

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4 / 2026 / XXIV. ROČNÍK / 30. 4. 2026

OBSAH

- 4736 Sociálně-právní ochrana dětí: tělesný trest použitý vůči dítěti jako nepřiměřený výchovný prostředek .156
- 4737 Soudy a soudci: poskytování informací o zadání testových otázek již proběhlého výběrového řízení161
- 4738 Důchodové pojištění: odložený starobní důchod; zákonem stanovený důchodový věk172

Sociálně-právní ochrana dětí: tělesný trest použitý vůči dítěti jako nepřiměřený výchovný prostředek

k § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí

V souladu s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 10. 2017, *D. M. D. proti Rumunsku*, stížnost č. 23022/13, jsou nepřiměřeným výchovným prostředkem ve smyslu § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, všechny tělesné tresty použité proti dítěti, neboť zasahují do jeho lidské důstojnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2025, čj. 21 Ads 76/2025-29)

Prejudikatura: č. 461/2005 Sb. NSS, č. 2011/2010 Sb. NSS a č. 2446/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 282/1998 Sb., č. 211/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 310/05) a č. 201/2011 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2011/10); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996, *Cantoni proti Francii* (stížnost č. 17862/91); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 10. 2017, *D. M. D. proti Rumunsku* (stížnost č. 23022/13), ze dne 22. 3. 2018 (*Tlapak a ostatní proti Německu*, stížnost č. 11308/16), a ze dne 21. 5. 2019, *O. C. I. a ostatní proti Rumunsku* (stížnost č. 49450/17).

Věc: V. V. H. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský úřad Kyjov rozhodnutím ze dne 9. 5. 2023 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Tohoto přestupku se měla dopustit tím, že proti svému nezletilému synovi použila nepřiměřený výchovný prostředek, neboť minimálně v období od 1. 8. 2021 do 28. 2. 2022, v přesně nezjištěných časech, v rodinném domě, opakovaně, minimálně dvakrát týdně, trestala nezletilého tak, že ho bouchala vařečkou po zadku.

Za spáchání uvedeného přestupku bylo žalobkyni uloženo napomenutí dle § 35 písm. a) a § 45 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Současně jí byla uložena povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 8. 2023 zamítl odvolání žalobkyně. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 31. 3. 2025, čj. 32 A 21/2023-79, zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud uvedl, že žalobkyni bylo kladeno za vinu spáchání přestupku podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, který obsahuje neurčitý právní pojem *nepřiměřený výchovný prostředek*. Zákodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu. Dodal také, že podle § 884 odst. 2 občanského zákoníku ve znění účinném do 31. 12. 2025 lze výchovné prostředky použít pouze v míře, která je přiměřená okolnostem, neohrožuje zdraví dítěte ani jeho rozvoj a *nedotýká se lidské důstojnosti dítěte*. V „argumentační rovině“ správní orgány přihlížely také k Úmluvě o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) a dalším zdrojům mezinárodního práva.

Dále krajský soud odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, dle níž jakýkoliv fyzický trest dětí má vždy ponižující charakter, jedná se tedy o zásah do důstojnosti dítěte. Krajský soud citoval také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, čj. 8 Tdo 1206/2020, podle něhož oprávnění rodičů použít přiměřených výchovných prostředků jsou omezena tím, že se rodič *nesmí dotknout důstojnosti dítěte*, přičemž tělesným trestem je do důstojnosti dítěte zasaženo vždy.

Krajský soud připustil, že ve vnitrostátní právní úpravě není zákaz fyzického trestání nezletilých explicitně zakotven. Vnitrostátní úprava však výslovně uvádí, že rodič je oprávněn použít výchovné prostředky pouze v podobě a míře, která se nedotýká lidské důstojnosti dítěte. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (například z rozsudku ze dne 3. 10. 2017, *D. M. D. proti Rumunsku*, stížnost č. 23022/13) či Nejvyššího soudu (čj. 8 Tdo 1206/2020) pak vyplývá, že jakýkoliv tělesný trest má vždy ponižující charakter. Jedná se tedy o nepřipustný zásah do důstojnosti dítěte, který dle § 884 odst. 2 občanského zákoníku a čl. 10 odst. 1 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nelze akceptovat. Zákaz ponižujícího trestu je zakotven v čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“).

Podle krajského soudu není pravdou, že správní orgány „*vůbec neposuzovaly*“ přiměřenost výchovného prostředku, jak žalobkyně namítala v žalobě; je ale nutné rozlišit, v jaké rovině k posuzování přiměřenosti došlo. Krajský soud uvedl, že správní orgány konstatovaly, že se jednalo o tělesný trest zasahující do důstojnosti nezletilého, a proto šlo o nepřiměřený výchovný prostředek. V této rovině se správní orgány podle krajského soudu správně zabývaly přiměřeností výchovného prostředku. Krajský soud naproti tomu dodal, že správní orgány nemohly posuzovat již to, zda byla síla, intenzita a způsob provedení tělesného trestu přiměřená situaci, za které k němu žalobkyně přistupovala (tedy pokud nezletilý „*zlobil*“). Pokud by tak správní orgány učinily a pokusily by se přiměřenost tělesného trestu v tomto směru posuzovat, připustily by tím, že tělesné tresty mohou být za některých situací přiměřené. Tak tomu s ohledem na jejich ponižující charakter není. Zasažení do lidské důstojnosti nezletilého nemůže být přiměřeným výchovným prostředkem.

Nakonec krajský soud uvedl, že žalovaný dostatečně vypořádal námitky žalobkyně týkající se použitého nástroje při trestání a období, ve kterém mělo k trestání nezletilého docházet. Krajský soud souhlasil se žalovaným, že charakter nástroje použitého při trestání nezletilého nebyl určující. Nemělo význam, zda šlo o dřevěnou vařečku, jak uvedly správní orgány, či „*lebkou dřevěnou obracečku*“, jak tvrdila žalobkyně. Navíc podle krajského soudu je vařečka širší pojem, pod který může spadat i dřevěná obracečka. Pro odpovědnost žalobkyně za přestupek postačovalo zjištění, že vůči nezletilému používala tělesný trest.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Uvedla, že krajský soud na základě § 884 odst. 2 občanského zákoníku, čl. 10 odst. 1 Listiny a judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího soudu vyložil neurčitý právní pojem *nepřiměřený výchovný prostředek* tak, že pod jeho obsah spadá každý tělesný trest. Pomocí tohoto výkladu dovodil, že je skutková podstata přestupku podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně-právní ochraně dětí naplněna, je-li zjištěno, že byl vůči dítěti použit tělesný trest. Stěžovatelka se domnívala, že při výkladu uvedeného ustanovení krajský soud pochybil. Krajský soud podle stěžovatelky dospěl k nesprávnému závěru, že každý tělesný trest použitý vůči dítěti spadá pod neurčitý právní pojem *nepřiměřený výchovný prostředek*. Stěžovatelka naopak tvrdila, že do obsahu neurčitého právního pojmu *nepřiměřený výchovný prostředek* spadá jen tělesný trest použitý vůči dítěti, který je nepřiměřený.

Stěžovatelka odkázala na komentář k § 59 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (Rogalewiczová, R. § 59. In: Rogalewiczová, R.; Cilečková, K.; Kapitán, Z. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 651.), z něhož vyplývá, že tělesné trestání jako výchovný prostředek není výslovně zakázáno. Zmiňovala také judikaturu Nejvyššího správního soudu k problematice správního trestání. Podle rozsudku ze dne 12. 8. 2021, čj. 6 Afs 269/2019-48, skutkové podstaty deliktů (trestních i správních) nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, a rozšiřovat tak odpovědnost adresátů veřejné moci, je třeba zohlednit zásadu *in dubio pro libertate*. Z rozsudků ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 27. 6. 2023, čj. 8 As 3/2021-45, č. 4507/2023 Sb. NSS, pak vyplývá, že v případě, kdy právní úprava svojí nejednoznačností umožňuje několik možných výkladů a postupů, nelze při výkonu veřejné správy při respektování čl. 2 odst. 3 Ústavy aplikovat takový výklad, který jde k tíži jednotlivce (*in dubio mitius*).

Dále stěžovatelka uvedla, že si je vědoma § 109 odst. 5 s. ř. s., dle něhož ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Přesto odkazuje na zdroje, které se ve společenském diskurzu objevily v době od podání žaloby a jsou pro výklad neurčitého pojmu *nepřiměřený výchovný prostředek* významné. Jedná se například o aktualitu Ministerstva spravedlnosti ze dne 13. 6. 2024, z níž mimo jiné vyplývá: „*Evropský výbor pro sociální práva shledal, že v českém právním řádu není výslovně ani prostřednictvím jasné a přesné judikatury zakotvena nepřijatelnost všech forem tělesných trestů na dětech, které mohou ovlivnit jejich fyzickou integritu, důstojnost, rozvoj a duševní pohodu. Zákonná úprava tedy výslovně nezakazuje tělesné tresty z výchovných důvodů a postihuje jen takové, které dosáhnou zvláštního stupně závažnosti, čímž Česká republika porušuje článek 17 Evropské sociální charty.*“ Také na základě uvedeného se stěžovatelka domnívala, že § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně-právní ochraně dětí prostřednictvím neurčitého právního pojmu *nepřiměřený*

výchovný prostředek nepostihuje každý tělesný trest použitý vůči dítěti *per se*, ale jen tělesný trest použitý vůči dítěti, který v konkrétním případě dosáhne stupně nepřiměřenosti.

Krajský soud podle stěžovatelky pochybil v tom ohledu, že při existenci dvou odlišných, avšak srovnatelně relevantních výkladů § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, v rozporu se zásadou *in dubio mitius* nezvolil takový výklad, který by v co nejmenší možné míře zasáhl do základního práva stěžovatelky (v této souvislosti odkazuje na usnesení ÚS ze dne 19. 6. 2024, sp. zn. IV. ÚS 1880/23). Krajskému soudu stěžovatelka také vytkla, že neaplikoval test proporcionality, jímž by poměřil základní právo stěžovatelky, dle něhož není přestupku a trestu bez zákona, s veřejným zájmem státu na ochraně dětí. V rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa* krajský soud prosadil takový výklad neurčitěho právního pojmu *nepřiměřený výchovný prostředek*, jímž odpovědnost stěžovatelky rozšířil. Dále stěžovatelka namítala, že krajský soud rozhodl nepředvidatelně, jestliže zvolil takový výklad, který nekoresponduje s komentářovou literaturou, odborným diskursem zdůrazňujícím dosavadní absenci zákazu a postihu jakéhokoli fyzického trestání dětí ani diskusemi, které na uvedené téma zaznívají ve veřejném prostoru.

Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, že se správní orgány nemusely zabývat přiměřeností tělesného trestu. Je přesvědčena, že „*maximálně dvojnásobné uhození na zadek lehkou dřevěnou obrabečkou 1x až 2x týdně, v rozmezí dvou měsíců, za situace střídavé péče, kdy nezletilý byl se stěžovatelkou pouze každý sudý týden (k prokazování této skutečnosti v soudním řízení vizte níže), aplikované jako zcela krajní prostředek a v reakci na vulgární a brachiálně agresivní chování nezletilého*“ není nepřiměřeným výchovným prostředkem. Žalovaný byl povinen se ve svém rozhodnutí vypořádat s odvolacími námitkami stěžovatelky, které směřovaly k upřesnění toho, jaký nástroj, v jakém časovém období a za jakých situací stěžovatelka použila (§ 68 odst. 1 správního řádu), bez ohledu na to, že byly tyto námitky konkretizovány až v průběhu odvolacího řízení (§ 97 odst. 1 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky).

Podle stěžovatelky nebyl správný závěr krajského soudu, že se žalovaný dostatečně vypořádal s její odvolací námitkou, že tělesný výchovný prostředek používala jen v období dvou měsíců. Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem ani v tom, že žalobní námitka ohledně absentující *samovykonatelnosti* čl. 19 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte nebyla relevantní. Relevantní podle ní byla, neboť žalovaný i správní orgán prvního stupně dovodili přednostní aplikaci čl. 19 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Na základě předností aplikace Úmluvy o právech dítěte správní orgány shledaly odpovědnost stěžovatelky za přestupek podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně právní ochraně dětí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [34] Jádrem sporu je, zda stěžovatelka mohla být shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně právní ochraně dětí za tělesné trestání svého syna, aniž by byla posuzována intenzita tělesného trestání a okolnosti, za kterých stěžovatelka k uvedenému výchovnému prostředku přistupovala, a to za situace, kdy účinná vnitrostátní právní úprava zákaz tělesných trestů nezletilých výslovně neobsahuje.

