

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2026 / XXIV. ROČNÍK / 28. 2. 2026}

OBSAH

| | | |
|------|---|----|
| 4723 | Daňové řízení: nové námítky v odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí | 52 |
| 4724 | Ochrana osobních údajů: pseudonymizované údaje; identifikovatelnost subjektu údajů..... | 56 |
| 4725 | Rozšířený senát: požadavky na formu podání; podání učiněné e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu..... | 64 |
| 4726 | Ochrana osobních údajů: zpracování osobních údajů Policíí České republiky Výkon trestu odnětí svobody: předání odsouzeného mimo věznici | 66 |
| 4727 | Dočasná ochrana: nepřijatelnost žádosti; dřívější získání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie; oznámení o riziku vyčerpání kapacit | 75 |
| 4728 | Rozpočtová pravidla: úhrada vybavení z fondu kulturních a sociálních potřeb; povinné vybavení | 82 |
| 4729 | Kompetenční spory: výkon veřejného opatrovnictví; věcná příslušnost k přezkumu žádosti o nahlížení do spisu | 87 |

Daňové řízení: nové námitky v odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí

k § 113 odst. 1 písm. a) daňového řádu

V odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí správce daně dle § 113 odst. 1 písm. a) daňového řádu nelze vznést námitky, které daňový subjekt neuplatnil v odvolání proti (dodatečnému) platebnímu výměru. Takovými námitkami se nezabývá ani odvolací orgán, ani následně soud při přezkumu rozhodnutí o odvolání.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2025, čj. 31 Af 36/2024-31)

Prejudikatura: č. 1566/2008 Sb. NSS, č. 1888/2009 Sb. NSS a č. 4053/2020 Sb. NSS.

Věc: HELVET GASTRO, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů právnických osob.

Krajský soud se v této věci zabýval tím, zda může daňový subjekt v odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí uplatnit nové námitky, které neuplatnil v původním odvolání.

Finanční úřad pro Zlínský kraj (správce daně) žalobkyni dne 12. 7. 2022 na základě daňové kontroly doměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období 2018 (dodatečný platební výměr). Na změnu základu daně přitom měla vliv tři kontrolní zjištění: 1.1 spotřeba elektrické energie, 1.2 ceny sjednané mezi spojenými osobami, 1.3 náklady na pořízení zboží. Žalobkyně proti dodatečnému platebnímu výměru podala odvolání, v němž namítala chybné vyúčtování nákladů na elektrickou energii ze strany pronajímatele. Námitky tedy mířily výhradně proti kontrolnímu zjištění dle bodu 1.1 a žalobkyně navrhovala, aby byl dodatečný platební výměr v tomto rozsahu zrušen.

Správce daně žalobkyni plně vyhověl, a v rámci autoremedury dodatečný platební výměr rozhodnutím ze dne 29. 11. 2022 (autoremedurní rozhodnutí) změnil tak, že doměřenou daň a penále snížil o částky vyplývající z uznání nákladů na spotřebu elektrické energie dle zjištění v bodu 1.1.

Žalobkyně autoremedurní rozhodnutí správce daně napadla dalším odvoláním, v němž vznesla námitky proti stanovení ceny podnájemů mezi spojenými osobami, tedy proti kontrolním zjištěním dle bodu 1.2. Toto odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 8. 2024 (napadené rozhodnutí) zamítl a autoremedurní rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž rozporovala závěr žalovaného, že není možné v rámci odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí správce daně uplatnit nové odvolací námitky. Autoremedurní rozhodnutí je podle ní třeba vnímat jako druhé rozhodnutí, které je odlišné od toho prvního. Jedná se o rozhodnutí v první instanci, proti kterému je možno se znovu odvolat. Pokud pak správce daně podanému odvolání v rámci autoremedury částečně vyhověl, existují tato dvě rozhodnutí vedle sebe paralelně. Žalovaný se tak měl novou odvolací námitkou zabývat, a jeho rozhodnutí je proto nezákonné.

Žalovaný ve svém vyjádření setrval na svém právním názoru a odkázal na napadené rozhodnutí. Jelikož žalobkyně v prvním odvolání navrhovala zrušit dodatečný platební výměr v napadeném rozsahu, tedy pouze v rozsahu bodu 1.1, správce daně odvolání plně vyhověl. Rozsah prvního odvolání si však vymezovala sama žalobkyně, a bylo její odpovědností, že podala první odvolání pouze k části doměrku. Námitky, které nebyly předmětem autoremedurního rozhodnutí, již nejsou pro odvolací řízení proti autoremedurnímu rozhodnutí relevantní.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IVA Obecně k povaze odvolacího daňového řízení

[8] Podle § 111 odst. 2 daňového řádu *do doby, než je rozhodnutí o odvolání vydáno, může odvolatel odvolání měnit, doplňovat nebo vzít zpět.*

[9] Podle § 112 odst. 1 daňového řádu musí mít odvolání mimo jiné tyto náležitosti: *uvedení důvodů, v nichž jsou spatřovány nesprávnosti nebo nezákonnosti napadeného rozhodnutí [písm. d)], návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí [písm. f)].*

[10] Podle § 114 odst. 2 daňového řádu *odvolací orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání. Odvolací orgán však není návrhy odvolatele vázán, a to ani v případech, že v odvolání neuplatněné skutečnosti ovlivní rozhodnutí v neprospěch odvolatele.* Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení *vyjdou-li při přezkoumávání najevo nesprávnosti nebo nezákonnosti odvolatelem neuplatněné, které však mohou mít vliv na výrok rozhodnutí o odvolání, odvolací orgán je prověří.*

[11] Odvolání je kvalifikovaným druhem podání, jímž se účastník řízení obrací na správní orgány, aby přezkoumaly a přehodnotily vydané rozhodnutí a procesní postup vedoucí k jeho vydání. Jedná se o dispoziční úkon odvolatele, a je tak výhradně na odvolateli, zda odvolání podá, jak vymezí jeho rozsah, jaké uvede odvolací námítky a jakou zvolí konkrétní argumentaci. Z podaného odvolání přitom musí vyplývat, proti kterým výročkům rozhodnutí o odvolání směřuje a v jakém rozsahu jsou tyto výroky odvoláním napadány. Odvolatel tedy v odvolání vymezuje rámec odvolacího řízení.

[12] V odvolacím daňovém řízení se však neuplatní zásada koncentrace řízení, což vyplývá z § 111 odst. 2 daňového řádu. Odvolatel tak může až do doby vydání rozhodnutí o odvolání pozměňovat a doplňovat odvolání o nové dosud neuplatněné námítky, může rovněž navrhopvat nebo předkládat nové důkazní prostředky. Řízení je totiž vedeno zásadou úplné apelace, připouštějící skutkové i právní novoty. Náprava právních a skutkových vad prvostupňového rozhodnutí má tak místo přímo ve vlastním odvolacím řízení. Odvolací orgán tedy v rámci odvolacího řízení může ve smyslu § 115 odst. 1 daňového řádu provádět dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí nebo k odstranění vad řízení. Má k dispozici stejné nástroje a postupy, jimiž disponoval prvostupňový orgán. Zrcadlem k tomu jsou procesní práva daňového subjektu a prostor vytvořený pro jejich uplatnění (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2020, čj. 1 Afs 438/2017-52, č. 4053/2020 Sb. NSS).

[13] Rozsah přezkumu odvolacím orgánem je tedy postaven na kombinaci dispoziční zásady a částečně revidního principu. Odvolací orgán je povinen se zabývat všemi důvody, které odvolatel v odvolání a jeho případných doplňcích namítal, a své závěry ke všem odvolacím důvodům musí uvést v odůvodnění rozhodnutí. Pokud by některý z odvolacích důvodů opomenul přezkoumat, bylo by rozhodnutí o odvolání minimálně v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odvolacími důvody je tak vymezen minimální rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí.

[14] Nad rámec odvolacích důvodů je pak odvolací orgán povinen se prvoinstančním rozhodnutím zabývat, vyjdou-li najevo skutečnosti, které mohou být rozhodné pro výsledek řízení. Odvolací orgán je tedy povinen provádět dokazování ke zjištění zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, i když takové vady rozhodnutí, popř. i vady řízení, odvolatel nenamítal. Musí zohlednit nejen nové skutečnosti ale i nezákonnosti, které v průběhu odvolacího řízení vyjdou najevo (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nové skutečnosti pak mohou svědčit ve prospěch i neprospěch odvolatele.

[15] Smyslem a cílem odvolacího řízení je správné zjištění a stanovení daně, a tudíž i případná oprava či doplnění prvostupňového rozhodnutí. Za tímto účelem může odvolací orgán sám zjišťovat nové skutečnosti a provádět dokazování. Aby mohl odvolatel na tyto nové skutečnosti a jejich posouzení ze strany správního orgánu reagovat, dává daňový řád stranám prostor pro dialog. Odvolatel je proto oprávněn po celou dobu odvolacího řízení vznášet nové námítky a navrhopvat důkazní prostředky, a to právě v reakci na široká oprávnění odvolacího orgánu. Toto oprávnění odvolatele disponovat s řízením však končí vydáním rozhodnutí o odvolání. Dospěje-li odvolací orgán k závěru, že se již zabýval všemi pro věc podstatnými skutečnostmi, že byly tyto skutečnosti

достаточно зjištěны а прокázány, а že si zajistil všechny možné podklady pro to, aby mohl stanovit daň správně а в souladu se zákonem, přistoupí k vydání rozhodnutí о odvolání. Tím je в souladu s § 111 odst. 2 daňového řádu ukončena možnost daňového subjektu disponovat s odvoláním.

IV.B Autoremedura jako specifický postup v odvolacím řízení

[16] Autoremedura je postupem, který představuje výjimku ze zásady dvojinstančnosti správního řízení, podle níž má о odvolání rozhodovat nadřízený orgán – prolamuje tedy tzv. devolutivní účinek odvolání, а to в zájmu urychlení а hospodárnosti řízení jako celku (rozsudky NSS ze dne 21. 3. 2007, čj. 1 AfS 111/2006-56, č. 1888/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 11. 2019, čj. 5 As 272/2019-31).

[17] Autoremedura byla в даňovém řízení původně upravena в § 49 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., о správě daní а poplatků¹⁾, takto: *správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, rozhodne о odvolání sám, pokud mu в plném rozsahu vyhoví. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.*

[18] Nejvyšší správní soud k této úpravě konstatoval, že „[v] důsledku přenesení funkční příslušnosti k rozhodnutí о odvolání на správce daně prvního stupně je správce daně prvního stupně в tomto řízení nadán в mezích své rozhodovací pravomoci shodnými právy а povinnostmi, jakými disponuje odvolací orgán (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 AfS 76/2007-48, č. 1865/2009 Sb. NSS, bod 27). Rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně в rámci autoremedury je proto nutné chápat jako rozhodnutí о odvolání. [...] Pokud správce daně в rámci autoremedury podanému odvolání částečně vyhoví а své původní rozhodnutí změní, existují tato rozhodnutí vedle sebe paralelně. Daňové řízení tvoří в zásadě jeden celek od jeho zahájení až до právní moci konečného rozhodnutí. Při změně prvostupňového rozhodnutí в rámci odvolacího řízení platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), а to в mezích provedených změn [...]. Je-li následně měnící rozhodnutí vydané в odvolacím řízení zrušeno, původní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně platí tak, jak bylo původně vydáno (в nezměněném stavu).“ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2014, čj. 1 AfS 5/2014-78, body 35 а 41.

[19] Krajský soud в Brně dále в rozsudku ze dne 17. 7. 2020, čj. 31 Af 85/2018-151, bod 32, konstatoval, že správce daně je „в rámci autoremedury povinen doplnit dokazování pouze в případě potřeby. В důsledku nedoplnění dokazování proto nelze bez dalšího rozhodnutí о odvolání považovat за nezákonné з důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu, nevyvolávala-li daňová, resp. odvolací tvrzení žalobce spolu с doloženými podklady u původního správce daně jakékoli pochybnosti. Správce daně ani jako odvolací orgán není povinen ‚за každou cenu‘ doplňovat dokazování, nevzniknou-li mu на základě listin ve spisu pochybnosti. Stejně tak není povinen ‚за každou cenu‘ zpochybňovat tvrzení daňového subjektu.“

[20] Daňový řád upravil autoremeduru в § 113 odst. 1 následovně: *správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno,*

- a) *rozhodne о odvolání sám, pokud mu в plném rozsahu vyhoví а toto rozhodnutí není в rozporu с vyjádřením příjemců rozhodnutí podle § 111 odst. 4,*
- b) *rozhodne о odvolání sám, pokud mu vyhoví pouze částečně а ve zbytku je zamítne а toto rozhodnutí není в rozporu с vyjádřením příjemců rozhodnutí podle § 111 odst. 4, nebo*
- c) *odvolání zamítne а zastaví odvolací řízení, pokud je podané odvolání nepřípustné nebo bylo podáno po lhůtě.*

[21] Oproti úpravě в zákoně о správě daní а poplatků doznala autoremedura tři zásadnějších změn. Zaprvé, autoremedura je vázána на vyjádření dalších příjemců rozhodnutí (tato otázka není předmětem tohoto řízení). Zadruhé, в případě částečné autoremedury má správce daně nově povinnost odvolání ve zbývající části zamítnout (ani tato otázka není předmětem tohoto řízení). Zatřetí, daňový řád nově nevyklučuje podat odvolání proti rozhodnutí správce daně, kterým в plném rozsahu vyhověl odvolání daňového subjektu. Posouzení rozsahu tohoto (druhého) odvolání je právě předmětem sporu mezi účastníky.

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2011 zrušen а nahrazen daňovým řádem.

[22] Důvodová zpráva k daňovému řádu v tomto ohledu konstatuje, že „v případě úplné i částečné autoremedury zůstává připuštěna možnost odvolání, byť se bude jednat o výjimečné případy, a to z důvodu možné přítomnosti více příjemců rozhodnutí, kterým by tak bylo odepráno brojit proti výsledku odvolání podaného jiným příjemcem“. Připuštěním odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí tedy zákonodárce sledoval primárně zájem eventuálních dalších příjemců rozhodnutí, nikoliv zájem daňového subjektu, jemuž bylo autoremedurou zcela vyhověno. Ostatně taková úvaha odpovídá principu subjektivní nepřístupnosti opravného prostředku (opravný prostředek nemůže podat ten, komu bylo rozhodnutím zcela vyhověno). Soud nicméně musí konstatovat, že tato vůle historického zákonodárce se nijak neprojevila v zákonném textu. Soud proto musí vycházet z toho, že odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí může podat daňový subjekt i tehdy, pokud bylo správcem daně jeho původnímu odvolání zcela vyhověno. To však neznamená, že lze tímto (druhým) odvoláním vznést námitky, které nebyly předmětem posuzování správce daně v autoremedurním rozhodnutí.

[23] Jak bylo uvedeno výše, podá-li daňový subjekt odvolání proti (dodatečnému) platebnímu výměru, není v důvodech tohoto odvolání nijak omezen a může je měnit či doplňovat až do okamžiku, kdy je vydáno rozhodnutí o odvolání (§ 111 odst. 2 daňového řádu). Za rozhodnutí o odvolání je přitom třeba považovat též rozhodnutí správce daně, jímž je podle § 113 odst. 1 písm. a) daňového řádu plně vyhověno odvolání daňového subjektu. I vydáním takového rozhodnutí končí daňovému subjektu možnost měnit a doplňovat odvolání proti (dodatečnému) platebnímu výměru.

[24] Jestliže daňový subjekt následně využije svého práva a podá odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí správce daně, které mu plně vyhovělo, musí si uvědomit, že předmětem odvolání je právě autoremedurní rozhodnutí, a nikoliv (dodatečný) platební výměr. Předmětem odvolacího řízení tedy již není (dodatečný) platební výměr jako celek, ale pouze ta zjištění, kterými se správce daně zabýval v autoremedurním rozhodnutí. Důvody odvolání tak jsou v tomto ohledu omezeny rozsahem, jímž se věci na základě prvního odvolání daňového subjektu zabývalo autoremedurní rozhodnutí. Ostatně z § 116 odst. 1 daňového řádu výslovně vyplývá, že předmětem rozhodnutí odvolacího orgánu může být pouze „napadené rozhodnutí“, tj. v tomto případě autoremedurní rozhodnutí správce daně, a nikoliv (dodatečný) platební výměr, který odvoláním napaden není. Odvolací orgán tak může změnit, zrušit či potvrdit právě jen autoremedurní rozhodnutí, a nikoliv (dodatečný) platební výměr. Jen těžko by tak mohl zrušit autoremedurní rozhodnutí z důvodů, kterými se vůbec nezabývalo a zabývat ani nemělo.

[25] Opačný přístup by byl nadto v rozporu s výše akcentovanými zásadami rychlosti a hospodárnosti daňového řízení. Pokud by soud připustil, že daňový subjekt může v odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí správce daně vznášet námitky, které neuplatnil v prvním odvolání a správce daně se jimi nezabýval, stala by se autoremedura nástrojem pro prodloužení daňového řízení a ve svém důsledku zcela zbytečnou. Správce daně by se s nově uplatněnou námitkou jistě mohl vypořádat v dalším autoremedurním rozhodnutí (pokud by námitka byla důvodná), avšak s rizikem, že daňový subjekt poté podá další odvolání s novou argumentací. Vidina takového postupu by správce daně nepochybně vedla k pragmatické úvaze, že autoremedura nevede k rychlému skončení věci a že daleko efektivnější je v tomto ohledu věc předložit k rozhodnutí přímo odvolacímu orgánu.

[26] Krajský soud tedy uzavírá, že v odvolání proti rozhodnutí správce daně vydanému dle § 113 odst. 1 písm. a) daňového řádu nelze vznést námitky, které daňový subjekt neuplatnil v odvolání proti (dodatečnému) platebnímu výměru.

[27] Tento závěr nemá jednostranné dopady výlučně vůči daňovému subjektu, nýbrž je třeba jej zohlednit i v postupu odvolacího orgánu a správního soudu. Revizní princip a zásada *reformace in peius* obsažené v § 114 odst. 2 daňového řádu se tak v tomto případě mohou odvíjet výlučně od předmětu autoremedurního rozhodnutí. Odvolací orgán z něj nemůže vykročit a zabývat se otázkami, které by se týkaly (dodatečného) platebního výměru, ale nebyly předmětem posouzení autoremedurního rozhodnutí. Opačný výklad by vedl k neakceptovatelné disproporcii mezi procesními právy a povinnostmi daňového subjektu a odvolacího správce daně. V případě soudního přezkumu pak daňový subjekt sice nic nemezuje v tom, aby v žalobě uvedl námitky, které nebyly daňovými orgány řešeny. Soud se jimi však může zabývat pouze tehdy, pokud mají vztah k předmětu přezkoumávaného rozhodnutí. V souvislosti s řešenou otázkou se tedy musí týkat právě autoremedurního rozhodnutí.

[28] V nyní projednávané věci již jedno plnohodnotné odvolací řízení proběhlo a žalobkyně v něm mohla vznést námitky proti všem zjištěním uvedeným v dodatečném platebním výměru, se kterými nesouhlasila. Správce daně v prvním odvolacím řízení dospěl k závěru, že je namístež žalobkyni v rozsahu namítaných vad, tj. v rozsahu neuznání nákladů týkajících se dodatečně vyúčtovaných elektrických energií, ke kterému došlo na základě chybného vyúčtování ze strany pronajímatele, plně vyhovět. Jiné vady prvostupňového rozhodnutí správce daně neshledal. Odvolací řízení proto ukončil vydáním autoremedurního rozhodnutí. Možnost žalobkyně vznášet další odvolací námitky proti dodatečnému platebnímu výměru a rozšiřovat jimi předmět odvolacího řízení tímto okamžikem skončila. Pokud žalobkyně spatřovala vady dodatečného platebního výměru také ve zjištěních dle bodu 1.2, měla tyto námitky vznést do doby, než správce daně vydal rozhodnutí ve věci. V odvolání proti autoremedurnímu rozhodnutí však již žalobkyně nemohla úspěšně vznášet nové námitky nad rámec předmětu tohoto rozhodnutí, tj. nad rámec zjištění dle bodu 1.1. Takové námitky totiž nesměřovaly proti autoremedurnímu rozhodnutí, nýbrž proti dodatečnému platebnímu výměru, což daňový řád v § 111 odst. 2 vylučuje. Žalovaný proto postupoval v souladu se zákonem, pokud se námitkami týkajícími se cen mezi spojenými osobami nezabýval a odvolání jako nedůvodné zamítl.

4724

Ochrana osobních údajů: pseudonymizované údaje; identifikovatelnost subjektu údajů

k čl. 4 odst. 1 a 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů; v textu jen „GDPR“

Pseudonymizované údaje [čl. 4 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů] nemusejí být v každém případě a ve vztahu ke každé osobě automaticky osobními údaji (čl. 4 odst. 1 tamtéž). Závěr, zda je subjekt údajů identifikovatelný – a informace o něm jsou tedy osobními údaji –, se může lišit v závislosti na tom, k jaké osobě se jeho identifikovatelnost posuzuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2025, čj. 1 As 183/2023-62)

Prejudikatura: č. 4064/2020 Sb. NSS, č. 4396/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 223/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 517/10), č. 40/2023 Sb. a č. 56/2023 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 836/21); rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 10. 2016, *Breyer* (C-582/14), ze dne 7. 3. 2024, *IAB Europe* (C-604/22) a ze dne 4. 9. 2025, *Evropský inspektor ochrany údajů proti SRB* (C-413/23).

Věc: OAKS Consulting, s. r. o., proti Úřadu pro ochranu osobních údajů, za účasti Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobkyně.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda jsou pseudonymizované údaje (data o zdravotní léčbě osob s insuficiencí železa, přičemž každá osoba měla přiřazen bezvýznamový identifikátor) ve vztahu k žalobkyni osobními údaji a zda odepření poskytnutí osobních údajů, které žalobkyně žádala podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „infozákon“), bylo přiměřené.

Žalobkyně poskytuje poradenské služby týkající se podmínek vstupu léčivých přípravků a prostředků zdravotní techniky na trh. Ve své žádosti o informace požádala osobu zúčastněnou na řízení – Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky (dále jen „VZP“) –, jakožto povinný subjekt, o poskytnutí *informací o léčbě pacientů s insuficiencí železa a primárními onemocněními, u kterých je indikována léčba léčivými přípravky obsahujícími železo*, za období od 1. 1. 2010 do 31. 10. 2017 (v rozsahu 13 druhů léčivých přípravků, 18 druhů výkonů, 96 kódů DRG, 183 typů diagnóz). Účelem sběru dat byla podle ní analýza spočívající v ověření způsobu léčby konkrétních diagnóz, zjištění počtu pacientů, kteří jsou léčivými přípravky léčeni, a četnosti vykázaných výkonů spojených s diagnózou insuficience železa. Žalobkyně by tak mohla porovnat a zhodnotit výstupy z klinické praxe s teoretickými podklady.

VZP nejdříve informace odmítla poskytnout v celém rozsahu, neboť měla za to, že by vytvářela nové informace. Proti rozhodnutí ředitele VZP, které prvostupňové rozhodnutí potvrdilo, žalobkyně brojila žalobou. Městský soud v Praze jí rozsudkem ze dne 1. 7. 2021, čj. 10 A 120/2018-67, vyhověl a rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost.

VZP proto žalobkyni následně poskytla samostatné tabulky obsahující informace o: (1) diagnózách, (2) diagnózách a výkonech, (3) výkonech, (4) kódech DRG a (5) předepsaných léčivých přípravcích. V nich parametry poskytnutých dat agregovala do těchto skupin: sdružení do pětiletých věkových skupin pacientů, sdružení kalendářních dat (poskytnutí výkonu aj.) na úroveň kalendářního měsíce, agregace poskytovatelů zdravotních služeb dle regionů Čechy, Morava a Slezsko.

