

# Legislativní příloha

## odborného časopisu Správní právo

Ročník XIII

IV/2021

**Vedoucí redaktorka:**

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

**Redakční rada:**

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

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

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

Mgr. Klára Pondělíčková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

**Technická redaktorka a tajemnice redakce:**

Michaela Pšeničková

**OBSAH:**

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ..... CVI

**RECENZE:**

**Barbora Mitášová:**

**Grygar T.: *Specifika řízení  
o přestupku právnické osoby.***

1. vydání. Praha:

C. H. Beck, 2020, 168 s.

ISBN 978-80-7400-738-5 (brož.) ..... CXLII

**AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:**

**Mgr. Marie Lukášová, Ph.D., (ml),**

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

**Mgr. Michaela Glozygová, (mg),**

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

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

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

**Mgr. Barbora Mitášová,**

doktorandka na Katedře práva životního  
prostředí Masarykovy univerzity,

**Mgr. Martin Šaroch, (mš)**

Nejvyšší správní soud

# 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

#### **Právo účastnit se řízení a být slyšen v souvislosti s právem na tlumočnicka**

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/21 ze dne 7. 7. 2021, [www.nalus.cz](http://www.nalus.cz)

*právo být slyšen, vyjádřit se k věci, právo na právní pomoc a tlumočnicka, dítě, cizinec, správní řízení, tlumočnick, detence, lékařské vyšetření cizinců na území České republiky, špatné zacházení*

**V demokratickém právním státě je nepřípustné, aby se konalo jednání soudu za přítomnosti osoby, jež se domáhá soudní ochrany svého ústavně zaručeného práva, aniž tato osoba jednání rozumí a má možnost se do něj účinně zapojit.**

Stěžovatel, původem z Iráku, se bránil proti rozhodnutí Policie České republiky (dále též „žalovaná“) a správních soudů s tím, že byl nesprávně identifikován jako dospělý a v důsledku též zajištěn a nesprávně soudy hodnocen jako nevěrohodný. Podmínky dvouměsíčního zajištění podle něj dosáhly intenzity nelidského a ponižujícího zacházení. Ze skutkových okolností: Stěžovatel byl v červnu 2020 zajištěn policií. Vysvětlení, které při té příležitosti podal, bylo jeho jediné vyjádření za přítomnosti tlumočnicka, jež státní orgány zajistily. Stěžovatel uvedl, že se narodil v roce 2004 a že je nezletilý. Ukázalo se, že v minulosti podal žádost o mezinárodní ochranu v Rumunsku. V Rumunsku však podle sdělení tamních úřadů uvedl odlišné jméno a jiný den a měsíc narození než v České republice; byl tam ale považován za nezletilého. Na žádost policie byl stěžovateli z rentgenových snímků zápěstí určen kostní věk lékařskými metodami se závěrem, že je mu 18–19 let. Na základě toho pak policie stěžovatele považovala za zletilého, takže nebyl zastoupen opatrovníkem a byl zajištěn za podmínek a z důvodů, které by nepostačovaly pro zbavení svobody nezletilého. U Městského soudu v Praze stěžovatel neúspěšně napadl rozhodnutí policie o prodloužení svého zajištění. Soud své zamítavé rozhodnutí opřel zejména

---

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

o lékařské závěry o věku stěžovatele a o to, že měl uvádět nepravdu o své totožnosti, takže jeho výpověď byla dle soudu nevěrohodná. Městský soud rozhodl po jednání, při němž stěžovatel neměl tlumočení (soud nepožadoval eskortu stěžovatele, ten však byl na jednání eskortován a jednání tedy proběhlo za jeho účasti, avšak bez tlumočení). Nejvyšší správní soud stěžovatelovu kasační stížnost zamítl.

Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl v části napadající rozhodnutí správních soudů a tato rozhodnutí zrušil.

(...)

#### **A. Jednání soudu za fyzické přítomnosti stěžovatele, avšak bez možnosti jednat**

(...)

37. Rozhodnutí týkající se základního práva na osobní svobodu podléhá přezkoumání u nezávislého a nestranného soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Součástí zásad spravedlivého procesu je podle čl. 38 odst. 2 Listiny také právo každého, „*aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům*“, tedy právo, aby každému bylo ve vlastní věci, kdy je rozhodováno o jeho právech a povinnostech, umožněno před soudem jednat [nález sp. zn. II. ÚS 2020/18 ze dne 28. 3. 2019 (N 43/93 SbNU 105), bod 27]. V případech, kdy se jedná o osobu, jež neovládá jazyk jednání, je zásadní též čl. 37 odst. 4 Listiny, který jí zaručuje právo na tlumočnicka.

38. Také Úmluva zakotvuje záruky soudního přezkumu zbavení svobody, a to v čl. 5 odst. 4 Úmluvy, podle něž každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Toto ustanovení obsahuje obdobné garance spravedlivého procesu při rozhodování o zbavení svobody jako čl. 6 Úmluvy [nález sp. zn. I. ÚS 3326/13 ze dne 15. 1. 2014 (N 5/72 SbNU 69), bod 28]; toto řízení musí být kontradiktorní a vždy musí být zajištěna i rovnost zbraní mezi stranami (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci A. a další proti Spojenému království ze dne 19. 2. 2009 č. 3455/05, § 204).

(...)

41. Ústavní soud nicméně považuje za krajně problematické vést jednání soudu za přítomnosti osoby, jež se domáhá soudní ochrany, aniž tato osoba průběhu jednání rozumí a má možnost se jakkoli vyjádřit k prováděným důkazům a vůbec se účinně do jednání zapojit. K tomu navíc v projednávaném případě přistupuje závěr městského soudu o nevěrohodnosti stěžovatele, učiněný rovněž bez toho, aby stěžovatel sám dostal příležitost vyjádřit se k dotčeným otázkám a okolnostem, na jejichž základě městský soud k tomuto závěru dospěl.

(...)

46. V projednávaném případě byl tedy stěžovatel přítomen jednání před městským soudem, ale fakticky se do něj nijak nemohl zapojit, protože nebylo zajištěno tlumočení. Tak nejenže nemohl rozumět tomu, co se při jednání děje, ale nemohl se k probíraným otázkám ani osobně vyjádřit, a to přestože jeho vyjádření by mohlo ovlivnit rozhodnutí soudu. Městský soud své rozhodnutí totiž založil mimo jiné na závěru o nevěrohodnosti stěžovatele s ohledem na určitou rozpornost jeho předchozích výpovědí při udávání totožnosti v České republice a Rumunsku; stěžovatel však u městského soudu nedostal žádnou příležitost se k této rozpornosti vyjádřit a vysvětlit ji. Tento nedostatek v řízení přitom nemohla nijak kompenzovat ani skutečnost, že stěžovatel byl zastoupen a jeho zástupkyně byla na jednání přítomna.

(...)

50. Postupem městského soudu, který vedl jednání za přítomnosti stěžovatele, avšak bez tlumočení, a tedy aniž stěžovatel měl účinnou možnost se do jednání zapojit, uplatňovat námitky, argumenty a reagovat na tvrzení týkající se své osoby, bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, specificky právo účastnit se a být slyšen v řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny, a právo na tlumočnicka podle čl. 37 odst. 4 Listiny, jakož i jeho právo na osobní svobodu podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Nejvyšší správní soud tento postup zamítnutím kasační stížnosti potvrdil.

## **B. Určování věku cizince a jeho dopad na osobní svobodu stěžovatele**

(...)

55. Děti bez doprovodu, jež opouštějí svoji zemi samy z nejrůznějších důvodů, často i kvůli pronásledování nebo válce, jsou obzvláště zranitelné a mohou být snadno obětmi špatného zacházení. Nedostatečná identifikace dětí může vést k nezákonnému zbavení svobody i k absenci podpory, která dítěti ve zranitelném postavení náleží, a to nejen v podobě opatrovníka (zde zástupce OSPOD), přístupu ke vzdělání, řízení zohledňujícího nezralost dítěte, ale i v podobě bezpečného prostředí pro dítě v ubytovacích prostorech odpovídajících potřebám dětí [srov. obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 6 o zacházení s oddělenými dětmi a dětmi bez doprovodu mimo jejich zemi původu ze dne 1. 9. 2005, CRC/GC/2005/6]. Z toho důvodu je potřeba k určování věku přistupovat nanejvýš odpovědně a přikládat mu velkou váhu.

56. Postupy k určování věku, z nichž navíc některé mají lékařskou povahu, musí v průběhu svého provádění i při hodnocení výsledků respektovat lidskou důstojnost (čl. 1 Listiny a čl. 1 Listiny základních práv EU) a je potřeba dbát na nejlepší zájem dítěte, jako při jakékoli činnosti týkající se dítěte [čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv EU, srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017 (N 116/85 SbNU 879), bod 26]. V případě postupů lékařské povahy může jít zároveň o zásah do lidské

integrity (čl. 7 odst. 1 Listiny a čl. 7 Listiny základních práv EU), a i takto je třeba na ně nahlížet.

57. Potíže, jež vyvstávají v souvislosti s určením chronologického věku osoby, vyplývají z toho, že neexistuje jediná metoda nebo konkrétní kombinace metod, pomocí které by bylo možné vědeckým způsobem určit přesný věk jedince [IARLJ-Europe/EASO. Soudcovská analýza: Zranitelnost v kontextu žádostí o mezinárodní ochranu (Judicial Analysis: Vulnerability in the context of applications for international protection). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, s. 53].

(...)

60. Podle zákona o pobytu cizinců je v souvislosti s určováním věku policie oprávněna „v případě důvodné pochybnosti, že jde o nezletilého cizince bez doprovodu, takového cizince zajistit do doby, než je zjištěn jeho skutečný věk. Policie zahájí úkony ke zjištění věku nezletilého cizince bez doprovodu bezodkladně po jeho zajištění. Odmítne-li nezletilý cizinec bez doprovodu provedení úkonů ke zjištění věku, hledí se na něj jako na zletilého cizince. Pokud výsledky zjišťování věku nejsou průkazné, hledí se na cizince jako na nezletilého cizince bez doprovodu.“ (§ 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců).

61. Ústavní soud podotýká, že tedy nelze souhlasit s vyjádřením Nejvyššího správního soudu, podle něž česká praxe není postavena na principu, že v případě pochybností o věku osoby se má za to, že migrant je osoba mladší 18 let věku. Tento princip je naopak zakotven přímo v zákoně, pro účely řízení ve věci mezinárodní ochrany je pak stanoven i v procedurální směrnici. Je ovšem pravda, jak uvádí i NSS, že umístění dospělého cizince do zařízení pro děti by dostatečně nechránilo nejlepší zájmy tam ubytovaných dětí. Z toho důvodu je potřeba provést určení věku skutečně důkladně, aby pochyby byly co nejvíce rozptýleny.

62. V projednávaném případě ze spisového materiálu plyne, že stěžovatel byl za přítomnosti tlumočnicka informován o tom, že bude podroben lékařskému vyšetření a jaký má toto účel, nicméně po dobu zdravotnických úkonů tlumočnick nebyl přítomen. V lékařské zprávě se uvádí, že stěžovatel „nemluví, česky, ani anglicky, ani německy“, a je konstatována „jazyková bariéra“; absence tlumočnicka při vyšetření vyplývá i z rozpisu tlumočnických služeb. Stejně tak podle spisu nebyl po dobu zdravotnických úkonů se stěžovatelem přítomen ani zástupce OSPOD. Ze spisového materiálu nevyplývá, ani že by stěžovatel byl s výsledky lékařského vyšetření seznámen; výsledek lékařské zprávy byl podle zprávy „předán doprovázející policistce“. Od výsledku lékařského vyšetření žalovaná se stěžovatelem nadále zacházela jako s dospělým.

(...)

64. Shora popsany postup při určování věku stěžovatele neodpovídá doporučením Výboru pro práva dítěte, jak byla zmíněna. Stěžovateli nebyla poskytnuta náležitá podpora během samotného procesu určování věku,

při němž nebyl přítomen zástupce OSPOD či jiný kvalifikovaný zástupce a ani zajištěno tlumočení; navíc stěžovatel nebyl ani seznámen s výsledky vyšetření a určením věku a neměl možnost se k nim vyjádřit. Přesto s ním, bez bližšího vysvětlení, žalovaná následně začala zacházet jako s dospělým. I v této situaci, podobně jako když byl stěžovatel přítomen soudnímu jednání ve vlastní věci, kterému vůbec nemohl rozumět, tak se stěžovatelem bylo jednáno spíše jako s objektem, nikoli subjektem práv, což je z hlediska ochrany lidské důstojnosti nepřijatelné.

