

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

Právo na projednání věci ve správním řízení v přiměřené lhůtě.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2021, **sp. zn. IV.ÚS 3299/20**, www.usoud.cz.

přístup k informacím, odškodnění za průtahy, jednotnost řízení, újma, přiměřená lhůta

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. září 2020 č. j. 30 Cdo 2549/2020-404, usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. března 2020 č. j. 21 Co 65/2020-374 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. ledna 2020 č. j. 42 C 331/2014-366 byla porušena základní práva stěžovatele na přístup k soudu a na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručená v čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. září 2020 č. j. 30 Cdo 2549/2020-404, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. března 2020 č. j. 21 Co 65/2020-374 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. ledna 2020 č. j. 42 C 331/2014-366 se ruší.

[...]

23. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny kromě soudních řízení vztahuje i na správní řízení [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 49; nález sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018, bod 30; nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9); nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189)]. Toto právo se přitom na správní řízení uplatní i bez vazby na navazující soudní řízení [například nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 49; nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9); nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189)].

24. Ústavní soud v návaznosti na tuto judikaturu v odkazovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 570/20 dovodil, že věc totožného stěžovatele [...] jako řízení o ústavně zaručeném právu na informace podle čl. 17 Listiny spadá pod působnost práva na projednání věci bez zbytečných průtahů zahrnující právo

na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 38 odst. 2 Listiny. **Zákonodárce je totiž oprávněn prvotní rozhodování ve věci spadající do působnosti některého ze základních práv a svobod svěřit správnímu orgánu namísto soudu. Nesmí však vyloučit soudní přezkum zaručený čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny. Předstane-li tímto způsobem zákonodárce před soudní řízení povinnost absolvovat správní řízení, hledí se na obě tato řízení jako na řízení jediné.** Z ústavněprávního hlediska je tedy třeba považovat za jeden celek řízení od okamžiku zahájení rozhodování ve věci základního práva až do okamžiku konečného rozhodnutí ve věci – teprve v takovém okamžiku je totiž věc "projednána" ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. To samozřejmě jednotlivcům nebrání domáhat se dílčí náhrady újmy za konkrétní úsek takto chápaného řízení. Obecné soudy proto měly posuzovat nepřiměřenou délku řízení ve věci stěžovatele jako jeden celek od jeho zahájení až do jeho skončení. [...]

26. Z uvedeného nálezu ze dne 14. 10. 2020 sp. zn. II. ÚS 570/20 se dále podává, že v případech náhrady nemajetkové újmy způsobené porušením práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny je třeba právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny vykládat ve světle tohoto ustanovení. **Přitom za nesprávný úřední postup je třeba považovat i porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě jakožto součásti práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny. Toto ustanovení se vztahuje i na správní řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda. I v těchto správních řízeních se tedy uplatňuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, jehož porušení je nesprávným úředním postupem. Dojde-li k porušení tohoto práva, je třeba vycházet z vyvratitelné domněnky, že tím došlo ke vzniku nemajetkové újmy.** V takovém řízení je totiž ve hře právo zásadního významu, jemuž je rovněž poskytována zvláštní, a to ústavní ochrana. Lze tak předpokládat, že průtahy v řízení vedou k nemajetkové újmě účastníka, spočívající zejména v úzkosti, nejistotě a duševním stresu v očekávání výsledku řízení [srov. obdobně například nálezy sp. zn. I. ÚS 1536/11 ze dne 21. 9. 2011 (N 165/62 SbNU 449), bod 34], k jejich kompenzaci má sloužit přiměřené zadostiučinění podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti státu (srov. obdobně například nálezy sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018, bod 28; nálezy sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 47). [...]

29. Obecné soudy odmítly žalobu stěžovatele vzhledem k tomu, že správní řízení o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. se netýká majetkových a jiných soukromých práv stěžovatele a na dané řízení se proto nevztahuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tudíž ani § 13 odst. 1 věta třetí zákona č. 82/1998 Sb. V úvahu podle nich připadá toliko nesprávný úřední postup podle § 13 odst. 1 věty druhé téhož zákona spočívající v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě, přičemž stěžovatel ani k výzvě obvodního soudu odpovídajícím způsobem svou žalobu nedoplnil a nespécifikoval, jakého konkrétního nároku se domáhá jednak u nepřiměřené délky správního řízení a jednak u navazujícího soudního řízení. Jak již Ústavní soud vyložil, i ve vztahu

ke správnému řízení, jehož předmětem bylo právo na informace, se lze domáhat náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku tohoto řízení, a proto nebylo namíste vyzývat stěžovatele k odstranění vad žaloby.

30. Obecné soudy proto v nyní posuzované věci odmítly žalobu stěžovatele pro vady, jimiž ve skutečnosti netrpěla, a porušily tím jeho ústavně zaručená práva na přístup k soudu a náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny.

(ah)

Zrušení části ustanovení § 289 odst. 3 trestního zákoníku, zmocňujícího vládu ke konkretizaci pojmu množství větší než malé.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 98/20, www.usoud.cz.

neurčitý právní pojem, zásada nullum crimen sine lege, výhrada zákona, předvídatelnost práva

I. Ustanovení § 289 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve slovech „a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu § 285“ se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Současně pozbývají platnosti § 2 a příloha č. 2 nařízení vlády č. 455/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, které rostliny nebo houby se považují za rostliny a houby obsahující omamnou nebo psychotropní látku a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu trestního zákoníku, ve znění nařízení vlády č. 3/2012 Sb., dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

III. Ve zbytku se návrh zamítá.

[...]

A) K návrhu na zrušení § 284 odst. 1 trestního zákoníku ve slovech „větším než malém“ a § 285 odst. 1 a 3 trestního zákoníku ve slovech „větším než malém“ a „ve větším rozsahu“ a) obecná východiska

33. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že **Ústavnímu soudu v zásadě samo o sobě nepřísluší, aby posuzoval šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání, nemá-li dublovat nebo suplovat ústavní roli zákonodárského orgánu** [srov. např. nález ze dne 20. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/2000 (N 31/21 SbNU 273; 127/2001 Sb.)].

[...]

34. [...] **Podle judikatury Ústavního soudu jazyková správnost, jednoznačnost, přesnost, ustálenost a zřetelnost jsou náležitostí právních termínů a právní stylistiky.** Samozřejmě lpění na těchto požadavcích nesmí

se však zvrhnout v nepřiměřený požadavek mající za potřebné kde který pojem v právním předpise použitý v tomtéž předpise definovat, a to s mylným předpokladem, že takový postup je nezbytný pro odstranění jeho údajné neurčitosti. **Ve skutečnosti je jistá míra neurčitosti nezbytnou vlastností každé právní normy. Teprve neurčitost vylučující seznání jejího normativního obsahu za pomoci obvyklých interpretačních postupů činí právní normu rozpornou s ústavním požadavkem právní jistoty** [srov. náleze ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 28/12 (N 63/69 SbNU 187; 176/2013 Sb.)]. **Používání tzv. neurčitých pojmů zákonodárcem je postaveno na tom, že jejich konkrétní obsah naplňuje až aplikační činnost orgánů veřejné moci, aniž by to mělo znamenat v právním státě porušení ústavního pořádku (např. právní jistoty). V opačném případě by bylo nemožné efektivně realizovat výkon práva soudy a státními orgány.** Je to v jistém smyslu projev širšího ideového východiska – tzv. doktríny skepse o normách. Ne všechna pravidla chování, právní pojmy se dají pro futuro (přesně) naformulovat. Pro určité typy případů – z důvodu jejich povahy – se zformulují především principy, cíle, které potom soudy a státní orgány uvádějí v život aplikační činností [srov. náleze ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.)]. **Ústavní soud však v této souvislosti musí zdůraznit, že důvodem protiústavnosti toho kterého ustanovení právního předpisu zásadně nejsou případné potíže při výkladu zákona. Neposkytuje-li ustanovení pro některé situace jazykově jednoznačnou odpověď, neznamená to samo o sobě jeho protiústavnost** (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 18/17).

[...]

36. Z hlediska posuzované věci je podstatné, že užívání neurčitých pojmů je v právu nezbytné a zákonodárce využívá této možnosti i v trestním právu poměrně často, a to jak při vymezení základní skutkové podstaty trestného činu, tak při popisu okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby (okolností zvlášť přitěžujících). Je tomu tak zejména z důvodu, aby bylo možné reagovat na dynamicky se měnící podmínky a variabilitu životních situací, přičemž ani trestní právo není v tomto ohledu žádnou výjimkou. Již na základě tohoto obecného východiska tedy nelze souhlasit se základním tvrzením navrhovatele, že užití relativně neurčitých pojmů není ve hmotném právu obvyklé. [...]