[35] Stěžovatelka namítá, že pod neurčitý právní pojem *nepřiměřený výchovný prostředek* spadá jen takový tělesný trest použitý vůči dítěti, který je nepřiměřený s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Podle ní je tedy nesprávný závěr krajského soudu, dle něhož **každý tělesný trest** použitý vůči dítěti je *nepřiměřeným výchovným prostředkem*.

[36] Podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně právní ochraně dětí *fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že použije vůči dítěti nepřiměřený výchovný prostředek nebo omezení*.

[37] Podle § 857 odst. 2 občanského zákoníku *dokud se dítě nestane svéprávným, mají rodiče právo usměrňovat své dítě výchovnými opatřeními, jak to odpovídá jeho rozvíjejícím se schopnostem, včetně omezení sledujících ochranu morálky, zdraví a práv dítěte, jakož i práv jiných osob a veřejného pořádku. Dítě je povinno se těmito opatřeními podřídit*.

[38] Podle § 884 odst. 2 občanského zákoníku ve znění účinném do 31. 12. 2025 *výchovné prostředky lze použít pouze v podobě a míře, která je přiměřená okolnostem, neohrožuje zdraví dítěte ani jeho rozvoj a nedotýká se lidské důstojnosti dítěte.*

[39] Podle § 884 odst. 2 občanského zákoníku ve znění účinném od 1. 1. 2026 *výchovné prostředky lze použít pouze v podobě a míře, která je přiměřená okolnostem, neohrožuje zdraví dítěte ani jeho rozvoj a nedotýká se lidské důstojnosti dítěte. Platí, že lidské důstojnosti dítěte se dotýká tělesné trestání, působení duševního strádání nebo jiné ponižující opatření.*

[40] Podle čl. 7 odst. 1 Listiny *nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem. Podle odstavce 2 téhož článku Listiny nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.*

[41] Podle čl. 10 odst. 1 Listiny *každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.*

[42] Podle čl. 39 Listiny *jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*

[43] Je pravdou, že aktuálně účinná právní úprava *výslovně* nezakazuje tělesné tresty dětí. Jak bude vysvětleno níže, tato okolnost ovšem nevylučuje odpovědnost stěžovatelky za přestupek podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně právní ochraně dětí, kterého se dopustila tím, že opakovaně tělesně trestala svého nezletilého syna.

[44] Skutková podstata přestupku podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně právní ochraně dětí obsahuje neurčitý právní pojem *nepřiměřený výchovný prostředek*, s nímž se ze své podstaty pojí jeho obecnost a nezbytnost konkretizace v aplikační praxi. Tím zákonodárce vytváří prostor správním orgánům, aby zhodnotily, zda konkrétní jednání lze na základě individuální povahy jednotlivých případů podřadit pod skutkovou podstatu obsahující daný neurčitý právní pojem. Správnost podřazení určitého jednání pod neurčitý právní pojem je aplikací práva, a podléhá tedy soudnímu přezkumu (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 8. 2011, čj. 5 As 47/2011-77, nebo ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69).

[45] Z již zmiňovaného rozsudku ve věci *D. M. D. proti Rumunsku* (viz zejména body 50 a 51) vyplývá, že tělesné tresty vůči dětem nelze tolerovat a státy by se měly snažit je výslovně a komplexně zakázat zákonem i praxí. Respektování důstojnosti dětí nemůže být zajištěno, pokud by vnitrostátní soudy přijaly jakoukoli formu ospravedlnění špatného zacházení, včetně tělesných trestů, které je zakázané podle čl. 3 Úmluvy. Závěr, že tělesné tresty dětí nelze tolerovat, není ojedinělý a vyplývá také z pozdější judikatury Evropského soudu pro lidská práva (viz rozsudky ze dne 21. 5. 2019, *O. C. I. a ostatní proti Rumunsku*, stížnost č. 49450/17, nebo ze dne 22. 3. 2018, *Tlapak a ostatní proti Německu*, stížnost č. 11308/16).

[46] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05, č. 211/2006 Sb. ÚS, „*orgány veřejné moci [mají] obecnou povinnost přiblížit k interpretaci Evropské úmluvy prováděné ESLP [...] jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se týkají jiného členského státu Úmluvy, pokud tyto věci mají podle své povahy význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu*“. Závěry výše zmiňované judikatury Evropského soudu pro lidská práva ohledně nepřipustnosti tělesných trestů dětí je proto třeba zohlednit také při výkladu neurčitého právního pojmu *nepřiměřený výchovný prostředek*. Vyplývá z ní, že tělesné tresty vůči dětem, jako forma špatného zacházení, jsou v rozporu s čl. 3 Úmluvy a nelze je schvalovat, a to ani v situaci, kdy mají být použity z „*výchovných důvodů*“ (takto argumentovala stěžovatelka). Je jimi zasahováno do důstojnosti dětí (čl. 10 odst. 1 a čl. 7 odst. 2 Listiny) a jsou vždy ponižující. S ohledem na výše popsané závěry je nepochybné, že tělesné tresty dětí jsou ze své podstaty *nepřiměřeným výchovným prostředkem*.

[47] Není pravdou, že krajský soud v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa* upřednostnil extenzivní výklad neurčitého právního pojmu *nepřiměřený výchovný prostředek*, jímž odpovědnost stěžovatelky nepřipustně rozšířil. Pro naplnění ústavní zásady *nullum crimen sine lege certa* (která se uplatní i při správním trestání; viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS) není nutná předvídatelnost založená na absolutní a jednoduché jistotě možné sankce. Není proto vyloučeno, aby úprava přestupků obsahovala pojmy, k jejichž řádnému uchopení je nezbytná i netriviální interpretace (srov. náleží ÚS ze dne

28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10, č. 201/2011 Sb. ÚS). Současně platí, že **skutková podstata přestupku může být zpřesněna judikaturou, aniž by došlo k porušení čl. 39 Listiny** (srov. náleží ÚS ze dne 14. 10. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 6/98, č. 282/1998 Sb., nebo rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996, *Cantoni proti Francii*, stížnost č. 17862/91). Právě taková situace nastala v projednávané věci; nyní přijatý výklad neurčitého právního pojmu *neprůměřený výchovný prostředek* (vycházející zejména ze závěrů judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Listiny) ještě sám o sobě neznamená, že odpovědnost stěžovatelky za přestupek byla nepřítupně rozšířena. Skutkové podstaty přestupků obsahující neurčitý právní pojem již ze své podstaty často vyžadují netriviální interpretaci, mnohdy upřesněnou právě judikaturou [srov. např. neurčitý právní pojem *občanské soužití* obsažený v dříve účinném § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a jeho výklad v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, čj. 1 A 24/2010-22; č. 2446/2011 Sb. NSS]. Tato okolnost ovšem bez dalšího nevede k nepředvídatelnosti odpovědnosti za přestupek a možné sankce.

[48] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že se nabízely dva srovnatelné výklady toho, zda jsou tělesné tresty vůči dětem ze své podstaty nepřiměřeným výchovným prostředkem. Jak bylo vysvětleno výše, výklad, dle něhož tělesné tresty vůči dětem jsou ze své podstaty (tedy vždy, bez zkoumání intenzity trestání a okolností, kdy k nim je přístupováno) nepřiměřeným výchovným prostředkem, neboť je jimi zasahováno do důstojnosti dětí, je jediný souladný se závěry judikatury Evropského soudu pro lidská práva a čl. 7 odst. 2 a čl. 10 odst. 1 Listiny. Krajský soud by proto postupoval nezákonně, pokud by neurčitý právní pojem *neprůměřený výchovný prostředek* nevyložil v souladu se závěry judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[49] Je pravdou, že v odborné i laické veřejnosti se objevují názory, že současná právní úprava tělesné trestání dětí povoluje (jak stěžovatelka tvrdila v žalobě a v kasační stížnosti). Také aktualita Ministerstva spravedlnosti ze dne 13. 6. 2024 informuje, že „*Evropský výbor pro sociální práva shledal, že v českém právním řádu není výslovně ani prostřednictvím jasně a přesně judikatury zakotvena nepřijatelnost všech forem tělesných trestů na děti a že zákonem upravující výslovně nezakazuje tělesné tresty z výchovných důvodů a postihuje jen takové, které dosáhnou zvláštního stupně závažnosti*“. Tyto názory vycházejí z premisy (kterou zdůrazňuje také stěžovatelka), že občanský zákoník tělesné trestání dětí výslovně nezakazuje. Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil shora, tato okolnost není určující. Ve světle výše citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva tělesné tresty vůči dětem jako forma ponižujícího zacházení zasahují do důstojnosti dítěte, jsou tedy i v rozporu s čl. 7 odst. 2 Listiny, a tudíž jsou nepřítupně absolutně a bezvýjimečně (zákon je nemůže implicitně povolovat). Důsledkem toho je, že ačkoli teprve § 884 odst. 2 věta druhá občanského zákoníku ve znění účinném od 1. 1. 2026 pomocí nevyvratitelné domněnky *výslovně* zakotvuje nepřijatelnost tělesného trestání dětí, nejedná se *stricto sensu* o změnu dosavadní právní úpravy. Nová úprava je spíše jen upřesněním dosavadní právní úpravy pro dosažení jejího souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a také zohledněním mezinárodních závazků České republiky (vyplývajících zejména z Úmluvy o právech dítěte). Jinak řečeno, legislativní zakotvení nevyvratitelné domněnky v § 884 odst. 2 věty druhé občanského zákoníku ve znění účinném od 1. 1. 2026 má sloužit ke snadnější interpretaci neurčitého právního pojmu *neprůměřený výchovný prostředek*, než tomu je za aktuálně účinné právní úpravy; nejedná se však o nové právní pravidlo.

[50] Důvodná není ani námitka, dle níž měl krajský soud aplikovat test proporcionality, jímž by poměřil základní právo stěžovatelky, podle kterého není přestupku a trestu bez zákona, s veřejným zájmem státu na ochraně dětí. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, pouhá absence výslovného zákazu tělesného trestání dětí v občanském zákoníku nebrání odpovědnosti stěžovatelky za přestupek podle § 59 odst. 1 písm. h) zákona o sociálně právní ochraně dětí a nezasahuje do jejího práva garantovaného čl. 39 Listiny. S ohledem na to Nejvyšší správní soud neshledal možnou kolizi dvou protichůdných základních práv či ústavních hodnot. Proto krajský soud nebyl povinen provádět test proporcionality, jak mylně tvrdí stěžovatelka.

[51] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem a žalovaným, že všechny tělesné tresty použité proti dítěti jsou nepřiměřeným výchovným prostředkem, neboť je jimi zasahováno do lidské důstojnosti. Proto také dospěl krajský soud ke správnému závěru, že správní orgány se nemusely zabývat přiměřeností konkrétního tělesného trestu, tedy tím, jaký nástroj, v jakém časovém období a za jakých situací stěžovatelka k trestání nezletilého používala. Jinak řečeno, i pokud by bylo ve správním řízení prokázáno, že stěžovatelka syna trestala pouze „*lehkou dřevěnou obracečkou*“, fyzické trestání používala v situaci, kdy byl nezletilý vulgární a agresivní, a tělesné

ho trestala především v období dvou měsíců (nikoli během půl roku), i v takovém případě by vůči nezletilému použila tělesný trest, který je ze své podstaty nepřiměřeným výchovným prostředkem.

[52] *Obiter dictum* lze dodat, že okolnosti tělesného trestání dítěte by mohly být relevantní pouze z pohledu (ne)naplnění materiální stránky přestupku. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, „jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti“. Ke splnění materiálního znaku nedojde pouze tehdy, existují-li významné okolnosti, které snižují konkrétní společenskou škodlivost, že nedosahuje ani minimální hranice typové škodlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2015, čj. 3 As 92/2014-32). V posuzované věci ovšem pro úvahu ohledně nenaplnění materiální stránky přestupku nebyl prostor, protože stěžovatelka takovou námitku v kasační stížnosti nevznesla.