65. Mimo celkový postup při určení věku stěžovatele je třeba se v tomto případě věnovat i samotným použitým metodám a jejich vyhodnocení. V tomto ohledu se městský soud i Nejvyšší správní soud odvolávají zejména na rozsudek NSS sp. zn. 5 Azs 107/2020 ze dne 25. 6. 2020. V něm NSS uvedl, že „nepopírá, že i metoda GP může být použita při odhadu kostního věku, avšak má pochyby, že je metodou nejpřesnější, resp. přesnější než metoda TW3, která odděleně hodnotí jednotlivé kosti. Ostatně to, že celosvětově užívanou metodou první volby je metoda TW3 potvrzuje i odborné stanovisko doc. RNDr. Hany Krásničanové, CSc. (...)“ (bod 43). NSS též poukázal na praxi ze zahraničí, kde se „vychází z toho, že výsledek vyšetření zápěstní kosti má omezenou autoritativní hodnotu – zvláště po dosažení věku 16 let je důkazní hodnota vyšetření nižší a nelze z ní jednoznačně usuzovat na skutečný věk. Výpověď dotčeného cizince tak zjištěný výsledek vyšetření věku nemůže zpochybnit, ledaže by byl vyšší o 3 a více let oproti cizincem udávanému věku. Jako jediný důkaz je tak výsledek vyšetření kostního věku uznáván v případě, že by odchylka oproti udávanému věku byla vyšší než 3 roky (...) [O]bě uvedené metody jsou založeny na srovnávacím materiálu, u něhož je nezbytné zohlednit i jiný socioekonomický a geografický původ posuzovaných osob (...)“ (bod 44). NSS pak shrnul, že posuzování věku musí představovat „rychlý postup, který může zahrnovat též lékařské vyšetření, u něhož ovšem nelze – v závislosti na užitých metodě – vyloučit určitou míru chybovosti či odchylky; podle okolností tedy může být vhodná i jeho kombinace s psychosociálním hodnocením dotčeného cizince na základě jeho pohovoru se sociálním pracovníkem či psychologem“ (bod 45).

66. Ústavní soud zdůrazňuje, že v citovaném rozsudku tak NSS odmítl absolutizovat závěry lékařského vyšetření z metody GP; preferuje naopak metodu TW3 s tím, že i v tomto případě má vyšetření omezenou vypovídající hodnotu; zpochybnit výpověď cizince pak lze pouze v případě, že rozdíl mezi věkem zjištěným lékařským způsobem a věkem udávaným cizincem činí 3 a více let.

67. Ústavní soud má za to, že městský soud v projednávaném případě tyto závěry NSS zcela převrátil. V případě stěžovatele byl rozdíl mezi výsledky vyšetření TW3 a GP přesně dva roky (z lékařské zprávy lze citovat: „Snímky odeslány k vyhodnocení do programu BoneExpert - GP 18,63 let, TW3 16,36 let“), stejně jako rozdíl mezi věkem udávaným stěžovatelem a výsledkem vyšetření metodou GP, což je odchylka, kterou citovaný rozsudek NSS i zpráva RNDr. Krásničanové uvádí jako zcela běžnou. Není tedy splněno, jak naznačuje městský soud, že zde byl dán příliš velký rozdíl a ten sám mohl zpochybnit tvrzení stěžovatele. Z citovaného rozsudku NSS i z vyjádření

RNDr. Krásničanové nadto vyplývá, že obě metody mají nižší vypovídací hodnotu u osob jiného geografického původu než z Evropy či Ameriky. Městský soud se přesto v otázce určení věku stěžovatele spokojil jen s výsledky lékařského vyšetření v kombinaci se shledanou nevěrohodností stěžovatele z důvodu nejednotnosti ve jménech a datech narození, která stěžovatel udával – přičemž ovšem stěžovatel nedostal sám možnost se v těchto ohledech vyjádřit, jak bylo vytknuto výše –, aniž považoval za nutné například doplnění odborného psychosociálního posouzení stěžovatele, doporučené v citovaném rozsudku NSS (pro úplnost Ústavní soud dodává, že žalovaná v řízení odkazovala také na úřední záznam o sdělení lékařky, který se však týkal jiného případu).

(...)

75. Ústavní soud uzavírá, že postup při určení věku stěžovatele byl stižen řadou nedostatků. Během procesu určování věku, zejména při lékařském vyšetření, nebyl přítomen zástupce stěžovatele ani tlumočnick, navíc pro určení věku byly fakticky využity čistě medicínské metody a jejich výsledky ani nebyly hodnoceny v souladu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nadto stěžovatel nebyl seznámen s výsledky vyšetření a ani před prodloužením zajištění nedostal možnost se znovu vyjádřit ke všem relevantním skutečnostem, které mohly ovlivnit závěr o jeho věku i celé rozhodnutí o prodloužení zajištění. Za této situace nelze akceptovat závěry o zletilosti stěžovatele. V důsledku popsanych nedostatků tak prodloužením zajištění došlo k porušení stěžovatelova práva na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny.

76. Ústavní soud mimoto poznamenává, že nepřehlédl opakovanou výzvu NSS, aby si policie či Ministerstvo vnitra v rámci metodické činnosti opatřily „odborně podložený závěr o podstatě metod TW3 a GP, vč. toho, do jaké míry je možné jejich výsledky považovat za validní a za jakých okolností je nutné je doplnit“ (srov. rozsudek sp. zn. 5 Azs 107/2020, citovaný výše, bod 44; též např. následný rozsudek NSS sp. zn. 5 Azs 106/2020 ze dne 31. 7. 2020 či rozsudek sp. zn. 6 Azs 41/2020 ze dne 21. 10. 2020, bod 33). Z projednávaného případu se jeví, že tyto výzvy zatím žalovaná nevyslyšela.

77. Ústavní soud naopak neshledal, že by zajištění stěžovatele mezi dospělými osobami po dobu delší dvou měsíců dosáhlo intenzity nelidského a ponižujícího zacházení podle čl. 3 Úmluvy. Právní zástupkyně stěžovatele na jednání městského soudu poukazovala na to, že stěžovatel po celou dobu zůstal v ZZC, jež je uzpůsobeno zranitelným osobám, a nebyly předloženy žádné důkazy, z nichž by vyplývalo, že by podmínky v tomto zařízení byly takové, že je lze považovat za zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy.

### **C. Neprovedení důkazů Nejvyšším správním soudem**

78. Stěžovatel v ústavní stížnosti rovněž namítl neprovedení důkazů, které předložil v řízení před Nejvyšším správním soudem, a sice kopií osobních dokladů, jež měly prokázat jeho jméno a věk a jež doložil v září 2020.

79. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku uvedl, že těmito novými důkazy žádné dokazování neprováděl, neboť jde o nekvalitní fotokopie, z nichž nelze mnoho vyčíst, což potvrzují i česky psané vysvětlivky v těchto dokumentech.

(...)

81. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu mohou soudy odmítnout důkazní návrh účastníka řízení, s náležitým odůvodněním, toliko ze tří důvodů, jinak půjde o zásah do práva účastníka na spravedlivý proces: zaprvé pro nerelevantnost, tedy pokud skutečnost, kterou má důkaz prokázat, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, zadruhé pro nedostatek vypovídací hodnoty, tedy není-li důkaz způsobilý prokázat tvrzenou skutečnost, a zatřetí pro nadbytečnost, tedy pokud skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navržen, byla již s potřebnou mírou jistoty prokázána či vyvrácena [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239), nález sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51) či nález sp. zn. III. ÚS 95/97 ze dne 12. 6. 1997 (N 76/8 SbNU 231)].

(...)

83. NSS zdůvodnil odmítnutí předložených důkazů v podstatě jejich nedostatečnou vypovídací hodnotou. Toto odůvodnění ovšem není přesvědčivé. Z předložených překladů je zřejmé, že překladatel dokumenty z větší části přeložil, pouze u jednoho z údajů (hodina a den narození na kopii rodného listu) a některých dalších slov učinil poznámku o nečitelnosti. Mimoto je třeba mít na paměti i kontext situace stěžovatele jako migrujícího cizince, pocházejícího ze země stížené ozbrojeným konfliktem, navíc zbaveného osobní svobody; v takové situaci může být obtížné obstarat si včas a řádné dokumenty ze země původu, tím spíše originály. I v posuzovaném případě by tak zásadám spravedlivého procesu lépe vyhovovalo, kdyby předložené kopie byly akceptovány jako důkazy, přitom v rámci důkazního procesu by soud mohl posuzovat i to, nakolik je lze celé přeložit či jak jsou věrohodné (a samozřejmě v případě zjištěné nečitelnosti dokladů by mohl být učiněn i závěr, že předložené kopie nejsou s to prokázat věk stěžovatele). Hodnocení důkazů samozřejmě nelze předem předjímat.

(...)

(ml)



## Náhrada škody způsobené státem v souvislosti s nezákonně vedeným přestupkovým řízením

Nález Ústavního soudu ze dne 31. srpna 2021, sp. zn. III. ÚS 917/21, [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)

*přestupkové řízení, nesprávný úřední postup, pochybení na straně státu, nedostatečná skutková zjištění*

**I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2021 č. j. 17 Co 26/2020-108 a rozsudkem Okresního soudu v Jihlavě ze dne 4. 11. 2019 č. j. 11 C 175/2019-86 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

### **II. Tato rozhodnutí se ruší.**

#### *Skutkové okolnosti případu*

Stěžovatel byl příkazem uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití. Toho se měl dopustit tím, že na veřejném prostranství obtěžoval poškozeného, uhodil jej otevřenou dlaní do tváře a posléze na něj plivnul. Proti tomuto příkazu podal stěžovatel odpor.

Následným rozhodnutím byl stěžovatel opět shledán vinným ze stejného přestupku. Stěžovatel podal odvolání, které odvolací orgán shledal jako důvodné. Přisvědčil totiž závěru, že napadené rozhodnutí je zkratkovité a chybí mu opora v provedeném dokazování. Současně odvolací orgán vyslovil názor, že skutečnosti kladné stěžovateli za vinou nejsou z dotčeného videozáznamu seznatelné a také že jednání stěžovatele lze při porovnání jednotlivých záběrů vyhodnotit jako obranu proti útoku poškozeného.

Prvostupňový orgán se s takovýmto hodnocením případu neztotožnil, proto stěžovatele i napotřetí shledal vinným. Odvolací orgán zrušil i toto rozhodnutí pro nedostatek skutkových důvodů a řízení o přestupku s ohledem na absenci důkazního materiálu a princip *in dubio pro reo* zastavil.

Stěžovatel se u Ministerstva vnitra domáhal náhrady škody, která mu měla vzniknout v souvislosti s nezákonně zahájeným a vedeným řízením o přestupku. Ministerstvo ovšem shledalo, že v daném případě není možné učinit závěr o tom, že by došlo k nesprávnému postupu či k vydání nezákonného rozhodnutí. K totožnému závěru posléze dospěly i okresní a krajský soud.

#### *Posouzení ústavní stížnosti*

21. Podstatu nyní projednávané ústavní stížnosti tvoří nesouhlas stěžovatele se způsobem, jakým obecné soudy v jeho případě posoudily důvodnost jím uplatňovaného nároku na náhradu škody podle zákona o odpovědnosti státu

za škodu, spočívající v jím vynaložených nákladech na své právní zastoupení (ve výši 23 958 Kč) v přestupkovém řízení proti němu vedeném.

22. (...) Ústavní soud dospěl k závěru, že i když má částka, která byla předmětem řízení (...), bagatelní charakter, ústavní stížnost nemůže být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Rozhodnutí obecných soudů jsou totiž, jak bude dále vyloženo, zatížena ústavněprávními deficity a nerespektují ustálenou judikaturu Ústavního soudu.

23. Obecné soudy v posuzované věci uzavřely, že nebyly naplněny podmínky pro odpovědnost státu za škodu. (...). Ústavní soud se s těmito právními závěry obecných soudů neztotožňuje, neboť **okresní a krajský soud** dle jeho názoru **při aplikaci zákona o odpovědnosti státu za škodu nezohlednily dostatečně podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené státem při výkonu veřejné moci**, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny.

24. (...) v celém předmětném přestupkovém řízení nezbylo žádné pravomocné rozhodnutí, které by naplňovalo znaky zrušeného pravomocného rozhodnutí, jež by bylo možné označit dle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu za škodu za nezákonné rozhodnutí, od kterého by se odvíjel stěžovatelův nárok na náhradu škody. (...). Lze tak souhlasit s tím, že v daném řízení nelze určit konkrétní nezákonné rozhodnutí, dle Ústavního soudu však obecné soudy za této situace nedostatečně posoudily existenci nesprávného úředního postupu (§ 13 zákona o odpovědnosti státu za škodu) v projednávané věci.

25. **V posuzované věci je totiž rozhodující, že se nepotvrdilo původní podezření, že stěžovatel spáchal přestupek**, a že odvolací správní orgán řízení s odkazem na zásadu in dubio pro reo zastavil s odůvodněním, že skutková zjištění magistrátu nejsou podložena dostatečnými důkazy, a s tím, že není možné opatřit další důkazní materiál. **Řízení tak bylo zastaveno pro pochybení na straně státu, který nezajistil dostatečný důkazní materiál (...). V důsledku tohoto pochybení státu je nutno v této konkrétní věci hledět na zahájení řízení o přestupku proti stěžovateli jako na nezákonné.** Za období od zahájení přestupkového řízení by stěžovateli měla být přiznána náhrada škody v podobě náhrady nákladů na právní zastoupení (obhajobu), které mu v příčinné souvislosti s vedením řízení o přestupku vznikly.