Nevyhověla žalobkyni v rozsahu žádosti o poskytnutí identifikátoru pojištěnce, který by umožňoval propojení jednotlivých tabulek. Prvostupňovým rozhodnutím žádost žalobkyně částečně odmítla, neboť v této části jde o *zvláštní kategorii osobních údajů* (§ 15 odst. 1 a § 8a infozákona ve spojení s čl. 9 GDPR). Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 10. 2021 odvolání žalobkyně zamítl.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí brojila žalobou, kterou městský soud rozsudkem ze dne 14. 8. 2023, čj. 14 A 230/2021-67, zamítl. Uvedl, že nelze vyloučit možnost identifikace některých osob, o kterých by byly pod identifikátorem poskytovány informace o jejich diagnóze, léčebných prostředcích a provedených úkonech. Spojení pohlaví, roku narození, data poskytnuté péče a označení provozovatele zdravotnického zařízení, kde byla péče poskytnuta, tvoří takový souhrn údajů, které mohou v případě přístoupení další informace vést ke ztotožnění osoby, o jejíž zdravotní stav se jedná. Přidělením bezvýznamového identifikátoru (jedinečně nahodilé číslo, které nenes další informace o osobě, které je přiděleno) jednotlivým pacientům s jinými nedochází k anonymizaci ale pouze k pseudonymizaci, takže výše uvedené informace zůstávají osobními údaji podle čl. 4 odst. 1 GDPR.

Vzhledem k současným technologickým možnostem pro propojování informací od různých zpracovatelů a k množství informací získatelných ze sdělovacích prostředků a ze sociálních sítí nelze podle městského soudu možnost identifikace osob vyloučit. Odkázal přitom na rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 10. 2016, *Breyer*, C-582/14, v němž Soudní dvůr uvedl, že „*pro určení, zda je osoba identifikovatelná, je třeba přihlídnout ke všem prostředkům, které mohou být rozumně použity jak správcem, tak jakoukoli jinou osobou pro identifikaci dané osoby*“. Naproti tomu se městský soud neztotožnil s aplikací rozsudku Tribunálu ze dne 26. 4. 2023, *SRB proti Evropskému inspektoratu ochranu údajů*, T-557/20, jak navrhovala žalobkyně. Městský soud blíže nezkoval, kdo by mohl mít možnost identifikovat jednotlivé osoby. Uzavřel, že se jedná o pseudonymizované údaje, a proto nelze požadované informace v úplném rozsahu poskytnout.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Předně nesouhlasila se závěrem městského soudu, že požadované informace jsou osobními údaji a jsou pseudonymizované. Městský soud podhodnotil obtížnost identifikace konkrétní osoby na základě požadovaných informací. Dostatečně ani nezohlednil skutečnost, že VZP sama přistoupila k agregaci požadovaných dat v mnoha parametrech do větších skupin, po které již identifikace jednotlivých pojištěnců není možná. Ani přidáním bezvýznamového identifikátoru k těmto datům již nemůže dojít ke změně anonymní povahy těchto údajů.

Městský soud uvedl, že nelze vyloučit, že by přistoupením další informace požadovaná data mohla ztratit anonymní povahu, avšak podle stěžovatelky neupřesnil, jak by podle jeho názoru mohlo přistoupením další informace k identifikovatelnosti konkrétního subjektu údajů dojít. Jde přitom o hypotetickou úvahu, protože objektivně nelze ani na základě jiných žádostí o informace získat podobná data v neagregované formě, resp. v takové míře detailu, která by propojením s požadovanými údaji umožňovala konkretizaci jednotlivých subjektů údajů. VZP a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR jsou jedinými povinnými subjekty, od nichž lze požadovaná data získat. Stěžovatelka proto nesouhlasila se závěrem městského soudu, že k identifikaci subjektu údajů může dojít propojením údajů od „různých zpracovatelů“.

Nejednalo se ani o vzácné onemocnění, kterým by trpěly pouze jednotky pacientů. Nedostatek železa doprovází mnoho různých onemocnění (např. gastrointestinální onemocnění, různé typy rakoviny, hemoroidy), chronických potíží či specifických stavů (např. silná menstruace, těhotenství, náročná operace). V jednotlivých regionech existují stovky pacientů, které se s insuficiencí železa léčí. Jejich identifikace je nemožná ať už bez či

s připojením identifikátoru. To podle stěžovatelky potvrzuje také náleze Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. III. ÚS 836/21, č. 56/2023 Sb. ÚS. Z něj taktéž podle stěžovatelky plyne, že povinný subjekt nemůže používat zákonnou vyluku plošně jako důvod pro neposkytnutí informací. Žalovaný i městský soud měli poměřovat právo na informace a ochranu osobních údajů a řádně jej odůvodnit, což se nestalo.

Konkrétního pacienta nelze z tak velké sady dat identifikovat také proto, že při poskytnutí náhodného identifikátoru by již byly osobní údaje anonymizovány dvěma postupy: randomizací (pro výsledek nepotřebné údaje, jako jméno a rodné číslo, jsou nahrazeny údaji nahodilými, aniž by došlo ke ztrátě informační hodnoty jiných dat) a generalizací (je výrazně zvýšen počet subjektů údajů, kterým by určitý atribut mohl být přiřazen). Takto nízké riziko identifikace proto nemůže představovat důvod pro odmítnutí informace poskytnout.

Konečně městský soud podle stěžovatelky nesprávně zhodnotil rozsudek Tribunálu ve věci T-557/20 jako nepřiléhavý pro tuto věc, ačkoli byl podle ní zásadní pro posouzení údajů jako pseudonymizovaných, nebo anonymizovaných.

Stěžovatelka shrnula, že poskytnutí údajů bez bezvýznamového identifikátoru je pro ni bezpředmětné, neboť postrádá možnost, jak si jednotlivé tabulky propojit a tvořit z nich vypovídající závěry. Informace poskytnuté takovým způsobem jí neumožňují jejich účinné využití, jak je předpokládáno § 4a odst. 3 infozákona.

Žalovaný uvedl, že bezvýznamové identifikátory pojištěnců jsou v daném kontextu nepochybně osobními údaji, ačkoli samy o sobě nevypovídají nic o soukromí subjektu údajů. Osobními údaji jsou totiž veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě, nikoli pouze takové informace, které vedou k přímému ztotožnění fyzické osoby, o níž informace vypovídají nebo k níž se vztahují. Dle žalovaného použití výrazu „nepřímý“ v čl. 4 odst. 1 GDPR znamená, že k tomu, aby byla informace kvalifikována jako osobní údaj, není nutné, aby sama o sobě umožňovala identifikovat subjekt údajů.

Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *Breyer* také není vyžadováno, aby se veškeré informace umožňující identifikovat subjekt údajů musely nacházet v rukou jediné osoby. I pokud by byl přijat opačný závěr, že pojem osobního údaje je relativním, tato relativita měla být zkoumána ve vztahu k množině všech potenciálních žadatelů o informace a jejich oprávněním kontextuální informace požadovat. Použití jakéhokoli kódu přiřazeného určité fyzické osobě (např. místo rodného čísla) nemění osobní údaj, resp. sadu osobních údajů, na anonymní. Osobní údaje s ním spojené činí toliko pseudonymizovanými, což znamená, že ke zjištění nebo odhalení běžně používaných identifikačních údajů je třeba použít dodatečných informací, uchovávaných odděleně od souboru předmětných osobních údajů.

Podle žalovaného byla „anonymizace“ souboru údajů problematická, neboť počet balení léčivých přípravků je velmi nízký. Soubor údajů byl tedy postačující k tomu, aby v kombinaci s dalšími údaji vedl k selekci a identifikaci konkrétního pojištěnce a jeho procesu léčby. Podle něj bylo rozhodné, že od povinných subjektů lze informace požadovat opakovaně, v různé míře „granularity“ (úrovni detailu), v různé struktuře a analytické skladbě, přičemž předchozí vyhovění žádosti jednoho žadatele nesmí být na újmu posouzení žádosti jiného žadatele. Kombinací takto získaných informací vznikne podstatně obsáhlejší databáze s detailnější „granularitou“.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 17. 6. 2024, čj. 1 As 183/2023-47, přerušil řízení, neboť shledal, že před Soudním dvorem probíhá řízení o právní otázce, která bude zásadní pro další posouzení kasační stížnosti. Podle rozsudku ve věci T-557/20 totiž Tribunál shledal, že pseudonymizované údaje předané příjemci údajů nebudou považovány za osobní údaje, pokud jejich příjemce nemá prostředky k opětovné identifikaci subjektu údajů. Proti tomuto rozsudku byl podán kasační opravný prostředek, na jehož základě se měl Soudní dvůr zabývat otázkou, zda při posouzení identifikovatelnosti subjektu údajů je potřeba zkoumat, zda osoba, vůči které se možnost identifikovat subjekty údajů posuzuje, disponuje legálními a proveditelnými prostředky, jež by jí umožňovaly přístup k dalším informacím nezbytným ke zpětné identifikaci subjektu údajů.

Soudní dvůr v rozsudku ze dne 4. 9. 2025, *Evropský inspektor ochrany údajů proti SRB, C-413/23* (dále jen „rozsudek ve věci SRB“), výše uvedený názor Tribunálu potvrdil. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 9. 9. 2025, čj. 1 As 183/2025-49, rozhodl, že se v řízení pokračuje, a vyzval účastníky a osobu zúčastněnou na řízení k vyjádření k rozsudku Soudního dvora.

Stěžovatelka ve svém vyjádření zdůraznila, že Soudní dvůr posuzuje otázku, zda jde o data pseudonymizovaná nebo anonymizovaná, v závislosti na tom, zda ta či ona osoba disponuje prostředky, o nichž lze rozumně předpokládat, že budou použity pro přímou či nepřímou identifikaci konkrétní fyzické osoby. Stěžovatelka přitom neměla žádné prostředky, jež by umožňovaly opětovnou identifikaci fyzických osob. Tuto otázku městský soud vyhodnotil nesprávně, respektive se odmítl náležitě zabývat tím, jaké jsou stěžovatelčiny možnosti. Městský soud svůj závěr založil na hypotetickém scénáři, přičemž zohlednit by se podle stěžovatelky měly jen konkrétní prostředky, např. křížové porovnání s jinými údaji.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.b Obsah požadovaných, resp. poskytnutých, informací

[28] Stěžovatelka obdržela data o léčbě pacientů s insuficiencí železa a primárními onemocněními, u kterých je indikována léčba léčivými přípravky obsahujícími železo, a to za období osmi let. Jedná se o pět jednotlivých tabulek:

- výčet pojištěnců s jednou z 183 typů diagnóz (tabulka Diagnózy);
- výčet pojištěnců s vyjmenovanými diagnózami, u nichž byl proveden zdravotní výkon (tabulka Diagnózy-výkon);
- výčet pojištěnců, u nichž byl proveden jeden z 18 druhů výkonů (tabulka Výkony);
- výčet pojištěnců s jedním z 96 kódů DRG (tabulka DRG); a
- výčet receptů nebo zvlášť účtovaných léčivých přípravků a zdravotnických prostředků, jednalo-li se o jeden z 13 druhů (tabulka LP).

V tabulkách je k jednotlivým pojištěncům uvedeno mj.:

- pohlaví;
- jejich rok narození (agregovaný do pětiletých rozmezí, např. 30-34);
- odbornost poskytovatele zdravotní služby (např. „801 – klinická biochemie“) a místo jejího poskytování (agregováno na regiony Čechy, Morava a Slezsko);
- datum provedení péče (agregováno na měsíce, např. leden 2010) a
- cena péče.

[29] Sporné nyní je, zda se data v tabulkách mohou stát osobními údaji, jestliže by k nim VZP stěžovatelce poskytla také identifikátor pojištěnce, který by propojil datové řádky v těchto tabulkách (kromě tabulky „LP“).

III.c Právní úprava a judikatura Soudního dvora

[30] Podle § 8a infozákona *informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.*

[31] Osobními údaji jsou jakékoli informace, které se týkají identifikované nebo identifikovatelné osoby. Identifikovatelnou osobou je podle čl. 4 odst. 1 GDPR *fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby.*

[32] Pseudonymizací je pak dle čl. 4 odst. 5 GDPR *zpracování osobních údajů tak, že již nemohou být přiřazeny konkrétnímu subjektu údajů bez použití dodatečných informací, pokud jsou tyto dodatečné informace uchovávány odděleně a vztahují se na ně technická a organizační opatření, aby bylo zajištěno, že nebudou přiřazeny identifikované či identifikovatelné fyzické osobě.*

[33] Je pravdou, že Nejvyšší správní soud dosud zastával názor založený na závěrech rozsudku Soudního dvora ve věci *Breyer*, totiž že naplnění definice osobního údaje se neposuzuje ze subjektivního pohledu správce či zpracovatele, který údaje v daný moment disponuje. Informace podle něj představovala osobní údaj v případě, že existují „*jakékoliv osoby nebo orgány, které by subjekt údajů dokázaly na základě dané informace (ve spojení s jím dostupnými doplňujícími údaji) identifikovat*“ (viz rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2023, č. 3 As 76/2022-54, bod 17; či ze dne 13. 8. 2020, č. 1 As 387/2019-56, č. 4064/2020 Sb. NSS, bod 25). Ve světle takového výkladu by informace, jejichž zpřístupnění se stěžovatelka domáhala, mohly být osobními údaji, neboť by osoby byly zpětně identifikovatelné. Ačkoli by stěžovatelka obdržela pouze bezvýznamový identifikátor propojující jednotlivé tabulky, VZP by mohla disponovat informacemi, které by bezvýznamový identifikátor mohly zpětně propojit s konkrétními osobami.

[34] Naproti tomu Soudní dvůr v rozsudku ve věci *SRB*, nově uvedl, že pseudonymizované údaje nemusí být v každém případě a ve vztahu ke každé osobě automaticky osobními údaji, „*jelikož pseudonymizace může v závislosti na okolnostech projednávané věci účinně zabránit jiným osobám než správci identifikovat subjekt údajů takovým způsobem, že pro ně není nebo již přestal být identifikovatelný*“ (bod 86 citovaného rozsudku). To znamená, že záleží na osobě, ve vztahu k níž se identifikovatelnost posuzuje (body 71 až 75 a 82 tamtéž). Jsou-li totiž zavedena taková technická a organizační opatření, která mohou zabránit spojení údaje o subjektu údajů s těmito osobami, mohou tyto pseudonymizované údaje přestat být osobními údaji (bod 75 tamtéž).

[35] K posuzování, zda jde pro tu kterou konkrétní osobu o osobní údaje, dává návod mj. bod 26 věty třetí preambule GDPR, podle níž by se *při určování, zda je fyzická osoba identifikovatelná, [...] mělo přihlídnout ke všem prostředkům, [...] o nichž lze rozumně předpokládat, že je správce nebo jiná osoba použije pro přímou či nepřímou identifikaci dané fyzické osoby*. Soudní dvůr přitom vyslovil, že „jiné osoby“ jsou pouze takové, jež mají nebo mohou mít přístup k prostředkům, o nichž lze rozumně předpokládat, že budou použity k identifikaci subjektu údajů (rozsudek ve věci *SRB*, bod 87).

III.d Jsou požadované informace ve vztahu k stěžovateli osobními údaji?

[36] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že se jedná o osobní údaje, na základě judikatury Soudního dvora, která byla v průběhu řízení před kasačním soudem částečně překonána, a tak je třeba zkoumat, zda názor městského soudu i po rozsudku Soudního dvora ve věci *SRB* obstojí.

[37] Data, která stěžovatelka požadovala, VZP rozdělila na tabulky, z nichž nelze konkrétní pojištěnce identifikovat. Pro jejich identifikování by k jednotlivým datovým řádkům musel být přiřazen bezvýznamový identifikátor pojištěnce, jenž VZP odmítla poskytnout. Jedná se proto o pseudonymizaci.

[38] Z výše uvedených závěrů Soudního dvora vyplývá, že se o osobní údaje může jednat ve vztahu k jedné osobě, zatímco pro jinou osobu už tuto povahu informace ztrácejí. Rozhodujícím kritériem je, zda osoba má k dispozici zákonné a rozumné prostředky, které může použít k zpětnému identifikování subjektu údajů.

[39] Předně lze uzavřít, že *ve vztahu k VZP* se o osobní údaje jednat může. Pokud by zcela vyhověla žádosti stěžovatelky o informace a zpřístupnila ji bezvýznamové identifikátory, jež by odpovídaly konkrétním subjektům údajů, opravdu by mohla zpětně propojit bezvýznamový identifikátor v tabulkách se subjekty údajů. Odpověď na to, zda by to bylo možné, by mohla záviset na tom, zda by VZP uchovávala informaci o propojení bezvýznamového identifikátoru a konkrétního subjektu údajů, nebo by vytvoření a přiřazení identifikátoru provedla způsobem, který by jejich zpětné spojení znemožnil i jí, resp. jejím zaměstnancům, kteří nejsou oprávněni se s osobními údaji pojištěnců seznamovat.

[40] V této věci je ovšem potřeba zkoumat, zda bezvýznamový identifikátor u informací o subjektech údajů (citlivých údajů o jejich zdravotním stavu) představuje osobní údaj *ve vztahu ke stěžovateli*, která o tyto informace žádala. Odpověď je podmíněna tím, zda stěžovatelka má zákonné prostředky, o nichž lze rozumně předpokládat, že je použije pro přímou či nepřímou identifikaci dané fyzické osoby (rozsudky Soudního dvora ze dne 7. 3. 2024, *IAB Europe*, C-604/22, body 43 a 48; a ve věci *Breyer*, body 44, 47, 48).

[41] Určitý prostředek nelze rozumně použít pro identifikaci subjektu údajů, „*jestliže se riziko identifikace ve skutečnosti jeví bezvýznamné, jelikož identifikace tohoto subjektu je zakázána zákonem nebo prakticky neproveditelná,*

například z důvodu skutečnosti, že by vyžadovala nepřiměřené úsilí z časového hlediska a z hlediska ekonomických a lidských zdrojů“ (bod 82 rozsudku Soudního dvora ve věci *SRB* a tam citovaná judikatura).

[42] Nejvyšší správní soud proto posoudí, zda požadované informace ve svém rozsahu (tedy zpřístupněná data společně s bezvýznamovým identifikátorem) nejsou samy o sobě dostatečné k tomu, aby umožňovaly stěžovatelce identifikovat jednotlivé osoby. Je přitom třeba vzít v úvahu „všechny objektivní faktory, jako jsou náklady a čas, které si identifikace vyžádá, s přihlédnutím k technologii dostupné v době zpracování i k technologickému rozvoji“ (bod 79 tamtéž). Jak uvedl také městský soud, je třeba zkoumat také to, zda lze osoby identifikovat kombinací žádaných dat s informacemi dostupnými na internetu (bod 48 napadeného rozsudku, bod 81 rozsudku Soudního dvora ve věci *SRB*), či s jinými veřejně dostupnými informacemi, včetně obsahu jiných (i potenciálních) žádostí o informace.

[43] Lze souhlasit s městským soudem v tom, že bezvýznamový identifikátor rozšíří počet informací, které bude možné z celého souboru dat vyčíst. Identifikátor propojí jednotlivé řádky v jedné tabulce i v tabulkách navzájem, a tak umožní o jednom pojištěnci (charakterizovaným identifikátorem, pohlavím a věkovým rozmezím) zjistit za roky 2010-2017 zejména:

- jeho konkrétní diagnózu, resp. všechny diagnózy ze 183 typů, které mu byly přiděleny;
- zdravotní výkony spojené s insuficiencí železa, které mu byly provedeny;
- informace o jeho hospitalizaci (čas, průběh léčby);
- že mu byly předepsány či podány určité léčivé přípravky, či zdravotní prostředky;
- počet a datum těchto úkonů (s přesností na měsíce).

Oproti tomu nyní (tedy v zpřístupněném souboru dat) je každá tato informace oddělená a pojištěnec je definován výše uvedeným způsobem (bod 31 tohoto rozsudku) – jen bez identifikátoru – u každého datového řádku zvlášť.

[44] Jak ovšem uvádí stěžovatelka, insuficience železa je velmi rozšířená diagnóza. To odpovídá také rozsahu zpřístupněných informací. Například tabulka vydaných receptů na konkrétních 13 léčivých přípravků (resp. zdravotnických potřeb) obsahuje zhruba jeden milion datových řádků. Měsíčně tedy byl jeden z těchto přípravků předepsán asi v 10 000 případech. Obdobně jeden z 18 výkonů zdravotní služby (jako např. aplikace krve nebo krevních derivátů) byl proveden průměrně 80 000krát měsíčně. Diagnóz, s nimiž může insuficience železa souviset, jež byly zaznamenány za jeden měsíc, je pak průměrně 130 000.

[45] Na druhou stranu, některé tabulky nejsou natolik obsáhlé, aby dostatečně generalizovaly data v nich uvedená. Tabulka DRG (typů tzv. *hospitalizačních případů*, tedy zjednodušeně informace o léčbě pacienta při jeho hospitalizaci) sice obsahuje 700 tisíc řádků, rozčleníme-li ovšem tyto řádky na nejnižší rozlišitelnou časovou jednotku hospitalizace (na úroveň měsíce), každý měsíc bylo hospitalizováno průměrně zhruba 7 tisíc pojištěnců (v období 2010-2017 bylo 96 měsíců) přičemž seznam hospitalizačních případů, které jsou v tabulce zachyceny (kódů DRG), je 96 (od srdečního selhání po poruchy mužského reprodukčního systému). Měl-li by každý pojištěnec po své hospitalizaci přiřazen pouze jeden takový kód, průměrně by na každý z nich připadalo 70 pojištěnců. Měl-li jeden pojištěnec více kódů dohromady, mohou již přidáním identifikátoru pojištěnce (který je spojil pro jednu osobu) vznikat jedinečné kombinace kódů v jednom měsíci. O těchto již nyní poněkud konkrétně přiblížených pojištěncích lze dále ze stejné tabulky vyčíst nejen tyto diagnózy, ale také věk (v rozmezí pěti let), pohlaví a region.

[46] Ke každému z takto specifikovaných pojištěnců by pak bylo možno nadto přiřadit buďto jejich *diagnózu*, jimi *užívané léky* nebo *provedené výkony* (jsou-li tyto další údaje ke konkrétnímu pacientovi obsaženy v tabulkách). Tabulka Diagnózy zobrazuje pestrout škálu 183 typů diagnóz, a to od chronické virové hepatitidy, přes zhoubný novotvar kořene jazyka nebo selhání srdce, po celiakii. Tabulky léčivých přípravků a výkonů sice neobsahují mnoho jejich typů, jsou ovšem také uvedeny konkrétně – léčivé přípravky čítají položky např. síran železnatý či erytrocyty, výkony např. gastrický bypass pro morbidní obezitu, či totální gastrektomie/subtotální gastrektomie.

[47] Takto propojené údaje tedy umožňují identifikovat osoby pouze se znalostí jejich přibližného věku, pohlaví, data provedení úkonu či úkonů, přičemž mohou postačit dvě informace o konkrétním předepsaném či podaném léku, hospitalizaci a průběhu léčby, diagnóze či výkonu, které byly provedeny v období osmi let. Je vysoká pravděpodobnost, že tímto způsobem může v určitých případech (např. u vzácných onemocnění, ojedinělých kombinací či výjimečně nízkém či vysokém věku) dojít k jedinečnému spojení dat, které vyloučí ostatní pojištěnce, což by vedlo k označení konkrétní osoby.

[48] Jak uvedl Soudní dvůr ve věci *Breyer* (a zopakoval ve věci *SRB*, bod 83), o osobní údaje se jedná, jestliže informace umožňující identifikaci subjektu údajů jsou v rukou různých osob a nelze účinně zabránit tomu, aby subjekt údajů byl pro některou z těchto osob identifikovatelný. Riziko, že jedna osoba (stěžovatelka, nebo jiná osoba, které by stěžovatelka údaje zpřístupnila) bude mít k dispozici informace uvedené v předchozím odstavci, není přitom zanedbatelná. Jak poukázal již městský soud, lze takové informace získat ze sdělovacích prostředků či sociálních sítí (bod 48 napadeného rozsudku). Je běžné, že tyto informace o sobě lidé sdílí na sociálních sítích, ať už v rámci osvěty, či k soukromým účelům. Některé informace o zdravotním stavu se také mohou vyskytnout ve sdělovacích prostředcích.