[53] Nakonec stěžovatelka argumentovala tím, že čl. 19 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte není *samovykonatelný*, není způsobilý *per se* zavazovat subjekty vnitrostátního práva a ukládat jim práva a povinnosti. Na odpovídající žalobní námitku správně reagoval krajský soud tak, že stěžovatelce není kladeno za vinu porušení Úmluvy o právech dítěte. To ovšem nebrání tomu, aby správní orgány přihlížely k Úmluvě o právech dítěte a k dalším zdrojům mezinárodního práva v argumentační rovině při výkladu neurčitěho právního pojmu *nepřiměřený výchovný prostředek* a při posouzení přiměřenosti stěžovatelkou použitého výchovného prostředku.

4737

Soudy a soudci: poskytování informací o zadání testových otázek již proběhlého výběrového řízení

k § 117 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (v textu jen „zákon o soudech a soudcích“)

k § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce, výběru předsedů soudů, a o změně vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném do 30. 6. 2023

Ustanovení § 117 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, zmocňující Ministerstvo spravedlnosti k vydání prováděcí vyhlášky k některým oblastem výběrového řízení na funkci soudce, nepředstavuje zákonný důvod pro odmítnutí poskytnout informací o zadání testových otázek písemné části takového již proběhlého výběrového řízení. Není tomu tak ani ve spojení s § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce a výběru předsedů soudů, ve znění účinném do 30. 6. 2023. Možnost omezit poskytnutí požadovaných informací totiž nelze podřadit pod žádnou z oblastí, které má podle § 117 odst. 3 uvedeného zákona upravit prováděcí vyhláška.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2026, čj. 8 As 72/2025-90)

Prejudikatura: č. 869/2006 Sb. NSS, č. 2099/2010 Sb. NSS, č. 2128/2010 Sb. NSS, č. 3155/2015 Sb. NSS a č. 3836/2019 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 206/1996 Sb., č. 231/2000 Sb., č. 410/2001 Sb., č. 512/2004 Sb., č. 69/2009 Sb., č. 66/2010 Sb., č. 123/2010 Sb., č. 77/2014 Sb., č. 259/2016 Sb. a č. 8/2017 Sb.

Věc: J. Z. proti Justiční akademii o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalované.

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval především otázkou, zda § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích obsahuje zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o informace o poskytnutí zadání již proběhlého písemného testu v rámci výběrového řízení na funkci soudce.

Žalobkyně požádala dne 12. 10. 2022 žalovanou o poskytnutí informací, konkrétně o zadání písemného testu v rámci výběrového řízení na funkci soudce ze dnů 3. a 20. 5. 2022 (test aplikace práva vyšší úrovně obtížnosti,

30 otázek). Žalovaná její žádost odmítla, poprvé rozhodnutím ze dne 25. 10. 2022. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, kterému Ministerstvo spravedlnosti rozhodnutím ze dne 22. 12. 2022 vyhovělo a rozhodnutí žalované zrušilo. Žalovaná žádost znovu odmítla rozhodnutím ze dne 27. 4. 2023. Ministerstvo spravedlnosti následně rozhodnutím ze dne 30. 6. 2023 rozhodnutí žalované opět zrušilo a vrátilo jí věc k novému projednání.

Žalovaná poté žádost (již potřetí) odmítla rozhodnutím ze dne 26. 7. 2023, a to s odkazem na zneužití práva žalobkyní. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobu, který ji odmítl jako nepřipustnou z důvodu nevyčerpání řádného opravného prostředku. Tento rozsudek krajského soudu následně ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2024, čj. 8 As 103/2024-52. Dospěl totiž k závěru, že žalobkyně mohla podat žalobu přímo proti rozhodnutí žalované.

Krajský soud proto rozhodoval znovu a výrokem I. rozsudku ze dne 5. 3. 2025, čj. 31 A 84/2023-103, rozhodnutí žalované zrušil. Dospěl k závěru, že neobstojí důvod, pro který žalovaná žalobkyni požadované informace odmítla poskytnout. Zneužití práva spatřovala v tom, že požadované informace byly v rozporu se smyslem a účelem zákona o soudech a soudcích, vyhlášky č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce, výběru předsedů soudů, ve znění účinném do 30. 6. 2023, a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 31. 12. 2022 (dále jen „informační zákon“). Účelem vyžádání informací byl podle žalované čistě osobní zájem žalobkyně. Podle krajského soudu však tyto úvahy nevedly k závěru o zneužívání práva na informace. O to by šlo tehdy, pokud by žadatel ve skutečnosti usiloval o něco jiného než o ony informace. Osobní zájem žadatele je však zcela standardním a také legitimním důvodem pro podání žádosti o informace. Tvrzený rozpor s jinými právními předpisy, respektive jejich smyslem a účelem, pak se zneužitím práva přímo nesoúvisí. Žalovaná může tvrdit, že tyto předpisy poskytnutí informací brání. Pak ale nejde o zneužití práva, nýbrž o zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Pokud tyto předpisy poskytnutí informací nebrání, pak není zřejmé, co by žalobkyně měla obházet.

Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalované, že by poskytnutím požadovaných informací žalobkyně dosáhla neodůvodněné výhody oproti ostatním účastníkům výběrového řízení. V případě, že by jí informace poskytnuty byly, mohly by být poskytnuty i ostatním účastníkům výběrových řízení, ať už na základě jejich vlastní žádosti, či na základě jejich seznámení s těmito informacemi, které povinný subjekt podle § 5 odst. 3 informačního zákona zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Dále se krajský soud v souvislosti s rozhodováním, zda má vydat informační příkaz, zabýval v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, *Oživení*, potenciálními důvody pro odmítnutí žádosti, pro které by nebylo možné nařídít poskytnutí informace podle § 16 odst. 5 informačního zákona (pozn. NSS: v nyní účinném znění informačního zákona se jedná o odst. 6 citovaného ustanovení). V první řadě by jí mohla být neveřejnost testových otázek stanovená v § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb. Dospěl však k závěru, že nikoliv, jelikož se jedná o ustanovení podzákoného právního předpisu. Proto nemůže být zvláštním důvodem pro odmítnutí informace stanovené zákonem, jak požaduje čl. 17 odst. 5 věta druhá Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Výrokem II. citovaného rozsudku proto žalované nařídil poskytnutí požadovaných informací.

Krajský soud přisvědčil žalované, že není vhodné, aby byly testové otázky (s výjimkou těch, které jsou již vyřazeny) poskytnuty veřejnosti, respektive budoucím uchazečům. Nevhodnost však sama o sobě není zákonným důvodem pro odmítnutí žádosti. Souhlasil se žalovanou také v tom, že tvorba testových otázek vyžaduje vysokou erudici autora, může být časově náročná, a tudíž pro žalovanou nákladnější. Je jisté obtížné produkovat otázky tak, aby mohla pro každý test existovat jedinečná sada. Přisvědčil také žalované, že smyslem právní úpravy výběru justičních kandidátů a kandidátů na funkci soudce je zajištění objektivního a transparentního výběru nejvhodnějších uchazečů a testové otázky musí prověřit jejich odborné a praktické znalosti, schopnost jejich aplikace či rychlost práce. Zároveň však uzavřel, že by ani s ohledem na popsané negativní důsledky poskytnutí informací nebyl účel testování zcela zmařen. Důsledkem je spíše jisté zatížení žalované, která bude zřejmě muset za účelem zachování smyslu testování vynaložit zvýšené náklady na tvorbu nových testových otázek. Tyto negativní důsledky by podle krajského soudu mohly být legitimním důvodem pro omezení práva na informace, musel by tak ale stanovit zákon.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost. V ní namítala, že krajský soud nesprávně posoudil institut zneužití práva na informace. Vybral jen jeho velmi úzké vymezení, které není příléhavé. Jde v podstatě o vymezení upravené v novém § 11a informačního zákona, který zneužití práva na informace spatřuje v postupu žadatele, jehož skutečným cílem je způsobit buďto nátlak na fyzickou osobu, jíž se požadované informace týkají, nebo nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. I z důvodové zprávy k této novelizaci vyplývá, že zakotvení zákazu zneužití práva přímo do informačního zákona nevylučuje jiný způsob zneužití práva, ale do zákona byly zakomponovány jen dva nejčastější důvody.

Z důvodové zprávy k novele zákona o soudech a soudcích je zřejmé, že smyslem nové právní úpravy bylo zavedení jednotného a transparentního systému výběru soudců, který by zaručil, aby se jimi stávali pouze nejvyšší uchazeči. Zákon o soudech a soudcích na základě ústavního zmocnění upravuje výběrové řízení na funkci soudce a stanoví, že jeho pravidla budou vymezena pomocí vyhlášky. Ta následně stanoví formu, obsah a pravidla výběrového řízení. Podle jejího § 28 odst. 3 jsou testové otázky neveřejné, ledaže je Justiční akademie vyřadila z užívání. Metodika k písemné části výběrového řízení na funkci soudce a k jejímu hodnocení (dále jen „metodika“) pak podrobněji upravuje zejména obsah, formu, průběh a hodnocení testu aplikace práva, a obsahuje také příklady testových otázek.

Stěžovatelka odmítla poskytnout požadované informace, neboť by tím v rozporu se smyslem a účelem zákona narušila písemnou část výběrového řízení. Poukázala na to, že všechny požadavky pro účast ve výběrovém řízení vyplývají z vyhlášky a metodiky, která také obsahuje příklady testových otázek. Žádost žalobkyně obchází smysl a účel právní úpravy, především pravidla stanovujícího neveřejnost testových otázek. Krajský soud však možnost zneužití práva spojil pouze se situací, kdy cílem žádosti o informaci je působit nátlak na fyzickou osobu nebo způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. Podle stěžovatelky takto úzce zneužití práva vykládat nelze a je třeba vždy přihlížet ke konkrétní situaci. Cílem žalobkyně je získat přístup k informacím – testovým otázkám testu aplikace práva. O nich právní předpis stanovuje, že jsou neveřejné, a to s ohledem na smysl a účel testu aplikace práva jako jednoho z předpokladů pro úspěšné absolvování výběrového řízení na funkci soudce. Prostřednictvím institutu práva na informace jsou tak obcházena pravidla písemné části výběrového řízení na funkci soudce, což je dle názoru stěžovatelky možno vyložit jako zneužití práva na informace.

Dále stěžovatelka namítala, že část argumentace napadeného rozsudku je nesrozumitelná. Nejde o to, že by žalobkyně mohla v testu získat více bodů než minulí účastníci výběrových řízení, jak uvedl krajský soud, ale o nerovné podmínky účastníků výběrových řízení minulých a budoucích, nerovné podmínky ve vztahu k těm, kteří se seznámí s poskytnutými informacemi, a k těm, kteří se s nimi neseznámí buď vůbec, nebo výrazně později. To vše by mohlo vést až ke zmaření smyslu testu aplikace práva.

Stěžovatelka dále uvedla, že i pokud by nebylo možné posoudit jednání žalobkyně jako zneužití práva na informace, je naplněn jiný důvod odmítnutí poskytnutí informací. Konkrétně důvod pro odmítnutí žádosti o informace pro rozpor s právními předpisy upravujícími výběrové řízení na funkci soudce, respektive s jejich smyslem a účelem. Zákon o soudech a soudcích předpokládá, že soudcem se může stát pouze ten, kdo úspěšně absolvuje písemnou část výběrového řízení podle vyhláškou stanovených pravidel. Krajský soud však uzavřel, že zákon o soudech a soudcích žádné konkrétní ustanovení k podmínkám písemné části výběrového řízení neobsahuje. Pouze bez bližšího vysvětlení odkázal na jeho § 117 odst. 3, který dle něj nelze považovat za zákonné zmocnění pro zakotvení důvodu odmítnutí informace, a že pravidlo v § 28 odst. 3 vyhlášky nemůže být ani nepřímo považováno za zákonné. S tím však stěžovatelka nesouhlasila, neboť zmocnění pro případné vyloučení poskytování informací ve vztahu k pravidlům výběrového řízení je obsaženo přímo v zákoně.