28. Ústavní soud je proto toho názoru, že povinností obecných soudů bylo přihlédnout k výše uvedeným skutečnostem při zkoumání předpokladů pro vznik odpovědnosti státu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a hodnocení důvodnosti nároku stěžovatele na náhradu škody spočívající v jím vynaložených nákladech na své právní zastoupení v celém průběhu přestupkového řízení. K takovému postupu však dle Ústavního soudu v předmětné věci nedošlo. (...) Jak Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, při aplikaci zákona o odpovědnosti státu je třeba zohlednit podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny (např. nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015, nález sp. zn. II. ÚS 1099/19 ze dne 3. 9. 2019, nález

IV. ÚS 2841/19 ze dne 15. 12. 2020). **Jestliže bylo předmětné přestupkové řízení proti stěžovateli z důvodu pochybení na straně státu zastaveno**, avšak nebylo možné určit konkrétní nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 8 zákona o odpovědnosti státu za škodu, kterým bylo toto nezákonné vedené řízení zahájeno, lze přestupkové řízení vedené proti stěžovateli označit za **nesprávný úřední postup** ve smyslu § 13 zákona o odpovědnosti státu za škodu. (...).

29. Ústavní soud dospěl k závěru, že okresní a krajský soud v projednávané věci v rozporu se skutkovým stavem nesprávně odhlédly od skutečnosti, že přestupkové řízení bylo zastaveno z důvodu procesního pochybení státu nezávislého na jednání stěžovatele (absence dostatečného důkazního materiálu, pro které nebylo možné v řízení pokračovat), a od skutečnosti, že přestupkové řízení je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, který stěžovateli garantuje právo na obhajobu. Obecnými soudy zvolený výklad (interpretace) příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. přímo popírá jejich smysl (účel), neboť jím a priori vyloučily odpovědnost státu za škodu, aniž by důkladně vážily veškeré okolnosti a předpoklady zakládající vznik této odpovědnosti. Tímto postupem, (...), došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud shrnuje, že **pokud obecný soud přehlíží skutečnosti nasvědčující splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu v materiálním slova smyslu a současně interpretuje zákon o odpovědnosti státu za škodu způsobem, jenž přiznání náhrady škody fakticky vylučuje, poruší právo účastníka řízení, zakotvené v čl. 36 odst. 3 Listiny.** (...).

(mg)

## **Ke krácení zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení v důsledku tzv. soudního ping-pongu způsobeného soudy**

Nález Ústavního soudu ze dne 17. srpna 2021, sp. zn. III. ÚS 1303/21, [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)

*přiměřené zadostiučinění, průtahy v řízení, procesní složitost případu, instančnost řízení, nedostatek soudního systému*

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2021 č. j. 30 Cdo 622/2021-360, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. října 2020 č. j. 12 Co 218/2020-279 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 22. května 2020 č. j. 20 C 28/2018-233 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2021 č. j. 30 Cdo 622/2021-360, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. října 2020 č. j. 12 Co 218/2020-279 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 22. května 2020 č. j. 20 C 28/2018-233 se ruší.**

### *Skutkové okolnosti případu*

Stěžovatelka uplatnila u Ministerstva spravedlnosti nárok na zaplacení finančního zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 10 000 eur a na náhradu škody ve výši 53 950 Kč podle zákona č. 82/1998 Sb., a to z důvodu nesprávného úředního postupu v řízení spočívajícího v nepřiměřené délce opatrovnického řízení.

Jelikož Ministerstvo spravedlnosti nárok stěžovatelky neuznalo, tato se obrátila se žalobou na soud. Stručně lze průběh soudního řízení shrnout tak, že obvodní a městský soud rozhodovaly ve věci celkem pětkrát, Nejvyšší soud třikrát. Důvodem pro takovýto postup bylo zejména opakované nesprávné posouzení hmotněprávních otázek (např. promlčení) či nerespektování závazného právního názoru a konstantní judikatury Nejvyššího soudu.

Jádro argumentace stěžovatelky v ústavní stížnosti tvoří námitka týkající se skutečnosti, že přiznané zadostiučinění bylo pokráceno o 20 % z důvodu procesní složitosti věci a o dalších 20 % z důvodu tzv. instančnosti řízení.

### *Posouzení ústavní stížnosti*

32. Ústavní soud uvádí, že ačkoliv zadostiučinění podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu není koncipováno toliko pro případy průtahů v řízení, je nepochybně účinným prostředkem, kterým zákonodárce vytvořil prostor pro následnou kompenzaci negativních důsledků porušení základního práva účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě (...). Tento institut tak slouží naplňování ústavních záruk řádného procesu. Mají-li totiž soudy nebo správní orgány dostát své povinnosti a poskytnout jednotlivci, který se na ně

obrátil v důvěře v jejich rozhodování, účinnou ochranu jeho právům, je zřejmé, že tak musí učinit v určitém (s ohledem na konkrétní okolnosti) přiměřeném časovém rámci. (...).

33. Složitost předmětu kompenzace se promítá i do způsobu určení, v jaké výši bude poskytnuta. Ustanovení § 31a zákona o odpovědnosti za škodu v tomto směru nedává k dispozici žádný jednoduchý vzorec, resp. žádnou exaktní metodu, nýbrž vymezuje určitá kritéria, jež musí být při úvaze příslušných orgánů o výši zadostiučinění zohledněna. (...).

34. Soudy vycházely při stanovení konkrétní výše přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu ze zákonných kritérií zakotvených právě v § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu, neboť nemajetková újma měla vzniknout nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřeně dlouhém řízení (...), pročež pro individualizaci přiměřeného zadostiučinění bylo nutno vzít v potaz následující kritéria: celkovou délku řízení, složitost řízení, jednání stěžovatelky jako poškozené, které přispělo k průtahům a k tomu, zda využila dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, dále postup orgánů veřejné moci (soudů) a význam předmětu řízení pro stěžovatelku jako poškozenou.

35. Při hodnocení zmíněných kritérií soudy vycházely z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (...), z níž vyplývá, že složitost řízení zahrnuje ve své konkretizaci jednak počet instancí, v nichž byla věc řešena, a dále složitost věci samé o sobě, tedy okolnosti skutkové, právní a procesní. Jednotlivé důvody složitosti věci je třeba vnímat pro účely posouzení, zda došlo k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a popř. i při úvaze o snížení základní částky přiměřeného zadostiučinění, samostatně, neboť každý z nich sám přispívá k prodloužení délky projednávání. Soudy by proto při posuzování kritéria složitosti řízení měly řádně odůvodnit, zda částku přiměřeného zadostiučinění snižují z důvodu složitosti skutkové, právní či procesní, nebo z důvodu, že řízení probíhá na více stupních soudní soustavy. Posledně uvedené hledisko vyjadřuje zásadu, že délka řízení prodlužovaná zásadně o dobu za řízení před další instancí, tj. o dobu potřebnou pro předložení věci přezkumnému soudu, pro jeho přezkumné posouzení a pro případné promítnutí výsledků přezkumu do dalšího postupu v řízení, je ospravedlnitelná.

36. (...) soudy dospěly k závěru, že ve věci stěžovatelky byla dána velká složitost věci spočívající zejména v tzv. procesní složitosti, neboť bylo nutno opakovaně vyžadovat spisy od jiných soudů, zasílat účastníkům řízení výzvy a provádět důkazní návrhy, což vedlo ke zkrácení nároku stěžovatelky o 20 %. Samostatnou otázkou tvořila složitost věci spočívající v tzv. instančnosti řízení, neboť věc byla dvakrát vrácena Nejvyšším soudem k dalšímu řízení obvodnímu soudu, následně došlo ještě k soudnímu "ping-pongu" mezi městským soudem a obvodním soudem. Z důvodu instančnosti řízení bylo stěžovatelce odškodnění tedy pokráčeno o dalších 20 %. Takový náhled však Ústavní soud neshledal.

37. V posuzované věci došlo k poměrně extrémnímu tzv. soudnímu ping-pongu, který se velmi zásadně promítl do celkové délky řízení. (...). Již pouhý počet rozhodnutí ve věci je nadprůměrně vysoký, protože již prima facie je zjevné, že jelikož ve věci Nejvyšší soud dvakrát zrušil rozhodnutí nižších soudů, muselo dojít k chybě v jejich rozhodovací činnosti, která nebyla zanedbatelná a měla, resp. mohla mít vliv na výsledek rozhodování. (...).

38. (...) Nejvyšší soud (...) zrušil napadená rozhodnutí obvodního soudu a městského soudu pro existenci zásadních právních vad, které zapříčinily nesprávné posouzení nároku stěžovatelky, když nejprve bylo konstatováno, že soudy nesprávně posoudily nárok stěžovatelky jako promlčený (...) a následně nárok sice věcně posoudily, avšak nesprávně aplikovaly kritéria podle § 31a zákona o odpovědnosti za škodu, čímž dospěly k nesprávnému závěru, že ve věci stěžovatelky nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu, konkrétně k nepřiměřené délce řízení. Takové vady v rozhodování soudů lze označit za zcela zásadní, jejichž výskyt svědčí o neefektivitě příslušného odškodňovacího řízení.

39. Ústavní soud na základě uvedeného zastává názor, že popsany soudní „ping-pong“ nelze podřadit pod kritérium tzv. instančnosti řízení, které spadá pod kritérium složitosti věci, nýbrž že opakovaným rušením soudních rozhodnutí na základě nesprávného použití hmotného práva obvodním soudem a následně městským soudem (...), je nepřiměřená délka řízení přičitatelná státu v rámci kritéria spočívajícího v postupu orgánů moci veřejné - soudů. V posuzované věci došlo k projednání nároku stěžovatelky opakovaně ve všech instancích, což se však vymyká běžnému instančnímu projednání věci a svědčí o neefektivitě soudního systému. Tato skutečnost v konečném důsledku nemůže být kladena k tíži stěžovatelce, které z tohoto důvodu bylo pokračeno zadostiučnění o 20 %. Uvedené závěry ostatně vycházejí i z judikatury Nejvyššího soudu (...), v níž Nejvyšší soud uvádí, že v rámci kritéria postupu orgánů moci veřejné je třeba zkoumat zejména, zda postup těchto orgánů v řízení odpovídá procesním pravidlům. Dojde-li v řízení ke zrušení rozhodnutí z důvodu jeho závažné vady, spočívající především v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nebo nerespektování závazného právního názoru, popř. v rozporu postupu orgánů veřejné moci, který vydání rozhodnutí předcházelo, s procesními předpisy, je třeba takovou skutečnost při posuzování celkové délky řízení zohlednit, a to zejména tehdy, dojde-li v důsledku uvedeného pochybení orgánů veřejné moci ke zjevnému prodloužení řízení oproti stavu, kdy by orgán veřejné moci postupoval z procesního hlediska bezvadně. V posuzované věci tedy zjevně nešlo o nedodržení procesních pravidel, nýbrž norem hmotného práva, které byly použity v rozporu s jejich obecně přijímaným výkladem, resp. v rozporu s aktuální judikaturou Nejvyššího soudu, kterou jsou ovšem nižší soudy při výkonu své činnosti povinny znát. Ústavní soud upozorňuje, že je nerozhodné, zda došlo k soudnímu „ping-pongu“ z důvodu procesní chyby či z důvodu nesprávné aplikace hmotného práva, jako tomu bylo v posuzované věci. Obojí má totiž za následek neúměrné prodloužování

soudního řízení, což ve svém důsledku může zasáhnout do základních práv účastníků takového řízení. Takové závažné pochybení soudů pak v kontextu posuzované věci nelze klást k tíži stěžovatelce snížením výše zadostiučinění, nýbrž je naopak nutno zvážit bonifikaci stěžovatelky z důvodu této chyby státu v přiznané částce zadostiučinění.

40. (...) analyzovaná penalizace stěžovatelky odporuje taktéž judikatuře ESLP, který konstatoval, že je-li prodloužení délky řízení způsobeno opakovaným projednáním věci, má ESLP za to, (...), že k navrácení věci k novému řízení dochází obvykle proto, že se v rozhodnutích vyskytují chyby, jichž se nižší soudy dopustily. **Opakování takových situací, kdy dochází k rušení rozhodnutí nižších soudů soudy vyšších instancí, považuje ESLP za závažný nedostatek soudního systému (...).**

41. Uvedená pochybení obecných soudů ve věci stěžovatelky, která vedla k tzv. soudnímu ping-pongu a která jsou výsledkem nedostatečně efektivního soudního systému, kdy soudy neaplikují platné a účinné právní normy správně, resp. nerespektují právní názory vyjádřené v judikatuře a stanoviscích Nejvyšších soudů, a mají tedy původ v soudním systému, nelze ve výsledku klást k tíži stěžovatelce. Napadená rozhodnutí jsou proto rozporná s čl. 36 odst. 3 Listiny, který zaručuje každému právo na náhradu škody způsobené mu nesprávným úředním postupem, kterým v posuzované věci byla nepřiměřená délka soudního řízení, neboť odškodnění bylo stěžovatelce neodůvodněně zkráceno o 20 % z důvodu tzv. soudního ping-pongu přičitatelnému státu.