37. Podle navrhovatele představují napadené části textu neurčité právní pojmy, přičemž skutečnost, zda je naplněn znak trestnosti podle § 284 odst. 1 a § 285 odst. 1 a 3 trestního zákoníku [...], se podle navrhovatele zjišťuje zpětně až na základě složité expertizy, což je údajně v rozporu s principem předvídatelnosti práva, nevyhovuje zásadě nullum crimen sine lege, požadavku právní jistoty a zásadě, že jen zákon stanoví, co je trestným činem. Dále má navrhovatel za to, že náleze pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 nebyl dostatečný, neboť přestože se výklad neurčitého pojmu „množství větší než malé“ v judikatuře ustálil, stále ponechává adresáty normy v nejistotě, kde leží hranice trestnosti.

[...]

39. K vymezení neurčitého pojmu „množství větší než malé“ v souvislosti s § 284 odst. 1 a § 285 odst. 1 trestního zákoníku již existuje rozsáhlá a ustálená judikatura obecných soudů, na základě které je možno učinit ústavně konformní výklad uvedeného pojmu. **V této souvislosti nelze přehlédnout rozhodování Nejvyššího soudu, který k předmětné problematice vydal několik rozhodnutí a posléze zaujal i stanovisko ze dne 13. 3. 2014 sp. zn. Tpjn 301/2013 (č. 15/2014 Sbírky rozhodnutí a stanovisek, část trestní; dále jen „stanovisko sp. zn. Tpjn 301/2013“), ve kterém stanovil orientační hodnoty určující „množství větší než malé“ u jednotlivých omamných látek, psychotropních látek a přípravků je obsahujících pro účely trestního zákoníku v rozsahu uvedeném v příloze k tomuto stanovisku, a to na základě dosavadní soudní praxe a zejména judikatury nižších soudů.** Obdobně je tomu i u pojmu „větší rozsah“ v § 285 odst. 3 trestního zákoníku.

[...]

41. Trestní zákoník (účinný od 1. 1. 2010) ve společném ustanovení § 289 odst. 2 k tzv. drogovým trestným činům zmocnil vládu ke konkretizaci pojmu „množství větší než malé“ u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů, která je na základě tohoto zmocnění stanovila nařízením vlády č. 467/2009 Sb. Ústavní soud však nálezem pléna sp. zn. Pl. ÚS 13/12 část § 289 odst. 2 trestního zákoníku ve slovech „a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů“ zrušil a současně pozbyly platnosti § 2 a příloha č. 2 nařízení vlády č. 467/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za jedy a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů, ve znění nařízení vlády č. 4/2012 Sb. **V citovaném nálezu Ústavní soud mimo jiné shledal, že napadená úprava nenaplnuje zásadu, podle které musí být zákon, na který odkazuje čl. 39 Listiny, formulován s dostatečnou mírou určitosti pro své adresáty (lex certa), a že potřebuje následné dotvoření skrze výklad provedený mocí soudní při rozhodování o konkrétních případech s tím, že derogací znovu mohou nabýt významu i dřívější judikáty přiměřeně definující malé a větší než malé množství omamné nebo psychotropní látky (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 12. 7. 2000 sp. zn. 4 Tz 142/2000, ze dne 16. 2. 2000 sp. zn. 2 Tz 203/99 a ze dne 19. 4. 2001 sp. zn. 3 Tz 56/2001 aj.). Ústavní soud tedy dovodil, že z ústavněprávního hlediska nepovažuje za potřebné přijetí nové právní úpravy, ale naopak považuje za relevantní následné dotvoření trestního zákoníku skrze výklad provedený mocí soudní, neboť i samotná rozhodovací právní praxe obecných soudů může dodatečně učinit danou trestněprávní normu předvídatelnou pro její adresáty, aniž by ji tak bylo možno označit za neurčitou, a tedy odporující zásadě nullum crimen sine lege.**

[...]

46. Napadená právní úprava umožňuje ústavně konformní výklad neurčitých pojmů, jak lze dovodit i z již zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12, podle kterého, nepřistoupí-li zákonodárce k definování množství většího než malého u psychotropních látek, může vymezení tohoto pojmu ponechat k posouzení s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu obecným soudům. Je tedy úlohou soudů, aby interpretací neurčitých právních pojmů rozptýlily případné pochybnosti, což bylo i cílem Nejvyššího soudu, který k předmětné problematice zaujal již výše uvedené stanovisko sp. zn. Tpjn 301/2013.

[...]

50. Pro zachování napadených částí § 284 a 285 trestního zákoníku svědčí v neposlední řadě také skutečnost, že i držení menšího než malého množství omamných a psychotropních látek není jednáním v souladu s právním řádem. Společenská škodlivost takového jednání je však vnímána jako nižší, na kterou není nutné působit normami trestního práva, a v duchu zásady subsidiarity trestní represe postačí působení norem práva správního, konkrétně přestupkového. [...] Zrušením daných pojmů by tak došlo ke zrušení hranice mezi trestnými činy a přestupky, resp. k překrytí skutkových podstat trestných činů a přestupků v této oblasti, což by vedlo k podstatnému snížení míry právní jistoty.

51. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že pojmy, které právo používá, by nepochybně měly být z hlediska právní jistoty jasné a jednoznačně formulované, současně však musí být dostatečně abstraktní, aby byly schopné zachytit co nejširší okruh možných eventualit, které se v životě vyskytují nebo se v budoucnu mohou vyskytnout. Proto Ústavní soud považuje užití neurčitých právních pojmů v případech, kdy je úmyslem zákonodárce omezit rozsah kriminalizace určitého jednání (konání nebo opomenutí), resp. stanovit dolní kvantitativní hranici trestnosti, ze shora uvedených důvodů za ústavně konformní, a proto neshledal navrhovatelem tvrzený rozpor s ústavním pořádkem, jehož součástí je i jím zmíněný článek 39 Listiny. Ovšem i nadále bude úlohou obecných soudů (zejména Nejvyššího soudu) náležitě interpretovat dané neurčité právní pojmy, a rozptýlit tak případné přetrvávající pochybnosti při jejich výkladu.

B) K návrhu na zrušení § 289 odst. 3 trestního zákoníku ve slovech „a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu § 285“

a) obecná východiska

52. Normotvorná kompetence prostřednictvím nařízení vlády je samostatnou nařizovací pravomocí podle čl. 78 Ústavy. V takovém případě je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích a nepotřebuje k tomu žádné zvláštní zákonné zmocnění. V souladu se zásadami demokratického právního státu je možné i výslovné zákonné zmocnění vlády k vydání nařízení. V takových případech platí ústavní podmínka, že rámcové upřesnění takového zmocnění musí být přímo v zákoně [srov. náleze ze dne 21. 12. 1993

sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)). Pokud se s vydáním nařízení vlády nepočítá, zákon mlčí (což však nemusí znamenat, že nelze k provedení zákona a v jeho mezích nařízení vlády vydat).

V každém případě nařízení vlády nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže být contra legem (v rozporu se zákonem) ani praeter legem (mimo zákon, nad zákon) – a musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona [srov. např. nález ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.)]. Přísluší-li normotvorná pravomoc jinému orgánu, tak vláda není oprávněna k jejímu výkonu na podkladě čl. 78 Ústavy [srov. nález ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.)].

53. Odvozená normotvorba exekutivy (včetně nařízení vlády) musí proto respektovat sféru moci zákonodárné a moc výkonná nesmí zákonodárci konkurovat. Zatímco zákonodárná moc je nadána obecnou pravomocí k tvorbě právních předpisů, moc výkonná je v oblasti normotvorné Ústavou omezena toliko k tvorbě odvozených sekundárních právních předpisů, přičemž je to zákonodárce, který stanoví moci výkonné rámec a obsahové meze její normotvorby. Jedním ze základních ústavních hledisek je formální přípustnost podzákoné úpravy z hlediska její právní síly, neboť vláda nařízením může upravit jen to, co nespadá pod výhradu zákona. Ani zákonodárce formou obyčejných zákonů tuto pravomoc moci výkonné nevytváří. Principu dělby moci naopak odpovídá, že ústavní rozhranění pravomoci stanoví limity jak orgánům moci výkonné, tak moci zákonodárné. Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá totiž princip, že ani zákonodárce, ani exekutiva nemohou s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti [srov. nález ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. Jedná se o klíčovou otázku dělby moci mezi mocí legislativní a exekutivní v oblasti normotvorné. Zcela volnou úvahu exekutiva nikdy nemá i proto, neboť je vždy omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/95).

[...]

55. Z uvedených východisek plyne, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy je založeno na následujících zásadách: **nařízení musí být vydáno oprávněným orgánem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády tedy, podobně jako jiný podzákoný předpis, může toliko podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem** [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, nález ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.) aj.].