Stěžovatelka odkázala na závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2024, čj. 1 As 247/2023-25, *zkoušky zvláštní odborné způsobilosti*, podle něž je plně legitimní a v souladu se zájmem na zabezpečení řádného průběhu zkoušky, pokud uchazeč předem nezná konkrétní znění testu, ale musí prokázat komplexní přípravu. Soud v této věci vycházel z ustanovení zákona, které obsahuje výčet informací, které mají být úředníkovi podstupujícímu zkoušce zpřístupněny, a uzavřel, že nad zákonem stanovený rozsah nelze sdělit informace jiné, tedy ani testové otázky. V zákoně o soudech a soudcích je také upraveno, které informace mají být zpřístupněny účastníkům výběrového řízení na funkci soudce, a to v § 117 odst. 3, tedy informace ve vztahu k postupu a oznamování výběrového řízení, informace ve vztahu k náležitostem a způsobu podávání přihlášky, informace ve

vztahu k formě, obsahu a k pravidlům výběrového řízení a informace ke způsobu vyrozumění o výsledku výběrového řízení. Poskytnutí jiných informací je s ohledem na citovanou judikaturu možné odmítnout. Žádný právní předpis neupravuje povinnost zveřejnění testových otázek, naopak je právním předpisem výslovně stanovena jejich neveřejnost. Metodika obsahuje vzorové testové otázky. Je tak zřejmé, že jiné informace než tyto nemají být poskytnuty. Krajský soud však předloženou metodikou důkaz neprovedl, což odůvodnil tím, že se soud seznámil s testovými otázkami a není to tak třeba pro rozhodnutí ve věci. Stěžovatelka jí však prokazovala existenci a rozsah podrobných pravidel výběrového řízení, včetně vzorových testových otázek, a tedy rozsah informací, které jsou všem k dispozici. V tomto stěžovatelka spatřovala vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

V řízení před krajským soudem stěžovatelka odkázala i na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2024, čj. 14 A 43/2022-28, proti němuž zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost rozsudkem *zkoušky zvláštní odborné způsobilosti*. Namítala, že závěry v projednávané věci by s ním měly být shodné. Krajský soud se však touto její argumentací vůbec nezabýval a ani nevyšvětlil, proč postupoval jinak a proč jsou jeho závěry v rozporu s citovanými rozhodnutími. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti a překvapivosti.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že krajský soud nijak nezmnínil, které důvody pro odmítnutí žádosti zvažoval s ohledem na možnou aplikaci § 16 odst. 6 informačního zákona. Zaměřil se pouze na důvody, se kterými stěžovatelka spojovala tvrzené zneužití práva žalobkyní. Z rozsudku však není zřejmé, které tyto další potenciální důvody dole názoru krajského soudu jsou, a zda je soud zvažil a jakým způsobem.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud se zabýval otázkou zneužití práva zevrubně, a nikoliv jen zúženě s ohledem na důvody upravené v novelizovaném znění § 11a informačního zákona. Stěžovatelka opomenula restriktivní přístup při aplikaci zásady zákazu zneužití práva. Dovodila-li, že by k němu mělo docházet kvůli tvrzenému obcházení stanovených pravidel výběrového řízení na funkci soudce, nelze takové konstrukci přisvědčit. Krajský soud jasně vyložil, proč nemůže být tvrzené obcházení zákona o soudech a soudcích či vyhlášky č. 516/2021 Sb. považováno za zneužití práva na informace. Nijak nereagovala například na závěr krajského soudu, že zneužití práva představuje korektiv pro výjimečné situace a měl by být aplikován jako *ultima ratio* a že stěžovatelkou zmiňovaný rozpor s právními předpisy se zneužitím práva na informace nesouvisí.

Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením stěžovatelky, že krajský soud dostatečně neodůvodnil závěr, že odmítnutí žádosti o informace nelze opírat o žádný právní předpis. Krajský soud svůj závěr o chybějícím zákonném důvodu opřel o čl. 17 Listiny, přičemž dospěl k odůvodněnému závěru, že stanovit vyloučení z práva na informace může toliko moc zákonodárná ve formě zákona, a proto tak nemůže učinit moc výkonná pouhým podzákonným předpisem. Toto odůvodnění krajského soudu považuje žalobkyně za zcela vyčerpávající.

Argumentaci stěžovatelky, že stanoví-li zákon o soudech a soudcích, že pravidla výběrového řízení na funkci soudce budou stanovena vyhláškou, lze to považovat za zákonné zmocnění pro případné vyloučení poskytování informací ve vztahu k pravidlům výběrového řízení, považovala žalobkyně za neopodstatněnou. Zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o informace, vyplývající z ústavněprávního původu tohoto práva, nelze kreativním výkladem dovozovat z ponechání úpravy výběrových řízení na funkci soudce podzákonné právní úpravě, která teprve následně zakotvuje neveřejnost testových otázek.

Krajský soud ani nepopřel smysl institutu zneužití práva na informace. Negativní důsledky, které spatřovala žalovaná, spočívají pouze ve zvýšených nákladech na tvorbu nových otázek. Takový důvod však v informačním (ani jiném) zákoně není obsažen jako důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Ze samotné povahy práva na informace pak plyne, že tento důvod pro odmítnutí žádosti o informace nepostačuje. Jde-li o otázku možného zvýšení nákladů na tvorbu testových otázek, považovala žalobkyně za vhodné připomenout, že již zmiňovanou novelizací vyhlášky č. 516/2021 Sb. (prostřednictvím vyhlášky č. 206/2023 Sb.) byly sníženy náklady na přípravu testů, což plyne i z důvodové zprávy k této novele. Vzhledem k tomu nelze ani případné zvýšení nákladů na přípravu více testů považovat za nepřiměřené. Ani skutečnost, že stěžovatelka ve výběrových řízeních stále používá žalobkyni požadované otázky, nemůže být kladena k tíži žalobkyně. Tato okolnost navíc svědčí o důvodnosti námitek žalobkyně, že osoby, které se testu zúčastní a neuspějí, získávají díky opakovanému užívání testových otázek zásadní výhodu před ostatními. V průběhu psaní testu mají totiž možnost zjistit znění konkrétních otázek,

kteří si bezprostředně poté mohou písemně zaznamenat. Případný další pokus je tak pro ně snazší, neboť vědí, jak otázky konkrétně vypadají.

Žalobkyně dále zdůraznila že v případě rozsudků čj. 14 A 43/2022-28 a *zkoušky zvláštní odborné způsobilosti* nebylo důvodem odmítnutí žádosti o informace tvrzené zneužití práva, jako v nyní posuzované věci. Žalovaná proto tímto odkazem v kasační stížnosti nemůže zhojit nedostatky odůvodnění žalobou napadeného správního rozhodnutí. Shodně žalovaná nemohla jeho nedostatky zhojit ani ve vyjádření k žalobě, kde však odkaz ani na jedno z těchto rozhodnutí rovněž nebyl obsažen. Žalobkyně nadto zdůraznila odlišnosti obou případů.

Závěrem se žalobkyně vymezila vůči tvrzení stěžovatelky, že § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích uvádí, které informace mají být uchazečům poskytovány. Jedná se zcela evidentně toliko o zmocňovací ustanovení, které ponechává na podzákoném právním předpisu úpravu výběrového řízení, a to včetně detailnější úpravy písemných testů.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobkyně setrvala na názoru, že pokud soud dospěl k závěru, že nic nenavědčuje tomu, že by žalobkyně vykonávala své subjektivní právo k neodůvodněné újmě jiné osoby, měl se zabývat tím, co je takovou újmou. Již v rozhodnutí poukazovala na negativní důsledky, zvýšené finanční náklady a zatížení povinného subjektu. Nadto zopakovala, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že by poskytnutím informace nedošlo ke znevýhodnění dalších účastníků výběrových řízení.

Co se týče posouzení možných dalších důvodů pro odmítnutí žádosti o informace, zejména zvláštního důvodu odmítnutí pro rozpor s právními předpisy, žalobkyně uvedla, že stěžovatelka tuto argumentaci neuplatnila před krajským soudem. Stěžovatelka ji však uvedla už v bodě 20 napadeného rozhodnutí. Na rozsudek čj. 14 A 43/2022-28 upozorňovala stěžovatelka při ústním jednání, kterého se žalobkyně neúčastnila. Krajský soud se však k tomu vůbec nevyjádřil, byť skutkové okolnosti nebyly zásadně odlišné.

Žalobkyně v duplice uvedla, že bylo na stěžovatelce, aby ve svém rozhodnutí řádně odůvodnila, jakým způsobem měla žalobkyně vykonávat své subjektivní právo k újmě třetí osoby, a nikoliv přenášet odpovědnost za odůvodnění napadeného rozhodnutí na správní soudy.

K argumentaci stěžovatelky stran znevýhodnění ostatních účastníků výběrového řízení žalobkyně odkázala na zásadu, že práva patří bdělým. Za ně lze považovat ty, kteří si před absolvováním výběrového řízení dohledají dostupné informace. Má-li však stěžovatelka obavu, že by to uchazeči nedokázali, může ji eliminovat odkazem na informace zveřejněné dálkovým přístupem.

Zmíňovala-li stěžovatelka, že by zveřejněním otázek došlo ke zmaření účelu písemných testů, avšak zároveň uvedla, že by v případě poskytnutí informací byla nucena vytvořit otázky nové, jsou její tvrzení navzájem rozporná. Žalobkyně zopakovala, že nerovnost uchazečů je způsobena naopak tím, že stěžovatelka opakovaně používá stejné testové otázky, což zvyhodňuje neúspěšné uchazeče, kteří se v minulosti výběrových řízení účastnili.

Stěžovatelka při argumentaci nemožností poskytování zadání svých písemných testů zcela pominula skutečnost, že sama v minulosti tyto testy zveřejňovala. Lze také poukázat na to, že v případě zkoušek insolvenčních správců či testů při výběrových řízeních na státní zastupitelství bývají k žádostem dle informačního zákona zadání poskytována (na což ostatně žalobkyně poukázala již v replice k žalobě). Současně je žalobkyni známo, že k poskytování informací v podobě zadání testových otázek užívaných ve výběrových řízeních na funkci soudce dochází na žádosti dle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím i v případě dalších evropských zemí, k čemuž uvedla konkrétní příklady.

K odkazu stěžovatelky na rozsudky, které měla zmínit při ústním jednání u krajského soudu, žalobkyně uvedla, že nedostatky napadeného rozhodnutí nelze zhojit v řízení před soudem. Současně trvala na tom, že skutkové okolnosti obou případů byly zásadně odlišné. Důvod odmítnutí žádosti v rozsudku *zkoušky zvláštní odborné způsobilosti* byl a priori s ohledem na zákonné ustanovení, zatímco v nyní posuzovaném případě by muselo být dovozeno z podzákoného právního předpisu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.C K chybějícímu zákonnému zmocnění k odmítnutí informace

[47] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále tvrdí, že jednání žalobkyně je možné posoudit jako zneužití práva, a pokud ne, tak je naplněn zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o informace pro rozpor se smyslem a účelem právních předpisů upravujících výběrové řízení na funkci soudce. Nejvyšší správní soud se nejprve vyjádří ke druhému zmiňovanému okruhu kasačních námitek. Pokud by totiž existoval zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o informace, bylo by nadbytečné se zabývat tím, zda se nemohlo jednat o zneužití práva.

[48] Čl. 17 odst. 5 Listiny stanoví: *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

[49] Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) *ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*

[50] Podle § 60 odst. 3 zákona o soudech a soudcích je předpokladem pro ustanovení soudcem mimo jiné úspěšné absolvování výběrového řízení na funkci soudce.