42. Stěžovatelka dále rozporuje ponížení svého zadostiučinění z důvodu složitosti věci o 20 %, neboť kompenzační řízení je z povahy věci jednoduché, když jde toliko o práci se spisem. I tuto argumentaci považuje Ústavní soud za důvodnou. ESLP judikuje, že otázka délky řízení by za normálních okolností neměla být považována za zvlášť složitou. Kromě toho platí, že při projednávání případů, v nichž se účastníci řízení domáhají náhrady škody způsobené nepřiměřenou délkou řízení, se od státu vyžaduje zvláštní péče (...). K závěru o zvláštní procesní složitosti tohoto řízení však Ústavní soud nedospěl. (...) Ústavní soud zjistil, že soudy žádnou zvláštní procesní aktivitu nevyvíjely, resp. musely vyvíjet procesní aktivitu, kterou si však zapříčinily primárně samy, neboť zvýšená procesní aktivita plynula především z toho, že ve věci docházelo opakovaně ke kasaci rozhodnutí. Z tohoto důvodu pak bylo nutné opakovaně vyžadovat součinnost jiných soudů a opakovaně rozesílat výzvy účastníkům řízení. Procesní aktivitu, která byla spjata s posouzením, zda byla délka řízení vedeného u obvodního soudu (...) přiměřená či nikoliv, resp. jak byla naplněna kritéria § 31a zákona o odpovědnosti za škodu, nelze považovat za nadstandardní, tudíž Ústavní soud neshledal opodstatnění pro další ponížení zadostiučinění o 20 % z důvodu tzv. procesní složitosti věci. **Nelze považovat za ústavně souladné takové výsledné zadostiučinění, na jehož výši měla negativní vliv skutečnost, že stát fakticky profituje z neefektivity soudního řízení, za jehož efektivitu je přímo odpovědný.** Ústavní soud tedy uzavírá, že taktéž ponížení zadostiučinění stěžovatelce

z důvodu tzv. procesní složitosti věci je rozporné s čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť Ústavní soud nezjistil žádnou nutnou nadstandardní procesní aktivitu soudů, vyjma procesní aktivity, která byla vázána na soudní „ping-pong“, k němuž ve věci došlo, který však nebyl nikterak zapříčiněn stěžovatelkou.

46. Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na náhradu škody způsobené jí nesprávným úředním postupem (...).

*(mg)*



## NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

### Pandemický zákon: nezbytně nutný rozsah mimořádných opatření

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 5. 2021, č. j. 8 Ao 14/2021-45, www.nssoud.cz .

*Nezbytně nutný rozsah mimořádných opatření, pandemický zákon*

Požadavek plynoucí z § 3 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, aby mimořádné opatření bylo nařízeno pouze v nezbytně nutném rozsahu, lze obsahově připodobnit k druhému kroku tzv. testu proporcionality, kterým je požadavek potřebnosti (nezbytnosti zásahu). Protože ale jde o přímý požadavek zákona, musí se soud touto otázkou zabývat při posouzení obsahu mimořádných opatření z hlediska jejich případného rozporu se zákonem.

[1] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 29. 4. 2021 domáhala zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN (dále též „mimořádné opatření“), v části čl. I bodu 5 písm. h), podle kterého se „se omezuje provoz lyžařských vleků a lanových drah tak, že se v nich zakazuje přítomnost veřejnosti, s výjimkou využití lanových drah pro zajištění dopravní obslužnosti v rámci veřejných služeb a dále s výjimkou využití lyžařských vleků a lanových drah pro zajištění zásobování nebo chodu kritické infrastruktury nebo pro potřeby složek Integrovaného záchranného systému včetně Horské služby“.[...]

[14] Nejvyšší správní soud posoudil návrh a dospěl k názoru, že je důvodný.

[...]

### III.5 Splnění podmínky nezbytně nutného rozsahu mimořádného opatření

[47] Dále se soud zabýval otázkou, zda regulace provozu lyžařských vleků a lanových drah splňuje **podmínku nezbytně nutného rozsahu mimořádného opatření**. Podle § 3 odst. 1 pandemického zákona nařídí odpůrce nebo krajská hygienická stanice mimořádné opatření pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu. V důvodové zprávě k pandemickému zákonu se k tomuto ustanovení uvádí, že je tomu tak z důvodu, aby „byla v co největší míře šetřena práva a oprávněné zájmy osob“. Obsahově lze tento požadavek pandemického zákona připodobnit k druhému kroku tzv. testu proporcionality (v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu), kterým je požadavek potřebnosti (nezbytnosti zásahu). **V rámci testu se zvažuje, zda spolu sledovaný cíl, kterého má být regulací dosaženo, a samotná regulace (konkrétní zákazy, omezení a podmínky stanovené mimořádným opatřením) logicky souvisí (kritérium vhodnosti), zda není k dispozici žádný mírnější (způsobující menší zásah do práva), avšak stejně vhodný prostředek a zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium**

**potřebnosti/nezbytnosti).** U mimořádných opatření podle pandemického zákona jde však o **přímý požadavek zákona**, a proto se touto otázkou musí soud zabývat ještě v rámci čtvrtého kroku algoritmu, tedy v rámci posouzení obsahu mimořádných opatření z hlediska jejich případného rozporu se zákonem, spočívajícím zde v nenaplnění podmínek pro jejich vydání.[...]

[49] Nesporná je i logická souvislost sledovaného cíle s posuzovanou regulací, neboť snížení přímých kontaktů mezi lidmi s ohledem na způsob šíření viru SARS-CoV-2 nepochybně povede k přerušení komunitního přenosu tohoto viru. Jedním z vhodných opatření, které by mohlo k takovému cíli přispět, je tedy jistě i zákaz přítomnosti veřejnosti při provozu lyžařských vleků a lanových drah, neboť i toto opatření sníží množství lidí a jejich kontaktů na daných místech. Navrhovatelka nicméně **snesla dostatečné argumenty k tomu, aby se toto opatření v kontextu dalších opatření, kterými by mohla být stanovena podrobnější hygienická pravidla a omezení pro provoz lanových drah a lyžařských vleků, již nejevilo jako nezbytné.** Navrhovatelka **poukázala na to, že při zachování provozu lanových drah a lyžařských vleků byla a je schopna stanovit a dodržovat požadavky na provoz a na koordinaci zákazníků** (rozestupy a další hygienická pravidla). Dále poukázala na skutečnost, že lyžařská sezona již byla v době vydání mimořádného opatření u konce a nelze předpokládat, že by ještě docházelo ke kumulaci osob. **Upozornila také na to, že ač se řídí stejnými pravidly jako například provozovatelé metra, provoz jiných dopravních prostředků nebyl omezen ani zakázán.** Odpůrce však, přestože to pandemický zákon vyžaduje, **v odůvodnění mimořádného opatření žádné racionální důvody přezkoumávané regulace neuvedl.** Primárně vůbec nevysvětlil, proč na rozdíl od jiných typů veřejné dopravy považoval právě dopravu zajišťovanou lanovými drahami a lyžařskými vlekami, až na drobné výjimky, za zcela zbytnou. Jeho odůvodnění v rozsahu jedné věty ani vzdáleně neobjasňuje, proč byl prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti regulován jen tento typ dopravy a žádný jiný, na což navrhovatelka přílehlavě poukazuje. I s jinými typy dopravy je totiž spojena vyšší koncentrace osob, a proto tento jediný použitý argument nedává odpověď na námitku navrhovatelky. **Stejně tak z odůvodnění odpůrce neplyne, že by tu ve srovnání s úplným zákazem přítomnosti veřejnosti nebyl k dispozici žádný mírnější, avšak stejně vhodný prostředek.** Zejména pak chybí úvaha o tom, jak tato regulace naplňuje kritérium potřebnosti (nezbytnosti), tedy omezuje své adresáty co nejméně. Nejvyšší správní soud netvrdí, že žádné argumenty pro zdůvodnění nezbytnosti řešení zvoleného odpůrcem neexistují. Není však jeho úkolem tyto argumenty za odpůrce hledat či domýšlet.

[50] Mimořádné opatření je tedy nepřezkoumatelné, i pokud jde o podmínku nezbytně nutného rozsahu (nezbytnosti) regulace stanovené v čl. I bode 5 písm. h), **neboť na základě odpůrcem poskytnutých důvodů nebylo možné posoudit, zda toto omezení naplňuje podmínku nezbytnosti plynoucí z § 3 odst. 1 pandemického zákona.**

[51] Nepřezkoumatelnost mimořádného opatření ohledně podmínky

nezbytně nutného rozsahu (nezbytnosti) regulace **neumožňuje ve výsledku ani posouzení proporcionality dané regulace**, tedy přikročení k pátému kroku algoritmu přezkumu. Námitkami uplatněnými v tomto směru se proto soud již nezabýval.

*(jph)*

## **Kompetenční spory: záporný kompetenční spor; dohodovací řízení; nadřízený orgán**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, čj. Komp 2/2020-44, <http://nssoud.cz>

*přípustnost kompetenční žaloby, záporný kompetenční spor, dohodovací řízení, svobodný přístup k informacím, určení nadřízeného orgánu, výkon působnosti správního orgánu, podmínka pozitivní zákonné úpravy, nevrchnostenská správa,*

**I. V případě záporného kompetenčního sporu (§ 97 odst. 3 s. ř. s.) ústřední správní úřady nevedou dohodovací řízení (§ 133 odst. 3 správního řádu).**

**II. Pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je třeba pozitivní zákonné úpravy – zákon musí určit orgán, který má být nadřízeným správním orgánem jiného správního orgánu, nebo orgán, který má rozhodovat o odvolání, popřípadě orgán, který má nad jiným správním orgánem vykonávat dozor. Toto ustanovení je přitom nezbytné interpretovat prizmatem předmětu úpravy správního řádu dle jeho úvodního ustanovení § 1 odst. 1 a 3, podle nichž správní řád upravuje postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy a nevztahuje se mimo jiné na právní jednání prováděná správními orgány, tedy na správu nevrchnostenskou.**

Podstatou kompetenčního sporu byla otázka, který ústřední správní orgán je příslušný k vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí České centrály cestovního ruchu – CzechTourism (dále jen „CzechTourism“) o odmítnutí žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Zda Ministerstvo pro místní rozvoj (žalobce) jako nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 1 správního řádu, či Úřad pro ochranu osobních údajů (žalovaný) na základě § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném od 24. 4. 2019, podle něž se postupuje od 2. 1. 2020. Vzhledem k tomu, že oba uvedené správní orgány svou příslušnost popíraly, zabýval se Nejvyšší správní soud i tím, zda je kompetenční žaloba přípustná přesto, že mezi ústředními správními orgány neproběhlo dohodovací řízení.

[...]

[25] Otázku sporů o věcnou příslušnost mezi správními orgány upravuje § 133 správního řádu. Pro úvahy Nejvyššího správního soudu jsou podstatné jeho odstavce 2, 3 a 4.

[...]

[26] Ze systematiky citovaných ustanovení je zřejmé, že v dohodovacím řízení se projednává pouze kladný spor o věcnou příslušnost. Ustanovení § 133 odst. 3 správního řádu, které dohodovací řízení upravuje, totiž bezprostředně navazuje na odstavec 2, v němž je stanoven postup pro řešení situací, kdy se několik správních orgánů považuje za příslušné k řízení v téže věci (tedy kladný kompetenční spor). Naproti tomu záporného kompetenčního sporu se týká až § 133 odst. 4 správního řádu, který dává správním orgánům či potenciálním

účastníkům řízení možnost podat žalobu podle § 97 s. ř. s. Z ničeho přitom nevyplývá, že by měly ústřední správní úřady i v případě záporného kompetenčního sporu povinnost provést dohodovací řízení – naopak, pokud by zákonodárce takový stav zamýšlel, bezesporu by takovou svoji vůli vyjádřil, například by zařadil úpravu dohodovacího řízení až za vymezení jak kladného, tak záporného kompetenčního sporu.

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

[...]

[42] Lze tedy shrnout, že žalobce sice vykonává vůči *CzechTourism* významnou kontrolní a řídicí roli, ta se však omezuje v zásadě na finanční otázky, zatímco v oboru své hlavní činnosti má tato organizace vysokou míru autonomie, do níž lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem (zejména rozpočtovými pravidly a zákonem o majetku České republiky). Tyto „zásahy“ se však omezují takřka výlučně na otázky hospodaření s rozpočtovými prostředky a případná rozhodnutí personální (podle čl. IV odst. 1 zřizovací listiny ministr pro místní rozvoj jmenuje a odvolává ředitele *CzechTourism*).

[43] Podle § 178 odst. 1 správního řádu je nadřízeným správním orgánem *„ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor“*. I toto ustanovení je přitom nezbytné interpretovat prizmatem předmětu úpravy správního řádu dle jeho úvodního ustanovení § 1 odst. 1 a 3, podle nichž správní řád upravuje postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy a nevztahuje se mimo jiné na právní jednání prováděná správními orgány, tedy na správu nevrchnostenskou.