[...]

58. Jak již bylo shora uvedeno, nařízení vlády nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže být contra legem ani praeter legem – a musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí být vydáno oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády, podobně jako jiný podzákonný předpis, může toliko podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 a sp. zn. Pl. ÚS 5/01).

[...]

60. Základním východiskem v dané věci, stejně jako i v nyní posuzovaném případě, je výklad čl. 39 Listiny, který zakotvuje princip nullum crimen sine lege, který je dále rozvíjen tak, aby zákon (lex) zároveň splňoval zásady, podle kterých musí být pramenem práva pouze zákon (scripta – zákaz obyčejového práva), je zakázána analogie v neprospěch pachatele (stricta), je zakázána retroaktivita (praevia) a přikázána náležitá určitost trestněprávních norem (certa). **U zákonného pojmu „množství větší než malé“ rostlin a hub obsahujících omamnou a psychotropní látku, zmocňuje-li zákon v § 289 odst. 3 trestního zákoníku vládu k vydání nařízení vlády, požadavek na zákonný pramen práva (scripta) a určitosti zákona (certa) splněn není, neboť až vláda nařízením č. 455/2009 Sb. určila toto množství. [...]** Vymezení, které jednání je trestným činem, je podle čl. 39 Listiny svěřeno toliko zákonu, k jehož vydání je kompetentní toliko Parlament České republiky. Právě s ohledem na to, že ústavodárce svěřil kompetenci k vymezení skutkové podstaty trestného činu výhradně zákonu, vyloučil tím v jiných případech možnou a žádoucí sekundární úpravu věcí nepředvídatelných v momentu přijetí zákona. **V dané situaci by tak daná úprava nařízením vlády byla ještě akceptovatelná, kdyby pro tuzemské adresáty právních norem takto byla zpřehledňována či více zpřístupňována mezinárodní úprava, kterou je Česká republika ve smyslu čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy vázána, anebo se jednalo o konkretizaci zákonné normy upravující danou problematiku alespoň v základních rysech. [...]** Předmětné „zmocňovací“ ustanovení přitom nestanoví vůbec žádná kritéria, a proto vláda na jeho základě nic nekonkretizuje, ale obě základní skutkové podstaty trestného činu podle § 285 odst. 1, 2 trestního zákoníku přímo doplňuje (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 13/12).

61. Na uvedeném závěru Ústavní soud setrvává i v nyní posuzované věci, neboť napadený § 289 odst. 3 trestního zákoníku ve slovech „a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu § 285“ stojí na stejných základech jako zrušená část § 289 odst. 2 trestního zákoníku. Přitom vláda zde přímo doplňuje § 285 odst. 1, 2 trestního zákoníku, a to při naplnění obsahu tak důležitého pojmu, který je rozhodující pro určení spodní hranice trestní odpovědnosti u základních skutkových podstat trestného činu nedovoleného pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku podle § 285

odst. 1 a 2 trestního zákoníku. Je přitom třeba vyjít z toho, že nelze připustit, aby se s tím související ochrana základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna.

[...]

64. Podstatné je, že závěry vztahující se k napadené části § 289 odst. 3 trestního zákoníku (stejně jako tomu bylo u § 289 odst. 2 trestního zákoníku) nemusí platit pro vymezení jiných skutkových podstat nebo pro zákonná ustanovení zmocňující k vydání nařízení vlády upravujícího v návaznosti na trestní zákoník jiné pojmy, a proto takové zmocňovací ustanovení nebo odkaz na jiný právní předpis (ale i např. oborové ustálené pojmy, dobré mravy, slušnost, technické normy aj.) není čl. 39 Listiny bezpodmínečně vyloučen. **Požadavek čl. 39 Listiny, který patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, bude naplněn, když adresát zákazu obsaženého v konkrétním ustanovení trestního zákoníku nebo jiném ustanovení bude vědět, jak se má chovat, aby se nedopustil trestného činu, a současně bude zajištěno, že demokratický zákonodárce znaky trestného činu určí přímo sám nebo na základě přesně formulovaného zmocnění vlády k vydání nařízení vlády se zákonným rámcovým vymezením základních rysů a kritérií, které bude případné nařízení vlády již jen konkretizovat, přičemž jeho znalost bude zprostředkována Sbírkou zákonů.** Hranici dovoleného a nedovoleného v demokratickém právním státě musí stanovovat zákonodárce pro adresáty norem srozumitelným způsobem, zatímco obecné soudy by měly zásadně jen nalézat, zda byla taková hranice dovoleného překročena, nikoli určovat, kde leží. Jejich úkolem je právo dotvářet (všechna nedovolená chování jistě nelze do všech podrobností v zákoně vymezit), nikoli tvořit.

(ah)

K podmínkám uplatnění tzv. sekulární výhrady svědomí vůči povinnosti očkování

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2530/20, www.usoud.cz.

očkovací povinnost, výhrada svědomí, předškolní vzdělávání

Ústavní stížnost se zamítá.

[...]

V. A Ústavnost očkovací povinnosti a nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání

v důsledku nerespektování očkovací povinnosti

23. Zaprvé je třeba uvést, že námitkami o neústavnosti právní úpravy povinného očkování se již Ústavní soud vypořádal, když v bodu 70 nálezu

ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.) uvedl, že zmocnění, jež § 46 zákona č. 258/2000 Sb. poskytuje vyhláše č. 537/2006 Sb. za účelem regulace podrobností spjatých s realizací povinné vakcinace, využívá uvedený podzákonný právní předpis v daných mezích, aniž by zasáhl do skutkové podstaty obsažené v podstatných znacích v zákoně. Platná právní úprava očkování proto vyhovuje požadavkům čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.

[...]

25. Ústavní soud přesto v bodu 87 uvedeného nálezu jako obiter dictum formuloval požadavek, že je namístě, aby zákonodárce odpovědně zvážil doplnění právní regulace institutu povinného očkování proti infekčním nemocem o úpravu odpovědnosti státu za případnou způsobenou újmu na zdraví. Obdobný apel lze nalézt např. v bodu 52 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14. Rovněž stěžovatelka v ústavní stížnosti poukazuje na to, že v době vydání rozhodnutí vedlejšího účastníka právní řád neposkytoval efektivní systém odpovědnosti veřejné moci za újmu vzniklou v souvislosti s povinným očkováním a dodnes neposkytuje. Ústavní soud k tomu toliko upozorňuje, že v mezidobí byl přijat zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním. Uvedený zákon v § 1 upravuje podmínky, za nichž stát nahradí újmu způsobenou povinným očkováním podle zákona č. 258/2000 Sb.

26. Zadruté, Ústavní soud se v minulosti rovněž zabýval ústavností nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání pro nepodstoupení povinného očkování podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb. Ústavní soud v bodu 107 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 uvedl, že zákonné zakotvení podmínky podrobit se stanovenému očkování, aby mohlo být dítě přijato do předškolního zařízení, není neústavním omezením práva na vzdělání. Na námitky o sankčních důsledcích uvedeného ustanovení Ústavní soud v bodu 103 uvedeného nálezu reagoval tak, že jde naopak o akt sociální solidarity, jenž nabývá významu teprve s rostoucím množstvím očkováných dětí v kolektivech předškolního zařízení.

27. Ze shora uvedeného pro nyní posuzovanou věc plyne, že není důvodná námitka stěžovatelky o zásahu do práva na vzdělání samotnou existencí možnosti nepřijmout dítě k předškolnímu vzdělávání pro nepodrobení se povinnému očkování. Namítá-li dále, že v důsledku jejího nepřijetí do mateřské školy bylo porušeno její právo na život, je nutno uvést, že tato její argumentace je spjata s argumentem neústavnosti očkovací povinnosti. Uvedené však bylo shora vyvráceno. **Tvrdí-li stěžovatelka, že je její nepřijetí v důsledku nesplnění očkovací povinnosti sankcí, nemá to sice vliv na posouzení ústavnosti samotné možnosti mateřské školy nepřijmout nenačkané dítě k předškolnímu vzdělávání, není však vyloučeno zohlednit širší kontext a důsledky vyloučení dítěte z předškolního vzdělávání při individuálním posouzení tzv. výhrady svědomí (viz níže).**

28. Konečně je v tomto směru nutné uvést, že právní úpravu očkovací povinnosti a s ní spojeným nepřijetím dítěte k předškolnímu vzdělávání v České republice posuzoval rovněž Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v rozsudku velkého senátu ve věci Vavříčka a další proti České republice

ze dne 8. 4. 2021 č. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 a 43883/15 (dále jen „rozsudek Vavříčka a další“). Shledal přitom, že **očkovací povinnost stanovená českým právem, důsledkem jejíhož nepodrobení mohlo být nepřijetí k předškolnímu vzdělávání, je ve smyslu čl. 8 Úmluvy přiměřeným opatřením k zajištění ochrany zdraví** (srov. zejména § 290 až 309 rozsudku Vavříčka a další). [...]