[51] Podle § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích *postup a způsob oznamování termínu výběrového řízení, náležitosti a způsob podávání přihlášky, formu, obsah, pravidla a způsob vyrozumění o výsledku výběrového řízení stanoví ministerstvo vyhláškou.*

[52] Podle § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb. platilo, že *testové otázky jsou neveřejné, ledaže je Justiční akademie vyřadila z užívání.* (pozn. NSS: v aktuálně účinném znění je neveřejnost testových otázek upravena v § 28 odst. 4 téže vyhlášky)

[53] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zákon o soudech a soudcích neobsahuje žádné ustanovení, ze kterého by bylo možné dovodit neveřejnost testových otázek. K jeho § 117 odst. 3 krajský soud uzavřel, že ho nelze považovat za zákonné zmocnění pro zakotvení speciálního důvodu pro odmítnutí žádosti o informace v prováděcí vyhlášce.

[54] Podle stěžovatelky je uvedený závěr krajského soudu nedostatečně odůvodněný, a proto se k němu nemůže blíže vyjádřit. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí, jelikož krajský soud v témže bodě odůvodnění odkazuje na čl. 17 Listiny a dodává, že výslovně stanoví, že podmínky poskytování informací o činnosti správních orgánů stanoví zákon, a je to tedy výlučně moc zákonodárna, kdo je oprávněn vyluku z práva na informace stanovit. Proto tak nemůže učinit moc výkonná pouze podzákoným předpisem.

[55] Stěžovatelka má dále za to, že § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích přímo obsahuje zákonné zmocnění pro případné vyloučení poskytování informací ve vztahu k pravidlům výběrového řízení. K tomu odkázala na rozsudek *zkoušky zvláštní odborné způsobilosti*, vydaný ve věci týkající se typově obdobné žádosti o poskytnutí informace. V něm Nejvyšší správní soud vyšel z § 22 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, který obsahuje výčet informací, jež mají být uchazeči o odbornou zkoušku zpřístupněny, a uzavřel, že nad zákonem stanovený rozsah nelze jiné informace sdělit. Stěžovatelka dovozuje, že v § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích je také uvedeno, jaké informace mají být zpřístupněny účastníkům výběrového řízení. Tedy, že se jedná o informace ve vztahu k postupu a oznamování výběrového řízení, informace ve vztahu k náležitostem a způsobu podávání přihlášky, informace ve vztahu k formě, obsahu a k pravidlům výběrového řízení a informace ke způsobu vyrozumění o výsledku výběrového řízení. A že nad rámec těchto informací nelze uchazečům nic dalšího sdělit.

[56] Tato námitka však není důvodná. Ustanovení § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích představuje značně obecnou kompetenční normu. Rozhodně z ní nevyplývá, že by obsahovala taxativní výčet informací, které mají být poskytovány účastníkům výběrových řízení. Pokud jde o možné poskytování informací, hovoří pouze o „*oznamování termínu výběrového řízení*“ a „*způsobu vyrozumění o výsledku výběrového řízení*“. Z toho však nelze podle soudu dovodit, že zákonodárce měl na mysli, že jim nemají být poskytnuty žádné jiné. Ostatně stěžovatelka sama nad rámec výslovného zákonného textu připouští informování uchazečů o náležitostech

a způsobu podávání přihlášky a o formě, obsahu a pravidlech výběrového řízení. Obsah pravidel navíc může nepochybně zahrnovat i znění testových otázek, k čemuž se soud ještě vyjádří níže. Zákonné ustanovení tak samo o sobě nestanoví nic konkrétního ve smyslu shora citované judikatury ohledně předpokládaného omezení práva na informace. Neobsahuje žádný text, z něhož by vyplývala jasná vůle zákonodárce učinit určitý okruh informací neveřejným, nebo výslovně vyloučit testové otázky z režimu přístupu k informacím. Tím se odlišuje od § 22 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb., podle nějž *ministerstvo do 30 dnů ode dne doručení přihlášky a nejméně 15 dnů přede dnem konání zkoušky úředníkovi písemně sdělí den, místo a čas konání zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, soubor zkušebních otázek a seznam odborné literatury*. Toto ustanovení tedy uvádí konkrétní informace a podklady, které mají být uchazeči o zkoušku zvláštní odborné způsobilosti sděleny.

[57] S ohledem na to není důvodná ani navazující námitka, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti proto, že neprovedl důkaz metodikou, kterou chtěla stěžovatelka prokázat existenci a rozsah podrobných pravidel výběrového řízení, včetně vzorových otázek, a tedy rozsah informací, které jsou všem k dispozici a nad jejichž rámec nelze další informace poskytnout.

[58] Alternativně stěžovatelka namítá, že zákon o soudech a soudcích obsahuje dostatečné zákonné zmocnění pro omezení poskytování požadovaných informací proto, že výslovně stanoví, že pravidla výběrového řízení na funkci soudce budou stanovena vyhláškou, na což § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb. navazuje. Jinými slovy tedy namítá, že pokud zákon stanoví, že určité další podrobnosti stran řešení problematiky stanoví vyhláška, lze to považovat za dostačující zákonné zmocnění.

[59] Právo na informace o činnosti správních orgánů je jedním ze základních politických práv garantovaných ústavním pořádkem, jež je zakotveno v čl. 17 odst. 5 Listiny. Citované ustanovení je tzv. výhradou zákona, což znamená, že právo na informace může být za podmínek stanovených Listinou upraveno pouze zákonem. Ústavní soud k tomu setrvale judikuje, že nelze připustit, aby se určování rozsahu základních práv a svobod dostalo pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna (nálezy ÚS ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, č. 206/1996 Sb., či ze dne 22. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, č. 259/2016 Sb.). Zároveň však dodává, že ne vše musí být stanoveno přímo zákonem, neboť takový požadavek by „*zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy*“ (nález ÚS ze dne 20. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, č. 410/2001 Sb.). Stanovení podmínek, za kterých jsou státní orgány povinny poskytovat informace o své činnosti, vyhrazuje druhá věta čl. 17 odst. 5 Listiny pouze zákonu. V důsledku toho je vyloučeno, aby zákonodárce za tímto účelem zcela obecně zmocnil orgán moci výkonné k vydání podzákonného právního předpisu (srov. nález ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, č. 77/2014 Sb., *zrušení tzv. lázeňské vyhlášky*).

[60] Co se týče podzákonné normotvorby, pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona zakládá čl. 79 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že (mimo jiné) ministerstva mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněna. Tato norma v obecné rovině zakládá pravomoc vyjmenovaných orgánů moci výkonné k tvorbě sekundárních právních předpisů za podmínky, že je tato pravomoc konkretizována v zákoně ve vztahu k určité zákonem vymezené části výkonu státní moci (nález ÚS ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 19/16, č. 8/2017 Sb., *zrušení části tzv. úhradové vyhlášky*). Zákonné zmocnění musí s ohledem na požadavek předvídatelnosti práva co nejpřesněji definovat obsah, účel a rozsah úpravy provedené předvídanou vyhláškou a zajistit tak určitost zákonného zmocnění (nález ÚS ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, č. 231/2000 Sb., *zrušení vyhlášky o cenové regulaci nájemného z bytu*). Zákonodárce tímto způsobem na straně jedné (při respektování principu dělby moci) vytyčuje hranice ministerstvům pro jejich normotvorbu. Na straně druhé (při respektování principu určitosti a srozumitelnosti práva) odráží požadavek předvídatelnosti práva, jednak ve vztahu k ministerstvům, která potřebují jasně vědět, jaké podrobnosti má jimi vydaný podzákonný právní předpis upravit, ale i ve vztahu k potenciálním adresátům daného podzákonného právního předpisu. I pro ty musí být již ze samotného obsahu zákonného zmocnění seznatelné, v jakých případech a v jaké šíři je dané ministerstvo oprávněno přistoupit k jeho vydání (nález ÚS ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, č. 66/2010 Sb.).

[61] V minulosti Ústavní soud připustil takové zákonné zmocnění, ve kterém dal zákonodárce moci výkonné (i implicitně) více možností a ponechal na jejím výběru, kterou zvolí. Například v nálezu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, č. 69/2009 Sb., připustil možnost určit podzákonným právním předpisem, zda bude

nakládání s historickými elektrozařízeními zabezpečovat pluralitní, nebo pouze jeden kolektivní systém, pokud takovou možnost volby předpokládal zákon (bod 50 citovaného nálezu). Anebo jde jinými slovy o to, „*aby v případě, kdy má být podle zákona X, podzákoný předpis nestanovil, že má být Y, ale že má být X1, X2, X3.*“ (nálezu ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, č. 512/2004 Sb.).

[62] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích ve smyslu shora citované judikatury nepředpokládá omezení práva na informace ve vztahu k poskytnutí znění testových otázek týkajících se v minulosti proběhlého termínu výběrového řízení, ohledně kterých by vyhláška mohla stanovit neveřejnost testových otázek.

[63] Citované ustanovení mimo jiné ponechává k úpravě vyhláškou „*pravidla výběrového řízení*“. Lze si tedy představit, že pokud by žalobkyně požadované „*zadání písemného testu v rámci výběrového řízení na funkci soudce ze dnů 3. a 20. 5. 2022*“ bylo možné podřadit pod pravidla výběrového řízení, bylo by následně možné vyhláškou stanovit i podmínky jejich poskytnutí. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že poskytování zadání písemných testů již konaných výběrových řízení není součástí pravidel výběrového řízení. Pod těmi si lze představit toliko poskytnutí zadání písemných testů na termín výběrového řízení, který se dosud nekonal. V tomto ohledu by tedy zákonné zmocnění mohlo odpovídat omezení práva na informace obsaženému v § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb., podle kterého byly testové otázky neveřejné, pokud je stěžovatelka nevyřadila z užívání.

[64] Ve vztahu k poskytování otázek z již proběhlých termínů však zákonné zmocnění nelze považovat za dostatečné. Taková zadání nejde podřadit pod „*pravidla výběrového řízení*“. Ta zjevně mohou upravovat průběh samotného výběrového řízení, ale nikoliv otázku poskytování informací o již proběhlých výběrových řízeních, po jejich skončení. Možnost omezení poskytování těchto informací nelze podle soudu podřadit ani pod jiné otázky, které má podle § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích upravit prováděcí vyhláška. K odepření jejich poskytnutí tak chybí zákonný důvod. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb. je třeba ústavně konformním způsobem vyložit tak, že tam stanovená neveřejnost testových otázek se vztahuje pouze k těm otázkám, které budou součástí vyhlášeného výběrového řízení. Ustanovení § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích totiž ponechává vyhláše k úpravě pouze „*pravidla výběrového řízení*“. O informacích o proběhlých výběrových řízeních po jejich skončení nestanoví nic. Je pravda, že tehdy účinné znění vyhlášky použitím slov *testové otázky jsou neveřejné, ledaže je Justiční akademie vyřadila z užívání* zjevně naznačovalo, že se má vztahovat i k proběhlým výběrovým řízením, neboť jinak by nedávalo smysl stanovit výjimku pro otázky vyřazené z užívání. Jak však bylo uvedeno, takový výklad by nerespektoval rozsah zákonného zmocnění a byl by proto v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy i čl. 17 odst. 5 Listiny. Je proto třeba volit takový výklad, který bude v souladu s ústavním pořádkem, byť by jiné výkladové metody směřovaly případně k výsledku odlišnému. Pro to, aby vyhláška mohla případně omezit i rozsah informací o proběhlých výběrových řízeních, by bylo v souladu s judikaturou citovanou v bodě [61] nezbytné, aby zákon o soudech a soudcích například výslovně připouštěl, že ministerstvo může vyhláškou omezit rozsah poskytování testových otázek použitých pro výběrové řízení.

[65] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ustanovení vyhlášky o tom, že testové otázky jsou neveřejné, ledaže je stěžovatelka vyřadila z užívání, je nutno ústavně konformně a v souladu se zákonným zmocněním vyložit úžeji tím způsobem, že lze odmítnout pouze žádosti o informace požadující zadání testů dosud neproběhlých termínů výběrového řízení. To však nebyl případ projednávané věci. Testové otázky z již proběhlého termínu výběrového řízení nespádají do kategorie, jejíž úpravu předpokládá zákon prostřednictvím vyhlášky. Ustanovení § 117 odst. 3 zákona o soudech a soudcích tedy nepředstavuje dostatečné zákonné zmocnění pro možnost omezit v § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb. právo na přístup k informacím ke znění již použitých testových otázek. Nelze je proto považovat za zvláštní důvod pro odmítnutí informace ve smyslu rozsudku *Oživení*, jak správně konstatoval i krajský soud. Zároveň lze s ohledem na chybějící zákonný důvod pro odmítnutí informace přisvědčit též závěru krajského soudu, že v tomto směru nelze klást k tíži účastníků výběrového řízení to, že stěžovatelka používá testové otázky na různé termíny opakovaně.

