že orgán veřejné moci má pravomoc práva a povinnosti upravovat a zároveň nalezne potřebnou většinu k uplatnění této pravomoci, totiž sama o sobě k vydání ústavně souladného právního aktu nepostačuje. Taková **právní regulace** – což platí zejména, pokud jde o omezování práv základních – **musí reflektovat i požadavek racionality**, tj. musí být založena na rozumných, obecně akceptovatelných důvodech a tyto důvody musejí být rovněž navenek seznatelné. Tento požadavek je ostatně jedním ze základních stavebních kamenů právního státu, jak je ve své dřívější judikatuře Ústavní soud formuloval ve vztahu ke shora zmíněnému zákazu libovůle.

70. (...) vláda zvolila řešení spočívající v paušálním zákazu veškerého maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách, přičemž současně stanovila velké množství výjimek připomínající až „telefonní seznam“ (celkem 36). **Základním deficitem tohoto postupu je však okolnost, že z žádného relevantního zdroje není patrné, na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení.** V tomto směru vláda nevyužila ani možnost tyto zdroje uvést alespoň ve vyjádření k nyní posuzovanému návrhu, byť Ústavní soud ji k vyjádření vyzval opakovaně.

71. Za tyto konkrétní zdroje totiž Ústavní soud nemůže považovat tvrzení vlády (odkazující na zahraniční zdroje) o tom, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam.

Jakkoliv totiž Ústavní soud s tímto tvrzením nehodlá nijak polemizovat, není z něj bez dalšího zřejmé, zda právě zvolené opatření je v dané situaci skutečně nezbytné a zda ke srovnatelnému cíli nebylo možno dospět použitím méně omezujících opatření. Již z povahy věci je totiž např. zřejmé, že podstata maloobchodního prodeje spočívá právě v tom, že lidé využívají prodejny v blízkosti svého bydliště (či zaměstnání), a nemusí proto daleko cestovat a využívat veřejné dopravní prostředky. (...).

72. Podstatným rozměrem nyní posuzované věci (...) je totiž rovněž způsob, jakým vláda v napadeném opatření zakázala, resp. zakázala a povolila prodej výrobků a poskytování služeb. (...) **Regulace práv a povinností osob, zejména regulace omezující základní práva a svobody, musí být naopak provedena formou relativně určitých příkazů či zákazů, jež budou odpovídajícím způsobem odůvodněny, a to i za nouzového stavu.**

73. **Požadavek racionálního a navenek seznatelného odůvodnění opatření zasahujícího do základních práv, a to způsobem, který vyvolává mezi srovnatelnými subjekty rozdílné dopady, je přitom imanentní součástí testu diskriminace, tzn. posouzení toho, zda jde o odlišné zacházení dostatečně odůvodněné a přiměřené. Jen v tomto případě je možno považovat toto odlišné zacházení za ospravedlnitelné. (...)**

74. Tím spíše pak vyžaduje odůvodnění taková regulace, která vede k nerovnému zásahu do práva na podnikání v rámci jednotlivých typů podnikání v oblasti maloobchodu a služeb. **Dochází-li pak k arbitrárnímu a neodůvodněnému rozhodnutí o tom, které typy maloobchodu a služeb budou povoleny a které zakázány, aniž by bylo možno v jednom každém případě zjistit pádné argumenty pro jejich nezbytnost či naopak zbytnost a epidemiologickou nebezpečnost či naopak akceptovatelnost, je tím zasaženo i do práva na rovný přístup k právu na podnikání, které je zaručeno ve spojení čl. 26 odst. 1 Listiny s čl. 1 Listiny, zaručujícím rovnost lidí v jejich právech.**

76. (...) Lakonicky řečeno, ani praktická nejistota a nedostatek perfektních informací neznamenají, že vláda může učinit „cokoliv“ a spoléhat se přitom pouze na instinkt či politický kompromis. Rozhodnutí vlády se totiž musí opírat o odborná doporučení, vycházející z maximální míry dostupných znalostí o dané nemoci a jejím šíření.

77. Je přitom plně v dispozici vlády, z jakých zdrojů a jakým způsobem bude tyto informace čerpat, a v tomto ohledu musí být Ústavní soud velmi zdrženlivý. S ohledem na jeho povinnost chránit základní práva však musí trvat na tom, aby tyto důvody, dokládající potřebu (právě takto intenzivních) zásahů do základních práv prostřednictvím rozhodnutí vlády (krizové opatření), byly seznatelné, což konkrétně znamená, že by měly být veřejně přístupné. **Je totiž třeba mít na zřeteli, že každé krizové opatření je politickým rozhodnutím, které samozřejmě musí být založeno na odborných podkladech, nicméně odpovědnost za ně nese vláda, nikoliv její odborní poradci.** Současně platí, že vláda musí zvažovat nejen konkrétní odborné podklady, kterými disponuje, nýbrž musí zohledňovat celkový



kontext a dopady svých opatření i do dalších oblastí společenského života, a to v krátkodobém i dlouhodobém hledisku. Právě proto je nezbytné, aby byla schopna každé takové rozhodnutí racionálně odůvodnit a aby důvody těchto opatření byly navenek seznatelné. V opačném případě totiž postrádají odpovídající legitimitu.