[49] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že bezvýznamový identifikátor, jehož zpřístupnění se stěžovatelka domáhá, z jinak poskytnutého souboru dat činí osobní údaje ve smyslu čl. 4 odst. 1 GDPR. Jsou to právě konkrétní kódy DRG, diagnóz, výkonů a léčivých přípravků, které ve spojení s ostatními informacemi v tabulkách zužují skupiny se stejnými charakteristikami natolik, že umožňují vytvářet konkrétní spojení dat přiřaditelné pouze jedinému pojištěnci, který by se tak stal pro stěžovatelku identifikovatelným.

III.e Poměrování konkurujících zájmů

[50] V projednávaném případě jde o citlivé osobní údaje (§ 8a infozákona a čl. 9 GDPR). Ani jejich poskytnutí ovšem nelze a priori vyloučit, nýbrž je třeba oproti právu na informace najít konkurující veřejný zájem nebo ústavně zaručené právo a vzájemně je poměřit. Jen takové omezení práva na informace, které je nezbytné (proporcionální), je pak ústavně konformní (viz nálezn ÚS ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/21, č. 40/2023 Sb., bod 42). V konkurenci s právem stěžovatelky na informace nyní stojí právo subjektů údajů na ochranu jejich soukromí.

[51] Při poměrování konkurujících zájmů (práv) se využívá test proporcionality. Ten stojí na třech kritériích: (I.) vhodnosti, (II.) potřebnosti/nezbytnosti a (III.) přiměřenosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 65/2021-73, č. 4396/2022 Sb. NSS, bod 43).

[52] Neposkytnutí identifikátoru představuje vhodný prostředek k ochraně soukromí pacientů. Jak Nejvyšší správní soud osvětlil výše, bez něj nelze jednotlivé tabulky se zdravotními údaji propojit a jednotliví pacienti tedy nejsou identifikovatelní.

[53] V projednávané věci neexistuje současně jiný postup, který by představoval menší zásah do práva stěžovatelky na informace. Stěžovatelka trvá na poskytnutí identifikátoru spolu s již poskytnutými daty. To by ovšem opět vedlo k možné identifikaci jednotlivých pojištěnců. Lze si jistě představit, že by data v poskytnutých tabulkách mohla být upravena tak, aby bylo do práva subjektů údajů na soukromí zasaženo méně či vůbec. O takovou úpravu dat (např. jejich další agregování) by ovšem musela žádat samotná stěžovatelka (pokud povinný subjekt vyřizuje srozumitelnou, jasnou a zřejmou žádost o informace, je zároveň vázán její formulací, srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2024, čj. 8 As 40/2023-52, bod 23), což neučinila. Naopak žalovaný již v součinnosti s ní přistoupil k agregaci dat v tabulkách tak, aby alespoň je mohl stěžovatelce poskytnout.

[54] Je proto třeba zvážit, zda má převážít právo na soukromí subjektů údajů, či právo stěžovatelky na informace.

[55] Identifikátor pojištěnce, ve spojení s ostatními poskytnutými informacemi, umožňuje zjistit údaje o zdravotním stavu subjektů údajů. GDPR tyto údaje obecně zpracovávat (tedy i jejich zpřístupnění) zakazuje (s výjimkami uvedenými v čl. 9 odst. 2 GDPR). Také infozákon předpokládá, že informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne pouze v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu (§ 8a odst. 1 infozákona). Tyto údaje tak obecně požívají vyšší

ochrany. Konkrétně by byly poskytnuty informace o některých jejich diagnózách, výkonech, o jejich hospitalizaci a o léčivých přípravcích jimi užívaných. Ačkoli jde u některých těchto údajů o úzký seznam spjatý s léčbou insuficience železa (léčivé přípravky a výkony), jiné poukazují na celkový zdravotní stav pacienta a nezřídká na závažné zdravotní stavy (spojené zejména se zhoubnými, ale i nezhooubnými nádory).

[56] Naproti tomu Ústavní soud připomíná, že právo na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod) a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci informace poskytnout je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, resp. veřejná kontrola činnosti státu (nález ÚS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, č. 223/2010 Sb. ÚS, bod 18). V nynějším případě přitom poskytnutí žádaných informací může přispět ke kontrole pojištěven i poskytovatelů zdravotních služeb, a tedy i hospodaření s veřejnými prostředky, přičemž *„informovanost a transparentnost může přispět ke zlepšení zdravotnictví jako celku“* (nález ÚS sp. zn. III. ÚS 836/21, bod 33).

[57] Ačkoli je na zveřejnění požadovaných informací dán také veřejný zájem, nelze jejich poskytnutí považovat za natolik potřebné, aby to ospravedlnilo i zveřejnění citlivých osobních údajů (pravděpodobně) statisíců pojištěnců. Identifikátor by jistě umožnil více propojit data a přinést přesnější informace o tom, jak je insuficience u pacientů léčena, oproti poskytnutým informacím, které na jednotlivé diagnózy, předepisování léčivých přípravků atp. nahlíží izolovaně. Takový zájem ovšem není s to převážit nad tak zásadním zásahem do soukromí tolika pojištěnců, jako je zveřejnění často těch nejtímnějších informací o jejich zdravotním stavu. Žalovaný se stěžovatelkou spolupracoval a sám agregoval data takovým způsobem, aby žádosti stěžovatelky v co největším rozsahu vyhověl. Stěžovatelka nyní disponuje obecnými informacemi o léčbě osob s insuficiencí železa. Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil užitečnost poskytnutých informací pro analýzu stěžovatelky, jednalo se o velký rozsah informací. Omezení stěžovatelčina práva na informace je proto přiměřené.

IV. Závěr

[58] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že identifikátor pojištěnce, jenž stěžovatelka žádala po žalované poskytnout, představuje ve spojení s dalšími již poskytnutými daty osobní údaj. Kasační soud k tomuto názoru dospěl částečně z jiného důvodu, neboť vycházel zejména z rozsudku Soudního dvora ve věci *SRB*, který byl vydán až v průběhu řízení o kasační stížnosti. Nesouhlasil ani s právním názorem městského soudu o tom, že k odmítnutí poskytnout informace postačí, že se jedná o osobní údaje. Také v tomto případě musí omezení práva na informace podléhat testu proporcionality. Žalovaná nicméně postupovala správně, jestliže odmítla identifikátor pojištěnce poskytnout. Ačkoli Nejvyšší správní soud musel závěry uvedené v napadeném rozsudku částečně korigovat, městský soud postupoval správně, jestliže žalobu zamítl.

Rozšířený senát: požadavky na formu podání; podání učiněné e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu

k § 37 odst. 2 věty druhé soudního řádu správního ve znění účinném do 31. 12. 2025

Dospěl-li soud k závěru, že nebude přihlížet k podání ve smyslu § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025, neboť bylo učiněno v jiné formě a nebyla splněna podmínka jeho potvrzení či předložení originálu ve třídní lhůtě, a tuto skutečnost vyznačil ve spisu a informoval o ní podatele, nemůže následně v důsledku změny svého právního názoru pokračovat v řízení o takovém podání.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2025, čj. 2 As 109/2024-25)

Prejudikatura: č. 1762/2009 Sb. NSS, č. 3539/2017 Sb. NSS a č. 3549/2017 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 347/2020 Sb.

Věc: M. S. proti Magistrátu hlavního města Prahy o platnost podání učiněného e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu, o podání žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze.

V projednávané věci byla rozšířenému senátu předložena otázka, zda podání (kasační stížnost) učiněné e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu je podáním v elektronické formě podle § 37 odst. 2 věty první s. ř. s. nebo v jiné formě podle věty druhé téhož ustanovení.

Rozšířený senát však shledal, že se předloženou otázkou nemůže věcně zabývat pro nedostatek pravomoci, neboť tato otázka nemá význam pro posuzovaný případ.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 4. 2024, čj. 4 A 4/2023-45, zamítl žalobcovu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ve věci přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci. Proti rozsudku městského soudu podal žalobce kasační stížnost e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu. Toto podání do tří dnů nepotvrdil způsobem stanoveným v § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

Předsedkyně senátu po marném uplynutí třídní lhůty zaslala žalobci dopis, v němž mu sdělila, že s ohledem na nesplnění podmínek § 37 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud k jeho podání nemohl přihlížet. Z jejího pověření pak byl vydán pokyn k vyznačení „skončení věci“, který byl proveden. V návaznosti na vyjádření žalobce ze dne 22. 6. 2024 druhý senát vydal usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, jakou povahu má podání učiněné e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu.

Podle druhého senátu je třeba podání e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu považovat za podání učiněné v elektronické formě ve smyslu § 37 odst. 2 věty první s. ř. s. V dalším postupu v řízení však druhému senátu bránil právní názor vyslovený sedmým senátem v usnesení ze dne 21. 12. 2016, čj. 7 As 274/2016-16, č. 3549/2017 Sb. NSS. Podle něj je elektronické podání bez elektronického podpisu podáním učiněným v jiné formě ve smyslu § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s., a to i po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

Druhý senát se závěry citovaného usnesení nesouhlasil. Současně vysvětlil, proč má posouzení sporné otázky za nezbytné pro další postup v projednávané věci.

S ohledem na důvody rozhodnutí rozšířeného senátu není důvod podrobněji rekapitulovat právní názor druhého senátu na předloženou právní otázku ani vyjádření žalobce k postoupení věci.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl takto:

Dospěl-li soud k závěru, že nebude přihlížet k podání ve smyslu § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s., neboť bylo učiněno v jiné formě a nebyla splněna podmínka jeho potvrzení či předložení originálu ve třídní lhůtě, a tuto skutečnost vyznačil ve spisu a informoval o ní podatele, nemůže následně v důsledku změny svého právního názoru pokračovat v řízení o takovém podání.

Z odůvodnění:

III. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[8] Rozšířený senát se přednostně zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, neboť pouze v tom případě by se mohl zabývat předloženou otázkou a právním názorem vyloženým druhým senátem. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[9] Předkládající druhý senát zjevně dospěl k právnímu názoru odlišnému od závěrů usnesení čj. 7 As 274/2016-16.

[10] Kromě existence odlišného právního názoru je však pravomoc rozšířeného senátu podmíněna též tím, že sporná otázka je relevantní pro řešení posuzované věci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS). V pravomoci rozšířeného senátu totiž není vytváření akademických rozhodnutí, která nemohou být předkládajícím senátem v posuzované věci jakkoliv využita (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 27).

[11] V nyní projednávané věci dospěl soud (předsedkyně senátu) před jejím postoupením rozšířenému senátu k závěru, že podání (kasační stížnosti) učiněné e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu je podáním učiněným v jiné formě ve smyslu § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Vzhledem ke skutečnosti, že toto podání nebylo v zákonné třídenní lhůtě potvrzeno písemným podáním shodného obsahu ani nebyl předložen jeho originál, rozhodl se soud k tomuto podání nepřihlízet, o čemž učinil záznam do spisu i informačního systému soudu. Tuto skutečnost rovněž sdělil podatel (žalobci).

[12] Právní závěr soudu, že pro rozpor s požadavky § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. nebude k podání přihlížet, sice není vydán ve formě rozsudku či usnesení, to však neznamená, že není pro soud závazný. Soud po jeho přijetí, vyznačení ve spisu a sdělení (byť dopisem) podatelé nemůže učiněný závěr změnit a podáním se opětovně začít věcně zabývat. Ostatně nelze přehlížet, že požadavek kvalifikované formy zákon stanoví pro úkony, *jimiž se dispouje řízením nebo jeho předmětem.* To ještě zvyšuje požadavek na důvěru v úkony soudu, včetně jejich neměnnosti.

[13] Pokud by soud nebyl vázán svým rozhodnutím nepřihlížet k podání, nebyla by tato situace v případě podání, jimiž se řízení před soudem zahajuje, prakticky odlišitelná od nečinnosti (průtahů v řízení před soudem). To by ovšem znamenalo značnou právní nejistotu jak samotného podatele, tak ale i ostatních účastníků soudního řízení, případně osob zúčastněných na řízení. Neexistovala by prakticky žádná časová hranice, po jejímž překročení by soud nemohl změnit svůj náhled a začít se věcí zabývat. Taková situace by byla ve svých důsledcích protiústavní, neboť by zakládala stav naprosté právní nejistoty (nálezy ÚS ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, č. 347/2020 Sb., *Lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu*, bod 36; a ze dne 9. 7. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1038/25, *V slepých uličkách*, body 1, 49, 58, 63, 64 a 66), i když ochrana proti postupu soudu, byť jen v podobě ústavní stížnosti, existuje.

[14] Současně nelze přehlédnout, že v ochraně proti průtahům hraje významnou roli správa soudů, tedy moc výkonná. Ačkoliv orgány správy soudů nejsou oprávněny vyřizovat stížnosti týkající se rozhodovací činnosti, jsou oprávněny vyřizovat stížnosti, jde-li mimo jiné o průtahy v řízení § 164 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). Vyřizování těchto stížností, pokud by mělo zahrnovat i možnost státní správy soudů posuzovat, zda řízení bylo nebo nebylo řádně zahájeno, by mohlo představovat nástroj ingerence do nezávislosti soudního rozhodování.

[15] Aniz obdobně závěry formuloval výslovně, vychází z podstaty uvedeného hodnocení i Ústavní soud. V nálezu ze dne 18. 12. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/24, s odkazem na svou předchozí judikaturu konstatoval, že nepřihlídnutí k návrhu na zahájení řízení pro domnělé nedodržení formy podání je možným porušením práva na přístup k soudu, resp. porušením zákazu *denegationis justitiae*. I v uvedené věci považoval Ústavní soud za zásah orgánu veřejné moci postup Nejvyššího správního soudu, který nepřihlédl k návrhu stěžovatele, nikoliv průtahy tohoto soudu v řízení o takovém návrhu. Tomu odpovídala i ústavněprávní kvalifikace zásahu, který byl vzhledem k důvodnosti návrhu shledán v rozporu s právem na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny

základních práv a svobod. V návaznosti na to Ústavní soud zakázal Nejvyššímu správnímu soudu, aby pokračoval v uvedeném postupu, a přikázal mu, aby při splnění dalších podmínek řízení návrh stěžovatele projednal. Ústavní soud tak v postupu soudu nespatořoval porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny.

[16] Současně je z citovaného nálezu zřejmé, že existuje prostředek obrany proti postupu soudu spočívajícímu v nepřihlížení k podání, není-li možné účinně využít prostředků v rámci řízení ve správním soudnictví. To platí zejména pro podání, jimiž mělo být soudní řízení zahájeno, o jaké se jednalo i v nyní posuzovaném případě.

[17] Rozšířený senát není instančně nadřazen druhému senátu, který nyní posuzovanou věc rozšířenému senátu předložil. Nemůže tudíž správnost jeho postupu přezkoumávat ani případně zjednat nápravu. Je tedy procesními důsledky původního postupu druhého senátu vázán.

[18] Z uvedeného vyplývá, že druhý senát by závěry rozšířeného senátu ve vztahu k předložené právní otázce nemohl v projednávaném případě jakkoliv zohlednit, není tedy splněna podmínka posouzení věci rozšířeným senátem.

[19] Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. proto není dána.

IV. Závěr

[20] Z výše uvedených důvodů nemůže rozšířený senát posoudit předloženou právní otázku. S ohledem na jeho předchozí postup není dán ani důvod k vrácení věci druhému senátu.

[21] Rozšířený senát si je vědom toho, že postup Nejvyššího správního soudu po sdělení žalobci, že nebude přihlížet k jeho podání, mohl ovlivnit žalobcovu rozhodování a jeho případném dalším postupu. To ale nemohlo změnit závěr rozšířeného senátu o nedostatku jeho pravomoci.

4726

Ochrana osobních údajů: zpracování osobních údajů Policií České republiky

Výkon trestu odnětí svobody: předání odsouzeného mimo věznic

k čl. 8 a čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (v textu jen „směrnice 2016/680“)

k § 65 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

k § 42a odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů

I. Ustanovení § 65 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, jak je vykládáno judikaturou správních soudů, dostatečně stanoví minimální podmínky zpracování osobních údajů (včetně údajů biometrických a genetických) tak, aby mohlo sloužit coby právní základ jejich zpracování podle čl. 8 a čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů.

II. Předání odsouzeného mimo věznic v rozporu s § 42a odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost tzv. identifikačních úkonů provedených policií po tomto předání podle § 65 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2025, čj. 5 As 327/2022-48)

Prejudikatura: č. 4018/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 119/2022 Sb. a č. 195/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1677/13); rozsudky Soudního dvora ze dne 26. 1. 2023, *Ministerstvo na vatrešnite raboty* (C-205/21) a ze dne 20. 11. 2025, *JH proti Policejnímu prezidiu* (C-57/23); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 2008, *S. a Marper proti Spojenému království*, (stížnosti č. 30562/04 a č. 30566/04) a rozsudky ze dne 26. 4. 1979, *The Sunday Times proti Spojenému království* (stížnost č. 6538/74), ze dne 1. 7. 2008, *Liberty a další proti Spojenému království* (stížnost č. 58243/00).

Věc: M. P. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Královhradeckého kraje, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu u Městského soudu v Praze, který spatřoval v tom, že mu byly přes jím uváděný „vnitřní psychický nesouhlas“ dne 17. 2. 2021 kriminalistickým technikem žalovaného sejmuty daktyloskopické otisky z rukou, odebrány biologické vzorky umožňující získání informací o jeho genetickém vybavení, provedeno měření jeho těla a pořízeny obrazové záznamy (dále jen „identifikační úkony“), a dále v tom, že byl k jejich provedení eskortován příslušníky Policie České republiky, kteří jej spoutali a nutili jej jít k autu navzdory jeho zdravotním potížím. Žalobce se domáhal jednak určení, že namítaný zásah je nezákonný, a zároveň toho, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jeho práv a přikázal mu obnovit stav před provedením nezákonným zásahem a bezodkladně zničit všechny osobní údaje žalobce získané pomocí zásahu provedeného dne 17. 2. 2021. Městský soud v Praze usnesením ze dne 22. 12. 2021, čj. 15 A 38/2021-72, vyloučil žalobu v části týkající se identifikačních úkonů k samostatnému projednání; následně tuto věc usnesením ze dne 20. 1. 2022, čj. 15 A 1/2022-43, postoupil Krajskému soudu v Hradci Králové. Ten žalobu zamítl rozsudkem ze dne 25. 10. 2022, čj. 30 A 16/2022-138.

Krajský soud konstatoval, že žalobce byl rozsudkem ze dne 22. 10. 2003, čj. 2 T 3/2003-545, odsouzen pro trestný čin ublížení na zdraví a pokus trestného činu vraždy spáchaného zvláště surovým nebo trýznivým způsobem, za což byl žalobci uložen trest odnětí svobody v trvání 18 let a zároveň mu bylo uloženo ochranné protialkoholní léčení v ambulantní formě. Z tohoto rozsudku též vyplynulo, že byl žalobce opakovaně soudně trestán. Podle názoru krajského soudu tak provedení identifikačních úkonů u žalobce coby osoby ve výkonu trestu odnětí svobody nebylo možno považovat za nepřiměřené – zásah do žalobcových práv odůvodňuje jeho trestní minulost, závažnost a způsob spáchání trestných činů.

Krajský soud nepřisvědčil ani žalobcově argumentaci, že při namítaném zásahu nebyla dostatečně zjištěna jeho totožnost a že jej nebylo možno považovat za odsouzeného, resp. za osobu ve výkonu trestu odnětí svobody. Z výše uvedeného rozsudku čj. 2 T 3/2003-545 vyplývá, že žalobce byl shledán vinným spácháním brutálních úmyslných trestných činů a odsouzen k úhrnnému nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Z ničeho nevyplývalo, že by při identifikačních úkonech došlo k jakémukoli záměně. I z obsahu žaloby vyplynulo, že žalobce byl k provedení identifikačních úkonů eskortován z věznice a že byly získávány právě jeho osobní údaje.

Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele § 42a zákona o výkonu trestu odnětí svobody zapovídá, aby se s jeho osobou dostal kriminalistický technik žalovaného do fyzického kontaktu, neboť nevystupoval v roli policejního orgánu a nekonal žádné úkony probíhajícího řízení. K předání stěžovatele policii došlo na základě „žádanky o vydání vězně“, což je ovšem nesprávný postup – žalovaný měl podat relevantní „žádost o předání odsouzeného“. Ani „žádost o umožnění provedení identifikačních úkonů“ adresovaná řediteli věznice žalovaným nemá oporu v zákoně.

Podle stěžovatele nebylo zpracování jeho osobních údajů nezbytné. Neexistovalo totiž žádné riziko, které by odůvodňovalo postup policie. Pravděpodobnost recidivy byla v době provedení identifikačních úkonů velmi nízká. Ty byly provedeny krátce před vypršením jeho trestu, nebyl vzat v úvahu podstatně zhoršený zdravotní stav stěžovatele ani jeho pokročilý věk.

Žalovaný upozornil, že předmětem řízení je pouze zásah spočívající v provedení identifikačních úkonů kriminalistickým technikem. Domnělé vady, které měly podle stěžovatele provázet jeho převzetí, resp. vydání Policií České republiky, nemohly mít vliv na zákonnost provedení identifikačních úkonů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podstatou posuzované věci je otázka zákonnosti postupu žalovaného spočívajícího v sejmutí daktyloskopických otisků z rukou stěžovatele, odebrání jeho biologických vzorků umožňujících získání informací o jeho genetickém vybavení, měření jeho těla a pořízení jeho obrazových záznamů (fotografií) a ve zpracování takto získaných osobních údajů.

[13] Pole § 65 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“), *policie může při plnění svých úkolů pro účely budoucí identifikace u osoby ve výkonu trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu snímat daktyloskopické otisky, zjišťovat tělesné znaky, provádět měření těla, pořizovat obrazové, zvukové a obdobné záznamy a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení. Podle odstavce 5 téhož ustanovení policie osobní údaje získané podle odstavce 1 vymaže, jakmile jejich zpracovávání není nezbytné pro účely předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti anebo stíhání trestných činů nebo zajišťování bezpečnosti České republiky, veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti.*

[14] Usnesením ze dne 27. 3. 2023, čj. 5 As 327/2022-29, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil, protože vyhodnotil, že pro rozhodnutí ve věci samé je namístež vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o předběžných otázkách týkajících se právě § 65 zákona o policii a jeho souladu s jednotnou právní úpravou Evropské unie, konkrétně s čl. 4 odst. 1 písm. c) a e), čl. 8 a čl. 10 směrnice 2016/680. Sedmý senát Nejvyššího správního soudu totiž usnesením ze dne 26. 1. 2023, čj. 7 As 172/2022-49, předložil Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

1) *Jakou míru rozlišování mezi jednotlivými subjekty osobních údajů vyžaduje čl. 4 odst. 1 písm. c) či čl. 6 ve spojení s čl. 10 směrnice č. 2016/680? Je slučitelné s imperativem minimalizace zpracování osobních údajů, stejně jako povinnosti rozlišovat mezi různými kategoriemi subjektů údajů, aby vnitrostátní právní úprava umožňovala odběr genetických údajů s ohledem na všechny osoby podezřelé nebo obviněné ze spáchání úmyslného trestného činu?*

2) *Je v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. e) směrnice č. 2016/680, pokud je s odkazem na obecný účel předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti potřeba pokračujícího uchovávání profilu DNA hodnocena orgány Policie na základě jejich interních předpisů, což v praxi často znamená uchovávání citlivých osobních údajů na dobu neurčitou, aniž by byl stanoven jakýkoliv maximální časový limit pro uchovávání těchto osobních údajů? Pokud to v souladu není, s ohledem na jaká kritéria má být případně hodnocena časová přiměřenost uchovávání osobních údajů shromážděných a uchovávaných s tímto cílem?*

3) *V případě zvláště citlivých osobních údajů spadajících pod čl. 10 směrnice č. 2016/680, jaký je minimální rozsah hmotně-právních či procesních podmínek získávání, uchovávání, a vymazání těchto údajů, který musí být v právu členského státu upraven „obecně závazným předpisem“? Může mít kvalitu „práva členského státu“ ve smyslu článku 8 odst. 2 ve spojení s čl. 10 směrnice 2016/680 také judikatura soudní?*

[15] Jak již Nejvyšší správní soud upozornil v usnesení čj. 5 As 327/2022-29, pro posuzovanou věc byla podstatná odpověď na třetí z těchto otázek, neboť se týkala dostatečnosti české právní úpravy získávání a zpracování citlivých osobních údajů pro účely budoucí identifikace. Pokud by byla česká právní úprava shledána rozpornou s právem Evropské unie, nezbylo by než považovat jakékoliv zpracování biologických vzorků DNA a na jejich základě pořízených profilů DNA automaticky za nezákonné (srov. bod 54 usnesení čj. 7 As 172/2022-49) – i takové vzorky přitom byly stěžovateli odebrány.