[66] Dále stěžovatelka odkazuje na závěry rozsudku *zkoušky zvláštní odborné způsobilosti*, že je zcela legitimní a v souladu se zájmem na zabezpečení řádného průběhu zkoušky, pokud uchazeč předem nezna konkrétní znění testu, ale musí prokázat komplexní přípravu. Avšak opomíjí tu zásadní odlišnost, a to právě to, že Nejvyšší správní soud v citované věci dovedl výjimku z práva na informace na základě důvodu obsaženého přímo v zákoně

č. 312/2002 Sb. To však není případ projednávané věci. Stěžovatelce lze přisvědčit, že i v případě otázek z již proběhlých termínů výběrového řízení je do jisté míry dán zájem na zachování smyslu ověřování znalostí účastníků odborných zkoušek. A to i při vědomí potřeby vyvažovat mezi dvěma různými zájmy, která je však primárně na zákonodárci, a odlišností v případě žádosti o poskytnutí testových otázek teprve připravovaných, resp. určených pro dosud neproběhlé termíny výběrového řízení (viz bod [75] níže). Ve zbytku však nelze závěry citovaného rozsudku na projednávanou věc aplikovat kvůli shora uvedeným odlišnostem. S ohledem na to není důvodná ani dílčí kasační námitka, že pokud krajský soud nepostupoval v souladu s judikaturou, která na věc dle názoru stěžovatelky dopadala, bylo jeho rozhodnutí překvapivé.

[67] Pro dokreslení Nejvyšší správní soud dodává, že ani z jiných právních předpisů upravujících odborné zkoušky nelze dovodit, že by bylo obecně akceptovaným pravidlem, že by testové otázky pro písemnou část jakékoliv odborné zkoušky měly být vždy neveřejné. Právní úprava v některých případech výslovně vychází z toho, že testové otázky jsou před konáním výběrových řízení či odborných zkoušek alespoň do jisté míry uchazečům předem přístupné [viz například § 40 odst. 1 věta čtvrtá zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, nebo § 4a odst. 4 vyhlášky č. 197/1996 Sb., kterou se vydává zkušební řád pro advokátní zkoušky a uznávací zkoušky (advokátní zkušební řád), které upravují zveřejnění všech zkušebních otázek]. Byť si je Nejvyšší správní soud vědom možné rozdílné obtížnosti tvorby testových otázek v různých oblastech, podstatné je, že neexistuje obecně uznávané pravidlo o tom, zda mají nebo nemají být testové otázky předem přístupné zájemcům o složení zkoušky. Je tak na zákonodárci, aby zvážil, ke které možnosti se v tom kterém případě přikloní. Nejvyšší správní soud si je také vědom, že zmiňovaný advokátní zkušební řád je vyhláškou a nikoliv zákonem. Ta však právo na přístup k informacím nevylučuje, ale naopak ho výslovně potvrzuje.

III.D K důvodu odmítnutí žádosti – zneužití práva

[68] Co se týče námitek směřujících proti závěru krajského soudu, že v jednání žalobkyně nelze spatřovat zneužití práva na informace, stěžovatelka namítá, že krajský soud vymezil tento pojem příliš úzce, jelikož vyšel jen z aktuálního znění § 11a informačního zákona.

[69] Již v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 AfS 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někomu jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, doplnil, že „zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává“. Nutnost restriktivního přístupu k zákazu zneužití práva pak rozšířený senát zdůraznil také v kontextu opakovaného obstrukčního jednání ve správním řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS). V případě práva na informace pak Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené přístupy odmítl, aby byla žádost o informace posouzena jako zneužití práva toliko na základě motivací žadatele, a zároveň podotkl, že zneužitím práva bude naopak například zjevná šikana, vedení sporů pro spory či mstění se „veřejné moci“ (rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 96/2021-43).

[70] Zákaz zneužití práva musí být chápán jako výjimka z pravidla. Nelze předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat, a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat (rozsudek čj. 1 AfS 107/2004-48).

[71] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem předesílá, že zneužití práva na informace nebylo v době podání žádosti v této věci zákonem výslovně stanoveným důvodem pro odmítnutí žádosti o informace. Šlo však o tzv. důvod faktický (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS). S účinností od 1. 1. 2023 byl následně tento důvod vtělen do § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím, jenž Nejvyšší správní soud pro ilustraci cituje:

(1) *Povinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovést, že cílem žadatele je způsobil*

a) *nátlak na fyzickou osobu, již se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2, nebo*

b) *nepřiměřenou zátěž povinného subjektu; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací,*

a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou uvedenou v písmenu a).

[72] Krajský soud postup žalobkyně posuzoval touto optikou a na jejím základě uzavřel, že z obsahu správního spisu nevyplývá žádná skutečnost, která by naznačovala zneužití práva žalobkyní v podobě nátlaku na jinou osobu či snahu o nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. Odkázal na judikaturu, podle které lze odmítnout poskytnutí informace z důvodu zneužití práva jen velmi omezeně. Pokud se nepodaří zcela nepochybně dovést, že žadatel svého práva skutečně zneužívá, je namísto postupovat v jeho prospěch a právo na informace mu neupírat (rozsudky NSS ze dne 12. 10. 2010, čj. 1 As 54/2010-29, ze dne 7. 12. 2021, čj. 4 As 332/2021-35, a ze dne 26. 2. 2020, čj. 4 As 385/2019-55). Stěžovatelkou tvrzený rozpor žádosti o informace s právními předpisy proto krajský soud nepovažoval za zneužití práva na informace, ale za zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o informace.

[73] Podle stěžovatelky však nelze pojem zneužití práva zúžit jen na důvody nyní upravené v § 11a informačního zákona. Popsala smysl a účel novelizované právní úpravy zákona o soudech a soudcích, kterým bylo zavedení jednotného a transparentního způsobu výběru soudců tak, aby se jimi stávali ti nej kvalitnější uchazeči. Zákonná úprava navazuje zejména na čl. 93 odst. 2 Ústavy, v němž je uvedeno, že *soudcem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání. Další předpoklady a postup stanoví zákon.* Tímto zákonem je zákon o soudech a soudcích, který v § 60 stanovuje předpoklady pro výkon funkce soudce a v § 116 a násl. upravuje výběrové řízení na tuto funkci. V § 117 odst. 3 je uvedeno, že pravidla výběrového řízení budou stanovena prostřednictvím vyhlášky. Vyhláška č. 516/2021 Sb. následně v § 28 upravuje písemnou část řízení a v odstavci 3 stanovila, že testové otázky jsou neveřejné, ledaže je stěžovatelka vyřadila z užívání.

[74] Stěžovatelka tvrdí, že odmítla žádosti o poskytnutí informace vyhovět proto, že by tím v rozporu se smyslem a účelem takto novelizované právní úpravy výběrového řízení na funkci soudce narušila písemnou část výběrového řízení, a tedy by došlo k rozporu se smyslem a účelem nejen testu aplikace práva, ale celé novelizace zákona o soudech a soudcích. Krajskému soudu vytýká, že zneužití práva vymezil příliš úzce. Argumentuje však pouze tím, že ona zneužití práva spatřuje v obcházení pravidel písemné části výběrového řízení prostřednictvím institutu práva na informace.

[75] Byť obcházení smyslu a účelu zákona je zpravidla případem zneužití práva a tento institut lze uchopit širěji, než učinil krajský soud, zůstává těžiště jeho závěrů správné. V prvé řadě nelze přehlédnout, že na poskytnutí testových otázek, které již byly pro výběrové řízení použity, může mít zcela legitimní zájem i širší veřejnost, jak naznačila i žalobkyně v replice. Přístupnost konkrétních testových otázek (a nikoliv jen vzorových, jež jsou součástí metodiky), totiž může naopak přispět k zajištění větší transparentnosti výběru justičních kandidátů a soudců, což je také součástí smyslu a účelu zákona o soudech a soudcích, jehož se dovolává stěžovatelka. Může totiž být legitimním zájmem veřejnosti vědět, jaká je kvalitativní úroveň výběrového řízení, na jehož základě jsou vybíráni budoucí soudci, kteří svým dílem vytváří rozhodovací činnost soudů a podílí se tím na dodržování principů právního státu. K tomu lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb., který považuje za legitimní cíle veřejné diskuse veřejnou kontrolovatelnost konání spravedlnosti, důvěru veřejnosti v řádný výkon veřejné moci a v soudní rozhodování. S tím podle Nejvyššího správního soudu souvisí též výběr jednotlivých kandidátů na výkon funkce soudce. Proto stejně tak, jako stěžovatelka vnímá zveřejnění testových otázek jako možné popírání smyslu a účelu zákona o soudech a soudcích, je lze z pohledu transparentnosti výběrových řízení vnímat přesně naopak jako jeho naplňování.

[76] Navíc, pokud pak stěžovatelka vytýká žalobkyni obcházení pravidel výběrového řízení, tak neveřejnost testových otázek je stanovena až vyhláškou coby podzákonným předpisem, nikoliv zákonem, k čemuž se soud vyjádřil v části III.C výše. I kdyby žalobkyně pravidla výběrového řízení svou žádostí teoreticky obcházela, nejedná

se o obcházení zákona. Ze smyslu a účelu zákona o soudech a soudcích totiž nevyplývá, že již použité testové otázky pro písemnou část výběrového řízení mají být neveřejné. Nemůže proto jít o zneužití práva na informace spočívající v obcházení zákona, jak namítá stěžovatelka, pokud by mělo vést jen k obejití podzákoného právního předpisu. A to takového, který bez zákonné opory stanovuje neveřejnost určitých informací, které jinak nepochybně jsou informacemi podle informačního zákona. Pouze nad rámec soud uvádí, že situace by mohla být odlišná, pokud by se jednalo o případné poskytování informací o zadání testů, které jsou připravovány na konkrétní v budoucnu konaný termín výběrového řízení. I pokud by se nejednalo o výslovnou zákonnou výjimku, zájem na transparentnosti výběrového řízení se zájmem na zachování smyslu ověřování znalostí účastníků odborných zkoušek by nepochybně mohl být vážen odlišně.

[77] Dále se stěžovatelka vymezuje vůči závěru krajského soudu o tom, že uznal vznik negativních následků na její straně s tím, že tyto důsledky by mohly být legitimním důvodem pro omezení práva na informace, pokud by tak stanovil zákon. Takový závěr dle stěžovatelky popírá smysl institutu zneužití práva, neboť ten právě cílí na jednání, které není pro obecnost právní úpravy jinými instituty postižitelné. Ani tato kasační námitka však není důvodná. Byť lze této argumentaci v obecné rovině přisvědčit, stěžovatelka opět opomíjí, že zneužití práva na informace musí být jednoznačně prokázáno, čemuž tak v uvedené věci není. Nejvyšší správní soud přisvědčuje závěru krajského soudu, že z ničeho nevyplývá, že žalobkyně svojí žádostí primárně nesledovala poskytnutí informace, ale vyvolání negativních důsledků v podobě větší zátěže stěžovatelky.

[78] Stěžovatelka též namítá, že krajský soud v bodě 14 napadeného rozsudku uvedl, že odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje úvahy naznačující i jiné potenciální důvody pro odmítnutí žádosti žalobkyně než zneužití práva. Z jeho rozsudku však není zřejmé, zda jimi mají být jen důvody uvedené v bodě 27 napadeného rozsudku, nebo i důvody jiné. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je to sama stěžovatelka, kdo je autorkou napadeného rozhodnutí. Proto je absurdní, že by sama nebyla schopna zjistit a uvést případné další důvody odmítnutí informace. Byť krajský soud v této fázi rozhodování do jisté míry vstupuje do postavení stěžovatelky, není jeho úkolem aktivně vyhledávat či nahrazovat důvody pro odmítnutí žádosti, ale zvažuje jen to, zda není naplněn na první pohled některý z dalších důvodů pro odmítnutí žádosti. To plyne z rozsudku *Oživení*, na který krajský soud příhodně odkázal a v souladu s tím v bodě 27 napadeného rozsudku výslovně uvedl, které důvody zvažoval s ohledem na možnou aplikaci § 16 odst. 6 informačního zákona. Konkrétně, že se jedná o důvody, které byly uvedeny v předchozích rozhodnutích žalované v této věci, nebo by mohly plynout z dílčích argumentů, které uvedla v nyní napadeném rozhodnutí. V tomto směru proto uplatněná kasační argumentace není důvodná.