[44] Nejvyšší správní soud již v minulosti trval na tom, že pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je třeba pozitivní zákonné úpravy – zákon musí určit orgán, který má být nadřízeným správním orgánem jiného správního orgánu, nebo orgán, který má rozhodovat o odvolání, popřípadě orgán, který má nad jiným správním orgánem vykonávat dozor (viz např. rozsudek ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 As 22/2011-64, č. 2343/2011 Sb. NSS, bod 42; shodně srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1408). V jiném svém rozsudku vydaném o několik měsíců později sice tuto podmínku poněkud relativizoval – viz rozsudek ze dne 26. 11. 2011, čj. 7 As 99/2011-73, č. 2533/2012 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„pro účely ust. § 178 odst. 1 správního řádu nemusí být tato skutečnost [výkon dozoru] v zákoně výslovně uvedena. Podstatné je, zda je tento institut fakticky*

*naplňován.”* – učinil tak ovšem ve vztahu k Akademii věd ČR, která je organizační složkou státu zřízenou zákonem.

[...]

[45] Za těchto okolností nelze citovaný rozsudek čj. 7 As 99/2011-73 považovat za přílehlavý k určení nadřízeného orgánu *CzechTourism*, neboť *CzechTourism* vrchnostenskou správu podle zákona nevykonává (vyjma rozhodování ve věcech dle informačního zákona) a zákon neupravuje vzájemné vztahy mezi *CzechTourism* a Ministerstvem pro místní rozvoj v takové míře a kvalitě jako zákon o státní památkové péči vůči Akademii věd ČR a Ministerstvu kultury, což Nejvyšší správní soud ve zmíněném specifickém případě oprávněně učinil závěr o faktickém naplňování dozoru ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu. Přílehlavé v tomto smyslu není ani připodobnění *CzechTourism* Centru pro regionální rozvoj České republiky, jak se o to žalovaný pokusil, neboť zákon, konkrétně § 14a odst. 1 věty třetí zákona o podpoře regionálního rozvoje, stanoví alespoň to, že Centrum je podřízeno Ministerstvu pro místní rozvoj. Takové zákonné ustanovení ve vztahu k *CzechTourism* není.

[...]

[48] Nelze-li takto určit nařízený orgán, určí se podle § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož se nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy „rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil“. Ani tímto způsobem nadřízený orgán určit nelze. Jak uvedeno v odstavci [45] výše, *CzechTourism* vykonává roli „správního orgánu“ a rozhoduje vrchnostensky (je právnickou osobou pověřenou výkonem veřejné správy ve smyslu citovaného ustanovení) pouze v oblasti svobodného přístupu k informacím. Podle § 178 odst. 2 správního řádu by jejím nadřízeným orgánem měl být orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání (jak již bylo uvedeno, takový není výslovně zákonem určen) či orgán, který jej výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil.

[...]

[52] Ani podle § 178 odst. 2 správního řádu tedy nelze určit nadřízený orgán *CzechTourism*. S ohledem na § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím má proto o odvolání proti rozhodnutí této státní příspěvkové organizace rozhodnout žalovaný.

(mš)

## **Rozšířený senát: škola jako původce nezákonného zásahu; krizová opatření vlády; účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu**

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, <http://nssoud.cz>

*krizový zákon, krizové opatření (usnesení) vlády, jiný právní předpis, právní předpis sui generis, účinky právního předpisu, nezákonný zásah, původce zásahu, individualizace zásahu, škola jako správní orgán, soudní ochrana proti krizovým opatřením*

**I. Zakázala-li vláda krizovým opatřením vydaným podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, osobní přítomnost žáků na vzdělávání v základní škole, nelze pro účely řízení o zásahové žalobě považovat za původce zásahu spočívajícího v neumožnění prezenční výuky základní školu (§ 83 s. ř. s.).**

**II. Účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s.**

V nynější věci byl rozšířený senát povolán k vyřešení otázky, zda a jak se bránit proti účinkům krizových opatření vlády vydaným podle krizového zákona, konkrétně proti zákazu osobní přítomnosti žáků při vzdělávání na základní škole. Podstatou zde řešené otázky je především to, zda se v této situaci může žák nebo rodič bránit proti zákazům zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. podanou proti škole, která s odvoláním na krizové opatření vlády ukončila poskytování prezenční výuky, případně zda se žák či rodič může bránit zásahovou žalobou přímo proti důsledkům krizového opatření vlády.

Městský soud v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl. Předkládající devátý senát NSS se hodlal odchylně od právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100, podle něž škola může být původcem (nezákonného) zásahu, jehož právním podkladem je opatření obecné povahy – mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví zakazující osobní přítomnosti žáků při vzdělávání.

[...]

**III. 2. A Krizové opatření vlády je jiným právním předpisem sui generis**

[...]

[46] V nyní posuzovaném případě je nesporné, že obě krizová opatření, s nimiž stěžovatelky nesouhlasí, jsou ve smyslu judikatury Ústavního soudu právním předpisem *sui generis*. O obou krizových opatřeních vlády, tedy jak o opatření č. 408/2020 Sb. (omezení provozu škol), tak o opatření č. 424/2020 Sb. (omezení volného pohybu osob), to ostatně výslovně Ústavní soud řekl (usnesení ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20, bod 3; podobně usnesení Pl. ÚS 113/20, bod 7). Proto platí též závěr Ústavního soudu, že usnesení vlády o přijetí krizového opatření, mají-li povahu normativního aktu, nemůže osoba napadat „bez toho, aby byla vůči ní použita“ (Pl. ÚS 111/20, bod 3).

### III. 2. B Původcem zkrácení subjektivních práv žáků v nynější věci nemůže být škola

[47] Osmý senát v rozsudku 8 As 34/2020 dovodil, že v případě zákazu osobní účasti na výuce byla původcem faktického zásahu do veřejných subjektivních práv žáků základní škola, která podle opatření obecné povahy postupovala. [...]

[48] Rozšířený senát souhlasí s devátým senátem, že postup školy nemohl z povahy věci zasáhnout do práv žáků. Právě naopak, sama škola byla předmětem veřejnoprávního působení vlády. To plyne již ze samotné povahy školy jako specifického správního orgánu.

[49] Škola je jednak právníckou osobou (v nejrůznějších právních formách), která poskytuje svým žákům vzdělání jako veřejnou službu ve smyslu § 2 odst. 3 školského zákona, jednak pro účely soudního řádu správního správním orgánem, pokud někomu (typicky žákům a studentům) ve vrchnostenském právním vztahu zasahuje do veřejných subjektivních práv. Škola je (nadto jen v některých situacích) specifickým správním orgánem<sup>2)</sup> (srovnávání školy se zasahujícím policistou či stavebními úřady, jak činí disentující soudci, je proto koncepčně chybné). Škola totiž není součástí nějaké úřední hierarchie a instančnosti, není součástí spletné soustavy správních orgánů, což je jinak typické pro veřejnou správu. Ani pojetí školy jako správního orgánu nemůže být bezbřehé. V činnosti školy převažuje nevrchnostenský prvek. Škola má v tomto ohledu „janusovskou“ povahu, má tedy vícero tváří. V některých situacích je škola správním orgánem, který vrchnostensky působí na práva jiných. V jiných situacích škola vykonává „čistou“ veřejnou službu, aniž by nějak vrchnostensky rozhodovala o právech a povinnostech (či jinak na právní sféru jiných osob vrchnostensky působila). Škola však může být též adresátem veřejnoprávních aktů či jiného vrchnostenského působení, tedy regulovaným subjektem, který se v určitých situacích může bránit proti zásahům do své právní sféry žalobou u správního soudu (jako je tomu i v nynějším případě – viz dále).

[50] Ve správním právu je běžné, že správní orgány nezřídka zasahují do práv v návaznosti na jednoznačná pravidla stanovená v právních či vnitřních předpisech nebo interních instrukcích, ovšem poprvé jednotlivce na právech zkrátí právě až onen zásah, nikoli právní či interní norma. Při určení původce zásahu tudíž nejde o to, že škola neměla na výběr a musela prezenční výuku ukončit. Není podstatné, zda škola měla či neměla nějakou diskreci. Podstatné je, že v situaci, kdy vláda nařídila krizovým opatřením distanční výuku, respektive zakázala osobní přítomnost žáků na výuce, není škola správním orgánem, který by žáky zkracoval na právech. Ve skutečnosti je totiž v takové situaci rovněž škola osobou, jejíž práva a povinnosti jsou přímo dotčena krizovým opatřením. Pak ale není možné v podstatě uměle do zásahové žaloby začlenit školu, která původcem zásahu není.

---

<sup>2)</sup> K pojetí školy jako správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, body 27 násl.; nebo ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 35/2012-40, č. 2736/2013 Sb. NSS, bod 18.



[51] V tomto lze odkázat též na nedávné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41, body 31–36, a čj. 10 Ao 2/2021-107, body 27–31. V obou věcech [v režimu zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“)] dovedil Nejvyšší správní soud aktivní legitimaci nejrůznějších škol napadnout opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ve věci zákazu prezenční výuky na školách. Soud vysvětlil, že „[n]apadené opatření výrazně omezilo či zcela znemožnilo [základním školám] plnohodnotně a vůči všem žákům poskytovat veřejnou službu, pro jejíž poskytování byly zřízeny. V tomto ohledu jim napadené opatření přímo zasahuje do právní sféry, a je tedy nutné jim přiznat aktivní procesní legitimaci k jeho napadení.“ (9 Ao 3/2021, bod 34, podobně 10 Ao 2/2021, bod 30).

[52] Základní škola v nynějším případě tedy nevystupovala jako správní orgán. Nijak dál neindividualizovala zásah přímo proti žákům, tím méně rodičům (k otázce práva rodičů viz bod [83] níže). Škola nečinila nic, co by bylo přímo zaměřeno proti žákům.

[53] Informaci, kterou rozeslala škola rodičům všech žáků [včetně stěžovatelky b)], rozšířený senát shodně s názorem devátého senátu a městského soudu považuje jen za plošně distribuovanou zprávu o existenci krizového opatření a jeho dopadech na školy a žáky. Šlo o akt čistě informativní, jeho zaslání bylo jen projevem slušnosti vůči rodičům a dětem (svou povahou zcela srovnatelný s jinými sděleními, které škola běžně rodičům a dětem posílá). V informaci chyběl jakýkoli mocenský element, jakýkoli zásah do právní sféry stěžovatelek. Pokud by škola takovou informaci neposlala, nic by to neměnilo na faktu, že by prezenční výuka beztak neprobíhala. Avšak ani uzamčení či neotevření školy, o kterém pro zjednodušení hovoří osmý senát (viz bod [47] shora), by nebylo takovýmto zásahem do práv a povinností. Ostatně nic by se nezměnilo ani tehdy, pokud by škola zůstala „odemčená“ – stěžovatelky by v budově nejspíše našly jen prázdné učebny.

[54] Ve skutečnosti tak přerušení prezenční výuky není dáno nějakým rozhodnutím či jiným aktem školy, ale plyne již přímo z krizového opatření vlády (stejně jako v případě řešeném osmým senátem plynulo přímo z opatření obecné povahy, které již dále nebylo a nemuselo být individualizováno ve vztahu k žákům ani jejich rodičům). Je to krizové opatření vlády, které postavilo najisto, že od určitého dne nebude probíhat prezenční výuka. Již v důsledku tohoto opatření bylo zkráceno veřejné subjektivní právo žáků na vzdělání (čl. 33 Listiny).

[55] Podobně lze nahlížet též na situace, kdy krizové opatření či opatření obecné povahy nařizuje žákům (či učitelům) antigenní testování nebo povinné zakrývání dýchacích cest ve škole. Ani zde není škola tím, koho by bylo možno označit za správní orgán. Škola je i v tomto případě jen subjekt, který je veřejnoprávně regulován vládou, ministerstvem či jiným tvůrcem opatření zakládajícího spornou povinnost. Teprve pokud by škola využila zákonné pravomoci a žáka nějak sankcionovala za nedodržování sporného opatření (ať

již formálně nějakým rozhodnutím, anebo neformálně individuálním vyloučením z výuky), by bylo možno – v souladu se stávající judikaturou – uvažovat o tom, že škola je správním orgánem zkracujícím práva žáka (ne každé rozhodnutí či zásah školy je však rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. – k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2019, čj. 8 As 80/2019 30, č. 3921/2019 Sb. NSS, podle něhož rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy je výchovným opatřením a nezasahuje do žádného veřejného subjektivního práva žáka či studenta). A naopak pokud by škola regulaci nedodržela (např. nevyužívala testování žáků) a byla za to nějak veřejnoprávně postižena, bylo by možno uvažovat o legitimaci školy žalovat ten správní orgán, který školu na právech postihl.