[16] Soudní dvůr rozsudkem ze dne 20. 11. 2025, *JH proti Policejnímu prezídiu*, C-57/23, rozhodl o sedmém senátem Nejvyššího správního soudu předložených předběžných otázkách takto:

1) *Články 8 a 10 směrnice 2016/680 musí být vykládány v tom smyslu, že pokud jde o shromažďování, uchovávání a výmaz biometrických a genetických údajů, musí být pojem „právo členského státu“ ve smyslu těchto článků chápán tak, že se vztahuje na obecně závazný předpis, který stanoví minimální podmínky shromažďování, uchovávání a výmazu takových údajů, jak je vykládán judikaturou vnitrostátních soudů, za předpokladu, že je tato judikatura dostupná a dostatečně předvídatelná.*

2) *Článek 6 a čl. 4 odst. 1 písm. c) směrnice 2016/680 posuzovaný ve spojení s článkem 10 této směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která bez rozlišování umožňuje shromažďování*

biometrických a genetických údajů všech osob obviněných nebo podezřelých ze spáchání úmyslného trestného činu, pokud účely tohoto shromažďování nevyžadují rozlišování mezi těmito dvěma kategoriemi osob a správci jsou v souladu s vnitrostátním právem, včetně judikatury vnitrostátních soudů, povinni dodržovat všechny zásady a zvláštní požadavky stanovené v člancích 4 a 10 uvedené směrnice.

3) Článek 4 odst. 1 písm. e) směrnice 2016/680 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž je potřeba pokračujícího uchování biometrických a genetických údajů hodnocena orgány policie na základě interních předpisů, aniž by tato právní úprava stanovila maximální časový limit pro uchování, za předpokladu, že uvedená právní úprava stanoví přiměřené lhůty pro pravidelný přezkum potřeby uložení těchto údajů a že je při tomto přezkumu posouzena naprostá nezbytnost prodloužení jejich uchování.

[17] Jak již bylo naznačeno shora, pro nyní posuzovanou věc byla rozhodná třetí otázka, kterou bylo podle Soudního dvora třeba zodpovědět jako první – odpověď na otázku 3) je tedy ve výše uvedené citaci pod bodem 1). Odpověď 2) rozsudku Soudního dvora ve věci C-57/23 není pro nyní řešenou věc rozhodná, neboť se týká požadavku na diferenciaci shromažďování biometrických údajů osob obviněných a podezřelých ze spáchání úmyslného trestného činu, přičemž v posuzované věci jde o osobu, která byla odsouzena a vykonávala trest odnětí svobody, a jde tedy o osobu, u které je nepochybně zájem na získání o uchování osobních údajů nejsilnější. Odpověď 3) se pak zabývá hodnocením potřeby pokračujícího zpracování. V posuzované věci jde však o prvotní zpracování, nikoliv o zpracování, které by se mohlo stát nezákonným zásahem v důsledku běhu času nesprávným vyhodnocením potřeby dalšího zpracovávání osobních údajů.

[18] Jak uvedl Soudní dvůr, podstatou otázky zodpovězené pod bodem 1) bylo, zda musí být čl. 8 a čl. 10 směrnice 2016/680 vykládány v tom smyslu, že pokud jde o shromažďování, uchování a výmaz biometrických a genetických údajů, musí být pojem *právo členského státu* ve smyslu těchto ustanovení chápán tak, že se vztahuje pouze na obecně závazný předpis, který stanoví minimální podmínky shromažďování, uchování a výmazu takových údajů, nebo zda pod tento pojem může spadat i judikatura vnitrostátních soudů, která tyto podmínky upřesňuje.

[19] Podle čl. 8 směrnice 2016/680 totiž: 1. *Členské státy stanoví, že zpracování je zákonné, pouze pokud je nezbytné ke splnění úkolu prováděného příslušným orgánem pro účely stanovené v čl. 1 odst. 1 a v rozsahu nezbytném pro tyto účely a pokud má základ v právu Unie nebo členského státu.* 2. *Právo členského státu upravující zpracování v oblasti působnosti této směrnice stanoví alespoň cíle zpracování, osobní údaje, jež mají být zpracovány, a účely zpracování.*

[20] Podle čl. 10 téže směrnice pak *zpracování osobních údajů, které vypovídají o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání či filosofickém přesvědčení nebo členství v odborech, a zpracování genetických údajů, biometrických údajů za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby, údajů o zdravotním stavu nebo údajů o sexuální životě či sexuální orientaci fyzické osoby je povoleno pouze tehdy, pokud je zcela nezbytné, pokud existují vhodné záruky práv a svobod subjektu údajů a: a) pokud je povoleno právem Unie nebo členského státu; b) na ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby; nebo c) pokud se týká údajů zjevně zveřejněných subjektem údajů.*

[21] Soudní dvůr upozornil, že „pojem ‚právo členského státu‘ použitý v těchto člancích 8 a 10 je tudíž třeba chápat tak, že v oblasti působnosti směrnice 2016/680 konkretizuje podmínku stanovenou v čl. 8 odst. 2 Listiny [základních práv Evropské unie], podle níž jakékoli zpracování osobních údajů, které není prováděno na základě souhlasu dotčené osoby, musí být prováděno na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem, což je podmínka, která sama o sobě pouze odráží požadavek stanovený v článku 52 Listiny, podle kterého musí být každé omezení výkonu základních práv uznaných touto listinou stanoveno zákonem. **Tento pojem tedy souvisí s platností použití vnitrostátního práva jako právního základu pro zpracování osobních údajů.**“ V bodě 54 rozsudku ve věci C-57/23 pak Soudní dvůr shrnuje, že pojem *právo členského státu* (coby právní základ pro zpracování osobních údajů) musí být „chápán tak, že může odkazovat na právní předpis, který výslovně upravuje zpracování osobních údajů v oblasti působnosti této směrnice, jak je vykládán [upřesněn] judikaturou vnitrostátních soudů“ – právo v tomto chápání však musí být jasné, přesné a předvídatelné. Aby mohlo být právo členského státu základem pro zpracování

osobních údajů, přímo z obecného závazného právního předpisu musí vyplývat alespoň zpracováním sledované cíle, dotčené osobní údaje a účely zpracování.

[22] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že česká právní úprava Soudním dvorem vznesené požadavky splňuje. Ustanovení § 65 zákona o policii obsahuje cíle zpracování – tak je třeba číst jeho odstavec 5, který stanoví, že je nutno osobní údaje vymazat, jakmile *jejich zpracování není nezbytné pro účely předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti anebo stíhání trestných činů nebo zajišťování bezpečnosti České republiky, veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti*. Ačkoliv zákon hovoří o účelech, prismatem směrnice 2016/680 se podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o cíle zpracování, neboť ty je nutno chápat jako „*obecnější účely uvedené v čl. 1 odst. 1 směrnice 2016/680*“, tj. prevenci, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkon trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení (viz bod 81 rozsudku ve věci C-57/23). Ustanovení § 65 odst. 1 zákona o policii rovněž stanoví účely zpracování: budoucí identifikace při plnění úkolů Policie České republiky. Stejně tak uvádí, jakých osobních údajů se zpracování týká: *Policie České republiky může snímat daktyloskopické otisky, zjišťovat tělesné znaky, provádět měření těla, pořizovat obrazové, zvukové a obdobné záznamy a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení*. Obecně závazný předpis tedy cíle a účely zpracování i dotčené osobní údaje specifikuje.

[23] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že § 65 zákona o policii není jediným ustanovením normujícím zpracování osobních údajů v souvislosti s činností policie. V tomto ohledu je třeba zmínit zejména § 79 téhož zákona upravující pravidla zpracování některých citlivých údajů (odstavec 3), způsob evidování a použití evidovaných osobních údajů (odstavec 4 až 6) či povinnost zpracovávat osobní údaje pouze, je-li to nezbytné k plnění úkolů v souvislosti s výše uvedenými cíli zpracování (odstavec 2). Postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob nepřekročil nezbytnou míru, je koneckonců základní povinností každého policisty i zaměstnance policie [§ 11 písm. c) zákona o policii]. Zásady a pravidla pro zpracování osobních údajů (včetně úpravy záruk práv subjektů údajů, resp. povinnosti tyto záruky poskytnout) blíže rozvádí zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a to ve vztahu k úkolům policie zejména v hlavě III.

[24] Judikatura správních soudů pak výkladem dovodila požadavky, jejichž cílem je především dodržování zásady minimalizace zpracování osobních údajů a přiměřenosti zásahu do práv subjektů údajů – zejména povinnost policie před přistoupením ke zpracování osobních údajů zohlednit mimo jiné dosavadní trestnou činnost pachatele, typovou i individuální závažnost trestné činnosti, v souvislosti s níž má dojít k odběru vzorku, i osobu pachatele včetně jeho věku (srov. zejm. rozsudky NSS ze dne 18. 5. 2022, čj. 5 As 254/2019-49 a čj. 5 As 241/2019-46, či ze dne 2. 4. 2020, čj. 2 As 164/2019-30, č. 4018/2020 Sb. NSS, a na ně navazující další judikaturu, např. rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2022, čj. 10 As 300/2022-20, ze dne 10. 8. 2023, čj. 2 As 115/2023-38, ze dne 15. 6. 2023, čj. 2 As 252/2021-25, či rozsudek ze dne 21. 11. 2025, čj. 21 As 121/2025-36, z rozhodovací praxe krajských soudů srov. např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 1. 4. 2025, čj. 31 A 66/2024-63, Krajského soudu v Praze ze dne 4. 7. 2024, čj. 51 A 96/2023-52, Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2022, čj. 55 A 59/2022-113, či Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 20. 2. 2024, čj. 65 A 91/2023-61). Nutno podotknout, že obdobná kritéria považuje při hodnocení, zda je zpracování osobních údajů (zcela) nezbytné, za podstatná též judikatura Soudního dvora (srov. bod 84 rozsudku ve věci C-57/23, či rozsudek ze dne 26. 1. 2023, *Ministerstvo na vatrešnite raboty*, C-205/21, bod 132).

[25] Samotná skutečnost, že judikatura správních soudů dovodila pro zpracování osobních údajů na základě § 65 zákona o policii bližší požadavky, však ještě bez dalšího neznamená, že její výklad obecně závazných předpisů lze považovat za *právo členského státu* ve smyslu čl. 8 a čl. 10 směrnice 2016/680. Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-57/23 totiž vysvětlil, že *právo členského státu* je třeba chápat jako obecný právní předpis stanovující minimální podmínky shromažďování, uchovávání a výmazu osobních údajů, jak je vykládán judikaturou vnitrostátních soudů, ovšem pouze pokud je tato judikatura **dostupná a dostatečně předvídatelná**.

[26] Podle názoru Nejvyššího správního soudu judikatura správních soudů kritérium dostupnosti splňuje. Právní řád sice Nejvyššímu správnímu soudu nestanoví povinnost uveřejňovat rozhodnutí správních soudů, jeho oprávnění tak činit však vyplývá z § 5 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V souladu s § 129 Kancelářského a spisového řádu Nejvyššího správního soudu přijatého směrnicí č. 3/2017 (ve znění pozdějších směrnic) se na internetových stránkách soudu zveřejňují jeho anonymizovaná

(pseudonymizovaná) rozhodnutí. Jedná se sice pouze o interní dokument Nejvyššího správního soudu, v jeho důsledku je ovšem fakticky jeho relevantní rozhodovací činnost volně dostupná na internetu na stránkách www.nssoud.cz. Na stránkách Nejvyššího správního soudu je dostupná i většina rozhodnutí krajských soudů, jde-li o rozhodnutí v řízeních podle soudního řádu správního.

[27] Co se týče dostatečné předvídatelnosti judikatury, Soudní dvůr odkázal na východiska rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 4. 1979, *The Sunday Times proti Spojenému království*, stížnost č. 6538/74, ze dne 1. 7. 2008, *Liberty a další proti Spojenému království*, stížnost č. 58243/00 a rozsudek velkého senátu ze dne 4. 12. 2008, *S. a Marper proti Spojenému království*, stížnosti č. 30562/04 a č. 30566/04. Podle této judikatury Evropského soudu pro lidská práva je kvalitativním požadavkem práva jeho předvídatelnost. Pramen práva musí být dostatečně přesně formulovaný, aby dotýčným jednotlivcům umožnil regulovat jejich chování, což předpokládá, že dostatečně jasně vymezuje rozsah a způsoby výkonu pravomoci svěřené příslušným orgánům.

[28] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že Evropský soud pro lidská práva ve výše uvedeném rozsudku ve věci *The Sunday Times proti Spojenému království* v bodě 49 v kontextu hodnocení předvídatelnosti práva výslovně připustil, že dostatečná předvídatelnost práva neznamená, že musejí jednotlivci být schopni právní důsledky svého jednání předvídat s absolutní jistotou – takový stav Evropský soud pro lidská práva označil za nedosažitelný, neboť by znamenal excesivní rigiditu, při níž by právo nebylo schopno držet krok s měnícími se okolnostmi, protože je právo nevyhnutelně dotčeno neurčitými pojmy, jejichž interpretace a aplikace je otázkou praxe. Jednoduše řečeno, právo musí být dostatečně obecné, aby mohlo regulovat i takové situace, které historický zákonodárce ani nemohl předvídat. Rovněž Soudní dvůr v bodě 53 rozsudku ve věci C-57/23 uznává, že akt dovolující zásah do základních práv uznávaných Listinou základních práv Evropské unie sice musí definovat rozsah tohoto omezení, může tak však učinit dostatečně širokým způsobem, aby se mohlo přizpůsobit odlišným případům a změnám situace, a může být případně výkladem upřesněn jeho konkrétní rozsah.

[29] K tomu je třeba poznamenat, že míra přípustné obecnosti právní úpravy spojená s nižší předvídatelností bezesporu souvisí i s upravovanou právní oblastí. Právě oblast ochrany osobních údajů je charakteristická nepřebírným množstvím proměnných (technologické možnosti správců a zpracovatelů osobních údajů, nákladnost opatření k ochraně osobních údajů, povaha, rozsah a kontext zpracování, různé míry rizikovosti zpracování různých osobních údajů). Jen stěží si lze představit právní úpravu, která by umožňovala zohlednit veškeré relevantní okolnosti zpracování a zároveň by (bez nutnosti interpretace obecných právních pojmů) poskytovala jasnou odpověď na otázku, které zpracování je zákonné, a které nikoliv.

[30] Uvedenému ostatně odpovídá i způsob právní regulace ochrany osobních údajů v obecné rovině. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), které je i mezi česky hovořícími běžně známo pod zkratkou GDPR (*General Data Protection Regulation*), rovněž stanoví zejména obecné zásady zákonnosti, korektnosti a transparentnosti, účelového omezení, minimalizace údajů, přesnosti, omezení uložení a integrity a důvěrnosti (čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení). Ty sice v některých ustanoveních konkretizuje, zachování jejich smyslu je ovšem především na každém správci osobních údajů – viz zejm. čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení (za dodržování zásad odpovídá správce, který musí navíc být schopný dodržení souladu doložit) či čl. 25, který explicitně předvídá povinnost správce osobních údajů zavést vhodná technická a organizační opatření, jejichž účelem je *provádět* zásady ochrany osobních údajů. Obecné nařízení k ochraně osobních údajů předvídá dále možnost uložit správní pokutu i za porušení i nikoliv jen konkretizovaných norem, ale též za porušení zásad pro zpracování osobních údajů [čl. 83 odst. 5 písm. a) tohoto nařízení]. Obecné nařízení k ochraně osobních údajů tedy samo představuje obecnou úpravu založenou především na zásadách; v tomto ohledu srov. např. sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 24. 6. 2020, část 2 – Hlavní zjištění – *Použití nařízení GDPR na nové technologie*, tj. zprávu o hodnocení a přezkumu obecného nařízení k ochraně osobních údajů podle čl. 97 tohoto nařízení. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů se sice nepoužije na zpracování osobních údajů za účely (cíli) uvedenými v § 65 zákona o policii kvůli výluce z věcné působnosti stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. d) tohoto nařízení, i tak jej však lze uvést jako ilustraci vhodné právní úpravy ochrany osobních údajů. Nejvyšší správní soud tak s ohledem na to považuje poměrně vysokou míru obecnosti právní úpravy v oblasti ochrany osobních údajů za vcelku nezbytnou a žádoucí.

[31] Česká právní úprava jasně stanoví případy, v nichž musí jednotlivec počítat s eventualitou, že budou jeho osobní údaje zpracovány pro účely budoucí identifikace, a to v jednoznačně vymezených situacích v § 65 odst. 1 zákona o policii (zejména v případě podezření, obvinění či výkonu trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu nebo v případě osob, jimž bylo uloženo ochranné léčení nebo zabezpečovací detence). Ačkoliv podle tohoto ustanovení policie při plnění svých úkolů v takových případech může získávat osobní údaje, a je tedy primárně na jejím uvážení, jestli k identifikačním úkonům přistoupí, je při své úvaze limitována tím, že získané osobní údaje musí vymazat, jakmile jejich zpracování není nezbytné pro účely předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti anebo stíhání trestných činů nebo zajišťování bezpečnosti České republiky, veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti (viz § 65 odst. 5 zákona o policii). Tím pádem policie nemůže odebrat vzorky podle § 65 odst. 1 zákona o policii, nejsou-li pro vytyčené účely (cíle) nezbytné. S ohledem na obecné požadavky na minimalizaci zásahu do práv a svobod osob totiž jen stěží může obstat provedení identifikačních úkonů k získání osobních údajů, které nemohou být zpracovávány (musejí být vymazány). Výše uvedená judikatura pak konkretizuje hlediska, z jejichž pohledu se v individuálních případech zvažuje, zda je konkrétní zpracování osobních údajů nezbytné a zda je zásah do práv subjektu údajů přiměřený.

[32] Jak vyplývá z výše uvedeného, česká právní úprava je zcela jasná, pokud jde o vymezení případů, kdy je provedení identifikačních úkonů podle § 65 odst. 1 zákona o policii myslitelné. Nelze předem s absolutní jistotou určit, v jakých případech pak bude zpracování osobních údajů nezbytné, jsou však známa kritéria, na jejichž základě se potřebnost zpracování v individuálních případech posuzuje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu taková právní úprava (včetně jejího výkladu) odpovídá povaze ochrany osobních práv a jejím specifickým, jak byly popsány shora. Pokud by měla tato kritéria nahradit nad míru podrobná pravidla, vedlo by to k Evropským soudem pro lidská práva předvídané rigiditě regulace a nedostatečnému prostoru pro zvážení individuálních okolností každého případu a v konečném důsledku paradoxně ke zpracování údajů nepotřebných či naopak nezpracování údajů, které jsou pro plnění úkolů policie nezbytné. Nejvyšší správní soud proto považuje právní úpravu (včetně jejího soudního výkladu) za dostatečně předvídatelnou.

[33] Nutno podotknout, že § 65 odst. 1 zákona o policii byl podroben i přezkumu ze strany Ústavního soudu, který nálezem ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/18, č. 119/2022 Sb., zamítá návrh Městského soudu v Praze na jeho zrušení v části týkající se možnosti odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval mimo jiné právě otázkou dostatečné přesnosti právní úpravy a neshledal, že by její přílišná obecnost či neúplnost způsobovala protiústavnost posuzovaného ustanovení [viz blíže část IX d) uvedeného nálezu].

[34] Nejvyšší správní soud uzavírá, že podle jeho názoru právo České republiky upravující shromažďování, uchování a výmaz osobních údajů (včetně údajů biometrických a genetických), jak je vykládáno dostupnou a dostatečně předvídatelnou judikaturou správních soudů, stanovuje dostatečně minimální podmínky zpracování těchto osobních údajů tak, aby mohlo sloužit coby právní základ zpracování ve smyslu čl. 8 a čl. 10 směrnice 2016/680 (resp. coby *jiný oprávněný důvod* pro zpracování ve smyslu čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie). Zpracování stěžovatelových osobních údajů proto nelze považovat za nezákonné z důvodu, že pro takové zpracování chybí právní základ, respektive oprávněný důvod.

[35] Nad rámec nezbytného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že zákon ani judikatura doposud neurčily hranici mezi nezbytností zpracování coby součástí obecných zásad zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) směrnice 2016/680 a *zcela nezbytným* zpracováním ve smyslu čl. 10 téže směrnice upravující zpracování zvláštních kategorií osobních údajů. Česká právní úprava však i v tomto směru umožňuje eurokonformní výklad, neboť správním soudům nic nebrání za nezákonný zásah považovat pouze zpracování biometrických údajů pro nesplnění podmínky *naprosté nezbytnosti* zpracování a ve vztahu ke zpracování ostatních osobních údajů žalobu zamítnout. Stejně tak policejní orgán *může* přistoupit k provedení jednotlivých identifikačních úkonů, není nucen tak činit paušálně ani získávat všechny osobní údaje, o nichž § 65 zákona o policii pojednává – právě skutečnost, že policejní orgán není povinen osobní údaje shromáždit ve všech případech, byla podstatná také při rozhodování Soudního dvora ve věci C-57/23 [byť ve vztahu k odpovědi 2), srov. zejm. body 89 a 90 odkazovaného rozsudku]. S podmínkou naprosté nezbytnosti by naopak byla v rozporu právní úprava vyžadující systematické shromažďování biometrických a genetických údajů každého obviněného z úmyslného trestného

činu, tj. bez možnosti zvážení naprosté nezbytnosti zpracování (viz blíže bod 135 rozsudku ve věci C-205/21). Nejvyšší správní soud upozorňuje, že relativně vysoká obecnost účelu zpracování stanoveného v § 65 odst. 1 zákona o policii implikuje v případech citlivých údajů potřebu o to přísnějšího posouzení, zda jsou dány specifické okolnosti svědčící o *naprosté nezbytnosti zpracování*, tj. zejména, zda účelu zpracování nelze dosáhnout prostřednictvím jiných kategorií údajů než těch vyjmenovaných v čl. 10 směrnice 2016/680 (přiměřeně srov. bod 82 rozsudku ve věci C-57/23 či bod 127 rozsudku ve věci C-205/21).

[36] V posuzované věci krajský soud vycházel ze stejných východisek, jako byla dovozena výše zmíněnou judikaturou správních soudů, a zohlednil v ní vytyčená kritéria, přičemž dospěl k závěru, že v případě stěžovatele zpracování osobních údajů (včetně profilu DNA) splňuje kritéria přiměřenosti a nezbytnosti. Na pomyslnou mísku vah ve prospěch nutnosti zpracování stěžovatelových osobních údajů položil zejména, že byl stěžovatel trestán opakovaně a že byl odsouzen za trestný čin ublížení na zdraví a pokus trestného činu vraždy spáchaného zvlášť surovým nebo trýznivým způsobem k trestu odnětí svobody v trvání 18 let (za současného uložení ochranného protialkoholního léčení v ambulantní formě).