III.E Námitky ve vztahu ke znevýhodnění dalších účastníků výběrových řízení

[79] Nad rámec nepřípustné námitky týkající se znevýhodnění účastníků minulých výběrových řízení pořádané v části III.A výše, stěžovatelka ohledně znevýhodnění dalších účastníků výběrových řízení namítá, že poskytnutím informace by byli znevýhodnění ti, kteří by se účastnili stejného termínu výběrového řízení, jako úspěšný žadatel o poskytnutí zadání již použitých testových otázek. Ne každému z budoucích účastníků totiž musí být známo, že na základě žádosti o informace byly testové otázky žalobkyni poskytnuty, a nemusí se tak o jejich obsahu dozvědět.

[80] Podle § 5 odst. 3 informačního zákona platí, že *do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích poskytnutých způsobem podle § 4a odst. 2 písm. e) a f), informacích poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah. Poskytnutá nebo doprovodná informace musí být zveřejněna nejméně po dobu 6 let.*

[81] K uvedenému Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že se ztotožňuje s argumentací žalobkyně, že každý uchazeč na funkci soudce či justičního kandidáta je jistě způsobilý vyhledat si veškeré zveřejněné informace, které se této problematiky týkají.

[82] Stěžovatelka tuto námitku jednak vznáší v souvislosti s argumentací zneužitím práva na informace ve smyslu, že by v důsledku poskytnutí informace žalobkyni či jiným žadatelům mohlo dojít k neodůvodněné újmě jiných účastníků výběrového řízení. Z celkového kontextu její argumentace vyplývá, že by újma měla spočívat v dosažení horšího bodového výsledku v testu aplikace práva. K tomu Nejvyšší správní soud v první řadě

konstatuje, že s ohledem na přiměřené zohlednění zásady práva patří bdělým, nelze případným účastníkům výběrového řízení, kteří svého práva na informace využijí, klást k tíži to, že tak jiní neučinili. Nadto lze přisvědčit i žalobkyni v tom, že obdobným způsobem mohou neodůvodněné výhody díky aktuálnímu postupu stěžovatelky dosahovat ti uchazeči, kteří se výběrového řízení po neúspěšném pokusu účastní opakovaně a tím pádem jsou minimálně s částí testových otázek předem obeznámeni.

[83] Dále stěžovatelka tvrdí, že jelikož je vázána vyhláškou, která stanoví, že testové otázky jsou neveřejné, je jejich zveřejnění možné pouze v rámci odpovědi na konkrétní žádost o informace. Tomu Nejvyšší správní soud přisvědčuje. To, že vyhláška č. 516/2021 Sb. stanoví, že testové otázky jsou neveřejné, v kontextu řešené věci znamená to, že je stěžovatelka sama aktivně nezveřejňuje, pokud není podána konkrétní žádost o informace. Jak však bylo konstatováno výše, tato podzákonná norma nemůže obstát ve střetu s ústavně zaručeným právem na informace.

[84] Neveřejnost testových otázek nevyplývá ze zákona a s ohledem na to nemůže vyloučit ani zákonné pravidlo stanovené v § 5 odst. 3 informačního zákona. Stěžovatelce proto nic nebrání v tom, aby v návaznosti na konkrétní žádost o informace požadované informace zveřejnila způsobem umožňujícím dálkový přístup. Další zájemci o účast ve výběrovém řízení tak k nim budou mít zajištěn plnohodnotný přístup. V rámci rovnosti účastníků by také bylo vhodné, aby i sama stěžovatelka uchazeče výběrového řízení v rámci rozeslání podkladů upozornila na to, že uvedené informace byly tímto způsobem zveřejněny. Tím by bylo riziko znevýhodnění části účastníků výběrového řízení zcela vyloučeno.

4738

Důchodové pojištění: odložený starobní důchod; zákonem stanovený důchodový věk

k § 29 odst. 2 a odst. 3 písm. b) a § 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Věk potřebný pro vznik nároku na tzv. odložený starobní důchod [§ 29 odst. 2 a odst. 3 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění] se odvíjí od důchodového věku stanoveného podle § 32 tohoto zákona pro muže stejného data narození, nikoli od důchodového věku konkrétního pojištěnce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2026, čj. 2 Ads 75/2025-32)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, č. 3632/2017 Sb. NSS a č. 4575/2024 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: J. K. proti Česká správě sociálního zabezpečení, o odložený starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval otázkou, zda se za důchodový věk v případě tzv. odloženého starobního důchodu považuje důchodový věk konkrétního pojištěnce (zde hornický důchodový věk), nebo důchodový věk o 5 let vyšší než důchodový věk muže stejného data narození podle § 32 zákona o důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud potvrdil závěr krajského soudu, že v případě odloženého starobního důchodu je nutno důchodový věk stanovit druhým z uvedených způsobů.

Žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 26. 7. 2024 žalobcovu žádost o starobní důchod, protože nesplnil podmínky podle § 28 zákona o důchodovém pojištění.

Žalobcův důchodový věk byl vzhledem k jeho zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech v souladu s § 74 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s § 174 odst. 1 písm. d) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 1995, stanoven na 59 let. Tohoto věku žalobce dosáhl 21. 8. 2018. Proto podle § 29 odst. 1 písm. j) zákona o důchodovém pojištění musel splnit podmínku potřebné doby pojištění v rozsahu aspoň 34 roků.

Žalobce však získal pro nárok na starobní důchod celkem 30 roků a 227 dnů pojištění. Nesplnil tak podmínky pro vznik nároku na starobní důchod k požadovanému datu přiznání. Žalobce nesplnil ani podmínku 30

let pojištění podle § 11 a § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, která je stanovena v § 29 odst. 3 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, neboť podle uvedených ustanovení získal pouze 23 roků a 360 dnů doby pojištění. Stejně tak žalobce nesplnil podmínky § 29 odst. 2 a odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, neboť nedosáhl věku 69 let, což je věk o 5 let vyšší než důchodový věk muže stejného data narození.

Žalobcovy námitky žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 8. 8. 2024 a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Žalovaná zdůraznila, že žalobcovu žádost nezamítla pro nedosažení důchodového věku, ale pro nesplnění podmínky potřebné doby pojištění. Žalobce namítal, že ke dni 21. 8. 2023 dosáhl důchodového věku o 5 let vyššího, než je jeho hornický důchodový věk. Žalobce však nedosáhl věku o 5 let vyššího, než je důchodový věk muže stejného data narození, tedy muže narozeného v roce 1959. Důchodový věk tohoto muže je podle přílohy k zákonu o důchodovém pojištění 64 let. Žalobce věku 69 let nedosáhl.

Žalobce podal proti rozhodnutí o námitkách žalovu ke Krajskému soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 11. 3. 2025, čj. 34 Ad 24/2024-51, zamítl.

Krajský soud se zabýval tím, zda je podmínka dosažení určitého věku obsažená v § 29 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění vázána na žalobcův zvýhodněný (hornický) důchodový věk. Dospěl k závěru, že tomu tak není. Žalobce nesplnil podmínky pro řádný starobní důchod podle § 29 odst. 1 písm. j) ani podle § 29 odst. 3 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, protože nezískal potřebnou dobu pojištění.

Ve vztahu k tzv. odloženému starobnímu důchodu podle § 29 odst. 2 téhož zákona žalobce sice získal potřebnou dobu pojištění. Sporné je však splnění potřebného důchodového věku [to se týká jak důchodu podle § 29 odst. 2 písm. f), tak podle § 29 odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění]. Je pravda, že žalobcův důchodový věk je 59 let. Krajský soud však uvedl, že v případě tzv. odloženého starobního důchodu podle § 29 odst. 2 písm. f) zákona o důchodovém pojištění se naplnění podmínky dosažení věku neváže na věk o 5 let vyšší, než je žalobcův *důchodový věk*, nýbrž na věk o 5 let vyšší, než je *důchodový věk stanovený podle § 32 pro muže stejného data narození, jako je datum narození žalobce*. Jedná se o univerzální kategorii upravenou přílohou č. 1 k zákonu o důchodovém pojištění. Věk, kterého by žalobce musel pro účely § 29 odst. 2 písm. f) zákona o důchodovém pojištění dosáhnout, je 69 let, tedy věk o 5 let vyšší než 64 let. Důchodový věk stanovený podle § 32 pro muže stejného data narození jako žalobce je totiž 64 let. Byť žalobce pracoval v zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech, a jeho důchodový věk ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění je proto snížen, zákonodárce toto zvýhodnění zavedl specificky k řádnému starobnímu důchodu, resp. jeho variaci podle § 29 odst. 3 písm. a) zákona o důchodovém pojištění. Již jej však nezavedl ve vztahu k odloženému starobnímu důchodu.

Závěr žalované uvedený v rozhodnutí ze dne 13. 2. 2019 (kterým žalovaná zamítla předchozí žalobcovu žádost o starobní důchod), podle kterého je věk potřebný pro nárok na starobní důchod podle § 29 odst. 2 a odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění v případě žalobce 64 let, byl podle krajského soudu chybný. To mělo bohužel za následek, že žalobce ze závěru tohoto rozhodnutí vycházel a měl za to, že dosažením věku 64 let bude splňovat podmínky § 29 odst. 2 a odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Tak tomu však není.

Žalobce (stěžovatel) se v kasační stížnosti neztotožnil s tím, že zákonodárce záměrně používá termíny *důchodový věk* v obecné rovině a *důchodový věk podle § 32 zákona o důchodovém pojištění* jako zvláštní kategorii k § 29 odst. 2 téhož zákona. Účelem zákona o důchodovém pojištění je mimo jiné nastavit zvláštní podmínky pro privilegovaná zaměstnání (zde i pro hornickou profesi). Náročnost těchto profesí je ze zákona kompenzována v podobě nároku na dřívější odchod do důchodu. Stěžovatel byl přesvědčen, že jeho důchodový věk je 59 let. Pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel tyto dva „typy“ důchodového věku rozdělit, mohl použít zcela odlišný termín (např. rozhodný věk), z něhož by bylo jasné patrné, že se nejedná o totožný termín jako tzv. *důchodový věk*. Výklad krajského soudu odporoval i teleologickému výkladu zákona. Pokud záměrem zákonodárce bylo privilegiovat hornické profese dřívějším odchodem do důchodu, není důvodné, aby jim v případě požadavku na dobu pojištění v § 29 odst. 2 ponechal stejnou hranici jako pro jakékoliv jiné pojištěnce, jelikož tímto výkladem by výhoda, kterou zákon hornickým profesím poskytuje, byla fakticky zrušena. Důchodový věk hornických profesí je speciálním vůči (běžnému) důchodovému věku, což vyplývá z § 74 zákona o důchodovém pojištění.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla že pro nárok na starobní důchod podle § 29 odst. 2 a § 29 odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění je nezbytné dosáhnout věku o 5 let vyššího, než je důchodový věk muže stejného data narození podle přílohy k tomuto zákonu. V případě muže narozeného v roce 1959 činí důchodový věk 64 let. Věk potřebný pro nárok na starobní důchod podle posledně citovaných ustanovení tedy činí 69 let. Stěžovatel by tak ke dni 21. 8. 2023 musel dosáhnout věku 69, nikoli 64 let, aby měl nárok na starobní důchod podle těchto ustanovení. Stěžovatel dosáhl ke dni 21. 8. 2018 tzv. hornického důchodového věku, ale nezískal k tomuto datu potřebnou dobu pojištění. Žalovaná se ztotožnila s krajským soudem, že zákonodárce zavedl zvýhodnění horníků pouze u některých typů starobního důchodu. Doba pojištění podle § 29 odst. 1 či § 31 zákona o důchodovém pojištění však vždy musí být naplněna. Odložený starobní důchod směřuje na případy, kdy potřebná doba pojištění naplněna nebyla. Tento nedostatek je kompenzován navýšením důchodového věku, přičemž věkové zvýhodnění horníků se zde již nezohledňuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Podle § 28 zákona o důchodovém pojištění má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal *pořadnou dobu pojištění* a dosáhl *stanoveného věku*, případně splňuje další podmínky stanovené zákonem.