78. Ústavní soud v této souvislosti odmítá případnou námitku, že nelze striktně požadovat, aby byl odůvodněn každý právní předpis (...).

79. Navíc je třeba při posuzování intenzity zásahu do základního práva svobodně podnikat a napadeným krizovým opatřením nastaveného odlišného zacházení mezi jednotlivými subjekty vycházet i z toho, že v současné době již měla vláda dostatek času, aby přijatá opatření mnohem lépe promyslela a odůvodnila, než tomu bylo v době nastavení omezujících opatření v březnu roku 2020. I pro tuto oblast výkonu veřejné moci totiž platí, že **z pohledu plynutí doby je třeba klást na odůvodnění zásahů do základních práv vyšší nároky než na okamžitou reakci v počátku pandemie, a s určitou mírou nadsázky lze dokonce hovořit o jistém vztahu úměry mezi intenzitou a odůvodněností zákazů a během času.** Důvodem tohoto zpřísnujícího požadavku je tedy jak skutečnost, že měla vláda mnohem více informací, praktických zkušeností a také času napadenou regulaci promyslet a systematicky odůvodnit, ale též okolnost, že dlouhodobý a opakovaný zásah do základního práva (v tomto případě do práva na podnikání) je mnohem invazivnější a „bolestivější“ než krátkodobé a dočasné omezení.

83. Ústavní soud přitom vychází z přesvědčení, že není nutné, aby důvody normotvůrce, jež mohou posléze být relevantní pro přezkum ústavnosti předpisu, byly vždy bezpodmínečně explicitně zachyceny již ve formálním dokumentu, který by tvořil odůvodnění (důvodovou zprávu) právního předpisu. Byť u právních předpisů existuje na základě legislativních pravidel vlády povinnost předkládat s jejich návrhy i důvodovou zprávu, nejedná se o povinnost plynoucí přímo z ústavního pořádku. Na druhé straně však **každý orgán veřejné moci, který upravuje právním předpisem práva a povinnosti osob, musí mít příslušné důvody a podklady k dispozici a přinejmenším v případě přezkumu ústavnosti takového právního předpisu musí být připraven je předložit Ústavnímu soudu. Pokud tak přesto neučiní, nelze než učinit závěr, že posuzovaná právní úprava je projevem libovůle.** Jednoduše vyjádřeno: vychází-li Ústavní soud setrvale z teze o racionálním zákonodárci (resp. obecněji: normotvůrci), předpokládá také jako samozřejmost, že každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, zasahující do základních práv, vychází z dostatečných podkladů, při jeho schvalování jsou velmi pečlivě zvažovány protichůdné argumenty a je dána možnost jeho přezkoumatelnosti právě prostřednictvím toho, že tyto podklady budou alespoň následně k dispozici. V opačném případě se totiž nejedná o rozhodnutí racionální, nýbrž zcela nahodilé.

86. V nyní posuzované věci proto bylo na vládě samotné, aby předložila dostatečné a racionální důvody, pro které přijala napadené opatření v takové podobě, v jaké je přijala. (...) Za této situace absence jakéhokoliv odůvodnění totiž není možno provést ani poměrování v kolizi stojících základních práv

(právo svobodně podnikat a vlastnické právo proti právu na ochranu zdraví či právu na život).

87. Ústavní soud přitom nepochybně, že samotný účel, pro který jsou výjimky ze zákazu stanoveny, tedy aby bylo prodáváno nezbytné zboží a byly poskytovány nezbytné služby (zboží a služby základní denní potřeby – v zahraničních úpravách essential goods and services), lze označit za racionální, neboť jde, resp. má jít o sortiment, jehož nedostupnost v provozovnách by byla pro společnost a její fungování nanejvýš problematická, až fatální. Ostatně činí tak i ostatní země, které k obdobným opatřením přistoupily, což vláda ve svých vyjádřeních dokládá. Ústavní soud je však povinen posoudit, zda zařazení zboží – na které navrhovatelka v rámci svých námitek poukazuje – do těchto výjimek je z hlediska uvedeného účelu racionální. Ústavní soud k tomu opakovaně uvádí, že nemůže vstupovat na pole politického rozhodování tím, že by vyžadoval optimální, nejvhodnější či nejlepší řešení, které ostatně ani nelze v ústavní rovině vždy přesně specifikovat, postačí, jde-li o řešení rozumné ve vztahu k účelu, který má být dosažen. Zde je nutno akceptovat širokou míru volné úvahy vlády, neboť požadavek zcela exaktně odůvodnitelné povahy zboží a služeb jako „nezbytných“ by byl nemožný (...).