[56] Rozšířený senát dodává, že jinak by na věc pohlížel tehdy, pokud by v souvislosti se sporným opatřením plynula škole nějaká pravomoc. Pokud by například žák tvrdil, že spadá do kategorie žáků, kterým má být i nadále poskytována prezenční výuka, ovšem škola by výuku neumožnila s tím, že žák do této kategorie nespadá, jistě by škola byla tím správním orgánem, který zasáhl do práv žákyně (srov. např. opatření č. 440/2020 Sb., zde by žákyně jistě mohla tvrdit, že je dítětem ve věku od 3 do 10 let a jejím zákonným zástupcem je zaměstnanec bezpečnostních sborů, poskytovatelů zdravotních služeb, orgánů ochrany veřejného zdraví, apod.). O nic takového však v nynějším případě nejde.

[...]

*III. 2. C K otázce soudní ochrany proti účinkům krizového opatření, je-li právním předpisem sui generis*

[59] Krizové opatření vlády, které zakazuje prezenční výuku na základních školách, je z hlediska systematiky pramenů práva tzv. jiným právním předpisem. Takový předpis mohou obecné soudy odmítnout použít v individuální věci, nemohou ho však zrušit (Pl. ÚS 1/21, bod 20, naposledy Pl. ÚS 23/21, bod 10).

[60] Současné je nepochybné, že právní řád neumožňuje jednotlivcům přímo napadat krizové opatření vlády žalobou či jiným návrhem (na rozdíl třeba od opatření obecné povahy, jako je mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví přezkoumávané v rozsudku 8 As 34/2020 nebo mimořádné opatření podle pandemického zákona).

[61] Ve vztahu k normativním právním aktům, jako jsou i krizová opatření vlády podle krizového zákona, platí obecně to, že je lze přezkoumat jen ve spojitosti s nějakým individuálním správním aktem, který byl na jejich základě vydán (v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.) nebo ve spojitosti s nějakým individuálně adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Samo vydání krizového opatření vlády tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu (podobně rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS, bod 66). Žalobce proto nemůže založit (neexistující)

pravomoc správního soudu přezkoumat krizové opatření mající podobu právního předpisu tím, že obecně prohlásí, že jím bylo zasaženo do jeho práv, aniž uvedl jak, kým a kdy (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2020, čj. 10 As 166/2020-53, bod 18).

[62] Jakkoli judikatura Ústavního soudu není ve věci krizových opatření vlády zcela konzistentní, přesto lze zdůraznit jednotu alespoň v určitých principech. Právě s ohledem na to, co judikaturu Ústavního soudu sjednocuje, nikoli na to, co ji rozděluje, vyvozuje rozšířený senát v nynější věci své závěry.

[...]

[64] Ústavní soud též odmítá, že by se proti účinkům krizového opatření mohli jednotlivci bránit přímo ústavní stížností, formálně koncipovanou jako obrana proti jinému zásahu orgánu veřejné moci. Protože § 64 zákona o Ústavním soudu, jednotlivcům nesvěřuje aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení zákona či jiného právního předpisu, nelze to obcházet tím, že „by jednatelce právní normu (pravidlo chování) v právním předpise označil za jiný zásah orgánu veřejné moci s odkazem na § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu a s takovou zdánlivou „zásahovou ústavní stížností“ spojil návrh na zrušení právního předpisu, jenž obsahuje normu předtím označenou za jiný zásah orgánu veřejné moci. Takové podání by totiž podle své povahy bylo stále návrhem na zrušení právního předpisu, nikoli ústavní stížností. V obecné rovině nelze za jiný zásah orgánu veřejné moci považovat legislativní činnost“ (usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 103/20, bod 28).

[65] Právě uvedené závěry Ústavního soudu dopadají nejen na výklad jiného zásahu ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ale obdobně též na výklad „zásahu“ dle § 82 s. ř. s. Není totiž dost dobře možné, aby podobně formulované ustanovení v obou citovaných zákonech mělo naprosto odlišný význam. Stejně argumentoval též Ústavní soud, který s odkazem na princip bezrozpornosti právního řádu porovnal „ústavní“ zásah podle zákona o Ústavním soudu a zásah podle soudního řádu správního (a zkritizoval rozšířený senát za to, že se až příliš odchytil od judikatury k „ústavnímu“ zásahu). Podle Ústavního soudu se výklad „zásahu“ uplatňující se v různých odvětvích práva může obsahově odlišovat, „nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky tohoto institutu“ [nález ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, věc EUROVIA, body 32 a 35].

[66] Normotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy tudíž nelze považovat za zásah. To nelze obcházet ani tím, že by se za zásah označil nikoli sporný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, ale dopady (důsledky) takovéto normy na jednotlivce (viz dále).

[67] [...] Aby se pojmově mohlo jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., musí být přímo zasažena práva daného žalobce. Žalobce musí přesně specifikovat, jak bylo zasaženo přímo do jeho práv, kým a kdy. Původcem zásahu musí být správní orgán ve smyslu legislativní zkratky § 4 písm. a) s. ř. s.

[...]

[72] V nynějším případě jde o vydání právního předpisu, byť *sui generis*, při jehož přijímání je vláda ústavním orgánem, nikoli správním orgánem ve smyslu soudního řádu správního. Tento jednoduchý závěr nelze obejít tím, že správní soud bude přezkoumávat „důsledky“ či „účinky“ takového právního předpisu v řízení o zásahové žalobě. [...]

[...]

[75] Rozšířený senát tedy uzavírá, že důsledky či účinky přímo plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s.

[...]

**Odlišná stanoviska k rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnili soudci Petr Mikeš a Karel Šimka.**

(mš)

## **Prodej v maloobchodě: online prodej prostřednictvím e-shopu, zákaz prodeje, prodejní plocha**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2021, čj. 4 As 349/2020-63, <http://nssoud.cz>

*prodej v maloobchodě, zákaz prodeje o svátcích, online prodej vs. přímý prodej v prodejně, fáze prodeje / koupě, emptio venditio, uzavření kupní smlouvy (online), virtuální prostor e-shopu, neurčitý právní pojem, in dubio pro libertate a in dubio mitius*

**I. Zákaz prodeje ve vybraných svátcích dle § 1 odst. 1 zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě, se nevztahuje na tzv. online prodej prostřednictvím e-shopu (tj. s využitím prostředků komunikace na dálku ve smyslu § 1820 a násl. občanského zákoníku).**

**II. Samotné vydání zboží zakoupeného zákazníkem prostřednictvím e-shopu v provozovně obchodníka, včetně případné úhrady kupní ceny, nelze považovat za prodej zakázaný v § 1 odst. 1 zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě.**

**III. Prodejní plochou ve smyslu § 1 odst. 3 písm. a) zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě, jsou prostory prodejny, které jsou přístupné zákazníkům nebo používány k jejich přímé obsluze a jsou určeny k prodeji. Naopak za prodejní plochu se nepovažují prostory určené pro administrativní, skladovací a další účely přímo s prodejem nesouvisející.**

Česká obchodní inspekce uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 3 odst. 1 zákona o prodejní době. Tohoto jednání se žalobkyně měla dopustit tím, že v den státního svátku, tj. 28. září - Den české státnosti, v prodejní době provozovny prodala spotřebiteli zboží, jak bylo prokázáno provedeným kontrolním nákupem, čímž porušila zákaz prodeje podle § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době. Podstatou sporu je otázka, zda jednání stěžovatelky spočívající v umožnění objednání zboží v e-shopu stěžovatelky pomocí počítače a ve výdeji a platbě takto objednaného zboží v její provozovně, jež bylo uskutečněno v den státního svátku dle § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době, představuje prodej ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době, a jako takový tedy podléhá zakazu ve smyslu citovaného ustanovení zákona o prodejní době.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

[...]

[37] Nejvyšší správní soud předně dává stěžovatelce za pravdu, že zákon o prodejní době blíže nedefinuje pojmy prodej a prodejna s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup> (k posledně uvedenému pojmu se vyjádří níže); při zjišťování významu pojmu „prodej“ jako typicky soukromoprávního institutu se však lze uchýlit k jeho výkladu pomocí soukromoprávních předpisů, které s pojmem „prodej“ resp. koupě pracují. Nejedná se tedy o neurčitý právní pojem, jelikož jeho obsah a náplň lze definovat, a to právě za pomoci relevantních předpisů soukromého práva (srov. *a contrario* rozsudek

rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS). Uplatnění soukromoprávních institutů při interpretaci veřejnoprávních předpisů přitom není v judikatuře Nejvyššího správního soudu žádné *novum*; naopak se jedná o dlouhodobě uznávanou praxi [...] Jak bylo naznačeno, zákon o prodejní době nedefinuje pojem „prodej“, tento institut však svým významem odpovídá soukromoprávnímu pojmu koupě, který je co do vymezení pojmových znaků, podmínek vzniku, změny či zániku definován v předpisu soukromého práva – občanském zákoníku (k srovnatelnosti resp. ekvivalenci termínů „kupní smlouva“ a „prodej zboží“ srov. Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. aj. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek V* (§ 1721-2520, *relativní majetková práva 1. Část*). Praha : Wolters Kluwer, 2014; komentář k § 2158). Při interpretaci pojmu „prodej“ ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době tedy v dalším bude kasační soud vycházet z relevantních ustanovení občanského zákoníku.

[38] Zvláštnostem uzavření kupní smlouvy prostřednictvím e-shopu či slovy zákona prostředky komunikace na dálku odpovídá zvláštní úprava takového způsobu uzavírání smluv a z nich vyplývajících závazků obsažená v § 1820 až 1851 občanského zákoníku [...] Již z toho vyplývá, že zákonodárce shledává důvody pro společnou úpravu smluv uzavíraných mezi spotřebitelem a podnikatelem prostředky komunikace na dálku a smluv uzavíraných mimo obchodní prostory. Zvláštní úprava zahrnuje proces kontraktace, zvláštní práva spotřebitele a různé povinnosti podnikatele uzavírajícího smlouvy tímto způsobem.

[39] Nejvyšší správní soud neshodil s názorem krajského soudu a žalované, dle kterých zákaz prodeje dle zákona o prodejní době dopadá na jakoukoli fázi prodeje, tedy i jen na pouhé převzetí zboží zákazníkem v provozovně (str. 9 napadeného rozhodnutí, resp. bod 53 a 54 napadeného rozsudku krajského soudu). Nejvyšší správní soud naopak souhlasí s argumentací předestřanou stěžovatelkou, dle které lze pod pojem prodej v maloobchodě a velkoobchodě ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době podřadit takové situace, kdy se veškeré fáze prodeje odehrávají v kamenné prodejně.

[40] Základní konstrukce prodeje, resp. terminologií zákonodárce koupě, vyplývá z § 2079 občanského zákoníku, dle kterého je koupě synallagmatickým právním jednáním, na základě kterého se prodávající zavazuje převést na kupujícího vlastnické právo k předmětu koupě (věci) a kupující k zaplacení kupní ceny a k převzetí předmětu koupě. Z dikce § 2079 občanského zákoníku lze dále dovodit konsensuální charakter *emptio venditio*, tj. k uzavření (resp. vzniku) kupní smlouvy obecně dojde již v okamžiku, kdy obě smluvní strany projeví vůli kupní smlouvu uzavřít (k otázce vzniku konsensuálních kontraktů srov. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). *Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014; komentář k § 2390). Nejvyšší správní soud s ohledem na znění výše citovaného § 2079 občanského zákoníku souhlasí s krajským soudem v tom, že pojem „prodej“ je bezpochyby širším pojmem nežli samotné „uzavření kupní smlouvy“. Uzavření kupní smlouvy je nutno chápat jako jednu z fází prodeje resp. koupě, ovšem fází podstatnou. Z § 2079

občanského zákoníku lze dále vydedukovat další dílčí fáze koupě, a to odevzdání věci prodávajícím kupujícímu, umožnění nabytí vlastnického práva k předmětu koupě kupujícím, převzetí věci kupujícím a zaplacení kupní ceny kupujícím.

[41] Z taxativního výčtu uvedeného v § 1 odst. 3 zákona o prodejní době, který obsahuje výjimky, na něž se zákaz prodeje vyslovený v § 1 odst. 1 téhož zákona nepoužije, přitom lze vyvodit, že omezení prodeje se týká v zásadě prodeje resp. koupě, jejíž veškeré fáze proběhnou přímo, neboli fyzicky, v konkrétní prodejně, tedy aniž by si spotřebitel konkrétní komoditu musel objednat předem na internetu. Zákonodárce totiž v § 1 odst. 3 písm. a) až e) zákona o prodejní době výjimky ze zákazu prodeje udělil prodejnám, kde se uskutečňuje typicky přímý prodej zboží (tj. prodejny, jejichž prodejní plocha nepřesahuje 200 m<sup>2</sup>; čerpací stanice; lékárny; prodejny v místech zvýšené koncentrace cestujících; prodejny ve zdravotnických zařízeních). [...]