29. [...] Ústavní soud proto dále posoudil, zda bylo namístě ve věci stěžovatelky aplikovat test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí, neboť správní soudy vyloučily potřebu jeho provedení. S přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka považuje důsledky posuzovaného rozhodnutí vedlejšího účastníka (nepřijetí k předškolnímu vzdělávání z důvodu nepodrobení se povinného očkování) za sankci, odvolává se na nález sp. zn. I. ÚS 1253/14. Nejvyšší správní soud naproti tomu trvá na tom, že nejde-li ve věci stěžovatelky o sankci v „trestněprávním“ slova smyslu, uplatnění tzv. výhrady svědomí je a priori vyloučeno.

30. Potenciální kolizí povinností souvisejících s očkovací povinností se svobodou myšlení, svědomí a náboženského vyznání se Ústavní soud již ve své rozhodovací praxi zabýval. Z nálezu sp. zn. III. ÚS 449/06 se podává, že v případě, že tu jsou okolnosti, které zásadním způsobem „volají“ pro zachování autonomie dané osoby, současně při zachování opačně působícího veřejného zájmu (např. zájem na "proočkování" obyvatel z důvodu ochrany veřejného zdraví), a tedy pro výjimečné nesankcionování povinnosti podrobit se očkování, nesmí orgán veřejné moci zmíněnou povinnost podrobit se očkování sankcionovat či jinak vynucovat. Na uvedené navázal Ústavní soud v již odkazovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14, ve kterém definoval podmínky oprávněnosti tzv. výhrady svědomí s možnými důsledky nepodrobení se povinnému očkování, jež je, byť výjimečně, přípustná.

31. Jakkoli lze souhlasit s Nejvyšším správním soudem, že v posledně uvedeném nálezu šlo o odpovědnost za přestupek jako důsledek nepodrobení se povinnosti očkování, Ústavní soud nespatřuje důvod, proč test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí nelze použít (výhradu náležitě přezkoumat) ve věci stěžovatelky.

32. V bodu 38 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14 Ústavní soud zdůraznil, že „[z]vláštní význam má výhrada svědomí ... projevená vůči zákonem stanovené povinnosti, individuálnímu právnímu aktu nebo jinému postupu orgánu veřejné moci. Zákonodárce považoval za nezbytné zaručit na ústavní úrovni v čl. 15 odst. 3 Listiny oprávněnost výhrady svědomí (jakož i náboženského vyznání či víry) vůči povinnosti vykonávat vojenskou službu. Nejde však o jedinou právem aprobovanou situaci, v níž může být výhrada svědomí projevená in concreto akceptována, jakkoli jde o výjimku z obvyklého způsobu jednání či obecně respektovaného pravidla.“ Ústavní soud tak navázal na další situace předvídané tzv. výhradou sekulárního svědomí v právu České republiky (např. uzákoněná výhrada vůči vojenské

službě či možnost zdravotnického pracovníka odmítnout poskytnutí zdravotních služeb).

[...]

35. Z uvedeného se podává, že Nejvyšší správní soud nebyl zbaven povinnosti zabývat se uplatněnou výhradou stěžovatelky toliko proto, že důsledkem nepodrobení se očkovací povinnosti nebylo uplatnění odpovědnosti za přešůpek jako odpovědnosti sankční. Jakkoli Ústavní soud nepovažuje ve shodě s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/14 nepřijetí neočkovaného dítěte k předškolnímu vzdělávání za sankci, nýbrž za akt sociální solidarity nabývající svůj význam teprve s větším množstvím očkovaných, případné dopady podřízení se povinnosti strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání nelze přehlédnout.

36. [...] Předškolní vzdělání představuje pro osobní život i pro celou společnost neoddiskutovatelný benefit (srov. KROPÁČKOVÁ J. a kol. (eds.). Metodika předškolního vzdělávání zaměřená na didaktické aspekty s dětmi. Praha: PFUK, 2019, s. 19 a literatura tam citovaná). [...] Je-li takový benefit navázaný na splnění zákonné povinnosti očkování, je nutné v něm spatřovat přinejmenším motivační faktor.

Z tohoto důvodu Ústavní soud považuje nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání v důsledku nerespektování očkovací povinnosti za opatření, jehož důsledky vedou, byť nepřimo (srov. "being essentially protective rather than punitive in nature" v § 294 rozsudku Vavříčka a další), k vynucení očkovací povinnosti (srov. "jinak vynucována", viz nález sp. zn. III. ÚS 449/06 a bod 43 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Z obdobného předpokladu vycházel Ústavní soud v bodu 11 usnesení ze dne 19. 12. 2017

sp. zn. II. ÚS 3257/17. [...]

38. Lze proto učinit dílčí závěr, že ve věci stěžovatelky měly orgány veřejné moci povinnost náležitě zvážit tvrzení stěžovatelky (její matky), že povinnost strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je v rozporu s jejím přesvědčením a přiměřeně provést test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí. **Není pravdou, že důsledkem tohoto dílčího závěru je možnost podřadit pod tzv. výhradu svědomí "prakticky cokoli". Nic nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby kritéria, která zmiňuje a která mohou být při hodnocení míry uplatnění dotčených principů významná (důsledky stanovené povinnosti či vyhovění výhradě, obsah a přesvědčivost výhrady apod.), zohlednil právě při provedení předem definovaného a srozumitelného testu.** V nyní posuzované věci proto tzv. výhradu svědomí nelze a priori vyloučit; orgány veřejné moci měly posoudit oprávněnost výhrady stěžovatelky (její matky) proti povinnosti strpět důsledky nerespektování povinného očkování. K těmto závěrům směřuje stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020 č. j. 9 As 62/2020-33.

39. Uvedený dílčí závěr nekoliduje s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/14, neboť kritéria kvality právní úpravy se liší od kritérií kvality její konkrétní aplikace

[srov. mutatis mutandis náleze ze dne 26. 3. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 42/02 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.) či bod 109 nálezu ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.)]. Per analogiam, ani argument možných neústavních důsledků sankce za nerespektování povinnosti očkování (srov. náleze sp. zn. I. ÚS 1253/14) nevede bez dalšího k závěru o neústavnosti samotné povinnosti očkování. Uvedený náleze pléna se nadto netýká svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, nýbrž práva na vzdělání.

Oprávněnost tzv. výhrady svědomí v nyní posuzované věci

[...]

41. V bodu 51 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14 Ústavní soud připustil, že výhrada svědomí může zahrnovat situace spojené s vysoce nežádoucí odezvou předchozí vakcinace u jiného dítěte. Takto redukovanou úvahou však nelze uzavřít přezkum oprávněnosti tzv. výhrady svědomí. **Ústavní soud proto zdůrazňuje, že k uplatnění tzv. sekulární výhrady svědomí vůči povinnosti očkování nestačí samotný poukaz na subjektivní přesvědčení zákonného zástupce dítěte, které z tohoto důvodu nemá být přijato do mateřské školy, nýbrž prokázání, že taková výhrada je založena na objektivně prokazatelných důvodech. Posouzení těchto důvodů je úkolem orgánů veřejné moci, které vycházejí z požadavků a) prokázání ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí v porovnání s tím, jaký následek nepodrobení se očkovací povinnosti bude mít; b) naléhavosti důvodů, jež na podporu své výhrady nositel základní svobody nebo jeho zákonný zástupce v konkrétním případě uvádí; c) trvalosti, konzistentnosti a přesvědčivosti tvrzení a d) zvážení společenských dopadů, jež může v konkrétním případě uznaná tzv. sekulární výhrada svědomí mít vzhledem k dosažené míře tzv. proočkování obyvatelstva (sociální solidarita) proti přenosným nemocem a aktuální epidemiologické situaci. Tyto jednotlivé požadavky musí být naplněny kumulativně.**

42. Ústavní soud zaprvé považuje tvrzení stěžovatelky za ústavně relevantní. Ve věci dochází ke kolizi práv stěžovatelky na vzdělání (srov. bod 98 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14) a ústavně zaručených práv na její zdraví s ochranou veřejného zdraví (srov. bod 44 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Tzv. ve hře jsou i práva rodičů na rodičovskou péči (čl. 32 odst. 4 Listiny), je-li benefit předškolního vzdělávání na očkovací povinnost navázán a může ovlivnit jejich rozhodnutí o vzdělávání dítěte, či nedotknutelnost osoby. V posuzované věci relevanci tvrzení z hlediska posledně uvedené ústavní hodnoty částečně snižuje skutečnost, že stěžovatelka v konečném důsledku očkována nebyla a nedošlo proto k zásahu do její tělesné integrity. Rozhodné však je, že rozhodnutí rodičů stěžovatelky, zda podstoupí povinné očkování, mohlo být ovlivněno (byť nepřímou, srov. sub 36) navazující podmínkou pro přijetí do předškolního vzdělávání jako neoddiskutovatelného benefitu, jenž stát poskytuje. Ústavněprávní rovina dotčených práv proto v nyní posuzované věci získává relevanci rovněž v kontextu práva na rovný přístup k právům

podle čl. 3 Listiny; neočkované děti a jejich rodiče se ocitají v důsledku hrozby zásahu do tělesné integrity a navazujících vynucovacích opatření v situacích, kterým očkované děti a jejich rodiče čelit nemusí. Je však nutno zdůraznit, že při posouzení tohoto kroku testu nejde o konečné zhodnocení všech okolností věci, nýbrž toliko o „předběžné“ posouzení relevance hodnot, jež se mohou v kolizi ocnout.