91. Ústavní soud proto činí závěr, že **za situace, kdy vláda využije možnosti omezit základní práva nebo svobody krizovým opatřením a uložit jeho adresátům povinnosti, musí být schopna své opatření také řádně odůvodnit, aby bylo zjevné, že její rozhodování nebylo libovolné či nahodilé.** To konkrétně znamená, že by měly být (přínejméně) dostupné informace, na základě kterých vláda v těchto případech rozhoduje, a tyto informace musí být následně přezkoumatelné v řízení před Ústavním soudem. Odkaz na negativní vývoj epidemické situace, na kterém jsou založena vyjádření vlády k podanému návrhu navrhovatelky, je totiž „pouze“ specifikací legitimního cíle, jenž je napadenou úpravou sledován, nic však již nevypovídá o racionálním vztahu mezi tímto cílem a zvoleným opatřením či dokonce o nezbytnosti takového opatření. (...)

93. Lze tak shrnout, že Ústavní soud si je dobře vědom toho, že na právní předpisy vydávané v době vyhlášeného nouzového stavu nelze klást stejné nároky jako za „klidného počasí“, tzn., není např. nezbytné vždy trvat na formalizované podobě důvodové zprávy. Současně však nelze připustit ani opačný extrém: situaci, kdy vláda dokonce ani v řízení o abstraktní kontrole norem před Ústavním soudem, kdy je přezkoumáváno konkrétní krizové opatření, není schopna či ochotna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze vystačit s méně robustními zásahy do základních práv a v čem spočívá racionalita uvedených výjimek. Jakkoliv je totiž z povahy věci zřejmé, že některé z těchto výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), vyžaduje řada jiných výjimek přesvědčivé vysvětlení, ze kterého by teprve bylo patrné, že se ze strany vlády nejedná o nepřípustnou libovůli (např. navrhovatelkou zmiňovaná květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva).

94. Toto **odůvodnění přitom není jen nezbytným podkladem pro přezkum prováděný Ústavním soudem, nýbrž také pro společenskou akceptaci, a tedy i legitimitu krizových opatření. (...)**

## Odlišná stanoviska

Samostatná odlišná stanoviska zaujali k rozhodnutí pléna Ústavního soudu soudci Jaroslav Fenyk, Josef Fiala a Vladimír Sládeček.

(mg)

## NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

### Opatření obecné povahy: právní povaha mimořádných opatření krajských hygienických stanic

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*opatření obecné povahy, mimořádné opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, nařízení, právní předpis sui generis*

**Mimořádná opatření vydávaná podle § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou opatřeními obecné povahy.**

[1] Návrhem na zrušení opatření obecné povahy se navrhovatel u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrkyně č. 1/2020 ze dne 29. 6. 2020, č. j. HSHMP 39309/2020 (dále jen „původní napadené opatření“). Bod 1. tohoto opatření stanovoval na území hlavního města Prahy povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest (dále též „roušky“) v přepravním prostoru metra a na hromadných akcích ve vnitřních prostorech s účastí nad 100 osob. Bod 2. pak vymezil výjimky z této povinnosti. [...]

Předmětem přezkumu v okamžiku vydání napadeného usnesení městského soudu [pozn. autora: po připuštěné změně návrhu] bylo nařízení odpůrkyně č. 6/2020 ze dne 24. 7. 2020, č. j. HSHMP 44665/2020 (dále též „napadené nařízení“). [...] městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl, [...] soud uvedl, že návrh je nepřipustný, jelikož **napadené nařízení není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem sui generis**. Tento závěr opřel o výklad zákonných ustanovení, podle nichž bylo napadené nařízení vydáno, [...] § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, dodatečně vložené do tohoto zákona při novelizaci související s vydáním správního řádu v roce 2004, totiž taxativně vymezuje, která opatření vydávaná podle tohoto zákona se ex lege stávají opatřeními obecné povahy; opatření vydaná podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví však mezi ně nepatří, a je tedy nutné je považovat za právní předpisy. [...]

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud zcela pominul ustanovení § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, které za opatření obecné povahy **výslovně označuje opatření** vydávaná na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 82 odst. 2 písm. l) a m) téhož zákona. [...] Rovněž stěžovatel poukázal na skutečnost, že podle recentní judikatury jsou

obsahově shodná opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví opatřeními obecné povahy, jak vyplývá z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, či rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44. Závěr městského soudu je tak s ohledem na tuto judikaturu **v nesouladu s principem bezrozpornosti právního řádu**. Uvedený závěr rovněž **znemožňuje efektivní kontrolu činnosti krajských hygienických stanic ze strany Ministerstva zdravotnictví**, neboť při akceptaci výkladu městského soudu by mimořádná opatření krajských hygienických stanic mohl rušit jen Ústavní soud, a nikoliv právě ministerstvo jako nadřízený orgán.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[...] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví, **co lze považovat za mimořádná opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku**. V písm. i) pak uvádí, že takovým opatřením může být i zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku (tedy činnosti neuvedené v předchozích bodech). Odstavec druhý téhož ustanovení pak stanoví, že mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. [...]