[42] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou okamžiku a způsobu vzniku kupní smlouvy, jakožto první a nejdůležitější z výše naznačených fází prodeje, pokud dochází k objednání zboží ze strany zákazníka prostřednictvím e-shopu. Ve smyslu § 1732 odst. 2 občanského zákoníku činí obchodník nabídku k uzavření kupní smlouvy vystavením zboží s určitou stanovenou cenou v jím provozovaném e-shopu (srov. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část* (§ 1721–2054). *Komentář*. Praha: C. H. Beck 2014; komentář k § 1732). Obecně pak v případě internetového prodeje prostřednictvím e-shopů platí, že pokud kupující vloží jím vybrané zboží do virtuálního „košíku“ a poté odešle provozovateli e-shopu objednávku tohoto zboží, lze hovořit o akceptaci oferty ze strany kupujícího ve smyslu § 1740 občanského zákoníku.

[43] Právě tato skutečnost, tj. uzavření kupní smlouvy tzv. „online“, je klíčovým a krajským soudem nedostatečně zohledněným aspektem věci. Nejvyšší správní soud je totiž toho názoru, že specifika spojená s online prodejem nelze srovnávat s přímým prodejem v prodejně, což ostatně výstižně předestřela stěžovatelka svojí obsáhlou argumentací nastiňující rozdílnost internetového prodeje zboží (tzv. online prodeje) a přímého prodeje v prodejně. V případě přímého prodeje jsou uskutečněny všechny výše předestřené fáze prodeje přímo v konkrétní prodejně: zákazník si v prodejně vybere zboží, které si může bezprostředně prohlédnout a dotázat se na jeho vlastnosti přítomného prodáváče. Vybrané zboží zákazník obvykle odebere přímo z příslušného regálu (pokud se nejedná o pultový prodej) a u pokladny zaplatí kupní cenu. V případě online prodeje však zákazník vybírá zboží prostřednictvím internetových portálů, u kterých je možnost podrobnější prohlídky zboží zblízka (či dokonce jejich předvedení nebo vyzkoušení) vyloučena. Takové zboží zákazník vkládá do „virtuálního košíku“, přitom volí různé možnosti platby a taktéž způsoby dodání zboží. Způsob dodání zboží – vyzvednutí na prodejně – je přitom pouze jedním ze způsobů, kterým se realizuje povinnost prodávajícího zakoupenou věc předat a povinnost kupujícího tutéž věc převzít. Tyto odlišnosti jsou důvodem i výše zmíněné zvláštní právní úpravy smluv uzavíraných prostředky komunikace na dálku,

která uvedené problematické aspekty znevýhodňující spotřebitele kompenzuje určitými zvláštními právy.

[44] Samotný výdej zboží představuje pouze realizaci povinností plynoucích z online uzavřené kupní smlouvy, a to povinnosti prodávajícího odevzdat kupujícímu zakoupené zboží a povinnosti kupujícího toto zboží převzít (§ 2079 občanského zákoníku). V situaci, kdy k uzavření kupní smlouvy nedojde fyzicky v maloobchodní provozovně, tedy výdej zboží, které bylo objednáno prostřednictvím internetu, představuje pouze jednu z fází prodeje, a to nikoli rozhodující. Provozovna pak v přeneseném významu pouze funguje jakožto jakési pomyslné „výdejové okénko“, prostřednictvím něž je vydáváno zboží objednané na e-shopu. Takovou službu lze připodobnit službám klasických zásilkových služeb, či jiných zprostředkovatelů přepravních a dodavatelských služeb, jejichž činnost pod zákaz vyslovený v § 1 odst. 1 zákona o prodejní době bezesporu nespadá.

[45] Z důvodu specifčnosti prodeje zboží v online prostředí a jeho zásadní odlišnosti od běžného prodeje zboží v obchodě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě, že by měl online prodej a s ním nerozlučně spojený fyzický výdej zboží objednaného po internetu podléhat zakazu prodeje ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době, musel by tak zákonodárce učinit výslovně. Zákon však v této otázce mlčí. Proto nelze souhlasit se závěry krajského soudu, že v posuzovaném případě vedle sebe neexistují dva srovnatelné právní výklady § 1 odst. 1 zákona o prodejní době (k existenci rovnocenných konkurenčních výkladů srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2014, čj. 9 Afs 63/2013-84). Naopak nejednoznačné znění § 1 odst. 1 zákona o prodejní době, a to zejména v tomto ustanovení obsaženého výrazu „prodej“, umožňuje vícero konkurenčních právních výkladů uvedeného pojmu. Za takové situace se tedy otevírá prostor pro uplatnění zásad *in dubio pro libertate* a *in dubio mitius*, jak správně upozornil stěžovatel (k možnosti aplikace uvedených zásad srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2014, čj. 4 As 28/2014-40).

[...]

[47] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že v případě zboží zakoupeného zákazníkem v e-shopu jeho pouhé vydání v provozovně (prodejně), i včetně uskutečnění případné platby za zboží v provozovně, se nejedná o prodej v maloobchodě či v provozovně ve smyslu § 1 odst. 1, resp. § 3 odst. 1 zákona o prodejní době, neboť rozhodující fáze prodeje (uzavření kupní smlouvy) se neuskutečnila v provozovně, nýbrž ve virtuálním prostoru e-shopu. Samotné otevření provozovny pouze pro výdej zboží zakoupeného zákazníky na e-shopu nepředstavuje porušení označených ustanovení zákona o prodejní době. Vzhledem k tomu je třeba konstatovat, že krajský soud věc nesprávně posoudil po právní stránce a nezákonně je z tohoto důvodu i rozhodnutí žalované.

(mš)



\*\*\*

## **Nařízení karantény, její podložení ve spisu a soudní obrana**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2021, čj. 10 Ad 1/2021-30, www.nssoud.cz .

*ochrana veřejného zdraví, nařízení karantény, svoboda pohybu, informování o nařízení karantény, žaloba proti rozhodnutí o nařízení karantény, skutková zjištění ve správním spisu*

**I. Nařízení karantény podle § 64 písm. a) ve spojení s § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, je z materiálního hlediska zásahem do ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu (čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).**

**II. Osobu, které má být karanténa nařízena, lze v případě nutnosti rychlého zásahu zpravit o vydaném rozhodnutí o nařízení karantény neformálně prostřednictvím e-mailu, SMS zprávy nebo telefonicky. O takovém úkonu však musí být k tomuto okamžiku učiněn zápis do správního spisu (§ 17 správního řádu). Jestliže o to osoba, již byla karanténa nařízena, požádá, je povinen jí orgán ochrany veřejného zdraví rozhodnutí o nařízené karanténě v písemné formě doručit.**

**III. Proti rozhodnutí o nařízené karanténě vydanému v písemné formě je možné podat žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a proti rozhodnutí o nařízené karanténě vydané výlučně neformálním úkonem je přípustná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.**

**IV. Není rozhodné, zda o vydaném rozhodnutí byla osoba, již byla karanténa nařízena [§ 64 písm. a) ve spojení s § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví], zpravena neformálně nebo prostřednictvím písemného rozhodnutí. Vždy je nezbytné, aby všechna zákonem požadovaná skutková zjištění, na základě kterých může být karanténa nařízena, byla před vydáním rozhodnutí zachycena ve správním spise.**

[...]

2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně žalobkyni, jako osobě podezřelé z nákazy infekčním onemocněním COVID-19 způsobeným novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 ode dne oznámení tohoto rozhodnutí do dne 22. 9. 2020 s odkazem na § 64 písm. a) a d) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) nařídil tato protiepidemická opatření:

1. podrobit se karanténě ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví a zdržovat se pouze v místě pobytu na adrese X a omezit styk s ostatními osobami[...].

29. [...] žalobkyni [byla] uložena karanténa s odůvodněním, že „Na základě

epidemiologického šetření bylo zjištěno, že účastník řízení byl v kontaktu s osobou, u které bylo prokázáno onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 a s přihlédnutím k cestě přenosu daného infekčního onemocnění se stal ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona osobou podezřelou z nákazy.“ Ke skutkovým okolnostem onoho epidemiologického šetření nebylo v rozhodnutí uvedeno nic dalšího, v dalším textu jsou pouze obecná tvrzení o nebezpečnosti onemocnění COVID-19. **V rozhodnutí se neuvádí, kdy byla žalobkyně v kontaktu s osobou, u které bylo prokázáno onemocnění COVID-19, ani od kdy vlastně karanténa měla trvat, když se správní orgán v textu tohoto odůvodnění obecně zmiňuje, že obvyklá inkubační doba je 10 dní.**

31. Napadeným [druhospupňovým, pozn. autora] rozhodnutím žalovaný potvrdil správnost prvostupňového rozhodnutí, jímž byla žalobkyni uložena povinnost podrobit se protiepidemickým opatřením [...], a to ode dne oznámení tohoto rozhodnutí do dne 22. 9. 2020. **Odůvodnění rozhodnutí žalovaného je na rozdíl od rozhodnutí hygienické stanice o trochu sdílnější,** je v něm uvedeno, že „Jelikož účastník řízení byl dne 12. 9. 2020 v úzkém kontaktu s osobou s laboratorně prokázaným onemocněním COVID-19, stal se ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., osobou podezřelou z nákazy infekčním onemocněním, vůči níž je třeba přijmout protiepidemická opatření.“

32. Výrokem obou rozhodnutí byla žalobkyni ukládána povinnost podrobit se protiepidemickým opatřením **po dobu pouze jednoho dne, a to až po uplynutí 9 dní ode dne,** kdy byla dle tvrzení žalovaného v úzkém kontaktu s osobou s onemocněním COVID-19, přičemž **podle odůvodnění rozhodnutí žalovaného je nezbytné, aby se žalobkyně podrobila protiepidemickým opatřením v minimální délce trvání 10 dnů ode dne posledního kontaktu s pozitivně testovanou osobou.** Mezi výrokem napadeného rozhodnutí a jeho odůvodněním tak existuje **zásadní rozpor,** který způsobuje jeho nesrozumitelnost, a soud proto považuje již z tohoto důvodu napadené rozhodnutí za **nepřezkoumatelné.** [...]

37. Z textu relevantních ustanovení [§ 2 odst. 7, písm. a), § 62a, 64 písm. a) a d), § 65, zákona o ochraně veřejného zdraví, *dopl. autorem*] takto vyplývá, že karanténa může být fyzické osobě uložena **pouze za určitých v zákoně vyjmenovaných podmínek,** a to tehdy, **pokud byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy.** Obě tyto skutečnosti se pak zjišťují tzv. epidemiologickým šetřením, které musí předcházet uložení jakéhokoliv opatření dle § 64, a v rámci tohoto šetření je potřebné ověřit diagnózu infekčního onemocnění, místo nebo zdroj nákazy, fyzické osoby podezřelé z nákazy a složky jejich prostředí.

38. V odůvodnění rozhodnutí hygienické stanice je však pouze uvedeno, že žalobkyně byla „v kontaktu s osobou, u které bylo prokázáno onemocnění COVID-19 [...] a s přihlédnutím k cestě přenosu daného infekčního onemocnění“ se stala osobou podezřelou s nákazy. Odůvodnění rozhodnutí

žalovaného ke skutkovým okolnostem doplňuje, že onen kontakt byl úzký a udal se dne 12. 9. 2020. [...] V odůvodnění žalovaného však **není uvedeno, jak dospěl žalovaný k závěru, že byly splněny podmínky pro uložení karantény, není v něm specifikováno nic bližšího, o jaký kontakt mělo jít, jestli onemocnění bylo prokázáno tak, že osoba podezřelá z šíření nákazy byla pouze pozitivně testovaná bez příznaků (v daném případě tak nelze ještě mluvit o onemocnění), a kdy se tak stalo, nebo zdali došlo ke kontaktu s osobou, která měla rovněž příznaky onemocnění a o jakou cestu přenosu se jednalo.**

41. Nařízení karantény obecně je velmi závažný zásah do ústavně zaručených práv na svobodu pohybu (čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a může být spojen se značnou újmou materiální, kterou může být ztráta na výdělků (ať již přímo osoby, které je uložena, nebo újmou vzniklou zprostředkovaně, například z důvodu zabezpečit u nezletilého dítěte hlídání, apod.) nebo imateriální v důsledku vyloučení sociálních kontaktů. Takový zásah do ústavně zaručených práv ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví proto vyžaduje, aby **odůvodnění jeho rozhodnutí o nařízení karantény obsahovalo všechna zákonem požadovaná skutková zjištění, na základě kterých orgán veřejného zdraví nařizuje karanténu.** Nelze souhlasit s žalovaným, že ochrana osobních údajů osoby, která mohla být potenciálně šířitelem nákazy, opravňuje orgán veřejného zdraví, aby se uchýlil k obecným formulacím o „cestě přenosu“ a „úzkém kontaktu“, jako tomu bylo v projednávaném případě. Soud v té souvislosti zdůrazňuje, že v rozhodnutí **nesmí být uvedeno právě s ohledem na ochranu osobních údajů jméno osoby podezřelé z šíření nákazy a její osobní údaje, tyto skutečnosti musí být vedeny v oddělené části spisu vyloučené z nahlížení, ale všechny ostatní skutková zjištění, na základě kterých dospěl správní orgán o nezbytnosti uložit karanténní opatření rozhodnutí, musí obsahovat.** Uvedeným požadavkům na odůvodnění nedostálo rozhodnutí žalovaného ani rozhodnutí hygienické stanice, proto je soud nucen konstatovat nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí pro také nedostatek důvodů.