43. Zadruhé, naléhavost důvodů namítaných u tzv. výhrady svědomí zůstává beze vší pochybnosti v rovině subjektivní. Jde o ono příslovečné „tady a teď“, jež brání bezvýjimečnému podrobení se příkazu zákona (srov. bod 45 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Obava z nevratného poškození zdraví u osoby blízké obecně naléhavá je (srov. tamtéž). Rovněž v nyní posuzované věci matka stěžovatelky vyjádřila obavu o osobu blízkou, a to v souvislosti s tvrzenou spojitostí zdravotních problémů sourozenců stěžovatelky s podstupeným očkovaním. Ústavní soud nespatřuje důvod, proč nelze uznat subjektivní naléhavost uvedeným tvrzením ani v nyní posuzované věci; zdraví blízkých osob je právně relevantní hodnotou, jež je třeba chránit. Zvláštní právní postavení osob blízkých ostatně zohledňují i obecné předpisy soukromého práva (srov. § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Relevantní je rovněž to, že matka stěžovatelky, byť v rovině subjektivní, považuje důsledky očkování pro stěžovatelku za nevratné.

44. Zatřetí, Ústavní soud shledal, že tvrzení stěžovatelky (a její matky) podporující výhradu sekulárního svědomí je sice konzistentní, avšak nikoli přesvědčivé. Stěžovatelka, resp. její matka neposkytla orgánům veřejné moci v žádné fázi řízení, ani před ním, žádná odborná vyjádření o spojitosti očkování se zdravotními problémy sourozenců stěžovatelky. Podle jejich tvrzení takové vyjádření ani nikdy k dispozici neměli. Má-li být sekulární výhrada svědomí založená na předchozí zkušenosti blízkých osob s kontraindikací očkování přesvědčivá, nepostačí, je-li tvrzení autora výhrady založeno toliko na jeho subjektivním přesvědčení, objektivně ničím nepodloženém [srov. obdobně bod 30 usnesení ze dne 17. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 3311/12 či bod 41 nálezu ze dne 8. 10. 2018 sp. zn. II. ÚS 725/18 (N 165/91 SbNU 61)].

S Nejvyšším správním soudem se proto lze ztotožnit v tom, že tvrzení stěžovatelky v nyní posuzované věci je toliko „zobecněním osobní zkušenosti“, nikoli skutečnou tzv. výhradou svědomí. Ostatně ani ESLP v rozsudku Vavříčka a další neshledal výhrady stěžovatelů (nezletilých nepřijatých k předškolnímu vzdělávání pro nepodrobení se povinnosti očkování) ve smyslu čl. 9 Úmluvy za dostatečné (srov. jeho § 336).

45. Začtvrté, byť oprávněnost tzv. výhrady svědomí stěžovatelky byla vyloučena již provedením předchozího kroku, je v obecné rovině nutné uvést, že jde-li o společenské dopady spojené s akceptací tzv. výhrady svědomí, nic nebrání orgánu veřejné moci zohlednit např. i současnou epidemiologickou situaci. Rozhodné je, že musí zůstat zohledněna žádoucí

míra „proočkovánosti“ obyvatelstva proti přenosným nemocem (srov. bod 47 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14).

[...]

51. Lze proto uzavřít, že jde-li o povinnost dítěte strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání z důvodu nepodstoupení povinného očkování podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb., není orgán veřejné moci zbaven povinnosti přiměřeně přezkoumat tzv. výhradu svědomí z hlediska shora uvedených čtyř požadavků (sub 41), neboť důsledky použití uvedeného ustanovení mohou vést, byť nepřímo, k vynucení očkovací povinnosti, a proto nemůže a priori uplatněnou výhradu svědomí z přezkumu vyloučit. Ústavní soud v té souvislosti upozorňuje, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby, přičemž Ústavní soud stojí důsledně na tom, že závazné jsou nálezy, a to včetně tzv. nosných důvodů (ratio decidendi, tragende Gründe) ve smyslu precedenční závaznosti, samozřejmě ve vazbě na skutkový základ [srov. např. nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)].

(ah)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Státní služba: písemná výtka; rozhodnutí správního orgánu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, čj. 4 Ads 265/2020-49, www.nssoud.cz.

písemná výtka, rozhodnutí, drobný nedostatek ve službě, řádný opravný prostředek, podmínka přípustnosti správní žaloby

Písemná výtka podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, je rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím (písemnou výtkou) podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, vytkl žalobkyni drobný nedostatek ve službě spočívající v neomluvené nepřítomnosti na pracovišti dne 15. 8. 2019 v délce 4 hodin. Ve výtce tento drobný nedostatek ve službě popsal tak, že žalobkyně dne 15. 8. 2019 v dopoledních hodinách absolvovala návštěvu u lékaře. Ze zaměstnání odešla v 6:20 hod a na pracoviště se již nevrátila. K výkazu mzdových nároků posléze předložila formulář mSk-DOVOLENKA, kde žádala o dovolenou na zotavenou v délce ½ pracovního dne za kalendářní rok 2019 od 15. 8. 2019 do 15. 8. 2019. Další údaje na formuláři vyplněny nejsou. Stejně tak nejsou vyplněny příslušné kolonky „schválil, datum, podpis vedoucího útvaru“. Žalovaný konstatoval, že ex post vyplněné dovolenky lze akceptovat pouze ve výjimečných a ojedinělých případech. Tento případ však tyto znaky nenaplnuje, neboť bylo

možno informovat služební orgán prostřednictvím služebního mobilního telefonu. Žalovaný dále ve výtce uvedl, že tím, že žalobkyně o možnost čerpat dovolenou dne 15. 8. 2019 v rozsahu ½ pracovní směny nepožádala, došlo z její strany k porušení § 103 zákona o státní službě. Zdravotní stav žalobkyně přitom dne 15. 8. 2019 nebyl natolik závažný, aby nebyla schopna požádat o dovolenou, neboť dočasně práce neschopnou byla uznána teprve v odpoledních hodinách dne 16. 8. 2019, kterého byla přítomna v zaměstnání od 7:30 do 13:00 hodin. výše uvedeným jednáním se žalobkyně podle žalovaného dopustila porušení povinnosti státního zaměstnance dle § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě.[...]

[6] Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. K právní povaze výtky krajský soud uvedl, že nevidí žádný důvod se odchýlit od závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, neboť **právní úprava výtky obsažená v zákoně o státní službě je analogická právním úpravám výtky dle předpisů upravujících výkon některých právních povolání**; jde o nástroj obdobně koncipovaný vycházející z obdobných příčin a mající obdobné právní následky. **Proto výtka uložená státnímu zaměstnanci dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě je ve správním soudnictví přezkoumatelná prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.** Výtka udělená dle zákona o státní službě je totiž také vydána správním orgánem (představeným nebo služebním orgánem), zasahuje do právní sféry státního zaměstnance, je vydána v oblasti veřejné správy a jsou jí dotčena veřejná subjektivní práva fyzických osob.

[7] Zákon o státní službě žádný opravný prostředek proti uložené výtce neupravuje a i v tomto směru je tedy právní úprava výtky dle zákona o státní službě podobná úpravě výtky v právních předpisech regulujících výkon některých právních povolání. **O stížnosti dle § 157 zákona o státní službě nelze uvažovat jako o řádném opravném prostředku ve smyslu § 5 s.ř.s. směřujícím proti výtce.** Vyčerpání stížnosti tedy není možno považovat za podmínku přípustnosti žaloby proti výtce dle zákona o státní službě.