[19] Ustanovení § 82 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví **stanoví rozsah působnosti krajských hygienických stanic**. V písm. m) uvedeného ustanovení jim pak mimo jiné přiznává pravomoc nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví nazvané právní předpisy v oblasti ochrany veřejného zdraví pak v odst. 1 stanoví, že mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ... lze stanovit pro správní obvod krajské hygienické stanice nebo jeho část právním předpisem krajské hygienické stanice. Odst. 3 pak stanoví, že právní předpisy podle odstavce 1 se označují názvem **nařízení krajské hygienické stanice**.

[20] Ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví mimo jiné stanoví, že opatření na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), **která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy**.

[21] Původní napadené opatření odkazovalo se na ustanovení § 85 odst. 1 a 3 a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření č. 3/2020 kromě výše uvedených zákonných ustanovení odkazovalo i na ustanovení § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nařízení č. 5/2020 a 6/2020, kterým byla pod tímto jiným označením nařízena taktéž příslušná mimořádná opatření, kromě výše uvedených ustanovení obsahují i odkaz na § 82 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[22] Po zhodnocení obsahu těchto mimořádných opatření a nařízení a citovaných právních předpisů musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli zapravdu v tom, že argumentace městského soudu **neobstojí z hlediska formálního výkladu právních předpisů**. Městský soud totiž nesprávně interpretoval smysl § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví a na základě tohoto výkladu dospěl k nesprávnému závěru o tom, že „§ 94a zákona o ochraně veřejného zdraví ... taxativně poukazuje na ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, kdy opatření vydaná podle nich se ex lege stávají opatřeními obecné povahy; opatření vydaná podle ust. § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví jako „právní předpis“ mezi ně nepatří.“

[23] **Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví však krajským hygienickým stanicím nezakládá pravomoc vydávat mimořádná opatření, nýbrž pouze stanoví postup pro jejich vydávání, obsahové náležitosti a podmínky jejich platnosti a účinnosti.** Nestanoví tedy, co mohou krajské hygienické stanice činit, ale pouze jak mají v tomto směru postupovat. Neuvedení tohoto ustanovení v § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví proto nemá žádný dopad na povahu mimořádných opatření. **Pravomoc je vydávat při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, která je svěřena krajským hygienickým stanicím, totiž zakládá ustanovení § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví, které je ve výčtu v § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví uvedeno. Z této skutečnosti je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo podřadit i tato mimořádná opatření pod režim opatření obecné povahy. Jelikož všechna vyjmenovaná mimořádná opatření a nařízení odpůrkyně se opírala o pravomoc zakotvenou § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví (byť v původním opatření toto ustanovení nebylo výslovně zmíněno), jsou všechny tyto akty opatřeními obecné povahy.**

Znění § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku stanovují formou nařízení jako právního předpisu krajské hygienické stanice, přitom **podle pravidla lex posterior derogat priori** musí ustoupit pozdější právní úpravě představované § 94a odst. 2 téhož zákona, která stanoví, že se tato mimořádná opatření vydávají jako opatření obecné povahy.

[24] Jelikož tedy zákon o ochraně veřejného zdraví přímo stanoví, že napadené nařízení odpůrkyně vydané podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 a § 82 odst. 1 a 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví má formu opatření obecné povahy, **nezabýval se již jeho materiálním aspektem.** Ústavní soud totiž v nález ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/2020, ve vztahu k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví vydaným taktéž podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví uvedl, že při hodnocení povahy těchto aktů z hlediska možnosti jejich soudního přezkumu je nutné vycházet primárně z toho, že je zákon za opatření obecné povahy přímo označuje, byť pro ně stanoví určité odchylky od části šesté správního řádu. [...]

(jph)



## **Pobyt cizinců: rozhodnutí o „přezajištění“**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2020, č. j. 8 Azs 158/2020 - 22, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*neaplikovatelnost ustanovení zákona pro rozpor s právem Evropské unie, zajištění soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince*

**Nelze-li se u soudu domoci vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění cizince policií podle § 125 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, protože oznámením nového rozhodnutí o zajištění nebo o prodloužení doby trvání zajištění cizince (rozhodnutí o „přezajištění“) se dosavadní (původní) rozhodnutí o zajištění ruší, je taková vnitrostátní úprava neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, a to s čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (návratová směrnice) a s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Oznámením rozhodnutí o „přezajištění“ cizince tak není původní rozhodnutí o zajištění cizince ze zákona zrušeno, a proto neodpadne předmět řízení a není důvod žalobu odmítnat podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.**

[...]

[8] Podle § 125 odst. 6 věty třetí zákona o pobytu cizinců se oznámením rozhodnutí o zajištění podle § 46a zákona o azylu dosavadní rozhodnutí o zajištění podle tohoto zákona ruší.