42. Žalovaný, jakož i správní orgán prvního stupně, se opakovaně odvolávají ve svých rozhodnutích na ochranu osobních údajů osoby podezřelé ze šíření nákazy, k nutnosti této ochrany nelze mít žádných výhrad, ale tím více je nepochopitelné, že správní orgány už nevyhodnotily jako porušení práva na ochranu osobních údajů skutečnost, že citlivé osobní údaje účastníků kurzu (jména, data narození účastníků kurzů a kontaktů na zákonné zástupce) vedl v části spisu, aniž by tato byla vyloučena z nahlížení.

43. Dále se soud zaměřil na zjišťování, zdali alespoň **podklady založené ve správním spise** poskytují dostatečnou oporu pro závěr o nutnosti nařízení karantény. Žalobkyni bylo uloženo dle odůvodnění obou rozhodnutí předmětné opatření na základě **“výsledků epidemiologického šetření”**, z kterého orgán veřejného zdraví vyhodnotil, že žalobkyně je podezřelá z nákazy. Jestliže takové podezření má být důvodem pro uložení opatření, musí být už v okamžiku uložení tohoto opatření skutkově podloženo. **Tato skutková**

**zjištění musí být také k tomuto okamžiku zachycena ve správním spisu. Zvláštní charakter opatření dle § 64 si mnohdy vyžaduje rychlého zásahu ze strany orgánů veřejného zdraví a je pochopitelné, že pro nařízení karantény fyzické osobě nebude časový prostor ihned vyhotovovat písemné vyhotovení správního rozhodnutí, ale o povinnosti podrobit se karanténě orgán veřejného zdraví fyzickou osobu zpraví obvykle prostřednictvím mailu, SMS zprávy a případně telefonickým kontaktem. Ovšem i o tomto úkonu a jeho formě, je potřeba učinit zápis do správního spisu. Jak již bylo uvedeno, skutková zjištění, na základě kterých orgán ochrany veřejného zdraví dospěl k závěru, že daná osoba je podezřelá z nákazy, musí být zachycena ve správním spise, a to do takové míry a v takovém rozsahu, aby bylo možno doložit jednoznačný závěr, že fyzická osoba, které má být uloženo opatření, je podezřelá z nákazy nebo onemocněla infekčním onemocněním.**

44. V projednávaném případě správní spis neobsahuje žádný záznam o datu a formě počátku nařízení karantény. Lze pouze předpokládat, že proběhla jakási telefonická komunikace mezi hygienickou stanicí a mezi matkou žalobkyně, neboť první dokument ve správním spisu zachycující jejich komunikaci, je email ze dne 21. 9. 2020, odeslaný matkou žalobkyně na podatelnu hygienické stanice, ve znění: “Dobrý den, obracím se na Vás jako matka a právní zástupkyně C. M. M., nar. ..., žákyně X a prosím o řádné doručení písemného vyhotovení rozhodnutí o uložení karantény (viz příloha), jakož i listin, na jejichž základě bylo takto rozhodnuto, a to do níže uvedené DS.

S ohledem na významný zásah do základních práv mé dcery a mé osoby prosím o Vaši reakci v době co nejkratší.”

45. Na uvedenou žádost reagovala hygienická stanice dne 24.9.2020 sdělením, že rozhodnutí o nařízené karanténě jí bylo odesláno. Součástí správního spisu pokud jde o skutková zjištění je pouze listina obsahující seznam jmen, na níž je rukou napsáno „Adaptační kurz X 10. - 13. 9. 2020 X“, kde kromě jmen (zřejmě účastníku kurzu) je u všech jmen uveden datum narození a e-mailové adresy včetně telefonního čísla na zákonné zástupce účastníků kurzu, to vše aniž by byl tento dokument vyloučen z nahlížení. Na této listině jsou dvě jména označena křížkem (nejednalo se však o jméno žalobkyně).

**46. Z uvedených podkladů skutečně nelze dovodit, jak dospěl orgán veřejného zdraví k závěru, že žalobkyně je osobou podezřelou z nákazy. Správní spis neposkytuje žádný podklad potvrzující skutečnost, že se žalobkyně dostala do kontaktu s osobou podezřelou ze šíření nákazy infekčního onemocnění ani, že takové onemocnění bylo u někoho z jejího okolí diagnostikováno, také nelze dovodit, proč ke kontaktu s šířitelem nákazy došlo právě 12. 9. 2020 [...]. Soud proto konstatuje, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a navíc rozhodnutí žalovaného jakož i rozhodnutí I. stupně je vadné v důsledku nedostatku skutkových zjištění, které by poskytovaly zákonnou oporu pro nařízení karanténních opatření.**

48. Na základě všech shora uvedených skutečností soud shledal žalobu

důvodnou, a proto zrušil napadené rozhodnutí i předcházející rozhodnutí prvostupňové (§ 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů rozhodnutí a také proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, ve spisu nemá oporu a vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s.). [...]

*(jph)*

# RECENZE

**GRYGAR, T.: *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 168 s. ISBN 978-80-7400-738-5 (brož.)**

Správní trestání, jehož úkolem je spolu s trestním právem chránit zájmy společnosti, hraje významnou roli při vynucování norem správního práva (včetně práva životního prostředí či finančního práva). Snad každý předpis tvořící zvláštní část správního práva obsahuje vlastní úpravu přestupků a správní orgány často rozhodují o přestupcích s horními hranicemi pokut až do desítek milionů korun. Ačkoliv jsou tyto nejvyšší pokuty zpravidla ukládány právnickým osobám, do roku 2016, respektive 2017, neexistovala speciální úprava odpovědnosti za přestupek a ani řízení o přestupku s právnickými osobami. Změna přišla s rekodifikací správního práva trestního, kdy zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), přinesl do právního řádu obecnou úpravu odpovědnosti nejen právnických osob za přestupky a řízení o nich.

Vzhledem k tomu, že rekodifikace proběhla v roce 2016, resp. 2017, nenalezneme zatím v odborné literatuře mnoho knih zabývajících se novou úpravou přestupků, a už vůbec ne knih, které by se orientovaly na přestupky spáchané právnickou osobou. Tomáš Grygar se svou monografií vydanou v roce 2020 nakladatelstvím C. H. Beck v edici Právní instituty pod názvem *Specifika řízení o přestupku právnické osoby* tak jistě zaplnil pomyslnou díru na trhu, čehož si je sám autor vědom, když uvádí na straně 4, že „*v současné době neexistuje v tuzemsku jediná monografie, která by se specializovala na problematiku řízení o přestupku právnické osoby po (re)kodifikaci správního trestání.*“.

Autor se v knize na 168 stranách věnuje vcelku vyčerpávajícím způsobem procesním aspektům a specifickým řízení o přestupku právnické osoby.

Publikace je logicky rozčleněna od obecných základů k jednotlivým specifickým do deseti kapitol a každá obsahuje vlastní dílčí úvod i závěr. To je zajiště pro čtenáře velmi přínosné.

Vyzdvihnout je třeba hned první dvě kapitoly monografie. Autor nejprve vhodně shrnuje dosavadní stav poznání problematiky odpovědnosti právnických osob za přestupek a dále se zamýšlí nad pojmy správněprávní odpovědnosti a závaznosti. Další kapitoly se věnují převážně problémům procesněprávním. Nejde však o pouhé popisování specifík řízení s právnickou osobou a poukazem na rozdíly od řízení s fyzickou osobou. Autor se nebojí poukazovat na problematiku ustanovení zákona a jejich možné dopady na aplikaci v praxi.

Třetí kapitola se zabývá otázkou, zda může být právnická osoba nositelem práva na spravedlivý proces, přesněji práva na právní pomoc. Autor svůj výklad

doplňuje komparací se zahraničními ústavami, které výslovně takovou úpravu obsahují. Inspirativní je také zamyšlení nad otázkou, zda jsou tato práva garantována i právníkům osobám veřejného práva, protože nový přestupkový zákon tuto úpravu neobsahuje na rozdíl od zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právníků osob a řízení proti nim, neobsahuje. V kapitole není vynechán ani obsah práva na obhajobu, tedy jeho formální i materiální dimenze.

Ve čtvrté kapitole si autor klade otázky jako: *Má právníkova osoba v řízení o přestupku procesní způsobilost?, Jsou osoby jednající jménem právníkové osoby v řízení o přestupku jejími zákonnými zástupci?, Je nutné v procesní rovině rozlišovat mezi jednáním jménem právníkové osoby a jednáním za právníkovou osobu?.* Autor tedy hledá odpovědi na otázky, kdo je oprávněn jménem právníkové osoby v řízení o přestupku jednat, resp. činit procesní úkony, jakým způsobem a jaké jsou meze tohoto procesního jednání. Řeší také možný střet zájmů právníkové osoby a fyzické osoby při souběžné odpovědnosti. Velmi vhodná je v této kapitole komparace se zákonem č. 99/1963 Sb., občanským soudním řádem.

Pátá kapitola je věnována konkurenci řízení o přestupku a trestního řízení. Autor v rámci této kapitoly analyzuje překážku *věci rozhodnuté* a *překážku věci zahájené*. Podrobně rozebírá zásadu *ne bis in idem*, a to jak z doktrinárního hlediska, tak ve světle aplikační praxe českých soudů i Evropského soudu pro lidská práva. Větší pozornosti by se snad mohlo dostat ještě jednotlivým kritériím pro vyloučení porušení zásady *ne bis in idem* v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci A. a B. proti Norsku. V rámci páté kapitoly autor také hezky shrnuje všechny obligatorní postupy správních orgánů, ze kterých vyplývá přednost trestního řízení před řízením o přestupku.

V šesté kapitole je pozornost zaměřena na problematiku přechodu přestupkové odpovědnosti právníkové osoby na právního nástupce. Autor se v této kapitole zamýšlí nad otázkou, zda k přechodu dochází jen u univerzální, nebo i u singulární sukcese, a pak také zda nástupnictví hmotněprávní má za následek nástupnictví procesní.

Sedmá kapitola je věnována dokazování ve vztahu k přičitatelnosti a problematice procesních aspektů liberace. Právě část věnovaná liberaci si zaslouží velkou pozornost, jelikož autor zde pečlivě vyličil možná úskalí aplikace liberačních důvodů dle současného znění přestupkového zákona.

V osmé kapitole je analyzován nový zajišťovací institut zákaz zrušení, zániku a přeměny obviněné právníkové osoby v řízení o přestupku. Autor si neklade za cíl podat komplexní popisný výklad legální úpravy tohoto institutu, nýbrž upozornit na některé jeho problematické body, dosud v literatuře neřešené.

Devátá kapitola pojednává o ústavní (ne)konformitě znění ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona. Autor zde velmi pohotově zareagoval na derogační nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, ze dne 4. února 2020.

Desátou kapitolu představuje závěr, kde autor přehledně shrnuje všechny své vyslovené myšlenky.

Autor nabízí vždy různé pohledy odborné veřejnosti či rozhodovací praxe, které se snaží kriticky zhodnotit. Pokud hodnotí stávající právní úpravu jako nedostačující, nabízí návrhy *de lege ferenda*, často s odkazem na zahraniční právní úpravu. U řady kapitol nechybí ani srovnání s trestněprávní úpravou, kterou se zákonodárce při tvorbě přestupkového zákona a řízení o nich, nechal víc než jen inspirovat.

Na straně 6 autor píše, že „*v obecné rovině si monografie klade za cíl prostřednictvím podrobné analýzy problematických bodů právní úpravy řízení o přestupku právnické osoby upozornit na její zásadní nedostatky (a zejména na antinomie mezi některými ustanoveními PřesZ jakož i ustanoveními PřesZ a jiných právních předpisů navzájem) v rovině teoretické, legislativně-technické a čistě praktické, a v důsledku toho pak v odůvodněných případech navrhnout řešení de lege ferenda*“. Dle mého názoru se autorovi podařilo cíle beze zbytku dosáhnout.

I množství použité literatury je nadstandardní, autor tak prokázal výbornou orientaci v problematice řízení o přestupku v tuzemské i zahraniční literatuře. Čtenář zajisté ocení i komparaci se zahraničními přístupy (zejména německými) k popisovaným problémům.

Z typografického hlediska není publikaci co vytknout, z hlediska pravopisného se překlepy vyskytují jen velmi zřídka.

Recenzovanou monografii můžu jedině doporučit. Jde o velmi komplexně a kvalitně zpracovanou publikaci, z níž je zřejmé, že se autor v dané problematice dobře orientuje. Kniha je svým teoretickým zaměřením vhodná zejména pro akademiky. Ovšem díky množství příkladů z rozhodovací praxe by určitě neměla ujít ani pozornosti soudců, advokátů či samotných správních orgánů rozhodujících o přestupcích.

Autor, JUDr. Tomáš Grygar, působí jako interní doktorand na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Od dubna 2020 také pracuje jako asistent soudce na Ústavním soudu.

*Barbora Mitášová*