[37] S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí a dodává, že vražda (i pokus o ní) je jedním z nejzávažnějších trestných činů, které český právní řád zná. Jde o trestný čin proti lidskému životu, při jehož odhalování je nutno často spoléhat na důkazy prokazující přítomnost pachatele na určitém místě či jeho kontakt s určitým předmětem, tj. například pomocí profilu DNA či otisků prstů (srov. *a contrario* bod 25 výše označeného rozsudku č. 5 As 254/2019-49, v němž NSS upozornil, že naopak v případě tzv. *zločinů bílých límečků* na takové důkazy mnohdy spoléhat nelze). Stejně jako u osoby, která byla za určitý trestný čin odsouzena a vykonávala trest odnětí svobody, je zájem na zajištění osobních údajů za účelem budoucí identifikace (zejména pro případ páchání další trestní činnosti) nejsilnější. Již jen odsouzení za takto závažný trestný čin (pokus o něj) lze považovat za velmi silnou indicii svědčící o tom, že získání všech osobních údajů, jejichž zpracování zákon o policii umožňuje, bude zcela nezbytné.

[38] Uvedený závěr nemohou zvrátit ani okolnosti případu, na které v kasační stížnosti odkazuje stěžovatel. Od stěžovatelovy trestné činnosti sice uplynula relativně dlouhá doba, naprostou většinu z této doby však byl stěžovatel ve výkonu trestu odnětí svobody, a jen stěží tedy lze uvažovat o tom, že by stěžovatelovo dlouhodobé bezproblémové chování nasvědčovalo tomu, že v jeho případě již není nutno uchovávat údaje k případné budoucí identifikaci. Ani stěžovatelem uváděné zdravotní potíže (dýchací obtíže, srdeční nedostatečnost) či jeho věk (v době, kdy k identifikačním úkonům došlo, mu bylo skoro 60 let) Nejvyšší správní soud v daném případě nepovažuje za rozhodující, neboť mu další závažnou trestnou činnost *prima facie* neznemožňují. (...)

[44] Podle stěžovatele bylo provedení identifikačních úkonů nezákonné s ohledem na § 42a zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení *odsouzený se předá policejnímu orgánu mimo věznici na dobu nezbytně nutnou k provedení úkonu probíhajícího řízení na základě písemné žádosti obsahující odůvodnění takového postupu. Žádost zašle policejní orgán alespoň 3 dny před provedením takového úkonu řediteli věznice. Žádost musí být schválena ředitelem příslušného útvaru Policie České republiky nebo jím písemně pověřeným příslušníkem Policie České republiky, náčelníkem Vojenské policie, anebo vedoucím příslušníkem Generální inspekce bezpečnostních sborů.*

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že smyslem tohoto ustanovení je zajistit, aby ve specifické situaci, kdy je nutno v probíhajícím řízení provést úkony mimo věznici, nemusela eskortu zajišťovat vězeňská služba, čímž se měl minimalizovat počet vězeňskou službou prováděných eskort a měly se snížit její náklady (k tomu srov. shora uvedený rozsudek č. 1 As 190/2022-73 a důvodovou zprávu k zákonu č. 276/2013 Sb., kterým byl § 42a do zákona o výkonu trestu odnětí svobody). Účelem této úpravy tedy je vymezit, kdy může být odsouzený předán policii mimo věznici, nikoliv zamezit jakémukoliv provádění úkonů mimo věznici. Otázka, zda byl stěžovatel k provedení identifikačních úkonů eskortován zákonným způsobem, se však míjí s podstatou nyní posuzované věci.

[46] Tato otázka byla relevantní v řízení o žalobě, kterou se stěžovatel domáhal určení, že byl postup policistů (zejména spoutání stěžovatele) při jeho eskortě k provedení identifikačních úkonů nezákonný. Městský soud v Praze tuto žalobu sice původně rozsudkem ze dne 28. 7. 2022, č. 15 A 38/2021-109, zamítl. Podle názoru vysloveného v tomto rozsudku vyplývalo oprávnění policistů stěžovatele spoutat z § 54 písm. e) zákona o policii.

Nejvyšší správní soud ovšem tento rozsudek zrušil opakovaně zmiňovaným rozsudkem čj. 1 As 190/2022-73, v němž upozornil, že § 54 písm. e) zákona o policii umožňuje policii použít pouta proti osobě převzaté z výkonu trestu odnětí svobody k provedení procesních úkonů; stěžovatel však nebyl převzat za účelem provedení úkonů v probíhajícím řízení, a uvedené ustanovení tedy nebylo možno aplikovat. Nejvyšší správní soud však nevyloučil, že by zmocnění policie k jednání vůči stěžovateli mohlo vyplývat z jiných zákonných ustanovení. Městský soud v Praze posléze rozsudkem ze dne 30. 1. 2024, čj. 15 A 38/2021-167, určil, že zásah provedený dne 17. 2. 2021 příslušníky Policie České republiky, jenž spočíval ve spoutání žalobce a jeho eskortování z věznice, na policejní stanici a zpět, byl nezákonný, a to z důvodu, že policisté, kteří namítaný zásah realizovali, neměli pro své jednání namířené vůči stěžovateli zákonné zmocnění (stěžovatel nebyl předán za účelem provedení úkonu probíhajícího řízení v souladu s § 42a odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, oprávnění ke spoutání a eskortování stěžovatele podle Městského soudu v Praze nevyplývalo ani z § 65 zákona o policii). Městský soud v Praze však *obiter dictum* uvedl, že „v těch případech, kdy provedení identifikačních úkonů u osoby, která se nachází ve výkonu trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu, není možné realizovat ve věznici, kde daná osoba trest vykonává, má policie možnost požádat Vězeňskou službu, která podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky stráží, předvádí a eskortuje osoby ve výkonu vazby, ve výkonu zabezpečovací detence a ve výkonu trestu odnětí svobody, o eskortování odsouzeného na příslušné policejní pracoviště, kde lze tyto úkony provést.“

[47] Stěžovatelova eskorta k identifikačním úkonům tedy byla provedena v rozporu se zákonem (viz výrok výše uvedeného rozsudku čj. 15 A 38/2021-167, proti němuž žalovaný správní orgán kasační stížností nebrojil), neboť v takovém případě policistům nesvědčilo zákonné zmocnění vyplývající ze zákonného ustanovení upravujícího předání odsouzeného policejnímu orgánu a zmocnění převzatou osobu spoutat by bylo možno aplikovat pouze v případě potřeby provedení úkonů v probíhajícím řízení. Naopak v nyní posuzované věci aplikovaný § 65 odst. 1 písm. b) zákona o policii takovou podmínku neobsahuje, vyžaduje pouze, aby se identifikační úkony týkaly osoby ve výkonu trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin, a o oprávnění policie provést identifikační úkony tedy nemůže být pochyb.

[48] Identifikační úkony nečiní nezákonnými ani to, že k nim došlo po nezákonným způsobem provedené eskortě. V tomto ohledu je podstatné, že důvod nezákonnosti eskorty k identifikačním úkonům ve své podstatě nijak nesouvisí s provedenými identifikačními úkony. Stěžovatelova eskorta nebyla nezákonná proto, že k ní vůbec nemělo dojít, ale pouze proto, že ji provedl jiný orgán, než jaký je k tomu oprávněný (policie namísto vězeňské služby). Nezákonný zásah, jak jej popsál Městský soud v Praze, se nijak netýkal stěžovatelova práva na informační sebeurčení, potažmo ochrany jeho osobních údajů.

[49] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nezákonnost eskorty *prima facie* nezpůsobuje ani neúčinnost či nepřípustnost případných důkazů založených na takto získaných údajích v trestním řízení, což je pro posuzovanou věc rovněž významné, neboť jedním z cílů zpracování osobních údajů podle § 65 zákona o policii je právě stíhání trestných činů. Neúčinnost či nepřípustnost důkazu v trestním řízení totiž nezapříčiní každá vada úkonu, ale pouze taková, která porušuje právo na spravedlivý proces (srov. nález ÚS ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 1677/13, č. 195/2014 Sb. ÚS). Z tohoto hlediska je rozhodné, že nezákonnost eskorty stěžovatele k identifikačním úkonům neměla žádný vliv na samotný průběh identifikačních úkonů či na obsah jimi zjištěných osobních údajů, na možnost stěžovatele hájit svá práva ani na oprávnění policie identifikační úkony provést. Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti ani o použitelnosti takto získaných údajů pro naplnění zbylých cílů jejich zpracování (předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti, zajišťování bezpečnosti České republiky, veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti).

[50] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že předání stěžovatele mimo věznici v rozporu s § 42a odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody samo o sobě nemohlo způsobit nezákonnost identifikačních úkonů provedených policií po tomto předání podle § 65 odst. 1 písm. b) zákona o policii. (...)

Dočasná ochrana: nepřijatelnost žádosti; dřívější získání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie; oznámení o riziku vyčerpání kapacit

k čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (v textu jen „prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2022“)

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

k § 3 odst. 3 a § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění účinném od 3. 9. 2025

Žádost osoby požívající dočasnou ochranu na základě čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, která žádá o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v České republice, na něž této osobě vzniká nárok na základě čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, není správním orgánem oprávněným vrátit této osobě jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 3 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění účinném od 3. 9. 2025, z toho důvodu, že této osobě je nebo bylo uděleno povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany také v jiném členském státě Evropské unie.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2025, čj. 5 Ažs 248/2025-18)

Prejudikatura: č. 4638/2024 Sb. NSS, č. 4682/2025 Sb. NSS a č. 4683/2025 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 12. 2024, *Kaduna* (C-244/24 a C-290/24); rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva* (C-753/23).

Věc: D. Ch. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, podal dne 9. 9. 2025 „*Žádost o poskytnutí dočasné ochrany*“. Žalovaný mu tuto žádost vrátil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žalobce dříve získal dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie (Rumunsku).

Žalobce podal proti tomuto postupu žalovaného k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, které městský soud rozsudkem ze dne 13. 11. 2025, čj. 10 A 151/2025-21, vyhověl. Výrokem I. tohoto rozsudku rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v tom, že vrátil dne 9. 9. 2025 žalobci uvedenou žádost jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Výrokem II. pak městský soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobci. Výrokem III. přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

Městský soud se zabýval tím, zda lze aplikovat § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb., nebo je toto ustanovení v rozporu s unijním právem. Poznamenal, že žalobce namítal nepřijatelnost aplikace § 5 odst. 1 písm. d), nikoli § 5 odst. 1 písm. f) uvedeného zákona, který žalovaný použil. Jeho námitky však věcně směřovaly i proti § 5 odst. 1 písm. f) téhož zákona, neboť žalobce nesouhlasil s tím, že jeho žádost byla vrácena jako nepřijatelná z důvodu získání dočasné ochrany v Rumunsku. Městský soud konstatoval, že na § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. je třeba nahlížet ve světle dosavadní judikatury k § 5 odst. 1 písm. c) a d) téhož zákona. Odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, na něž navázalo velké množství rozsudků Nejvyššího správního soudu. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. podle městského soudu propojuje původní samostatné důvody podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) uvedeného zákona a nově k nim připojuje kumulativní podmínku, a sice předchozí oznámení o riziku vyčerpání kapacit podle § 3 odst. 3 téhož zákona.

K první podmínce městský soud uvedl, že i nadále zůstává klíčovým, že žadateli vzniká nárok na „*přiznání dočasné ochrany*“ již na základě čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, pokud splňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022. Městský soud shrnul, že žadateli vzniká nárok na to, aby si zvolil hostitelský stát, a v důsledku vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně i na to, aby se přemístil do státu jiného. Dále městský soud rekapituloval postup, jak má žalovaný s žádostmi osob uvedených v informačním systému *Temporary Protection Platform* (TPD) nakládat. Podle městského soudu na uvedeném nic nemění ani prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (dále jen „*prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025*“). Ani z něj totiž neplyne, že by stát mohl vrátit žádost jako nepřijatelnou bez věcného posouzení.

Ke druhé podmínce městský soud upozornil, že ji aktivuje sám žalovaný tím, že Evropské komisi doručí oznámení o riziku vyčerpání kapacit pro zvládání následků plynoucích z hromadného přílivu vysídlených osob a potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob. Toto oznámení se svou povahou blíží žádosti o postup dle čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně. Posledně jmenovaný institut je přitom politickým, nikoli právním aktem, z něhož nelze dovozovat ztrátu práv držitelů dočasné ochrany. Městský soud podotkl, že oznámení podle § 3 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb. je navíc pouze oznámením o riziku překročení kapacit, nikoli oznámením o překročení kapacit. Nemohou z něj tedy vyplynout závažnější důsledky, než jaké předpokládá směrnice o dočasné ochraně v čl. 25 odst. 3. Městský soud zdůraznil, že tato směrnice neumožňuje členskému státu, aby jednostranně omezil práva, která z ní a prováděcích rozhodnutí žadatelům plynou. Připomněl, že směrnice o dočasné ochraně stanoví minimální požadavky, žalovaný tedy nemohl použít § 5 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 3 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb. Závěrem městský soud ukázal na to, že § 5 odst. 1 písm. f) uvedeného zákona arbitrárně rozlišuje mezi žadateli, kteří žádají o dočasnou ochranu poprvé, a těmi, kteří se dožadují práva druhotného pohybu.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Předně uvedl, že Nejvyšší správní soud by měl při svém rozhodování zvážit opětovně položené předběžné otázky s tím, že „*všechny případy by měly být do té doby přerušeny*“, a to jak u soudů, tak na úrovni správního orgánu.

Pokud by mělo existovat právo sekundárního pohybu, muselo by podle stěžovatele plynout přímo z textu směrnice o dočasné ochraně. Přímý účinek směrnice však vyžaduje, aby bylo jasné, přesně a bezpodmínečně formulováno právo, které je jednotlivci garantováno. Takové ustanovení však ve směrnici chybí. Ani normativní text prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022 právo sekundárního pohybu neobsahuje. Naopak, prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025 potvrzuje, že předchozí výklad nebyl správný. Stěžovatel zdůraznil, že nejde „*o přebíhání z válčného konfliktu*“, ale o pouhé stěhování.

Ve vztahu k bodům 4 a 6 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 stěžovatel upozornil, že žádný z těchto bodů ani rozsudek ve věci *Krasiliva* nepožadují asistenci orgánů členského státu ve vztahu k držiteli dočasné ochrany při „*zrušení jeho dočasné ochrany*“ v jiném členském státě. Podle stěžovatele výkladové pravidlo bodu 6 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 poskytuje rovněž výklad bodu 5, který se týká vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Rada tím podle něj (1) dala najevo, že žádosti osob, které jsou oprávněny k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státu, by měly být bez dalšího zamítnuty, a (2) upřesnila význam dohody o neaplikování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Stěžovatel byl přesvědčen, že je stěžejní, jaký význam přikládají dohodě její účastníci (obzvláště tehdy, byla-li schválena jednomyslně).

Stěžovatel měl za to, že právo přestěhování se v rámci Evropské unie náleží pouze jejím občanům, nikoli příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na území některého z členských států. Rada nemůže prováděcím rozhodnutím rozšířit rozsah práv, která jsou osobám požívajícím dočasnou ochranu přiznána. Pokud tedy právo sekundárního pohybu neplyne přímo ze směrnice o dočasné ochraně, nelze je dovozovat z prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022. V rozsudku velkého senátu ze dne 19. 12. 2024, *Kaduna*, C-244/24 a C-290/24, Soudní dvůr upozornil, že toto prováděcí rozhodnutí nemůže být v rozporu s uvedenou směrnicí ani ji měnit. Jeho smyslem je pouze vyjasnit obsah ustanovení směrnice a určit způsoby jejich provádění.

Podle stěžovatele je sporný výklad Nejvyššího správního soudu, že pokud Česká republika jednou učinila spolu s ostatními státy prohlášení, je jím navždy vázána, ledaže by se s každým členským státem individuálně

dohodla jinak. Článek 11 směrnice o dočasné ochraně je navíc podle stěžovatele irrelevantní, protože druhotné pohyby neřeší. Stěžovatel odkázal rovněž na společné prohlášení Německa a České republiky, které podle něj interpretaci prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022 dále osvětluje. Stěžovatel proto nesouhlasil se závěrem městského soudu, dle něhož nové body odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 na závěrech judikatury nic nemění.

Stěžovatel zopakoval, že v případě druhotného pohybu již nejde o situaci, kdy daná osoba prchá z válečného konfliktu. Pro stěhování Česká republika počítá s využitím standardních migračních kanálů, tedy s podáním žádosti o pobytové oprávnění přes Generální konzulát České republiky ve Lvově (a to i vzdáleně). Doplnil statistické údaje, z nichž má vyplývat, že většine takových žádostí v roce 2024 a v lednu až září 2025 bylo vyhověno. Podle informací generálního konzulátu údajně 85 % těchto žádostí podávají osoby, které pobývají v režimu dočasné ochrany na území jiného členského státu. Neudělením dočasné ochrany tedy dotyčná osoba není vystavena povinnosti vrátit se na Ukrajinu a má reálnou možnost získat pobytové oprávnění stěžovatelem preferovaným způsobem.

Závěrem stěžovatel odkázal na legislativní proces v souvislosti se změnou zákona, v jejímž rámci došlo k přijetí § 3 odst. 3 a § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. Nejprve stěžovatel citoval zápis z 55. schůze Výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny, která se konala dne 27. 5. 2025, následně části stenozáznamu z druhého a třetího čtení sněmovního tisku č. 931 (9. volební období, 2021–2025, digitální repozitář Poslanecké sněmovny). Z těchto materiálů je podle stěžovatele zřejmé, že Poslanecká sněmovna se pozměňovacím návrhem řádně a vědomě zabývala a že byl podpořen napříč politickým spektrem. Stěžovatel uvedl, že „v posledním období se situace dramaticky zhoršuje“ a že eviduje zhruba 100% nárůst počtu žádostí (z jím uváděných dat vyplývá, že měl pravděpodobně na mysli nárůst mezi 35. týdnem tohoto roku, kdy bylo evidováno 1 615 žádostí, a 37. týdnem, kdy bylo evidováno 3 319 žádostí). Podle stěžovatele jde o nejvyšší počty od konce první vlny žádostí v roce 2022.

Stěžovatel byl přesvědčen, že § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. není rozporný s unijním právem a je součástí českého právního řádu. Proto podle něj postupoval. Ve směrnici o dočasné ochraně jakožto minimálním standardu žádné mezery nejsou, v neřešených otázkách mají členské státy prostor pro vlastní úvahu. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže*

[...]

je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,

je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie,

[...]

f) je podána cizincem, který je nebo byl držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie nebo státě uplatňujícím Schengenský hraniční kodex v plném rozsahu, poté, co Ministerstvo vnitra Evropské komisi zaslalo oznámení podle § 3 odst. 3.

[17] Podle § 3 odst. 3 uvedeného zákona *Ministerstvo vnitra zasle Evropské komisi oznámení o riziku vyčerpání kapacit pro zvládnání následků plynoucích z hromadného přílivu vysídlených osob a potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob. Oznámení podle věty první zveřejní Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách.*

[18] Nejvyšší správní soud v prvé řadě podotýká, že zákon č. 65/2022 Sb. i nadále používá nepřesnou terminologii, která může vést k chybnému pochopení problematiky. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na bod 19 svého rozsudku ze dne 1. 4. 2025, čj. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS, kde s odkazy na oba zmínované rozsudky Soudního dvora k dočasné ochraně (*Kaduna a Krasiliva*) vysvětlil, že oprávněným vysídleným

osobám (spadajícím do „obligatorních kategorií“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022) dočasnou ochranu udělila Rada právě prováděcím rozhodnutím z roku 2022 a členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že jim přiznávají jednotlivá práva s dočasnou ochranou spojená, především právo pobytu.

[19] Stěžovatelova kasační argumentace není postavena na adresných námitkách proti odůvodnění napadeného rozsudku, ale jde spíše o obecnou polemiku s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze, a pokud jde o žaloby proti rozhodnutím ve věcech dočasné ochrany, i s judikaturou dalších krajských soudů. Je zřejmé (a alarmující), jak konstatoval i městský soud, že stěžovatel stále nehodlá, též dle svých veřejných vyjádření, tuto ustálenou judikaturu akceptovat, a to ani po dvou předchozí kolech svých neúspěšných kasačních stížností. Výsledkem této jeho libovůle a porušování základních principů právního státu je též (formálně poslanecký) pozměňovací návrh, jímž byla výše citovaná ustanovení do zákona č. 65/2022 Sb. vložena a který představuje další neúspěšný pokus stěžovatele tuto ustálenou judikaturu negovat a nadále bránit tomu, aby se oprávněné vysídlené osoby (držitelé dočasné ochrany), které byly původně registrovány k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, domohly v České republice svých práv. Kasační stížnost je tak na samé hranici projednatelnosti a Nejvyšší správní soud v každém případě při přezkoumání takto napadeného rozsudku městského soudu vyjde především z jeho úvah a systematiky.

[20] Městský soud upozornil, že § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. vyžaduje splnění dvou podmínek: (i) žadatel je nebo byl oprávněn k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a zároveň (ii) stěžovatel zaslal Komisi oznámení podle § 3 odst. 3 téhož zákona. Městský soud považuje tyto podmínky za kumulativní, již nesplnění jedné z nich by tudíž vedlo k tomu, že by žádost žalobce nemohla být vrácena jako nepřijatelná. Proti tomuto závěru stěžovatel nic nenamítá. Městský soud se dále zabýval naplněním obou těchto podmínek a dospěl k závěru, že nelze aplikovat žádnou z nich. Stěžovatelovy námitky směřují pouze proti závěru o nemožnosti aplikovat podmínku (i), která již byla předchozí judikaturou, kterou stěžovatel setrvale ignoruje, vyřešena. Ve vztahu k podmínce (ii) stěžovatel toliko konstatuje, že zaslání oznámení bylo podle něj odůvodněné, neboť v poslední době dochází ke zvýšení počtu žádostí. Nikterak ale nerozporuje argumentaci městského soudu, která vedla k závěru, že i tato podmínka je v rozporu s unijním právem, respektive nemůže mít na obsah unijního práva žádný vliv.

[21] Kasačními námitkami, podle nichž směrnice o dočasné ochraně nezaručuje právo sekundárního pohybu, se tento soud již opakovaně zabýval. Přímý účinek pravidla, dle něhož členské státy nemohou stanovit osobám požívajícím dočasné ochrany podmínky méně příznivé než ty vymezené ve směrnici o dočasné ochraně, zdejší soud podrobně odůvodnil již v rozsudku ze dne 5. 9. 2024, čj. 2 Azs 111/2024-29, č. 4638/2024 Sb. NSS (body 42 až 45). Otázkou nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. se následně zdejší soud po vydání rozsudku ve věci *Krasiliva* mnohonásobně zabýval, počínaje již zmiňovaným rozsudkem čj. 5 Azs 273/2023-27. Existence práva oprávněné vysídlené osoby (držitele dočasné ochrany) na druhotnou volbu státu pobytu je podrobně popsána v první řadě v bodech 53 až 70 rozsudku ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb. NSS, a ve všech dalších rozsudcích na tyto dva judikáty navazujících a zamítajících první sérii kasačních stížností stěžovatele. Námitkami týkajícími se bodů 4 a 6 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 se pak tento soud zabýval v první řadě v rozsudku ze dne 11. 9. 2025, čj. 1 Azs 126/2025-28 (body 13 a 14), a v navazujících rozsudcích zamítajících druhou sérii kasačních stížností stěžovatele až do okamžiku, kdy stěžovatel vzal zbylé kasační stížnosti zpět. V posledně jmenovaném rozsudku tento soud rovněž vypořádal námitku, dle níž prováděcí rozhodnutí nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany přiznána, jakož i argumentaci týkající se jednostranných prohlášení České republiky a Německa (bod 15). Vzhledem k tomu, že stěžovatel svou argumentaci pouze opakuje, aniž by reflektoval její vypořádání, Nejvyšší správní soud pouze odkazuje na příslušné pasáže uvedených rozsudků, které jsou stěžovateli známy a není třeba mu je nyní opakovat.