[9] Stěžovatel byl původně zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců. Dne 30. 6. 2020 požádal o udělení mezinárodní ochrany, a proto bylo následně 2. 7. 2020 vydáno rozhodnutí o zajištění podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu (dále jen „rozhodnutí o přezajištění“), jež nabylo právní moci 3. 7. 2020. Původní rozhodnutí žalovaného o zajištění se tak podle § 125 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ze zákona ruší. To by znamenalo, že již v průběhu řízení před krajským soudem odpadl předmět řízení, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení a důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že podle části zdejší rozhodovací praxe je chybějící předmět řízení důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti pro nepřípustnost (např. usnesení z 14. 1. 2016, čj. 9 Ads 147/2015-24; z 12. 9. 2018, čj. 9 As 218/2018-72; či z 31. 1. 2019, čj. 5 As 42/2018- 72).

[11] Proti výše uvedené judikatorní linii však stojí linie opačná, jež připouští meritorní přezkum kasační stížnosti i v těch případech, kdy chybí předmět řízení (např. rozsudky z 21. 7. 2005, čj. 7 Azs 101/2005-46, č. 1404/2007 Sb. NSS; z 10. 10. 2018, čj. 9 Azs 182/2018-21; ze 16. 12. 2015, čj. 10 As 229/2014-41, č. 3367/2016 Sb. NSS; či z 29. 11. 2017, čj. 5 As 165/2016-96).

[12] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že sporná právní otázka, o níž v rozhodovací praxi zdejšího soudu panuje rozpor, nemá význam pro řešení nyní projednávané věci. Pokud by se totiž měla prosadit judikatorní linie, podle níž odpadnutí předmětu soudního přezkumu v podobě zrušení přezkoumávaného rozhodnutí má za následek nepřípustnost

kasační stížnosti, nemohl by soud v dané věci dospět k jinému závěru, než že k odpadnutí předmětu řízení nedošlo, a to pro rozpor § 125 odst. 6 zákona o pobytu cizinců s právem Evropské Unie, jak je vysvětleno dále.

[13] Nejvyšší správní soud by totiž v takovém případě shledal, že § 125 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, v důsledku odpadnutí předmětu řízení ex lege, nepřipustně vylučuje soudní ochranu proti rozhodnutí o zajištění cizince, pokud váže možnost přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí a poskytnutí soudní ochrany na trvání zajištění podle původně napadeného rozhodnutí, resp. je vylučuje v situacích, kdy zajištění fakticky trvá (či pokračuje) na základě jiného rozhodnutí podle jiného právního předpisu, zde zákona o azylu.

[14] Již ve vztahu k předchozí, Ústavním soudem posléze zrušené právní úpravě (nález ze 27. 11. 2018, sp zn. Pl. ÚS 41/17), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud se nelze domoci u soudu vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění policií ani v jednom stupni soudního řízení z mj. důvodu, že omezení osobní svobody trvá na základě jiného rozhodnutí, je taková vnitrostátní úprava neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, a to s čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), a s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod uveřejněných pod č. 209/1992 Sb. (rozsudek ze dne 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20).

[15] V tehdy projednávané věci Nejvyšší správní soud rozhodoval o aplikovatelnosti § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 20. 1. 2019, podle něž *v případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.*

[16] Nejvyšší správní soud na základě podrobné argumentace v bodech 51 až 67 rozsudku čj. 6 Azs 320/2017-20 uzavřel, že pokud neumožňuje dané ustanovení zákona o pobytu cizinců (pozn. osmého senátu: šestý senát omylem uvedl zákon o azylu) „na základě žaloby věcný přezkum zákonnosti rozhodnutí o zajištění cizince před správními soudy ani v prvním stupni řízení, v případě, že je zajištění ukončeno před rozhodnutím soudu, je toto ustanovení v rozporu s uvedenými ustanoveními práva Evropské unie, potažmo Evropské úmluvy. Nejvyšší správní soud tento rozpor považuje za *acte clair*“.

[17] Uvedený závěr by pak nutně musel dopadat i na nyní projednávanou věc, neboť podle Nejvyššího správního soudu neexistuje zásadní rozdíl mezi nemožností soudního přezkumu z důvodu zákonné povinnosti zastavit soudní řízení, došlo-li k ukončení zajištění, a z důvodu odpadnutí předmětu řízení v důsledku zrušení původního rozhodnutí o zajištění ze zákona.