[8] V projednávané věci byla nejprve jako žalovaná označena Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje. Soud však dospěl k závěru, že **žalovaným má být ředitel Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje**, neboť právě on je dle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě služebním orgánem vůči státním zaměstnancům zařazeným v Krajské hygienické stanici Plzeňského kraje. Dle § 10 odst. 2 zákona o státní službě je to služební orgán, kdo jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru, rozhoduje tedy i o udělení výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě. [...]

III. Posouzení kasační stížnosti [...]

[22] Podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě, drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního

zaměstnanec na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.

[23] Podle § 77 odst. 1 písm. f) téhož zákona, státní zaměstnanec je povinen dodržovat služební kázeň. [...]

[25] Nejvyšší správní soud předesílá, že se **plně ztotožňuje se závěry krajského soudu o právní povaze písemné výtky podle cit. ustanovení zákona o státní službě, tj. že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví a rovněž se ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně určení žalovaného správního orgánu.**

[26] Krajský soud správně vyšel z usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016 – 41. Rozšířený senát se sice zabýval povahou výtky dle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, sám však v bodě 26 cit. usnesení uvedl, že právní úprava výtky dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě je podobná. Výtka dle služebního zákona tak není kárným opatřením (srov. § 89 odst. 2 zákona o státní službě a contrario). **Smysl a účel výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě tak není primárně sankční, spočívá podle Nejvyššího správního soudu v tom, že umožňuje představenému nebo příslušnému služebnímu orgánu vykynout státnímu zaměstnanci pochybení spočívající v drobném nedostatku ve službě a tímto jej zároveň také vyřešit.** Jedná se tedy o rychlé, flexibilní a efektivní vyřešení drobného nedostatku ve službě státního zaměstnance, který svojí menší závažností neodůvodňuje zahájení kárného řízení. Prostřednictvím výtky dochází především k upozornění státního zaměstnance na nesprávnost jeho jednání. Výtka má tedy především preventivní a upozorňovací charakter. Na druhou stranu se ovšem písemná výtka zakládá do osobního spisu státního zaměstnance a může mít určité difamující účinky, může být jako přitěžující okolnost zohledněna v kárném řízení, stejně tak jakožto překážka věci rozhodnuté brání zahájení kárného řízení pro stejný skutek. Není tedy důvodu nevztáhnout závěry vyslovené rozšířeným senátem v usnesení č. j. 9 As 79/2016 – 41 také na výtku dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě. [...]

[31] Obecně lze přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že služební orgán by měl zkoumat, zda jsou v konkrétním případě **splněny všechny formální a materiální znaky jednání státního zaměstnance, v němž jsou spatřovány drobné nedostatky, přičemž je třeba zohlednit, jaký dopad má nebo mohlo mít jednání státního zaměstnance na jeho práci či práci ostatních státních zaměstnanců, či zda nedošlo k ohrožení či narušení vážnosti správního úřadu či důvěry v něj.** V této souvislosti však je třeba poukázat na část odůvodnění výtky, v níž žalovaný vysvětlil, že jednání žalobkyně vyhodnotil jako neomluvenou absenci na pracovišti, čímž porušila povinnost služební kázně ve smyslu § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě. Jedná se sice o odůvodnění stručné, avšak dostačující, s nímž je třeba se ztotožnit. Po státních zaměstnancích lze jistě obecně spravedlivě požadovat, aby byli v pracovní době k dispozici na pracovišti připraveni plnit služební úkoly,

příčemž důvod jejich absence by měl být přiměřeným způsobem včas doložen.
[...]

[32] V posuzované věci se jedná o drobný nedostatek ve službě stěžovatelky, který bylo namístež řešit výtkou. Není totiž možné, aby si stěžovatelka požádala o čerpání dovolené zpětně s poměrně značným časovým odstupem (více než dvoutýdenním zpožděním), a tím tak „zhojila“ svoji doposud nijak neomluvenou nepřítomnost na pracovišti dne 15. 8. 2019 v rozsahu 4 hodin. Ze strany stěžovatelky tak došlo k porušení § 103 odst. 2 zákona o státní službě, dle kterého čerpání dovolené a dodatkové dovolené nařizuje písemně služební orgán, neboť stěžovatelka „si vybrala“ volno, a niž by jí byla v souladu s tímto ustanovením dovolená řádně nařizována. Jak již příleřhavě konstatoval krajský soud s poukazem na povinnost státního zaměstnance zachovávat služební kázeň stanovenou v § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, zachování zákonných povinností při čerpání dovolené nepochybně patří mezi povinnosti státního zaměstnance. Stěžovatelka tuto svou povinnost výše uvedeným způsobem nedodržela, resp. porušila, a její jednání proto představuje porušení povinnosti dodržovat služební kázeň.[...]

[34] Názor stěžovatelky, že případné drobné nedostatky v její práci je nutné posuzovat striktně ve vztahu k plnění jejích služebních úkolů, neobstojí. **Smyslem výtky je vytknout státnímu zaměstnanci drobné nedostatky ve službě, tj. jakékoli nedostatky, tedy nejen ty bezprostředně narušují plnění služebních úkolů. Uvedená argumentace stěžovatelky by ve svém důsledku znamenala, že by státnímu zaměstnanci nebylo možné uložit výtku za drobné nedostatky bezprostředně nesouvisející se služebními úkoly, což by bylo v rozporu se smyslem a účelem výtky tak, jak je upravena v zákonu o státní službě.** V návaznosti na výše uvedené zdejší soud konstatuje, že správný je rovněž závěr krajského soudu, že **předpokladem uložení výtky není to, že v důsledku porušení služebních povinností státním zaměstnancem došlo ke konkrétnímu přímému ohrožení či narušení výkonu státní služby. Takovou podmínku vskutku § 88 odst. 3 zákona o státní službě neobsahuje.**

[35] K argumentaci stěžovatelky, že předmětná výtka **nebyla přiměřenou reakcí** žalovaného na její nepřítomnost na pracovišti, Nejvyšší správní soud uvádí, že **pokud žalovaný nevyužil ještě neformálnějších možností, jak stěžovatelce vytknout porušení její povinnosti při čerpání dovolené, nemá to za následek jeho pochybení.** Z výše uvedeného je totiž zřejmé, že podmínky pro uložení výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě splněny byly. Dosavadní bezproblémový výkon státní služby, na který stěžovatelka poukazuje, vzal žalovaný v potaz tím, že pochybení stěžovatelky řešil právě písemnou výtkou, a nikoli např. zahájením kárného řízení.

[36] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

(jph)

Přestupky: krajní nouze; úmyslné vyvolání nebezpečí

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, čj. 8 As 380/2018-31, www.nssoud.cz .

přestupek, beztrestnost jednání, krajní nouze, přímý úmysl, nepřímý úmysl, důvodnost ustanovení znalce

Beztrestnost jednání v krajní nouzi [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nyní § 24 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich] představuje výjimku z odpovědnosti za přestupek, kterou je nutno vykládat s ohledem na její podstatu a smysl. Pokud jednáající osoba se vznikem nebezpečné situace výslovně počítá a chce ji vyvolat (úmysl přímý), nebo je vznik nebezpečné situace vysoce pravděpodobný a jednáající osoba je smířena s tím, že tato situace nastane (úmysl nepřímý), nemůže se dovolat vyloučení protiprávnosti jednání, jež vedlo k odvrácení nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem, z důvodu krajní nouze.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Brna (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 1. 2017, čj. ODSČ-12481/16-18, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu). Měl se ho dopustit tím, že dne 9. 4 2016 v 9:24 hodin v Brně na ulici Hlinky jako řidič motorového vozidla tov. zn. S., r. z. X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 16 km/hod. Tímto jednáním stěžovatel porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. [...]

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.[...]