[22] V souvislosti se stěžovatelovou argumentací však lze nad rámec výše uvedeného poznamenat, že výkladem *ex post* nelze popírat skutečný obsah rozhodnutí členských států, který je zřejmý z jejich společného prohlášení: „S cílem podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy hromadného přílivu vysídlených osob přecházejících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, a s cílem

prosazovat rovnováhu mezi úsilím všech členských států se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES na osoby, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s uvedeným prováděcím rozhodnutím Rady a které se přesouvají bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.“ Již z textu prohlášení jednoznačně vyplývá, že se od něj nelze jednostranně odchýlit. Zároveň je zřejmé, že státy tímto prohlášením aktivovaly napříč celou Evropskou unií možnost, s níž výslovně počítá poslední věta čl. 11 směrnice o dočasné ochraně: *Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.* Není přitom podstatné, že se jedná o dohodu mnohostrannou, neboť i na ni lze nahlížet jako na sérii dvoustranných dohod. To potvrzuje rovněž prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2022 (bod 15 jeho odůvodnění). Skutečnost, že na vyloučení čl. 11 se nic nezměnilo, pak plyne i z prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 (bod 5 odůvodnění), přičemž normativním obsahem tohoto prováděcího rozhodnutí (stejně jako všech předchozích, která následovala po prováděcím rozhodnutí Rady z roku 2022) je, jak připouští i stěžovatel, „pouhé“ prodloužení trvání dočasné ochrany o další rok. Výklad dále obsažený v bodu 6 odůvodnění tohoto prováděcího rozhodnutí pouze upřesňuje, že práva v souvislosti s dočasnou ochranou nemají být čerpána ve dvou státech zároveň. Nevyvrací však možnost jejich čerpání postupně, tedy možnost druhotné volby státu pobytu, jak již Nejvyšší správní soud ve výše zmiňované judikatuře opakovaně konstatoval.

[23] Ani námitka, dle níž Česká republika „počítá s využitím standardních imigračních kanálů“ (myslena možnost požádat o pobytové oprávnění u Generálního konzulátu České republiky ve Lvově), vůbec nesměruje proti napadenému rozsudku městského soudu. Městský soud netvrdil, že by žalobce neměl žádnou jinou možnost, jak by mohl získat v České republice pobytové oprávnění. Městský soud se zabýval stěžovatelovým postupem při vyřizování žalobcovy žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Argumentace, dle níž měl žalobce i jiné možnosti, je tedy ve vztahu k zákonnosti napadeného rozsudku naprosto irelevantní.

[24] Pouze nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud právní řád dává jednotlivcům různé možnosti, není na správních orgánech, aby za ně vybíraly, která je podle nich vhodnější. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) *každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.* Naopak *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví* (čl. 2 odst. 2 Listiny). Pobytová oprávnění v režimu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), navíc vyžadují určitý účel pobytu (zaměstnání, studium, sloučení rodiny), jak ostatně plyne i ze statistických údajů, které uvádí stěžovatel v kasační stížnosti. Dočasná ochrana má však primárně funkci ochrany před válečným konfliktem, který i v současnosti na Ukrajině v důsledku agrese vedené Ruskou federací stále probíhá. Dočasná ochrana tedy nesleduje určitý účel ve vztahu ke členským státům, ale naopak ochranu vysídlených osob před ohrožením života, tělesné integrity a jinou újmou spojenou s Putinovou zločinnou válkou. Ostatně rovněž institut zvláštního dlouhodobého pobytu dle § 7o a násl. zákona č. 65/2022 Sb. ve znění účinném od 11. 2. 2025 je prozatím zákonodárcem pojat velmi restriktivně a nenabízí držitelům dočasné ochrany plošně možnost přechodu do běžného pobytového režimu.

[25] I vzhledem k délce válečného konfliktu je pochopitelné, že některé vysídlené osoby mohou mít legitimní zájem přesunout se do jiného státu, než kde původně požádaly o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v domnění, že půjde o situaci toliko přechodnou. Nelze bez dalšího dovozovat, že jejich motivací pro pobyt na území České republiky není primárně útek před ozbrojeným konfliktem a až sekundárně výběr státu, kde chtějí práva spojená s dočasnou ochranou čerpat. Konstatování, že vysídlená osoba, jejíž vlast (pokud jde o ukrajinské občany) sužuje bezprecedentní válečný konflikt, se pouze „stěhuje“, představuje nepřipustné (a vlastně cynické) zlehčování skutečnosti.

[26] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že v důsledku odkazu na možnost získání jiných pobytových oprávnění působí argumentace stěžovatele vnitřně rozporně. Stěžovatel na jedné straně tvrdí, že v případě žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nepostačují kapacity veřejných služeb. V argumentaci týkající se možnosti požádat o pobytové oprávnění na generálním konzulátu však na straně druhé vyvolává dojem, že většinu těchto žádostí bude vyhověno, nevysvětluje však, proč vysídlené osoby s dočasnou ochranou veřejné služby zatěžují, zatímco držitelé jiných pobytových oprávnění dle zákona o pobytu cizinců nikoli. Stěžovateli též musí být známy deklarace řady veřejných představitelů a politiků, podle nichž již držitelé dočasné ochrany přispívají do

státního rozpočtu České republiky výrazně více, než z něj čerpají. Je tudíž otázkou, zda a jak přesně jsou veřejné služby pod „*bezprecedentním tlakem*“ („*unprecedented pressure on national public services*“, jak uvádí stěžovatel v dopise ze dne 25. 8. 2025, který je součástí správního spisu a je též dostupný na <https://mv.gov.cz/migrace/clanek/dopis-evropske-komisi.aspx>) a zda by namísto odmítání žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v rozporu s unijním právem nebylo účelnější kapacity oněch „*veřejných služeb*“ navýšit. To je však otázka politická, kterou není namístě řešit v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu, který vyhověl zásahové žalobě žadatele o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Úkolem správních soudů je posoudit, zda stěžovatel postupoval v souladu s právem, unijní předpisy nevyjímaje. A to i tehdy, pokud je dodržení práva pro stěžovatele údajně neefektivní.

[27] K argumentaci legislativním procesem lze poznamenat, že ani projednání v příslušných výborech Poslanecké sněmovny a souhlas napříč politickým spektrem nemůže nikterak zvrátit skutečnost, že přijatá změna je v rozporu s unijním právem. Česká republika nemůže jednostranně ustoupit od svých závazků, které jí z unijního práva plynou, ať již bylo zákonodárcům řečeno cokoli. To, že byli zákonodárci uvedeni v omyl, je navíc patrné již z vyjádření ministra vnitra Víta Rakušana na schůzi výboru pro bezpečnost (zápis z jednání č. 55 výboru pro bezpečnost ze dne 27. 5. 2025, digitální repozitář Poslanecké sněmovny, 9. volební období, 2021–2025), který citoval i stěžovatel v kasační stížnosti. Ministr totiž doslova uvedl: „*Před několika týdny rozhodl Nejvyšší správní soud o povinnosti poskytovat dočasnou ochranu i těm osobám, které ji už mají nebo měly udělenou v jiném členském státě EU.*“ Nic takového však Nejvyšší správní soud nepožadoval. Jeho judikatura se zabývá nepřípustností vracení žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelných a nutností žádosti věcně posoudit. Zdejší soud navíc v souladu s judikaturou Soudního dvora konstatoval, že v případě, kdy se žadatel odmítne vzdát oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a jeho pobytové oprávnění v tomto jiném státě nezanikne ani jiným způsobem, má být jeho žádost zamítnuta. Ministr navíc uznal, že návrh zákona je „*přílepkem*“, a deklaroval, že Rada Evropské unie přijme „*pravidlo, které umožňuje vyloučit sekundární dočasnou ochranu v jednotlivých zemích*“. Žádné takové pravidlo však přijato nebylo. Zcela zavádějící je také odůvodnění pozměňovacího návrhu poslance Petra Letochy ke sněmovnímu tisku č. 931, jehož schválením bylo dosaženo posuzované změny zákona č. 65/2022 Sb.: „*V reakci na rozpor mezi textem zákona (tzv. Lex Ukrajina) a aktuálními rozsudky Nejvyššího správního soudu v oblasti týkající se tzv. druhotných pohybů držitelů dočasné ochrany nebo osob, které se dočasně ochrany vzdaly, a rovněž v reakci na vývoj na úrovni Evropské unie, se doplňuje nový důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu.*“ Následovaly některé výše zmíněné argumenty, které stěžovatel opakuje i v nyní posuzované kasační stížnosti. To naznačuje, kdo je skutečným autorem nejen odůvodnění, ale i pozměňovacího návrhu samotného. Z citovaných vyjádření je v každém případě zřejmé, že zákonodárci vůbec nedostali informace o skutečném obsahu judikatury a podstatě rozporu navrhované úpravy se směrnicí o dočasné ochraně.

[28] Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel sice navrhl opětovné předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, nevysvětlil však, jak by taková nová předběžná otázka měla znít. Opakuje pouze své přesvědčení, že odpověď Soudního dvora v rozsudku ve věci *Krasiliva* na předchozí předběžnou otázku je vykládána chybně. Stěžovatel neuvádí ani to, že by zodpovězení nějaké předběžné otázky bylo potřebné k posouzení souladu § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem. Nikterak nenapadá ani závěr městského soudu, že jde *de facto* o spojení dvou dosavadních důvodů nepřijatelnosti, doplněné o další podmínku, která je plně v moci stěžovatele. Proti úvahám městského soudu ohledně oné nové podmínky (tedy oznámení podle § 3 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb.) stěžovatel vůbec neargumentuje a nevyvrací ani závěr městského soudu, že i tato podmínka je v rozporu s unijním právem (resp. nemůže mít na unijní právo, které garantuje dočasnou ochranu, vliv).

[29] Stěžovatel dokonce ani neuvádí, kdy a jakým způsobem za účinnosti § 3 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb. takové oznámení zaslal či na jaké webové adrese bylo zveřejněno. Odkazuje toliko na dopis ze dne 25. 8. 2025, který však byl dle údaje obsaženého i ve správním spisu odeslán již dne 28. 8. 2025, tedy před účinností novely uvedeného zákona (zákon č. 314/2025 Sb., jehož přílepkem změna zákona č. 65/2022 Sb. byla, byl vyhlášen dne 2. 9. 2025 a nabyl účinnosti dne 3. 9. 2025). Nejvyšší správní soud podotýká, že dopis neobsahoval žádné detaily ohledně toho, jaké vlastně jsou kapacity České republiky a ve kterých konkrétních oblastech jsou překročeny, respektive hrozí, že budou překročeny. Z veřejně dostupných zdrojů (např. zpráv stěžovatele o situaci v oblasti migrace), přitom na první pohled nelyne, že by se situace v měsících před odesláním dopisu nějak skokově

„zhoršila“. Jak již však upozornil městský soud, případný náhlý hromadný příliv vysídlených osob by představoval důvod pro aplikaci čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně a koordinované řešení ze strany orgánů Evropské unie. I kdyby tedy k takovému náhlému nárůstu došlo, nemohlo by to ospravedlnit vrácení jednotlivých žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelných, tedy bez věcného posouzení, podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb., neboť takový postup směrnice o dočasné ochraně neumožňuje.

[30] Nelze rovněž přehlédnout, že stěžovatel ke svým tvrzením o nárůstu počtu žádostí nenavrhl žádné důkazy. Z textu dopisu ze dne 25. 8. 2025 je navíc zřejmé, že stěžovatel nemá zájem o pomoc a případné koordinované řešení ze strany orgánů Evropské unie ve smyslu čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně. Sděluje totiž, že jde pouze o informaci bez očekávání odpovědi („Please kindly note that this letter is intended for information purposes only, and no reply is expected.“). Zřejmě tedy nejde o skutečný pokus řešit tvrzenou krizovou situaci, ale o formální vytvoření nové záminky, proč vracet žádosti jako nepřijatelné.

[31] Závěrem Nejvyšší správní soud odkazuje na úvod nedávného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2025, čj. 41 A 22/2025-24, ve věci rozhodnutí stěžovatele o neudělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany: „Výkonná moc si nemůže vybrat, jestli bude respektovat soudní rozhodnutí – je to základní podmínka fungování právního státu. Pokud by správní orgány mohly ignorovat závazné pokyny soudů, ztratil by se smysl ústavních záruk, jakou je právo na spravedlivý proces či ochrana před svévolí exekutivy namířené vůči těm, kdo se jí zrovna znelíbí. Neúcta k rozhodnutím soudů nevede k efektivitě, ale k nejistotě, bezpráví a chaosu – a právě proto musí každý orgán veřejné moci cítit závaznost soudního rozhodnutí jako výraz úcty k právu, svobodě a demokracii.“

[32] Nejvyšší správní soud ve shodě s hodnocením městského soudu uzavírá, že vrácením žalobcovy žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelné se stěžovatel dopustil nezákonného zásahu. Opět tedy apeluje na stěžovatele, aby i v tomto případě ukončil výše popsané svévolné popírání jednotné a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a aby konečně postupoval v souladu se závazným právním názorem, který městský soud vyjádřil v napadeném rozsudku a který z této judikatury plně vychází. V souladu se zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 273/2023-27 je tedy stěžovatel i v této věci povinen, přestože dle záznamu v informačním systému TPD bylo žalobci uděleno povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nejprve v jiném členském státě, konkrétně v Rumunsku, pozdější žádost žalobce o udělení tohoto povolení k pobytu v České republice přijmout, vést o ní řádné správní řízení dle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, v jeho rámci poučit žalobce o jeho právech a v návaznosti na jeho případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit nejen to, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo žalobci v Rumunsku skutečně uděleno (což žalobce nepopírá a což vyplývá rovněž z jím předložené kopie dokladu vydaného rumunskými orgány, založené ve správním spisu), ale zejména, zda dosud, ke dni rozhodování stěžovatele, trvá (v této souvislosti žalobce v žalobě tvrdil a dokládal příslušnými důkazy, že se pobytového oprávnění v Rumunsku vzdal). Pokud stěžovatel i přes uvedené skutečnosti postaví trvání žalobcova pobytového oprávnění v Rumunsku najisto, bude dále povinen postupovat podle bodu 78.4 zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 174/2024-42, tedy především ověřit, zda vydáním povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v České republice žalobci jeho předchozí obdobné pobytové oprávnění v Rumunsku zanikne, a pokud tomu tak nebude, poskytne žalobci přiměřenou lhůtu k tomu, aby učinil potřebné kroky k ukončení tohoto jemu v Rumunsku uděleného povolení a aby tuto skutečnost stěžovateli doložil.

Rozpočtová pravidla: úhrada vybavení z fondu kulturních a sociálních potřeb; povinné vybavení

k § 60 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

k § 4 odst. 3 a § 5 vyhlášky č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění účinném do 31. 12. 2019¹⁾ (v textu jen „vyhláška o FKSP“)

Z fondu kulturních a sociálních potřeb lze uhradit takové vybavení, které zlepšuje pracovní podmínky zaměstnanců nad rámec povinného vybavení nezbytného pro výkon práce (§ 60 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech; § 4 odst. 3 a § 5 vyhlášky č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb). Povinné vybavení může výjimečně částečně naplňovat účel fondu kulturních a sociálních potřeb, a to v rozsahu, v němž se jedná o prokazatelný nadstandard, jehož cílem je primárně zlepšení pohodlí zaměstnanců, nikoliv zvýšení efektivity práce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2025, čj. 8 Afs 80/2025-54)

Prejudikatura: č. 618/2005 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS, č. 3854/2019 Sb. NSS, č. 4057/2020 Sb. NSS a č. 4278/2022 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 134/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 426/09).

Věc: Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Nejvyšší správní soud posuzoval, zda lze podle § 60 *in fine* rozpočtových pravidel přispívat z fondu kulturních a sociálních potřeb (dále jen „FKSP“) na vybavení ke zlepšení pracovních podmínek za předpokladu, že se jedná o povinné vybavení.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj vyměřil žalobkyni odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 18 486 330 Kč, protože z FKSP pořídila majetek, který nesloužil k zabezpečení kulturních a sociálních potřeb zaměstnanců, čímž porušila § 60 rozpočtových pravidel a § 4 odst. 3 a § 5 vyhlášky o FKSP. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 4. 2024 změnil výši odvodu na částku 18 444 218 Kč, neboť přehodnotil přípustnost pořízení části majetku uhrazeného z FKSP.

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí žalovaného správní žalobu. Krajský soud v Brně žalobu zamítl rozsudkem ze dne 3. 4. 2025, čj. 62 Af 22/2024-59. Předeslal, že mezi stranami nebylo sporu, že žalobkyně mohla z FKSP hradit vybavení za splnění podmínek stanovených v § 4 odst. 3 a § 5 vyhlášky o FKSP. Spor spočíval ve výkladu těchto podmínek.

Dle § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP bylo možné z FKSP přispívat na vybavení ke zlepšení pracovních podmínek, na pracovní oděvy a obuv, a to nad povinné vybavení. Dovětek „nad povinné vybavení“ se netýká pouze pracovních oděvů a obuvi, ale i dalšího vybavení ke zlepšení pracovních podmínek. Jinak by zaměstnavatel mohl z FKSP hradit veškeré vybavení bez ohledu na jeho věcné určení a účel, neboť vesměs každé nové vybavení lze ze své podstaty považovat za lepší, výhodnější, efektivnější apod. Mohl by tedy z FKSP hradit i vybavení, které jeho zaměstnanci nezbytně potřebují k bezpečnému výkonu práce, což je však jeho povinností dle § 224 odst. 1 zákoníku práce, nikoli zvláštním dobrodiním ve vztahu k zaměstnancům.

Krajský soud proto označil „vybavení ke zlepšení pracovních podmínek“ za určitý nadstandard oproti „povinnému vybavení“, které představuje nezbytný standard pro výkon určitého zaměstnání, tj. bez něhož zaměstnanci nemohou vykonávat své pracovní úkoly. O zlepšení tak půjde tehdy, pokud se bude jednat o zdokonalení, novotu, modernizaci či určitý pokrok v pracovních podmínkách v porovnání se stávajícím stavem, jež zaměstnancům

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2024 zrušena zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

ulehčí, zpříjemní nebo zefektivní pracovní podmínky (samotný výkon práce), to však pouze nad rámec vybavení, které je s danou pracovní pozicí neodmyslitelně spojeno. Koupě kvalitativně či kvantitativně vylepšených verzí stávajícího povinného vybavení neopravňuje k čerpání prostředků z FKSP na jejich pořízení. Ačkoli se jedná obecně vzato o vylepšení pracovních podmínek, nejde o zlepšení nad rámec povinného vybavení. Modernizace povinného vybavení nic nemění na jeho povaze. Zaměstnavatel má obecnou povinnost zajistit, aby povinné vybavení odpovídalo aktuálním normám a standardům, což přirozeně zahrnuje i jeho postupnou modernizaci.

Krajský soud poukázal na to, že žalobkyně provozuje zdravotnické zařízení. Z povahy věci tedy zaměstnává rozličnou skupinu osob, např. zdravotnický personál, výzkumný personál, administrativní pracovníky a další pomocný personál. U každé jednotlivé položky nákupu je proto nutné zkoumat, zda je její pořízení pro výkon konkrétní práce nezbytné, anebo zda její pořízení zlepšuje pracovní podmínky, aniž by bylo zcela nezbytné. Krajský soud konstatoval, že kvalitativní a kvantitativní změna stávajícího vybavení nic nezměnila na tom, že se stále jednalo o povinné vybavení.

Krajský soud uvedl, že podle § 5 vyhlášky o FKSP lze z FKSP pořídit hmotný majetek, který bude sloužit kulturním a sociálním potřebám zaměstnanců. Naplnění těchto podmínek žalobkyně dovozovala při koupi switche a datových polí, kterou došlo k rozšíření pokrytí bezdrátového připojení mj. pro zaměstnance během přestávek v práci či mimo pracovní dobu; a nástěnnému projekčnímu plátnu spolu s projektorem, kterými mohou být zprostředkovány také prezentace z oblasti mimopracovního života zaměstnanců. Dle krajského soudu nebylo hlavním smyslem rozšíření bezdrátové sítě zpřístupnění připojení zaměstnancům mimo pracovní dobu, nýbrž zajištění efektivního provozu v rámci celého zdravotnického zařízení, a tedy zlepšení dostupnosti a stability síťového připojení pro plnění pracovních úkolů. Možnost využití bezdrátového připojení zaměstnanci mimo výkon práce je toliko sekundárním efektem, nikoli účelem, pro který bylo rozšíření bezdrátového připojení zřizováno. Shodně krajský soud nahlížel na nástěnné projekční plátno a projektor, které tvoří technické zázemí pro povinná školení a odborné prezentace související s výkonem práce. Jejich případné využití k mimopracovním aktivitám tak může být nanejvýš okrajové, což nemění jejich charakter coby prostředků primárně sloužících k zajištění pracovních úkonů. Žádnou z těchto položek nebylo možné dle krajského soudu pod citované ustanovení podřadit, neboť jejich převažující účel nesměřuje k naplňování kulturních a sociálních potřeb zaměstnanců, nýbrž k zajištění provozních a pracovních potřeb žalobkyně.

Krajský soud konstatoval, že argument v pochybnostech mírněji (*in dubio mitius*) se uplatňuje v trestním právu. Povinnost vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky není trestní sankcí, ale správním opatřením sloužícím k navrácení neoprávněně využitých finančních prostředků zpět do státního rozpočtu. Výklad rozhodného práva navíc nebyl sporný.

Krajský soud uzavřel, že kvalitativní a kvantitativní vylepšení stávajícího majetku nemění jeho povahu povinného vybavení. V situaci, kdy sama žalobkyně nerozporovala nezbytnost pořízeného majetku pro bezpečný výkon práce, byť měla za to, že postačoval v původní kvalitě či kvantitě, nebylo zapotřebí, aby se žalovaný dále vyjadřoval k (ne)zbytnosti každého nákupu pro bezpečný výkon práce.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítala mimo jiné, že z odůvodnění napadeného rozsudku nebylo zřejmé, proč využití majetku k zajištění kulturních a sociálních potřeb ve smyslu § 5 vyhlášky o FKSP nesmí být sekundárním efektem pořízeného majetku, ani to, proč se jedná o sekundární efekt. Krajský soud se dle stěžovatelky dostatečně nevěnoval namítanému nenaplnění zásady volného hodnocení důkazů žalovaným. Nevypořádal žalobní námitku, že se žalovaný bez dalšího ztotožnil s prvostupňovým správním orgánem, a nevsvětlil, proč nebyly prostředky FKSP využity, byť jen částečně, za účelem stanoveným zákonem. Nezohlednil ani argumentaci stěžovatelky, že pořízení myčky zlepšilo pracovní podmínky stravujících se zaměstnanců.