[18] Soudní přezkum napadeného správního rozhodnutí by nebyl zachovaný ani tím, že soudnímu přezkumu bude podrobena následující rozhodnutí o přezajištění. V tomto dalším soudním řízení by totiž byla posuzována toliko zákonnost tohoto následujícího správního rozhodnutí ve věci přezajištění, nikoliv zákonnost původního správního rozhodnutí, jehož soudní přezkum musel být z důvodu odpadnutí podmínky řízení procesním způsobem ukončen. Byť i v tomto dalším soudním řízení mohou být posuzovány totožné skutečnosti, které by byly hodnoceny v řízení o žalobě proti původnímu správnímu rozhodnutí o zajištění, nemusí tomu tak být nutně vždy. I kdyby v obou řízeních byly posuzovány totožné skutečnosti, neznamená to, že výsledek řízení bude stejný, jaký by byl výsledek řízení o žalobě proti původnímu rozhodnutí o zajištění, neboť v mezidobí se mohla změnit skutková situace, nebo dokonce právní úprava, nejčastěji se bude lišit kvalita odůvodnění (zatímco prvotní rozhodnutí o zajištění se vydává v časové nouzi, navazující rozhodnutí ve věci zajištění mohou být připravována důkladněji). Výsledek obou řízení tedy může být odlišný (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2019, čj. 2 Azs 330/2018 – 30, zejména body 22 a 28), a proto z hlediska požadavku na efektivitu soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění nelze považovat za dostatečné, že soudnímu přezkumu lze vždy reálně podrobit přinejmenším poslední rozhodnutí ve věci zajištění.

[19] Ustanovení § 125 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle nějž vydáním rozhodnutí o přezajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu dochází ze zákona ke zrušení původního rozhodnutí o zajištění, by tak bylo v rozporu s právem Evropské unie, a to s čl. 15 návratové směrnice a s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Proto by jej nebylo možné v nyní projednávané věci aplikovat, a napadené správní rozhodnutí o zajištění stěžovatele by tak pro účely soudní ochrany nebylo *ex lege* zrušeno a stále by existovalo jako předmět řízení.

(jš)

#### **Právo na informace: podjatost; správní řád; pověření k vyřízení žádosti v případě podjatosti - analogická aplikace § 14 správního řádu**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2020, č. j. 2 As 26/2019-36, <http://nssoud.cz>.

*svobodný přístup k informacím, nestranný výkon veřejné moci, podjatost, vyloučení z projednávání a rozhodování věci, (nemožnost) určit jinou úřední osobu, vyloučení všech úředních osob, analogie ve správním řízení, změna příslušnosti, delegace nutná, „externí“ a „interní“ nadřízený orgán, pověření jiného povinného subjektu projednáním a rozhodnutím věci*

I. Při postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 23. 4. 2019 se užijí pravidla o řešení podjatosti podle správního řádu nejen pro formální procedury, které se mají subsidiárně řídit správním řádem, ale i pro postupy neformální či pro ty fáze vyřizování žádosti, kdy se volba postupu teprve rodí v myslí fyzické osoby, jež vyřizuje žádost.

II. Jsou-li u povinného subjektu, který má „externí“ nadřízený orgán, vyloučeny všechny úřední osoby (§ 14 odst. 5 věta třetí a § 131 odst. 4 správního řádu), řeší se otázka podjatosti mimo povinný subjekt. Vyřízením žádosti tedy bude pověřen jiný povinný subjekt v obvodu působnosti nadřízeného orgánu, který je svým postavením obdobný tomu, jehož všechny úřední osoby (členové) jsou podjaté.

III. U povinného subjektu s „interním“ nadřízeným orgánem (tedy osobou stojící v čele povinného subjektu) nemůže být podjatost všech úředních osob (§ 14 odst. 5 věta třetí a § 131 odst. 4 správního řádu) řešena mimo povinný subjekt. „Interní“ nadřízený orgán v takovém případě určí ze svých úředních osob (členů) takovou, která žádost vyřídí pokud možno co nejvíc nestranně.

Žalobkyně podala 11. 9. 2017 žádost o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, již se domáhala poskytnutí informací týkajících se konkrétního jednání mezi pracovníky Městského úřadu Vejprty (dále „žalovaný“) a pracovníky Krajského úřadu Ústeckého kraje. Dne 27. 9. 2017 pak žalobkyně podala ke krajskému úřadu na postup žalovaného stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž navrhla, aby krajský úřad přikázal povinnému subjektu žádost vyřídit. Tajemník žalovaného již podáním z 24. 8. 2017, k jiným předešlým spisům žalobkyně, krajskému úřadu sdělil, že ve smyslu ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu v dané věci nelze určit oprávněnou úřední osobu. Dne 27. 9. 2017 žalovaný předal krajskému úřadu spolu s dalšími spisy žádost žalobkyně o informace z 11. 9. 2017. Předmětnou žádost vyřídil krajský úřad opatřením z 6. 10. 2017, jímž žalobkyni sdělil, že požadovanými informacemi nedisponuje, neboť nebyly vytvořeny. Dne 9. 10. 2017 pak krajský úřad obdržel od žalobkyně podání označené jako odvolání, které podle obsahu vyhodnotil jako stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podání následně předal Ministerstvu pro místní rozvoj jako nadřízenému správnímu orgánu, které 27. 11. 2017 postup krajského úřadu podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím potvrdilo. Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu žalobkyně na ochranu proti nečinnosti žalovaného při vyřizování její žádosti o informace zamítl. Žalobkyně podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Stěžejní otázkou bylo, zda byl žalovaný povinným subjektem, který měl povinnost vyřídit předmětnou žádost.