[25] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud záznam z palubní kamery stěžovatele nepřipustně laicky hodnotil, ačkoliv soud nesmí vlastním zhodnocením záznamu nahradit odborné závěry znalce. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že soud není oprávněn sám posoudit odbornou skutkovou otázku. V rozsudku ze dne 9. 6. 2011, čj. 1 As 28/2011-130, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]odle § 127 odst. 1 o. s. ř., užitého na základě § 64 s. ř. s., má soud ustanovit znalce tehdy, pokud rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je zapotřebí odborných znalostí. Těmito odbornými znalostmi jsou jiné znalosti, než znalosti práva, jakož i jiné znalosti a zkušenosti než ty, které soudce získal výukou, výchovou a životní praxí (nález sp. zn. I. ÚS 2121/07 ze dne 2. 11. 2010, bod 17, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>). Pouze tehdy, není-li třeba ke správnému porozumění a řešení dané otázky odborných vědomostí nebo znalostí, nýbrž postačuje, s ohledem na povahu okolností případu, běžná soudcovská

zkušenost a znalost, není třeba znalce do řízení přibírat. Postavení soudu a správního úřadu se při posuzování otázek odborného rázu liší (viz rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2010, čj. 1 Afs 71/2009 – 113 ve věci VRTAL s. r. o., bod 30).“ Je proto třeba zhodnotit, zda krajskému soudu v projednávané věci stačila obecná zkušenost k posouzení záznamu a k vyvození závěru, že jízda řidiče trolejbusu probíhala z hlediska rychlosti a plynulosti standardním způsobem. Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že krajský soud nehodnotil ze záznamu skutečnou rychlost předjížděného a přejíždějícího vozidla, k čemuž by zajisté bylo třeba odborného posouzení znalce. K výše uvedeným závěrům krajský soud dospěl při hodnocení, zda stěžovatel svým jednáním odvracel přímo hrozící nebezpečí zájmu chráněnému zákonem. Protože ze záznamu neplyne žádná mimořádná, nestandardní situace (v době předjíždění v protisměru nebyla žádná vozidla, trolejbus výrazně neakceleroval, pouze plynule zrychloval po výjezdu ze zastávky), **nebylo také třeba odborných znalostí pro konstatování očividného, tj. že jízda trolejbusu probíhala zcela standardním způsobem.** Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že pro účely posouzení, zda stěžovatel jednal v krajní nouzi, postačovala při hodnocení záznamu z palubní kamery vozidla obecná (soudcovská) zkušenost. Krajský soud se proto nedopustil stěžovatelem tvrzeného odborného posouzení. [...]

[28] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 10/2011 k podstatě institutu krajní nouze uvedl, že „[k]rajní nouze je stav nebezpečí pro dva zákonem chráněné zájmy, kdy je možné chránit jeden z těchto zájmů jen tím, že se poruší nebo ohrozí zájem druhý. Střetnutí zájmů spočívá v tom, že jednomu zájmu hrozí porucha, která může být odvrácena pouze poruchou druhého zájmu. Podmínky krajní nouze jsou vázány přísnými omezeními. Smyslem krajní nouze je ochrana významnějšího zájmu obětováním zájmu méně významného. Krajní nouze tak vylučuje protiprávnost jednání pachatele za situace, kdy hrozbu bezprostředního nebezpečí zájmu chráněného zákonem je možné odvrátit obětováním méně významného zájmu.“ [...]

[30] [...] Přesto se stěžovatel rozhodl trolejbus předjet, ačkoliv objektivně hrozilo, že se s ohledem na nízké rozestupy za ním jedoucích vozidel nebude moci zařadit zpět, nebo že bude muset překročit nejvyšší povolenou rychlost za účelem dokončení předjíždějícího manévru. Příčinu vedoucí ke vzniku nebezpečné situace je tak třeba spatřovat v jednání stěžovatele.

[31] Stěžovatel namítá, že i kdyby si riziko nebezpečné situace přivodil sám, není to na rozdíl od občanského práva překážkou vyvinění se z důvodu jednání v krajní nouzi. Na první pohled se zdá, že některá komentářová trestněprávní literatura svědčí tomuto názoru stěžovatele, neboť uvádí že „[n]ebezpečí může být způsobeno i tou osobou, která je sama ohrožena (např. ohrožen je ten, kdo sám rozdráždil psa, který na něj poté zaútočil, nebo ten, kdo vlastní neopatrností způsobil požár své chaty).“ (ŠÁMAL, P. § 28. In: ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 388.). **V obecné rovině i Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že vyvolání nebezpečné situace**

osobou, která následně jedná v krajní nouzi za účelem odvrácení jí vyvolaného nebezpečí, nemusí vylučovat protiprávnost jejího jednání. To však neplatí vždy. Beztrestnost jednání v krajní nouzi představuje výjimku z odpovědnosti. Musí být šetřeno její podstaty a smyslu. Krajní nouze se proto není možné dovolat přinejmenším tehdy, pokud osoba vyvolá nebezpečnou situaci úmyslně. Pakliže jednající osoba se vznikem nebezpečné situace výslovně počítá a chce ji vyvolat (úmysl přímý), nebo je vznik nebezpečné situace vysoce pravděpodobný a jednající osoba je smířena s tím, že tato situace nastane, pak není možné, aby se dovolala vyloučení protiprávnosti jednání, jež vedlo k odvrácení nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, z důvodu krajní nouze. Její úmyslné jednání totiž bylo prvotní příčinou toho, že vznikla potřeba nebezpečí odvrátit. Institut krajní nouze je dobrodiním pro toho, kdo se při odvrácení nebezpečí dopustí jinak protiprávního činu. Bylo by proti smyslu a účelu krajní nouze a v rozporu se zásadou, dle které nikdo nemůže těžit ze svého úmyslného protiprávního jednání, aby se vyloučení protiprávnosti jednání mohl dovolávat ten, kdo jednal přinejmenším v nepřímém úmyslu, že nebezpečná situace nastat může. Příkladem může být situace s vydrážděním psa uvedená ve shora citovaném komentáři. Privilegia jednání v krajní nouzi může požívat jen vydráždění jinak klidného psa nepřiměřeným jednáním dané osoby, jestliže jednající nepřiměřeně spoléhá na to, že pes nezaútočí. Naopak je evidentní, že by bylo zcela proti smyslu beztrestnosti jednání v krajní nouzi, pokud by psa pachatel vydráždil jen z toho důvodu, aby jej pak mohl v krajní nouzi beztrestně zastřelit. Podobně je třeba nahlížet na situaci, kdy pachatel bude dráždit psa, o kterém je známo, že je agresivní a lehce se nechá vydráždit, a pro případ, že se tak stane, bude pachatel počítat s tím, že ho zastřelí a připraví si za tím účelem zbraň. Nejvyšší správní soud poznamenává, že limitován je dokonce i institut nutné obrany. Proti jednání v nutné obraně není nutná obrana přípustná a jednání útočníka namířené proti osobě, která jedná v nutné obraně, je třeba považovat za pokračování v útoku, bez ohledu na to, zda útok byl od počátku namířený proti osobě, která jedná v nutné obraně (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenské socialistické republiky ze dne 29. 6. 1978, sp. zn. 4 Tz 40/78, č. 9/1980 Sb. NS, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, č. 8 Tdo 1417/2014-20). Ke stejnému závěru, že krajní nouze se nemůže dovolávat ten, kdo nebezpečnou situaci úmyslně vyvolá se kloní i aktuální komentářová trestněprávní literatura, která uvádí, že „[n]emůže jít ovšem o krajní nouzi, jestliže daná osoba záměrně vyvolá určité nebezpečí, aby pak mohla při jeho odvrácení zdánlivě beztrestně poškodit zákonem chráněný zájem, tedy vyvolává nebezpečí jen proto, aby se vyhnula trestní odpovědnosti a trestu za jednání, které hodlá uskutečnit [...]“ (ŠČERBA, F. a kol. Trestní zákoník: komentář. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 497.).

[32] V nyní projednávané věci tak stěžovatel vůbec k předjíždění přikročit neměl, jestliže hrozilo, že by mohl ohrozit za ním jedoucí vozidla, nebo že by se nemohl bezpečně zařadit před přejížděný trolejbus, aniž by současně překročil

nejvyšší povolenou rychlost [§ 17 odst. 2 věta první a odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu]. [...] **Stěžovatel s následkem spočívajícím ve vzniku nebezpečné situace, kterou nepůjde odvrátit jinak než překročením rychlosti, musel být minimálně srozuměn, neboť sám uvádí, že od začátku věděl, že nebude mít možnost se vrátit za předjížděný trolejbus. Je proto vyloučeno, aby se stěžovatel mohl dovolat krajní nouze, jestliže svým protiprávním jednáním [předjížděl v rozporu s § 17 odst. 2 a odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu] vyvolal bezprostřední nebezpečí, které mohlo být odvráceno jedině spácháním dalšího protiprávního jednání, se kterým byl již před zahájením předjížděcího manévru srozuměn. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatel v krajní nouzi nejednal. [...]**

(jph)

Správní řízení: vydání osvědčení; ochrana proti nečinnosti

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, čj. 15 A 96/2020-210, www.nssoud.cz .

vydání osvědčení, ochrana proti nečinnosti, opatření proti nečinnosti, podmínka přípustnosti správní žaloby

Bezvýsledné uplatnění žádosti o opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu je podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu také v případech, kdy namítaná nečinnost správního orgánu spočívá v nevydání osvědčení.