Stěžovatelka namítala, že pojem „nad povinné vybavení“ se váže pouze k pracovním oděvům a obuvi, nikoli ke zlepšení pracovních podmínek, neboť tento výklad odpovídá větné stavbě § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP. Prostředky z FKSP lze tedy využít k obstarání „vybavení ke zlepšení pracovních podmínek“. Jde o neurčitý právní pojem, který činí v praxi výkladové potíže. Rozsah využití FKSP by měl být poměrně široký (extenzivní výklad), krajský soud však vyložil § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP velice striktně. Odvod za porušení rozpočtové kázně je

daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu ve spojení s § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel. Pokud daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo mezery v zákoně umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, pak je nutné použít ten z nich, který je vůči daňovému subjektu nejmírnější (rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, a ze dne 24. 6. 2020, čj. 4 Afs 89/2020-44, č. 4057/2020 Sb. NSS). Koupení nové myčky nepředstavovalo zajištění nezbytných potřeb zaměstnavatele, protože mohl být zachován původní stav. Stravující se zaměstnanci by ručně odstraňovali zbytky jídla z talířů a třídili sami použité nádoby do určených košů. Nákupem myčky došlo ke zlepšení pracovních podmínek jak stravujících se zaměstnanců, tak i zaměstnanců stravovacího provozu. Obdobně lze argumentovat u ostatních kategorií pořízeného majetku, např. multifunkčních tiskáren, které jsou kvalitnější, obsahují nové funkce a zaměstnanci je mají přímo v kanceláři. Při posuzování, zda vybavení zlepšilo pracovní podmínky, by se také mělo přihlížet k tomu, jak jej vnímají zaměstnanci. Krajský soud vůbec nezohlednil zvláštnosti různých kategorií pořízeného majetku a omezil se na pouhé zobecnění. Ke každé kategorii majetku je však nutné přistupovat zvlášť. Závěr o neoprávněnosti čerpání prostředků nelze zobecnit na veškerý majetek bez ohledu na související okolnosti.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s výkladem § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP provedeným krajským soudem. Nejde o nejasné pravidlo, které by bylo nutné v pochybnostech vyložit mírněji. Myčka nádobí je povinným vybavením, protože se ve stravovacím zařízení nádoby umývat musí. Místní šetření v objektu stravovacího provozu stěžovatelky dne 21. 6. 2023 potvrdilo, že se jednalo o běžné vybavení. Kvalita a kvantita pořízeného vybavení nic nezměnila na jeho povaze, stále šlo o povinné vybavení.

Krajský soud dle žalovaného vysvětlil, proč byl nerozhodný sekundární efekt pořízeného majetku. Stěžovatelka pouze obecně namítala nedostatečné vypořádání námítky týkající se porušení zásady volného hodnocení důkazů. O skutkovém stavu však nebylo pochyb, sama stěžovatelka vytyčila jako spornou otázku výklad práva. Krajský soud evidentně přijal výstupy dokazování za správné.

Žalovaný uzavřel, že odvod ve výši 100 % celkových vynaložených nákladů je proporcionální, neboť stěžovatelka nepoužila prostředky k účelu, který stanoví § 60 zákona o rozpočtových pravidlech.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [22] Pokud jde o námítky nesprávného právního hodnocení, pak stěžovatelka namítala, že se sousloví „nad povinné vybavení“ v § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP váže pouze k pracovním oděvům a obuvi, nikoli ke zlepšení pracovních podmínek. Prostředky z FKSP lze tedy využít k obstarání „vybavení ke zlepšení pracovních podmínek“, což je neurčitý právní pojem, který je nutné vykládat široce. Závěr o neoprávněnosti čerpání prostředků z FKSP nelze zobecnit na všechny kategorie majetku. Nezbytnost vybavení se odvíjí od jeho kvality a kvantity.

[23] Podle § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech je fond kulturních a sociálních potřeb *tvořen k zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb a je určen zaměstnancům v pracovním poměru k zaměstnavateli, státním zaměstnancům podle zákona o státní službě, příslušníkům ve služebním poměru, soudcům, žákům středních odborných učilišť a učilišť, důchodcům, kteří při prvním odchodu do starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně pracovali u zaměstnavatele, případně rodinným příslušníkům zaměstnanců a jiným právnickým nebo fyzickým osobám.*

[24] Podle § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP *z fondu lze přispívat na vybavení ke zlepšení pracovních podmínek, na pracovní oděvy a obuv, a to nad povinné vybavení, na jednotné oblečení a na vybavení pro sportovní a zájmovou činnost, které je půjčováno zaměstnancům.*

[25] Podle § 224 odst. 1 zákoníku práce *zaměstnavatelé jsou povinni vytvářet zaměstnancům pracovní podmínky, které umožňují bezpečný výkon práce, a v souladu se zvláštními právními předpisy zajišťovat pro zaměstnance pracovnělékařské služby.*

[26] Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelka (státní příspěvková organizace) musela postupovat dle § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP, pokud chtěla prostředky z FKSP použít na pořízení nového vybavení. Spor spočívá

ve výkladu sousloví „*vybavení ke zlepšení pracovních podmínek*“. Dle žalovaného lze z FKSP uhradit pouze vybavení zlepšující pracovní podmínky, a to nad rámec povinného vybavení. Stěžovatelka má naproti tomu za to, že podmínka „*nad povinné vybavení*“ se týká pouze pracovních oděvů a obuvi.

[27] Prvotní úlohu při zjišťování obsahu právní normy hraje jazykový výklad, který vychází ze slovní zásoby českého jazyka a jeho gramatiky. Slouží k vymezení tří oblastí pojmu: jádra, neurčité části, a oblastí mimo rozsah pojmu. Výsledek jazykového výkladu je tedy významný pro další postup při interpretaci (Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 96-103). Internetová jazyková příručka Ústavu pro jazyk český v bodu 12.1 uvádí, že výrazy „*a to*“ připojují k větě různé větné členy přinášející další informace (vysvětlující přístavek). V takovém případě píšeme před „*a to*“ čárku. Není však jasné, zda se přístavek vztahuje k celé předchozí části věty, nebo jen k bezprostředně předcházejícímu sdělení. Pokud by zákonodárce chtěl, aby se přístavek týkal pouze bezprostředně předcházejícího sdělení, dalo by se to však vyjádřit mnohem jednodušeji. Konkrétně mohl použít větnou skladbu „*na pracovní oděvy a obuv nad rámec povinného vybavení*“. To však neučinil. Pravděpodobnější je tedy jazykový výklad, že sousloví „*a to nad povinné vybavení*“ upřesňuje jak bezprostředně předcházející sousloví „*pracovní oděvy a obuv*“, tak „*vybavení ke zlepšení pracovních podmínek*“. Avšak nelze s jistotou vyloučit výkladovou variantu, že přístavek specifikuje pouze pracovní oděvy a obuv. Oba jazykové výklady jsou tudíž myslitelné, byť jeden je méně obvyklý. Obsah právní normy však není vyčerpán jazykovým významem slov. Při interpretaci nelze opomenout hodnotové pozadí právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 426/09, č. 134/2009 Sb. ÚS). Je tedy otázkou, který jazykově možný výklad nejlépe odpovídá smyslu a účelu § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP. Nejvyšší správní soud proto přikročil k teleologickému výkladu.

[28] Nejdůležitější částí teleologického výkladu je zjištění účelu právní normy. Ustanovení § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP toliko provádělo, až do zrušení vyhlášky o FKSP ke dni 1. 1. 2024 zákonem č. 349/2023 Sb., stále platný a účinný § 60 *in fine* rozpočtových pravidel, který stanoví, že smyslem a účelem FKSP je zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb určitých osob, mj. zaměstnanců. „*Další potřeby*“ uvedené v § 60 citovaného zákona je nutné vykládat v souladu s pravidlem *eiusdem generis*, které znamená, že v demonstrativním výčtu výslovně neuvedené položky musí významově odpovídat položkám výslovně uvedeným (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS, body 53 a 55; a rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83, bod 23). „*Dalšími potřebami*“ je proto třeba rozumět potřeby obdobné potřebám sociálním a kulturním, např. sportovní, zdravotní a jiné potřeby. FKSP tedy podle § 60 *in fine* rozpočtových pravidel slouží k zajištění určitého nadstandardu péče zaměstnavatele o jeho zaměstnance; nikoli k tomu, aby z něj zaměstnavatel pořizoval vybavení, které zaměstnanci slouží primárně k výkonu jeho práce. Takové vybavení hradí zaměstnavatel z vlastních prostředků ve smyslu § 224 odst. 1 zákoníku práce a jeho okruh se liší s ohledem na konkrétní pracovní zařízení zaměstnance. Odborná literatura v případě běžné kancelářské práce uvádí, že půjde např. o počítače, tiskárny, stoly, židle, skříňky na osobní věci zaměstnanců (Morávek, Z.; Krausová, P. *Vyhláška o fondu kulturních a sociálních potřeb č. 114/2002 Sb. Komentář*. Wolters Kluwer).

[29] S ohledem na výše popsáný účel FKSP je tedy nutné § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP, která pouze prováděla § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech, vyložit tak, že z FKSP lze uhradit pouze vybavení, které nad rámec povinného vybavení zlepšuje pracovní podmínky (nadstandardní vybavení). Nepostačuje tudíž to, že zakoupené vybavení zaměstnancům zlepšilo pracovní podmínky (urychlilo, zefektivnilo, zpříjemnilo výkon práce); musí se tak stát nad rámec povinného vybavení, které se obvykle využívá k výkonu dané práce. Výklad zastávaný stěžovatelkou odporuje účelu FKSP, neboť vede k absurdnímu závěru. Z FKSP by totiž šlo hradit jakékoli vybavení, které zlepšuje pracovní podmínky. V takovém případě by šlo zpravidla o veškerý nový majetek, protože nové vybavení bude ze své podstaty povětšinou představovat zlepšení stávajícího stavu (neopotřebovanost, vyšší výkonnost, více funkcí, zjednodušení činnosti atd.). Nebyl by brán zřetel na to, že z pořízení modernějšího vybavení bude mít obvykle prospěch v nemalé míře zaměstnavatel (kvalitněji a efektivněji odvedená práce), nikoli zcela nebo alespoň převážně zaměstnanec, jak požaduje účel FKSP. Postupná modernizace povinného vybavení, ať kvalitativní či kvantitativní, však zásadně nic nemění na jeho povaze; stále se jedná o vybavení, které slouží k výkonu určité práce. Zaměstnavatel je povinen na svůj náklad udržovat povinné vybavení ve stavu, který odpovídá stávajícím normám a standardům, tj. po určitém čase jej vyměnit za novější. Jinak by zaměstnavatel stačil

pořídít jednou povinné vybavení a jakoukoli jeho budoucí výměnu by mohl hradit z FKSP s argumentem, že tím zlepšuje pracovní podmínky.

[30] Nadstandardní bude typicky vybavení, které slouží výlučně či alespoň převážně ke zlepšení pracovního prostředí zaměstnance, aniž by bylo bezprostředně spojené s výkonem jeho práce, např. vybavení kuchyňky (mikrovlnná trouba, rychlovarná konvice, automat na kávu, sklenice, příbory atp.), pokojové rostliny, pohovka pro odpočinek, stolní fotbal, žaluzie sloužící primárně ke zpříjemnění práce (nikoli k jejímu zefektivnění) atp. Zaměstnavateli neplyne z tohoto vybavení žádný bezprostřední přínos, pokud jde o efektivitu a kvalitu zaměstnancem vykonávané práce.

[31] Argument v pochybnostech mírněji (*in dubio mitius*) se tedy neuplatní, protože výsledek jazykového a teleologického výkladu nepřipouští rovnocenné výkladové alternativy, z nichž by bylo nutné upřednostnit tu, která je pro stěžovatelku mírnější (rozsudky NSS čj. 2 Afs 24/2005-44 a čj. 4 Afs 89/2020-44, bod 40).

[32] K tomu je však třeba doplnit, že pořízené vybavení může naplňovat účel FKSP i částečně. Nadstandardním totiž může výjimečně být i povinné vybavení, nicméně pouze v rozsahu, v němž se jedná o prokazatelný nadstandard, jehož cílem je primárně zlepšení pohodlí zaměstnanců, nikoliv zvýšení efektivitu práce. Tím se nadstandard odlišuje od modernizace povinného vybavení, která slouží předně k zajištění vybavení v jakosti a množství nezbytných pro řádný výkon práce, například včetně naplnění hygienických limitů. To, co je prokazatelným nadstandardem, se v čase mění. Z nadstandardu se tedy postupem času a v důsledku vývoje vybavení může stát standard pro výkon určité práce. Proto lze za nadstandardní považovat jen takové povinné vybavení, které sice oproti původnímu vybavení také zpříjemňuje výkon práce, ale v okamžiku jeho pořízení není pro výkon určité práce běžné. Pokud např. k výkonu práce postačuje a je v dané době standardní obyčejná klávesnice či stůl, zaměstnavatel může, motivován péčí o pohodlí svých zaměstnanců při práci na počítači, pořídit ergonomickou klávesnici nebo ergonomický stůl, které budou dražší. Rozdíl v ceně oproti běžné klávesnici či stolu lze uhradit z FKSP, neboť vyšší jakost klávesnice a stolu slouží výhradně nebo alespoň ve významně převažující míře ke zpříjemnění práce na počítači, tzn. zlepšuje pracovní podmínky zaměstnance nad rámec povinného vybavení ve smyslu § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP.

[33] Pokud zaměstnavatel v této situaci důsledně odliší finanční prostředky z FKSP, použité na zaplacení navýšení ceny za prokazatelný nadstandard vybavení, od vlastních finančních prostředků sloužících k pořízení povinného vybavení, nedopustí se porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně půjde tehdy, pokud zaměstnavatel z FKSP uhradí celou cenu pořízeného vybavení, a nikoli jen její část odpovídající nadstandardu. Nicméně i v takovém případě bude nutné vyšší odvodu za porušení rozpočtové kázně stanovit v souladu se zásadou přiměřenosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, body 38 a 40) a zohlednit míru naplnění účelu FKSP.

[34] Krajský soud sice vyložil rozhodnou právní úpravu v souladu se smyslem a účelem FKSP dle § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech a dospěl ke správnému právnímu závěru, že „zlepšení pracovních podmínek“ představuje zdokonalení, novotu, modernizaci či určitý pokrok v porovnání se stávajícím stavem, jež zaměstnancům ulehčí, zpříjemní či zefektivní samotný výkon práce, avšak pouze nad rámec vybavení, které je s danou pozicí a plněním konkrétních pracovních úkolů neodmyslitelně spojeno. Nezohlednil však, že účel FKSP může částečně naplnit i povinné vybavení, byť jen v rozsahu, v němž se jedná o prokazatelný nadstandard, který má za cíl především zlepšit pohodlí zaměstnanců oproti standardně dostupnému vybavení. Jakoukoli kvalitativní nebo kvantitativní změnu povinného vybavení označil za modernizaci, kterou nelze vůbec hradit z FKSP, aniž se blíže zabýval tím, zda se nejedná částečně o nadstandardní vybavení, jak tvrdila stěžovatelka. Totožného pochybení se dopustil i žalovaný. Kasační námitka je proto důvodná.

[35] Není na Nejvyšším správním soudu, ani na krajském soudu, aby konkrétně posuzovaly, zda je některé stěžovatelkou pořízené vybavení ve shora uvedeném smyslu nadstandardní. Právní názor Nejvyššího správního soudu se v podstatné míře liší od právního názoru zastávaného krajským soudem i žalovaným, neboť připouští, že i povinné vybavení může být v určité míře nadstandardní. V souvislosti s tím bude nezbytné nově posoudit, zda stěžovatelka poříдила nadstandardní vybavení, a pokud ano, v jaké míře se jednalo o nadstandard (rozdíl mezi obvyklou cenou povinného vybavení a cenou téhož vybavení v nadstandardní variantě). Ačkoliv by se totiž

i v této situaci dopustila porušení rozpočtové kázně, neboť vybavení uhradila z FKSP v plném rozsahu, bylo by namísto se zabývat proporcionalitou odvodu, neboť část prostředků z FKSP by uhradila v souladu se zákonem. Takové posouzení nebude možné bez podstatného doplnění skutkových zjištění stran pořízeného majetku. Dokazování ve správním soudnictví však slouží toliko k zopakování nebo doplnění důkazů provedených správním orgánem, nikoli k nahrazení tohoto procesu (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Proto bude na žalovaném, aby stěžovatelce umožnil prokázat tvrzení o nadstandardní povaze pořízeného majetku a její míře, a podle výsledků dokazování případně snížil výši odvodu za porušení rozpočtové kázně.

4729

Kompetenční spory: výkon veřejného opatrovnictví; věcná příslušnost k přezkumu žádosti o nahlížení do spisu

k § 9 a části čtvrté správního řádu

k § 9 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

I. Veřejné opatrovnictví je nevrchnostenskou státní správou vykonávanou v přenesené působnosti. Zatímco o výkonu veřejného opatrovnictví ani o úkonech veřejného opatrovníka se nevede formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu a nejde ani o jinou činnost podle části čtvrté správního řádu, o žádosti o nahlížení do spisové dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví se správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu vede.

II. K vyřízení podnětu k přezkumnému řízení ve věci žádosti o nahlížení do spisové dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví je věcně příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí (§ 9 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2025, čj. Komp 3/2018-181)

Prejudikatura: č. 1675/2008 Sb. NSS, č. 3777/2018 Sb. NSS, č. 4178/2021 Sb. NSS a č. 4422/2023 Sb. NSS.

Věc: T. B. proti 1) Ministerstvu práce a sociálních věcí, 2) Ministerstvu spravedlnosti a 3) Ministerstvu vnitra, o určení příslušnosti mezi ústředními správními úřady.

Žalobce dne 13. 11. 2017 požádal Úřad městské části Praha 13 o nahlížení do spisu veřejného opatrovníka ve věci své matky. Úřad řízení usnesením přerušil a vyzval žalobce k doložení právního zájmu k nahlížení do spisové dokumentace. Proti usnesení podal žalobce dne 4. 12. 2017 odvolání.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 8. 1. 2018 odvolání proti usnesení o přerušení řízení zrušil a věc vrátil úřadu k novému projednání. Zavázal úřad, aby řízení o žádosti žalobce zastavil dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ve výroku mylně uvedl, že „odvolání se ruší“. Vadu napravil opravným rozhodnutím ze dne 5. 2. 2018 o opravě zřejmých nesprávností, kterým ve výroku rozhodnutí ze dne 8. 1. 2018 nahradil slovo „odvolání“ textem „napadené usnesení“.

Žalobce však již dne 23. 1. 2018 podal opravný prostředek proti rozhodnutí o odvolání, ve kterém namítl, že odvolání nelze žádným způsobem zrušit. Nahlížení do spisu požadoval v souladu s oprávněnými zájmy opatrovankyně, své matky. Domáhal se informace o tom, co může opatrovník synovi opatrovankyně sdělit, a co již nikoliv. Magistrát posoudil opravný prostředek jako podnět k přezkumnému řízení a postoupil jej Ministerstvu spravedlnosti.

Ministerstvo spravedlnosti odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem ze dne 10. 4. 2018 věc postoupilo Ministerstvu vnitra. Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že není nadřízeným správním orgánem magistrátu. Ústředním orgánem státní správy pro archivnictví a spisovou službu

je podle § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 2/1969 Sb. Ministerstvo vnitra. Věc se netýká agendy veřejného opatrovnictví, naopak rozhodný je výklad správního řádu. I pokud by věc spadala do agendy veřejného opatrovnictví, nejedná se o okruh působnosti Ministerstva spravedlnosti.

Ministerstvo vnitra rovněž odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem ze dne 24. 4. 2018 věc postoupilo Ministerstvu práce a sociálních věcí. Ministerstvo vnitra uvedlo, že pro určení nadřízeného orgánu je rozhodující, že se jedná o agendu veřejného opatrovnictví vykonávanou obcemi v přenesené působnosti, přičemž vláda usnesením ze dne 23. 11. 2016, č. 1021, k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, schválila návrh zákona, kterým svěčila tuto agendu Ministerstvu práce a sociálních věcí. Ministerstvo vnitra uvedlo, že závěr lze dovodit rovněž z § 9 zákona č. 2/1969 Sb., podle něž je Ministerstvo práce a sociálních věcí ústředním orgánem státní správy pro sociální péči, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky, jakož i z aktivit Ministerstva práce a sociálních věcí vyvíjených v oblasti veřejného opatrovnictví.

Ministerstvo práce a sociálních věcí také odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem ze dne 12. 6. 2018 věc vrátilo zpět Ministerstvu vnitra. Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že pro posouzení věci je rozhodný správní řád, jehož gestorem je Ministerstvo vnitra. Výkon činností práce sociálních pracovníků je odlišný od veřejného opatrovnictví, které proto nespadá do agendy Ministerstva práce a sociálních věcí. Kompetenci v oblasti veřejného opatrovnictví, jež je upravena v předpisech občanského práva, má Ministerstvo spravedlnosti.

Ministerstvo vnitra opětovně odmítlo svou pravomoc se zabývat podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem ze dne 19. 6. 2018 vrátilo spisovou dokumentaci magistrátu bez věcného vyřízení.

Žalobce poté podal kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu, ve které tvrdil, že mezi žalovanými vznikl záporný kompetenční spor. S odkazem na usnesení vlády č. 1021 uvedl, že agenda veřejného opatrovnictví náleží Ministerstvu práce a sociálních věcí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že nemá zákonné zmocnění k tomu, aby vedlo řízení týkající se veřejného opatrovnictví. Za nerozhodný považuje návrh zákona, který mu svěčuje působnost v oblasti veřejného opatrovnictví, jelikož jde jen o záměr uspořádání budoucích vztahů mezi ministerstvy v oblasti veřejného opatrovnictví. Zákonem zmocněním není § 9 zákona č. 2/1969 Sb. ani gesce Ministerstva práce a sociálních věcí nad zkouškou pro úředníky vykonávající agendu veřejného opatrovnictví dle vyhlášky Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, která byla s účinností od 1. 1. 2025 zrušena a nahrazena vyhláškou č. 413/2024 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti, zkoušce vstupního vzdělávání a náležitostech osvědčení o vzdělávání úředníků územních samosprávných celků. Dále uvedlo, že neprobíhá žádné správní řízení, ve kterém by kompetenční spor mohl vzniknout, a proto tu žádný spor není.

Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že žaloba není přípustná, protože ve věci nejde o kompetenční spor dle § 97 s. ř. s. Přezkumné řízení lze zahájit pouze z moci úřední, a v dané věci tak žádný orgán neučinil. Neprobíhalo tedy řízení, ve kterém by spor mohl vzniknout. Pokud by však Nejvyšší správní soud shledal žalobu přípustnou, zastává Ministerstvo spravedlnosti názor, že nemá pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení. S odkazem na usnesení vlády č. 1021 a vyhlášku č. 512/2002 Sb. považovalo za nejvhodnější, aby se věcí zabývalo Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Ministerstvo vnitra uvedlo, že pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení má Ministerstvo práce a sociálních věcí. Rozhodující je, že se věc týká agendy veřejného opatrovnictví, která je vykonávána v přenesené působnosti. Rovněž odkázalo na usnesení vlády č. 1021, návrh zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, a § 9 zákona č. 2/1969 Sb., z nichž dovozovalo pravomoc Ministerstva práce a sociálních věcí. Nejvyššímu správnímu soudu navrholo, aby rozhodl, že k vyřízení podnětu k provedení přezkumného řízení ve věci žádosti žalobce o nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem je příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Nejvyšší správní soud žalobu usnesením ze dne 6. 5. 2021, čj. Komp 3/2018-87, odmítl z důvodu neexistence kompetenčního sporu. Dospěl totiž k závěru, že veřejné opatrovnictví dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku,

je výkonem nevrchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto veřejnoprávní korporace v obdobném postavení jako jakákoliv osoba soukromého práva. Výkon funkce veřejného opatrovníka obcí proto není výkonem přenesené působnosti. Veřejné opatrovnictví není správním řízením dle § 9 správního řádu ani jinou činností správního orgánu, a proto se nevede ve věci spis v technicko-právním smyslu dle § 17 správního řádu. Ve věci tak nelze uplatnit ani § 38 odst. 2 správního řádu o nahlížení do správního spisu jinými osobami. Nelze o tom vést řízení ani vydat rozhodnutí. V takovém případě je užití institutu přezkumného řízení pojmově vyloučeno. Přezkumné řízení nemůže proběhnout ani jej nelze zahájit. Jestliže neexistuje řízení, a dokonce ani po právu nemůže být zahájeno (začít existovat), nevzniká tu už z povahy věci kompetenční spor dle § 97 odst. 1 s. ř. s.