[...]

### III. 1. Podjatost

[11] Klíčovou právní otázkou je, zda při vyřizování žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím lze aplikovat § 14 správního řádu (jež se týká vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci pro podjatost), neboť § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím jeho použití neumožňuje a analogickou aplikací § 14 správního řádu dojde

v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb., k újmě na právu stěžovatelky na informace.

[...]

[22] Postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím je oproti běžnému správnímu řízení podle správního řádu specifický v tom, že povinný subjekt buď faktickým úkonem poskytne informaci, nebo v rámci řízení žádosti tak či onak nevyhoví. Jinak řečeno, tam, kde postup podle zákona vede ke „konsenzuálnímu“ řešení, není třeba formalit a postačí faktický, co nejméně formální postup. Naopak tam, kde žádost o informaci nevede ke „konsenzuálnímu“ vyřešení a kde nastává spor mezi žadatelem a povinným subjektem, zákon [o] svobodném přístupu k informacím v § 20 odst. 4 výslovně počítá s postupem podle správního řádu. Logickým důsledkem takto vystavěné zákonné konstrukce je, že v případech podle § 20 odst. 4 se užijí i ustanovení správního řádu o podjatosti, protože řešení podjatosti bývá běžnou součástí řízení před správním orgánem prvního stupně i řízení o odvolání. I nadřízený orgán se, jak jasně plyne z § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, zásadně určuje podle pravidel § 178 správního řádu. Jen jako pojistka v případech, kdy jej takto určit nelze, platí, že v odvolacím řízení a řízení o stížnosti rozhoduje *ten, kdo stojí v čele povinného subjektu* (nyní po novele ovšem Úřad pro ochranu osobních údajů).

[23] Z časového hlediska nelze říci, že by neformální postup byl první fází a formální postup podle správního řádu následující fází vyřizování žádosti. Daleko více je tomu tak, že oba postupy vedle sebe běží „paralelně“ jako jakési potenciality v mysli toho na straně povinného subjektu, který žádost vyřizuje. Usoudí-li, že žádosti má být vyhověno, „přepne“ do postupu neformálního, naopak pokud usoudí, že jí má být tak či onak nevyhověno, „přepne“ do správního řízení. Přinejmenším jako jakási potencialita (jako jedno ze dvou možných vyústění postupu k vyřízení žádosti) se správní řízení o žádosti vede. Pak ale je nutno trvat na tom, že budou – přinejmenším přiměřeně – po celou dobu od podání žádosti zachovány i základní zásady spravedlivého procesu, které mají zaručit, že žádost žadatele bude vyřešena férově. Součástí těchto zásad je i to, aby žádost vyřizovala na straně povinného subjektu pokud možno nepodjatá fyzická osoba. Stěžovatelka se mylí, pokud míní, že užití pravidel o nepodjatosti je zde k její újmě. Je tomu právě naopak, zcela ve shodě s názorem Ústavního soudu vysloveným v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb., a sice že „[p]řipouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení“. Smyslem a účelem procedurálních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím je, aby každá žádost jakéhokoli žadatele byla vyřízena v souladu se zákonem, tedy zejména nestranně, odborně a včas. Podjatá fyzická osoba vyřizující na straně povinného subjektu žádost v sobě skrývá možnou hrozbu, že těmto požadavkům nedostojí pro svůj nikoli neutrální postoj k žadateli či předmětu svého postupu (žádosti). Proto je třeba pokud možno nepřipustit, aby žádosti vyřizovaly podjaté osoby.



[24] Nejvhodnější cestou, jak toho lze dosáhnout, je užít pravidla pro řešení podjatosti podle správního řádu nejen na ty formální procedury podle zákona o svobodném přístupu k informacím, které se mají subsidiárně řídit správním řádem, ale i pro postupy neformální či pro ty fáze vyřizování žádosti, kdy se volba toho, anebo onoho postupu teprve rodí v myslí fyzické osoby, jež žádost na straně povinného subjektu vyřizuje. Jde o zdrženlivé a minimalistické vyplnění mezery ve výslovné úpravě, které šetří její smysl a podstatu a neškodí žadateli ani jinému jednotlivci, jenž může být potenciálně dotčen vyřizováním žádosti, nýbrž pouze zaručuje co možná nejvíce nestranný postup povinného subjektu.