1. Návrhem ze dne 18. 9. 2020 se navrhovatelé domáhali zrušení čl. I. bodu I. odst. 9 ochranného opatření odpůrce 3) ze dne 24. 8. 2020 č. j. MZDR 20599/2020-25/MIN/KAN; žalobci b) – g) se dále žalobou domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaných 1) a 2) spočívající v nevyznačení víza k pobytu nad 90 dnů do jejich cestovního dokladu. Po změnách původního návrhu provedených podáními ze dne 22. 9. 2020, 6. 10. 2020, 10. 11. 2020 a 30. 11. 2020 (tyto změny soud připustil usnesením ze dne 29. 10. 2020 č. j. 15 A 96/2020 – 114 a usnesením ze dne 3. 12. 2020 č. j. 15 A 96/2020 – 160) navrhovatelé požadovali zrušení čl. I. bodu I. odst. 7 a odst. 9 ochranného opatření odpůrce 3) ze dne 16. 11. 2020 č. j. MZDR 20599/2020-37/MIN/KAN, žalobci b) – f) se dále domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného 1) spočívající v nevyznačení víza k pobytu nad 90 dnů do cestovního dokladu těchto žalobců a žalobce g) se domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného 2) spočívající v nevyznačení víza k pobytu nad 90 dnů do cestovního dokladu tohoto žalobce. a z toho plynoucí nečinnosti zastupitelských úřadů ČR, v daném případě žalovaného 1) a 2), je nucené omezení vzdělávací a podnikatelské činnosti realizované navrhovatelem a). [...]

6. Řízení o udělení víza je řízením o žádosti ve smyslu správního řádu a vyznačení uděleného víza je vydáním osvědčení sui generis ve smyslu § 154 a násl. správního řádu. Na základě § 58 odst. 1 zákona o pobytu cizinců bylo na žalovaném 1) a žalovaném 2), aby žalobcům b) - g) vyznačili udělené vízum

do cestovního dokladu. K vyznačení víz ze strany žalovaného 1) ani žalovaného 2) však nedošlo, a to s odkazem na čl. I. bod I. odst. 9 ochranného opatření odpůrce 3) ze dne 24. 8. 2020 č.j. MZDR 20599/2020-25/MIN/KAN. Toto ochranné opatření bylo následně nahrazeno nově přijatými opatřeními, naposledy pak Opatřením. 7. Žalobci b) - g) mají za to, že zákon o pobytu cizinců jim neposkytuje žádný prostředek ochrany proti nečinnosti žalovaného 1) a žalovaného 2), která spočívá v nevyznačení již udělených víz. Ochrana před nečinností dle § 80 správního řádu je v této věci vyloučena na základě § 168 zákona o pobytu cizinců. Byly tak bezvýsledně vyčerpány všechny prostředky nápravy, které příslušný právní předpis žalobcům b) – g) nabízí. [...]

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

32. Podle § 51 odst. 5 zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum se považuje za udělené jeho vyznačením. [...]

34. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 49, 50, 52, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.

35. Podle § 6 odst. 1 správního řádu správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

36. Podle § 154 správního řádu jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

37. Ve shodě s názorem žalovaných 1) a 2) má soud za to, že žaloby na ochranu proti nečinnosti podané žalobci b) - g) je nutno odmítnout z důvodu nesplnění zákonem vyžadované podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

38. Předně je třeba zdůraznit, že v projednávané věci se nejedná o nečinnost žalovaných 1) a 2) v řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza. Jak konstatovali sami žalobci, jejich žádostem o udělení dlouhodobého víza bylo vyhověno. [...]

V důsledku fikce zakotvené v § 51 odst. 5 zákona o pobytu cizinců jsou však kladná rozhodnutí ministerstva vnitra o žádostech žalobců b) – g) o udělení dlouhodobého víza neúčinná, neboť víza dosud nebyla vyznačena do cestovních důkladů žalobců. Nastala tak poněkud zvláštní situace, kdy ministerstvo vnitra sice rozhodlo o udělení dlouhodobého víza žalobcům, tato víza však do doby jejich vyznačení nelze považovat za udělená. Přes kladná rozhodnutí o jejich žádostech o udělení víza žalobci b) – g) nejsou oprávněni vstoupit na území ČR, a právě proto se žalobou domáhají ochrany proti nečinnosti žalovaných 1) a 2) spočívající v nevyznačení víza do jejich cestovního dokladu.

39. Požadovaný úkon, tj. vyznačení dlouhodobého víza do cestovního dokladu, žalobci s přílehlavým odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 10. 5. 2018 č.j. 6 Azs 5/2018 – 20 a další) správně kvalifikovali jako úkon mající povahu **osvědčení** ve smyslu § 154 správního řádu.

40. S názorem žalobců, že aplikace opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu je v jejich případě vyloučena na základě § 168 zákona o pobytu cizinců, se soud neztotožňuje. Je pravdou, že podle zmíněného ustanovení zákona o pobytu cizinců se ustanovení části druhé správního řádu (poznámka soudu: § 80 je součástí části druhé správního řádu, která nese název „Obecná ustanovení o správním řízení“) nevztahuje mj. na řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 zákona o pobytu cizinců. Jak ale bylo soudem uvedeno shora, namítaná nečinnost žalovaných 1) a 2) není nečinností, k níž by docházelo v řízení o žádostech o udělení dlouhodobého víza, neboť tato řízení již byla u všech žalobců b) – g) ukončena vydáním (kladného) rozhodnutí ministerstva vnitra. **K namítané nečinnosti dle tvrzení samotných žalobců dochází v „řízení“ o vydání osvědčení v podobě vyznačení víza do jejich cestovních dokladů. Na ustanovení § 58 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které vyznačení dlouhodobého víza do cestovního dokladu cizince upravuje, však § 168 odst. 1 téhož zákona nedopadá.**

41. Soud nespatřuje žádný rozumný důvod, pro který by institut opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu neměl být aplikován také v případech, kdy se žadatel na správním orgánu domáhá vydání (jakéhokoliv) osvědčení. Aplikace tohoto institutu, včetně možnosti žadatele o osvědčení podat k nadřízenému orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti spočívající v jeho nevydání v přiměřené lhůtě, může vést ke zjednání nápravy, ať již tím způsobem, že nadřízený orgán přikáže nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy, nebo usnesením převezme danou věc a požadované osvědčení namísto nečinného správního orgánu sám vydá [§ 80 odst. 4 písm. a) a b) správního řádu]. S ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu je zcela na místě požadavek, aby neúspěšný žadatel využil nejprve této možnosti nápravy nežádoucího stavu spočívajícího v nevydání požadovaného osvědčení v přiměřené lhůtě a na soud se s nečinností žalobou obracel až po marném vyčerpání tohoto prostředku, který správní

řád stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Je-li bezvýsledné vyčerpání tohoto prostředku ochrany podmínkou přístupu k soudu v případech, kdy se jedná o nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé, tím spíše je na splnění této podmínky nutno trvat i v případech, kdy se jedná o nevydání osvědčení (argumentum a maiori ad minus). Osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Vydává se v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění a osvědčované skutečnosti jsou správnímu orgánu zřejmé (o věci není pochybnost nebo spor a není ani jinak třeba užít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem). Vydání osvědčení je s ohledem na charakter tohoto úkonu skutkově, hmotněprávně, ale i procesně mnohem jednodušší než vydání meritorního rozhodnutí ve „standardním“ správním řízení, a jednodušší tak bude i posouzení případné nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání požadovaného osvědčení. K její nápravě (odstranění) by proto mělo primárně docházet v rámci orgánů veřejné správy, bez soudní ingerence.

42. Při vydání osvědčení má správní orgán podle § 154 odst. 1 správního řádu postupovat mj. podle ustanovení části první správního řádu. Její součástí je i § 6 odst. 1, podle kterého nečinil správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Právě citované ustanovení § 6 správního řádu, jehož smyslem je zamezit nežádoucím průtahům při vyřizování věcí, směřuje k naplnění jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, a to zásady rychlosti řízení, která bezesporu dopadá též na vydávání osvědčení. Dlužno dodat, že použití zásadních zásad činnosti správních orgánů zakotvených v § 2 - § 8 správního řádu při realizaci úkonů prováděných příslušnými orgány podle zákona o pobytu cizinců není vyloučeno ani žalobci zmiňovaným ustanovením § 168 odst. 1 tohoto zákona, **nehledě k tomu, že tyto základní zásady se podle § 177 odst. 1 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.[...]**

45. Jelikož žalobci b) – g) před podáním nečinnostní žaloby nevyčerpali prostředek k ochraně proti namítané nečinnosti žalovaných 1) a 2), jímž je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, není v dané věci splněna jedna z podmínek řízení o nečinnostní žalobě. Soud proto jejich žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného 1) a 2) podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. druhým a třetím výrokem tohoto usnesení jako nepřipustnou odmítl. [...]

(jph)