Uvedené usnesení Nejvyššího správního soudu však k žalobcově ústavní stížnosti zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 19. 9. 2024, sp. zn. III. ÚS 1951/21. Ústavní soud předně s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu v kompetenčních sporech uvedl, že žalobce má právo na to, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, který správní orgán – pokud vůbec nějaký – je oprávněn se zabývat jeho podnětem a případně přezkumné řízení zahájit.

Ohledně věci samotné Ústavní soud předstřel, že přímo ústavní pořádek a ústavně zaručená práva, jakož i mezinárodní závazky České republiky, „zakládají pozitivní závazek státu zajistit osobám, jež nejsou schopny za sebe v plném rozsahu právně jednat, pomoc a podporu; nelze-li jejich situaci řešit jinak, může tato pomoc spočívat v ustanovení veřejného opatrovníka. Má-li stát závazek něco učinit, má k tomu zjevně i oprávnění (pravomoc a působnost). Nelze přijmout, že by stát mohl ignorovat situaci osob, které za sebe nemohou samostatně právně jednat.“ (body 44 a 45) Dále uvedl, že podle čl. 105 Ústavy může dojít k přenesení výkonu jakékoliv správy, která není samosprávou, tedy i té nevrchnostenské.

V obecné rovině je tak podle Ústavního soudu na zákonodárce, aby příslušnou metodou právní regulace upravit činnost veřejného opatrovníka či její jednotlivé aspekty. Od zvolené metody regulace se pak odvíjí posouzení, zda jde o úpravu veřejnoprávní, či soukromoprávní. Zákonodárce upravit opatrovnictví včetně veřejného opatrovnictví primárně v občanském zákoníku. Není pochyb o tom, že v tomto ohledu jde o úpravu soukromoprávní a nevrchnostenskou. Současně měl zákonodárce za to, že tato úprava veřejného opatrovnictví nepostihuje všechny jeho aspekty, a proto opakovaně v občanském zákoníku hovoří o veřejném opatrovníkovi *podle jiného zákona* (§ 468 a § 471 odst. 2 občanského zákoníku). Obecný předpis o veřejném opatrovnictví však nebyl dosud přijat. Úprava v občanském zákoníku tak počítá se zatím neexistujícím právním předpisem. V právní úpravě tímto vznikla prává mezera. Zákonodárce tuto mezeru zčásti vyplnil a výslovně stanovil, že výkon funkce veřejného opatrovníka je výkonem přenesené působnosti. Tato činnost obcí tak může podléhat kontrole ze strany správních orgánů, jakož i veřejného ochránce práv.

Nejvyšší správní soud však podle Ústavního soudu toto rozhodnutí zákonodárce nerespektoval. Domnívá-li se Nejvyšší správní soud, že navzdory tomu nemá nahlížení do spisu veřejného opatrovníka podléhat správnímu rozhodování, musí to opřít o dostatečné důvody. Skutečnost, že se nevede správní řízení o výkonu veřejného opatrovnictví a ani o úkonech veřejného opatrovníka, sama o sobě neznamená, že se správní řízení nemůže vést o nahlížení do dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví. Sám Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, čj. 4 As 110/2022-28, č. 4422/2023 Sb. NSS, ostatně dovedl, že orgán sociálně-právní ochrany dětí jako jejich veřejný opatrovník rozhoduje o právu nahlížet do spisové dokumentace ve správním řízení. To platí dokonce i při výkonu kolizního opatrovnictví podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, na základě rozhodnutí soudu v občanskoprávním řízení. Pojmově tedy není vyloučeno, aby se ve správním řízení rozhodovalo o nahlížení do spisu vedeného v souvislosti s veřejným opatrovnictvím.

Ústavní soud dále uvedl, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodu 28 usnesení ze dne 9. 12. 2014, čj. 4 As 26/2013-57, č. 3182/2015 Sb. NSS, nevyložil § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jako pouhou úpravu odměňování obcí za výkon veřejného opatrovnictví, jak učinil Nejvyšší správní soud v odmítavém usnesení. Naopak rozšířený senát výslovně uvedl, že zákonodárce touto úpravou vyřešil otázku, v jaké působnosti obce danou činnost vykonávají. Závěr rozšířeného senátu je relevantní i pro výklad shodně formulovaného § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Nejvyšší správní soud však závěry rozšířeného senátu vůbec nezohlednil.

Podle Ústavního soudu jsou proto závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž veřejné opatrovnictví není výkonem přenesené působnosti, zatíženy ústavně nepřijatelnou libovůlí a porušují právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). K těmto závěrům navíc Nejvyšší správní soud dospěl na základě výkladu § 149b odst. 3 zákona o obcích a § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze, který se od dřívějšího výkladu provedeného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 4 As 26/2013-57. Jelikož tuto otázku Nejvyšší správní soud v této věci nepředložil devítičlennému rozšířenému senátu k rozhodnutí, porušil též právo stěžovatele na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

Po zrušujícím nálezu Ústavního soudu se ke kompetenční žalobě opětovně vyjádřilo Ministerstvo spravedlnosti. Zopakovalo, že není gesčně příslušným správním úřadem v záležitostech veřejného opatrovnictví a není tak ani příslušným pro řešení podnětu žalobce. Nejvhodnějším ústředním správním úřadem v záležitostech veřejného opatrovnictví zletilých osob je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na tom panuje shoda mezi resorty. Ministerstvo spravedlnosti dále poukázalo na další legislativní vývoj, jenž však nebyl završen přijetím projednávané právní úpravy. V reakci na odůvodnění zrušujícího nálezu upozornilo, že postavení orgánu sociálně právní ochrany dětí jako kolizního opatrovníka nezletilého dítěte na jedné straně a veřejného opatrovníka dospělé osoby na straně druhé však není zcela shodné, byť se to tak z hlediska faktického postavení blízkých osob, které žádají obecní úřad zastupující jejich blízké v soukromoprávní záležitosti o nahlížení do spisu, může jevit. Rozdíl spočívá zejména v chybějící právní úpravě, která by upravovala nahlížení do spisové dokumentace veřejného opatrovníka. Je tedy otázkou, zda by i v tomto případě došlo k naplnění čtyř znaků potřebných pro případné přezkoumání aktu správního orgánu ve správním soudnictví. Ve zbytku vyjádření poukázalo na alternativní možnosti přístupu žalobce k informacím vážícím se k osobě opatrované matky.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že k vyřízení podnětu k přezkumnému řízení ve věci nahlížení do spisu veřejného opatrovníka je příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Z odůvodnění:

V.1 Splnění procesních podmínek řízení

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v dané věci jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou – mimo jiné – ústřední správní úřady navzájem. Podle zákona č. 2/1969 Sb. jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí (§ 1 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 1), Ministerstvo spravedlnosti (§ 1 bod 7 ve spojení s § 11 odst. 1) i Ministerstvo vnitra (§ 1 bod 8 ve spojení s § 12 odst. 1) ústředními orgány státní správy. Podmínka § 97 odst. 1 s. ř. s. je splněna.

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítanou neexistencí správního řízení, v němž by spor vznikl a z toho plynoucí neexistencí kompetenčního sporu. Přezkumné řízení, kterého chce žalobce dosáhnout, se zahajuje z moci úřední a zákon výslovně stanoví, že podnět účastníka není návrhem na zahájení řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pak plyne, že žalobce nemá veřejné subjektivní právo na to, aby bylo zahájeno přezkumné řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 86, a na něj navazující judikatura, např. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2024, čj. 2 As 125/2024-43, bod 16).

[27] V souladu se závěrem zrušujícího nálezu sp. zn. III. ÚS 1951/21 Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry své ustálené judikatury v kompetenčních sporech, podle níž je kompetenčním sporem ve smyslu § 97 s. ř. s., o němž rozhoduje Nejvyšší správní soud, i situace jako ta v projednávané věci, v níž několik ústředních orgánů státní správy popírá svoji pravomoc zabývat se podnětem k provedení (zahájení) přezkumného řízení a případně přezkumné řízení zahájit (rozsudek kompetenčního senátu NSS ze dne 26. 6. 2018, čj. Komp 2/2016-21, č. 3777/2018 Sb. NSS, body 18 a 19, a na něj navazující usnesení kompetenčního senátu NSS ze dne 15. 6. 2023, čj. Komp 1/2023-59, bod 9).

[28] Nejvyšší správní soud má proto pravomoc projednat a rozhodnout předložený záporný kompetenční spor.

V.2 Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu

[29] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že nemohl přihlídnout k usnesení vlády č. 1021 a jím schválenému návrhu zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, protože se nejedná o platné právní předpisy.

[30] Z předložené spisové dokumentace je zřejmé, že předmětem kompetenčního sporu je určení správního orgánu příslušného zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení ve věci žádosti žalobce o nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem, kterým je Městská část Praha 13.

[31] Nejvyšší správní soud je vázán právním názorem a závěry vyslovenými Ústavním soudem ve zrušujícím nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Při posouzení věci tedy vyšel z toho, že výkon funkce veřejného opatrovníka dle § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze (§ 149b odst. 3 zákona o obcích) je výkonem přenesené působnosti. Veřejné opatrovnictví je tedy (nevrchnostenskou) státní správou, jejíž výkon byl zákonem svěřen obci, respektive v Praze městské části jako veřejnoprávní korporaci, tj. právnické osobě (zde veřejného práva).

[32] Obec (v Praze městská část) při výkonu veřejného opatrovnictví, resp. funkce veřejného opatrovníka, vykonává (přenesenou) působnost v oblasti veřejné správy, a to správy nevrchnostenské. V tomto ohledu jde o jistý protimluv, neboť judikatura i odborná literatura vcelku jednotně chápe výkon působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu výlučně jako autoritativní postup správních orgánů vůči adresátům veřejné správy v podobě vrchnostenské veřejné správy spojené s realizací veřejné moci (usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS, či výše uvedený rozsudek NSS čj. 4 As 110/2022-28, body 18 a 19; § 1. In: Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 1, s. 3; Potěšil, L. § 1. In: Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 8.). Na výkon nevrchnostenské správy realizované prostředky jak soukromého, tak i veřejného práva tak správní řád přímo nedopadá (viz usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82). Nicméně, jak uvedl Ústavní soud ve zrušujícím nálezu s poukazem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 110/2022-28, samotná skutečnost, že se o výkonu veřejného opatrovnictví ani o úkonech veřejného opatrovníka nevede (formální) správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, přičemž nejde ani o jinou činnost dle části čtvrté správního řádu, neboť i ta se týká vrchnostenské veřejné správy, neznamená, že se správní řízení nemůže vést o nahlížení do dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví.

[33] Nejprve se však Nejvyšší správní soud vyjádří k tomu, proč podle něj nepřichází v úvahu, jako důvod, proč nelze o nahlížení do spisu rozhodovat ve správním řízení, široký výklad dohledové pravomoci opatrovnických soudů podle § 48 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „z. ř. s.“), nastíněný v bodu 67 zrušujícího nálezu. Je-li výkon veřejného opatrovnictví, respektive funkce veřejného opatrovníka, výkonem přenesené působnosti v oblasti veřejné správy, jde bez dalšího o činnost spadající do moci výkonné. Zasahuje-li moc výkonná do právní sféry jednotlivců, lze se zásadně obrátit na moc soudní, aby takový zásah přezkoumala (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 4 Ústavy). Působení veřejné správy je zásadně pod ochranou správních soudů. Má-li být působení veřejné správy pod ochranou jiných soudů, je třeba výslovného a jednoznačného zmocnění zákonodárce v mezích ústavních mantinelů. Takovým zmocněním je např. část pátá občanského soudního řádu upravující pravomoc soudů v občanském soudním řízení ve věcech vyplývajících ze vztahů soukromého práva, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem. Případně § 324a odst. 3 trestního řádu, jenž zavádí pravomoc trestních soudů k přezkumu rozhodnutí ředitele věznice, jako orgánu veřejné správy, o umístění odsouzeného do některého z oddělení věznice s ostrahou. Ve specifických případech poskytuje ochranu proti působení veřejné správy Ústavní soud. Jiným příkladem zmocnění je jistě též právě § 48 z. ř. s., podle nějž soud v občanském soudním řízení dohlíží, zda opatrovník plní řádně své povinnosti. K tomu může činit vhodná opatření. Toto stručné ustanovení lze považovat za jednoznačné přiznání pravomoci soudům v občanském soudním řízení k dohledu nad výkonem funkce (i veřejného) opatrovníka, který je právě v případě veřejného opatrovníka nevrchnostenskou veřejnou správou. Podle Nejvyššího správního soudu však uvedené ustanovení bez opory v samotném textu neumožňuje natolik široký výklad dohledové činnosti, jenž by vedl k založení pravomoci opatrovnických soudů k přezkumu procesu vyřizování žádostí o nahlížení do spisové dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví, o čemž se, jak uvedeno dále, vede dle Ústavního soudu správní řízení. Pravomoc orgánů veřejné moci by neměla

být založena soudním výkladem jdoucím za horizont textu právní úpravy, neboť by docházelo k nepřiměřené a nikoli nezbytné ingerenci moci soudní do moci zákonodárné, potažmo moci výkoné, pokud by o nahlížení do spisu rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení namísto orgánu veřejné správy. Nadto, podle § 48 odst. 1 z. ř. s. opatrovnický soud dohlíží, zda opatrovník plní řádně své povinnosti. Předmětem dohledu je tedy vztah mezi opatrovancem a opatrovníkem. Otázka nahlížení do spisové dokumentace opatrovníka třetí osobou se však tomuto předmětu dohledu opatrovnického soudu vymyká.

[34] V rozsudku čj. 4 As 110/2022-28 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i v případě výkonu nevrchnostenské správy v podobě kolizního, resp. obecněji veřejnoprávního opatrovnickství majícího primárně soukromoprávní rozměr (v případě veřejného opatrovnickství plynoucí ze samotné jeho úpravy v občanském zákoníku), je o žádosti o nahlížení do spisu vedeno správní řízení (ve smyslu § 9 správního řádu). Dospěl k tomu na základě splnění čtyř znaků: (i) napadené rozhodnutí (odvolací rozhodnutí Magistrátu města Brna o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno Bohunice) vydal správní orgán; (ii) při rozhodování o povolení nahlédnout do spisu bylo rozhodováno o právech a povinnostech žadatele; (iii) rozhodování se dělo v oblasti veřejné správy; a (iv) bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře žadatele jako adresáta veřejné správy.

[35] Ústavní soud v bodu 66 zrušujícího nálezu s odkazem na výše uvedené závěry rozsudku čj. 4 As 110/2022-28 tedy poukázal na to, že je nutné rozlišovat mezi samotným výkonem veřejnoprávního opatrovnickství na jedné straně a nahlížením do spisové dokumentace vedené o takovém výkonu opatrovnickství na straně druhé.

[36] Skutečnost, že Nejvyšší správní soud v posledně uvedeném rozsudku uvedené závěry učinil pro účely posouzení, zda takový postup podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, zatímco v projednávané věci jde o posouzení „toliko“ pro účely přezkumného řízení uvnitř veřejné správy, není v tomto ohledu rozhodná. Stejně tak není podstatné, že uvedené závěry Nejvyšší správní soud tehdy formuloval ve vztahu ke koliznímu opatrovnickství podle zákona o sociálně právní ochraně dětí, jež v § 55 obsahuje výslovnou úpravu vedení spisové dokumentace a nahlížení do ní. Jak výslovně uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 242/2024 Sb. [zvláštní část – k bodům 116 až 120 (§ 55)], jímž byl s účinností od 1. 1. 2025 změněn mimo jiné § 55 zákona o sociálně právní ochraně dětí, nahlížení do spisové dokumentace vedené podle tohoto zákona probíhalo a probíhá primárně v obecném režimu § 38 správního řádu, přičemž zákon o sociálně právní ochraně dětí upravuje toliko důvodné odchylky od obecní právní úpravy. Podle Nejvyššího správního soudu proto nelze tedy tvrdit, že zákon o sociálně právní ochraně dětí obsahuje samostatnou komplexní úpravu nahlížení do spisové dokumentace vedené podle tohoto zákona, jež je zcela nezávislá na obecné úpravě ve správním řádu, a bez níž by v režimu zákona o sociálně právní ochraně dětí nahlížení nebylo možné. Z rozsudku čj. 4 As 110/2022-28 i z uvedené důvodové zprávy plyne, že důvodem pro užití správního řádu pro vyřízení žádosti o nahlížení do spisové dokumentace je totiž již sama skutečnost, že se o této žádosti vede formální správní řízení.

[37] Z výše uvedeného shrnutí průběhu projednávané věci je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že tyto čtyři znaky byly v základní rovině splněny i nyní, a to již z důvodu podobnosti tehdy a nyní projednávané věci, neboť se obě týkaly rozhodování o nahlížení do spisové dokumentace vedené v souvislosti s výkonem veřejnoprávního opatrovnickství – tehdy kolizního, nyní veřejného. Magistrát i úřad jsou rovněž orgány územního samosprávného celku, a tedy správními orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu [resp. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Při rozhodování o žádosti žalobce rozhodovaly o konkrétním žalobcově právu na nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovnickem jeho matky. Rozhodování se dělo v oblasti veřejné správy a bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře žalobce. V daném případě tedy podle zákona mělo být vedeno správní řízení o žádosti žalobce o nahlížení do dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnickství. V tom případě musí mít žalobce možnost též podání podnětu k zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu. Zbývá tedy vyřešit otázku, který správní orgán je příslušný k vyřízení takového podnětu.

[38] Žalobce podal podnět k zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí magistrátu vydaného v přenesené působnosti. Podnět k zahájení přezkumného řízení by měl vyřídít orgán, který je příslušný vést přezkumné řízení. Jen ten je totiž díky své specializaci schopen správně posoudit podmínky pro zahájení přezkumného řízení. Ostatně, správní řád v § 42 rovněž upravuje postoupení podnětu příslušnému orgánu. Proto Nejvyšší

správní soud zkoumal, kdo – pokud vůbec někdo – je příslušný vést přezkumné řízení ve věci nahlížení do spisu veřejného opatrovníka.

[39] Přezkumné řízení vede dle § 95 správního řádu správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle správního řádu rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor (§ 178 odst. 1 správního řádu). Nadřízeným orgánem úřadu (městské části Praha 13), jako orgánu této městské části, v řízeních vedených v přenesené působnosti (tj. i ve věcech veřejného opatrovnictví – § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze; bod [31] výše) je magistrát [§ 81 odst. 3 písm. a) uvedeného zákona ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu; Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1408]. Pro účely přezkumu rozhodnutí vydaného magistrátem, jako orgánem hlavního města Prahy, ve správním řízení je nadřízeným orgánem magistrátu příslušné ministerstvo, do jehož působnosti náleží oblast přenesené působnosti hlavního města Prahy [§ 118 odst. 3 písm. b) zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu; Děvěřová, M. § 188 odst. 1 až 3. In: Děvěřová, M. a kol. *Zákon o hlavním městě Praze: Komentář*. Wolters Kluwer). Přezkumné řízení by tedy mělo vést věcně příslušné ministerstvo.

[40] K posouzení žádosti o nahlížení do jakékoli dokumentace je nutné znát dotčenou věcnou oblast. O takové žádosti proto rozhoduje orgán, který spis vede. V dalším stupni pak nadřízený správní orgán dle agendy, která je předmětem spisu. Podstatná je tedy materie, nikoliv vedení spisové služby.

[41] To znamená, že pro posouzení věci je zásadní věcná oblast, o níž jde, a nikoliv to, že žalobce žádal o nahlížení do spisu. Názor Ministerstva spravedlnosti obsažený v přípisu ze dne 10. 4. 2018, že rozhodné je vedení spisu dle správního řádu, respektive spisová služba, jejichž gestorem je Ministerstvo vnitra, je mylný. V opačném případě by totiž dle § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 2/1969 Sb. bylo ve všech věcech nahlížení do všech správních (i nesprávních) spisů vždy příslušné Ministerstvo vnitra. To je absurdní závěr, protože by Ministerstvo vnitra rozhodovalo o nahlížení do spisů, jejichž agendu nezná, a nemůže tedy ani posoudit právní zájem na nahlížení. Není proto možné relativně obecný § 12 odst. 1 písm. e), resp. odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb. (podle nichž je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy pro archivnictví a spisovou službu a dále plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, správního trestání, spisové služby a postupů podle kontrolního řádu) chápat jako kompetenční normu zakládající pravomoc Ministerstva vnitra rozhodovat o nahlížení do spisu v jakékoli oblasti veřejné správy.

[42] Nyní projednávaná věc se v rozhodných rysech odlišuje od věcí sp. zn. Komp 4/2010, Komp 2/2016 a Komp 3/2011. V těchto věcech Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ústředním správním orgánem ve věcech daní a poplatků (včetně poplatků za komunální odpad, za znečišťování ovzduší, jakož i nákladů správního řízení, při jehož správě se postupuje podle daňového řádu), tedy jakýmsi ústředním správcem daně, je podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. Ministerstvo financí; ledaže by zvláštní právní úprava (vůči zákonu č. 2/1969 Sb.) stanovila jinak. Tak tomu však v tehdy projednávaných věcech nebylo. Klíčová přitom byla úvaha, že nadřízeným orgánem je správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Takto specifická situace však v projednávané věci nenastala.

[43] Nyní projednávaná věc se rovněž liší od věci sp. zn. Komp 2/2021, v níž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že k projednání odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu o námitce podjatosti v řízení o přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícím se na více úsecích státní správy dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, je Ministerstvo vnitra. Je tomu tak nezávisle na oblasti veřejné správy, do níž spadá věc projednávaná ve „zdrojovém“ přestupkovém řízení, v němž svědek podal nepravdivou výpověď, čímž spáchal přestupek dle uvedeného ustanovení. V tehdejší věci byla rozhodující skutečnost, že řízení o přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícím se na více úsecích státní správy je samostatným řízením, které není závislé na primárním řízení, v němž došlo k podání nepravdivé výpovědi. Oproti tomu v nyní projednávané věci není žádné samostatné primární a samostatné sekundární správní řízení, nýbrž jen jedno správní řízení, jež je obsahově, odborně i personálně provázáno se samotným výkonem veřejného opatrovnictví.

[44] Věcně příslušným ministerstvem pro vedení přezkumného řízení ve věci nahlížení do opatrovnického spisu vedeného k výkonu veřejného opatrovnictví tedy bude ministerstvo, do jehož gesce věcně spadá veřejné opatrovnictví jako výkon přenesené nevchnostenské správy.

[45] Opatrovnictví v projednávané věci vykonává veřejnoprávní korporace, konkrétně obec. Soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Opatrovnictví je institutem soukromého práva, a to i v případě, že se jedná o tzv. veřejného opatrovníka. Dle § 471 odst. 2 občanského zákoníku je veřejný opatrovník ustanoven až subsidiárně v případě, že tu není žádná jiná vhodná osoba.

[46] Osoba neschopná obstarat své záležitosti nesmí zůstat bez ochrany. Tu v posledku, pokud tu není nikdo jiný, zajistí stát, který chrání zájmy a práva opatrovance, a jedná se tak z jeho strany o ochranu zájmů osoby a člověka jako takového (bod 44 zrušujícího nálezu). Z uvedeného popisu plyne, že jde o projev sociální politiky státu, která se vyznačuje ochranou funkcí, zejména vůči zranitelným osobám. Sociální politika je pak obecně agendou Ministerstva práce a sociálních věcí, jak plyne již z jeho názvu.

[47] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., které vymezuje působnost Ministerstva práce a sociálních věcí, veřejné opatrovnictví výslovně nezmiňuje. Podle tohoto ustanovení *Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci, kolektivní vyjednávání, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky.*

[48] Veřejné opatrovnictví je projevem pomoci a ochranné funkce státu (týká se osob, které potřebují zvláštní pomoc poskytovanou veřejným opatrovníkem), a proto je lze považovat za další otázku sociální politiky ve smyslu citovaného § 9 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.