[25] Je-li z výše uvedených důvodů vhodné řešit podjatost konkrétní fyzické osoby na straně povinného subjektu opatřením „uvnitř“ tohoto subjektu (vyloučením podjaté fyzické osoby a určením jiné), musí se obdobně řešit i ty – v praxi nejspíše velmi vzácné – situace, kdy na straně povinného subjektu nebude možno určit nepodjatou fyzickou osobu. Opět je třeba užít příslušných ustanovení správního řádu, konkrétně jeho § 14 odst. 5 věty třetí a § 131 odst. 4. Pojem nadřízeného orgánu je i pro účely řešení podjatosti postupem podle zmíněných ustanovení správního řádu nutno vykládat podle jeho § 178. Nelze-li jej určit, je třeba mít (podle již neúčinné právní úpravy rozhodné pro nyní projednávanou věc) za nadřízený orgán ve shodě s § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím toho, „*kdo stojí v čele povinného subjektu*“. V praxi to znamená, že u té části povinných subjektů, která má „externí“ nadřízený orgán, bude otázkou podjatosti v případech podle § 14 odst. 5 věty třetí a § 131 odst. 4 správního řádu řešena mimo povinný subjekt. Výsledkem může být v případě, že podmínky podle § 131 odst. 4 správního řádu budou splněny, to, že vyřízením žádosti bude pověřen jiný povinný subjekt v obvodu působnosti nadřízeného orgánu svým postavením obdobný tomu, jehož všechny úřední osoby (příp. členové) jsou podjaté. Pokud půjde o povinný subjekt s „interním“ nadřízeným orgánem (tedy osobou stojící v čele povinného subjektu), je zjevné, že podjatost nemůže být řešena mimo povinný subjekt. Pak je na „interním“ nadřízeném orgánu, aby, shledá-li podjatost všech úředních osob (členů) svého povinného subjektu, určil z těchto podjatých takovou, která žádost vyřídí pokud možno co nejvíc nestranně. Jiné rozumné řešení se nenabízí.

[26] Pokud bude možno řešit podjatost všech úředních osob (členů) povinného subjektu „externě“, může to jistě vést k určitému prodloužení procedury vyřizování žádosti. Nicméně tím bude zajištěno právo stěžovatelky na nestranný výkon veřejné moci vůči její osobě, jelikož v případě, že bude shledána podjatost původního povinného subjektu a věc předána jinému k vyřízení, bude vůči ní vystupovat nepodjatý vykonavatel veřejné moci. Tomu bude totiž předán správní spis původního povinného subjektu, jenž má obsahovat dosavadní podklady, dle kterých má povinný subjekt postupovat, zároveň však je nově určený subjekt povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pověřený povinný subjekt tak může provést například důkaz výpovědí podjatého úředníka či si potřebné podklady k tomu, aby informaci poskytl, je-li to

možné a nejsou-li důvody pro odepření jejího poskytnutí, opatří jinou formou součinnosti s původním povinným subjektem.

[27] Nejvyšší správní soud podotýká, že uplatnění pravidel správního řádu o řešení podjatosti nesmí v žádném případě znamenat, že původní smysl postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím se vyprázdní. Úkolem „náhradního“ povinného subjektu je pouze zaručit nestrannost postupu veřejné moci vůči žadateli. Jinak se tento orgán musí vůči žadateli chovat stejně, jak by se choval původní povinný subjekt. Veřejná moc se nesmí své povinnosti řádně poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím zbavit tím, že by tyto informace ukryla do labyrintu zvenčí obtížně srozumitelného předávání si úkolů tak dlouho, až přestane být možné je splnit. Znamená to mimo jiné, že původní povinný subjekt musí s „náhradním“ subjektem plně spolupracovat a veškeré informace, které má ve své dispozici, musí „náhradnímu“ subjektu poskytnout. Teprve „náhradní“ subjekt určí, zda je poskytne, anebo zda je výjimečně neposkytne kvůli existenci zákonné výluky.

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítala, že krajský soud nesprávně vyložil obsah § 14 správního řádu. Správní soudy totiž doposud neaprobaly vyloučení úřední osoby z podnětu samotného správního orgánu, ale vždy pro námitku podjatosti účastníka řízení. Vzhledem ke zvláštní povaze řízení má stěžovatelka za to, že by k vyloučení úřední osoby mělo dojít pouze na základě námítky podjatosti ze strany účastníka řízení. Krajský soud se podle stěžovatelky měl také zabývat tím, zda důvody vyloučení dané pracovnice skutečně ohrožovaly její nestrannost při vyřizování žádosti, jakož i tím, zda žalovaný nemohl pověřit vyřízením žádosti o informace jiného svého pracovníka.

[29] Stěžovatelka se v tomto mylí. Z § 14 odst. 4 správního řádu výslovně plyne, že samotná úřední osoba může být vyloučena ze svého podnětu, aniž by vyloučení musel navrhopvat účastník řízení. Takový krok odpovídá požadavku postupovat nestranně a v souladu s veřejným zájmem, jakož i povinnosti šetřit oprávněné zájmy osob dle § 2 odst. 3 správního řádu. Postup navrhopvaný stěžovatelkou by neodpovídal znění zákona a popsaným zásadám správního řízení a ani by nebyl účelný, neboť by v takovém případě musel účastník řízení znát postoj dané úřední osoby k věci, k účastníkům řízení či k jejich zástupcům, což není vždy možné.

[...]

(mš)