[16] Podle § 29 odst. 2 písm. f) a odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění (ve znění účinném v době rozhodování žalované) má pojištěnec nárok na starobní důchod též, jestliže nesplnil podmínky podle odstavce 1 a získal dobu pojištění nejméně 20 let nebo získal aspoň 15 let doby pojištění uvedené v § 11 a § 13 odst. 1 a dosáhl po roce 2013 věku aspoň o 5 let vyššího, než je *důchodový věk stanovený podle § 32 pro muže stejného data narození*.

[17] U pojištěnců narozených v období let 1936 až 1973 (což je i stěžovatelův případ) se důchodový věk stanoví podle přílohy č. 1 k zákonu o důchodovém pojištění (§ 32 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění). Podle této přílohy činí důchodový věk mužů stejného data narození jako stěžovatel 64 let.

[18] Protože stěžovatel pracoval 11 let a 127 dnů v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech, je jeho (hornický) důchodový věk podle § 74 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s § 174 odst. 1 písm. d) zákona č. 100/1988 Sb. stanoven na 59 let (přičemž tohoto věku dosáhl stěžovatel dne 21. 8. 2018). O tom není mezi účastníky sporu.

[19] Sporné ovšem je, zda jeho důchodový věk nutný pro vznik nároku na tzv. odložený starobní důchod činí 64 let (čehož se domáhá stěžovatel), či 69 let (jak tvrdí žalovaná a krajský soud). Jinak řečeno, sporné je to, zda je nutno pět let uvedených v § 29 odst. 2 písm. f) zákona o důchodovém pojištění připočíst ke stěžovatelově hornickému důchodovému věku, či k věku stanovenému (obecně) podle § 32 pro muže stejného data narození.

[20] Podle Nejvyššího správního soudu plyne závěr o správnosti výkladu zastávaného žalovanou a krajským soudem již ze samotného textu § 29 odst. 2 písm. f) zákona o důchodovém pojištění. To neváže naplnění podmínky věku pro odložený starobní důchod na věk o 5 let vyšší, než je důchodový věk toho kterého pojištěnce (tedy na důchodový věk stanovený pro konkrétního pojištěnce za použití těch ustanovení zákona, která na konkrétní případ dopadají), ale na univerzální důchodový věk muže narozeného ve stejný den jako ten který pojištěnec stanovený podle § 32 zákona o důchodovém pojištění. Znění tohoto ustanovení je natolik jednoznačné, že neposkytuje podle Nejvyššího správního soudu prostor pro výklad zastávaný stěžovatelem.

[21] Nejvyšší správní soud si je vědom, že ustanovení zákona je nutno vykládat nejenom s ohledem na jejich jazykové vyjádření, ale i s ohledem na jejich smysl a účel. Jak ostatně judikuje Ústavní soud, „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu [...]. Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si [...] smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“ (náleze ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.; shodně též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS).

[22] Uvedené interpretační východisko či zásada se však uplatní tehdy, pokud samotný jazykový výklad textu právního předpisu nevede k jednoznačnému a jasnému závěru o obsahu (rozsahu, dosahu) právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný text právního předpisu. Tento výkladový postup však nemůže otevřít cestu interpretační libovůli, kdy by soud za právo mohl prohlásit cokoli, aniž by vůbec bral znění zákona v úvahu. Možnost výkladu *contra legem*, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž takový závěr je textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2025, čj. 8 As 178/2023-51, bod 53).

[23] Je tomu tak proto, že soudce je při rozhodování vázán zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Tato zásada je odrazem dělby moci, která představuje jednu z neodstranitelných podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Vázanost soudce zákonem je rovněž důležitým prvkem zaručujícím předvídatelnost rozhodování soudů a právní jistotu vůbec, a je tak nezbytnou podmínkou legitimacy soudů jakožto orgánů státu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, body 21 a 22; či na něj navazující rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2024, čj. 8 Afs 59/2023-39, č. 4575/2024 Sb. NSS, bod 48).

[24] Jinak řečeno, k dalším (základním) výkladovým metodám nad rámec jazykového výkladu lze zásadně přistoupit jen tehdy, je-li jazykový výklad nejasný, tj. nedává jednoznačnou odpověď na otázku, jaký je obsah „objevované“ právní normy (co je pravidlem chování).

[25] Přestože je podle Nejvyššího správního soudu jazykový výklad sporného ustanovení jednoznačný, vyjádří se níže i ke kasačním námitkám, ve kterých stěžovatel argumentuje účelem a systematickou zákona o důchodovém pojištění, resp. úmyslem zákonodárce.

[26] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem nepochybně, že zákon o důchodovém pojištění obsahuje nástroje, jejichž účelem je zvýhodnění některých skupin pojištěnců prostřednictvím možnosti dřívějšího odchodu do důchodu. Typicky zákon o důchodovém pojištění stále ještě diferencuje důchodový věk ve vztahu k ženám, které vychovaly děti, byť se rozdíl v důchodovém věku postupně snižují a pro všechny pojištěnce (muže i ženy) narozené po roce 1988 bude již platit jednotný důchodový věk 67 let. Stejně tak zákon o důchodovém pojištění řeší problematiku odchodu do starobního důchodu pro skupiny pojištěnců vykonávajících tzv. náročné profese. Kromě hornických profesí lze zmínit zdravotnické záchranáře, pro které nižší než obecný důchodový věk pro odchod do řádného starobního důchodu zakotvila novela zákona o důchodovém pojištění provedená zákonem č. 455/2022 Sb.

[27] Společným účelem těchto zvláštních úprav důchodového věku je umožnit dřívější odchod do starobního důchodu pro ty pracovníky, kteří už nejsou schopni, zejména z důvodu dlouhodobého výkonu náročné profese mající významný vliv na jejich zdravotní stav a pracovní schopnost, vykonávat dosavadní pracovní činnost až do dosažení důchodového věku a zároveň v důsledku jejich fyzického a psychického opotřebení není možná nebo účelná jejich další rekvalifikace.

[28] Současně je nutno zdůraznit, že i v případě těchto skupin pojištěnců zákon o důchodovém pojištění trvá na naplnění podmínky dosažení potřebné doby pojištění, stejně jako v případě pojištěnců, kterým vzniká nárok na starobní důchod ve věku určeném podle obecných pravidel.

[29] To, že zákon o důchodovém pojištění určitým způsobem zvýhodňuje mimo jiné hornické profese, a to stanovením nižšího věku pro odchod do řádného starobního důchodu, však neznamená, že by s poukazem na „účel zákona“ mělo být toto zvýhodnění aplikováno napříč celým zákonem, za všech okolností a bez ohledu na text zákona.

[30] Účel § 29 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, který zavádí tzv. odložený starobní důchod, je primárně odlišný od účelu spočívajícího ve zohlednění důsledků výkonu náročných profesí (či výchovy dětí v případě žen). Směřuje k tomu, aby pojištěnci, kteří z jakéhokoli důvodu nedosáhli potřebné doby pojištění nutné pro vznik nároku na (řádný) starobní důchod, ze systému důchodového pojištění „nevypadli“ a získali i přesto nárok na starobní důchod. Nedostatek splnění podmínky potřebné doby pojištění uvedené v § 29 odst. 1 je tak zmírněn, ale „vyvážen“ vyšším věkem pro vznik nároku na starobní důchod. Tato věková hranice je pak stanovena rovnocenně pro všechny skupiny pojištěnců bez ohledu na jejich pohlaví (a počet dětí, které vychovali) či

profesi, kterou vykonávali, a to ve výši důchodového věku muže stejného data narození stanoveného podle § 32 zákona o důchodovém pojištění a navýšeného o pět let. Tedy například i v případě žen, které vchovaly děti, se při stanovení důchodového věku pro odložený starobní důchod výchova dětí nezohledňuje¹⁾, stejně jako se v případě hornických profesí nezohledňuje snížený hornický důchodový věk. Rozhodující je vždy důchodový věk muže stejného data narození. Zákonem daná úleva z podmínky potřebné doby pojištění (kratší doby, po kterou pojištěnec přispíval do pojistného systému) je tedy kompenzována tím, že se již neuplatní zvýhodnění (nižší) úpravy důchodového věku.

[31] Stěžovatelu výkladu nesvědčí ani systematika zákona, jak upozornil již krajský soud. Na rozdíl od jiných ustanovení (např. krajským soudem zmiňovaného § 31, který upravuje tzv. předčasný starobní důchod, či § 37b a § 37d upravujícího stanovení důchodového věku u hornických profesí, zdravotnických záchranářů nebo členů jednotek hasičského záchranného sboru) nepracuje § 29 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění s pojmem *důchodový věk* (shodně viz Voříšek, V. *Zákon o důchodovém pojištění*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 505, komentář k § 29), ale s pojmem *důchodový věk stanovený podle § 32 pro muže stejného data narození*. Z příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění vyplývá, že pojem *důchodový věk* (bez dalšího přívlastku) je vždy používán ve významu konkrétního důchodového věku individuálního pojištěnce, který je stanoven podle všech pravidel, která na stanovení tohoto důchodového věku dopadají. Tento konkrétně stanovený důchodový věk se odvíjí od obecného důchodového věku, který vyplývá z § 32 zákona o důchodovém pojištění. Pokud tedy zákon v § 29 odst. 2 používá odlišný pojem než (jen) důchodový věk, nejde zjevně o žádnou nahodilost, ale systémový záměr, jehož účelem je navázat podmínky pro vznik nároku na odložený starobní důchod na věkovou hranici shodnou bez rozdílu pro všechny pojištěnce.

[32] Ani stěžovatelem citovaná ustanovení zákona o důchodovém pojištění (§ 74), resp. § 107 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. a) nařízení vlády č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993, které bylo vydáno k jeho provedení, nepotvrzují stěžovatelův výklad. Tato ustanovení totiž stanoví, jak se vypočítá zvláštní důchodový věk pro hornické profese, nikoli jak se stanoví důchodový věk pro tzv. odložený starobní důchod. Správní orgány tato ustanovení řádně aplikovaly a dospěly ke správnému závěru, že stěžovatelův důchodový věk činí 59 let. Jak již soud uvedl shora, zvláštní důchodový věk stanovený podle zmiňovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění či podle nařízení vlády č. 363/2009 Sb. je důchodovým věkem pro řádný starobní důchod, nikoli pro důchod odložený (shodně viz Voříšek, V. *Takzvaná hornická novela zákona o důchodovém pojištění. Práce a mzda*. 2016, č. 9, s. 25). Stěžovatel má tedy pravdu v tom, že důchodový věk hornických profesí je speciální vůči (běžnému) důchodovému věku (tedy důchodovému věku pro řádný starobní důchod). Není však rozhodný pro stanovení důchodového věku pro odložený starobní důchod.

[33] Stěžovatelu argumentaci nepodporují ani důvodové zprávy k novelám zákona o důchodovém pojištění, na které odkazuje v kasační stížnosti. Naopak potvrzují shora vyřčené. Byť stěžovatel konkrétně neuvádí, o které důvodové zprávy se jedná, Nejvyšší správní soud dovodil, že stěžovatelem citovaná důvodová zpráva se váže k zákonu č. 455/2022 Sb., který mimo jiné zavedl tzv. záchranářský důchodový věk. Ta však vysvětluje jen to, co již Nejvyšší správní soud uvedl shora, tedy nadále diferencuje důchodový věk ve vztahu k ženám, které vchovaly děti, a zachovává doznívající nároky na snížený důchodový věk za dobu výkonu práce před 1. lednem 1993 v I. pracovní kategorii (u osob ve služebním poměru v I. a II. kategorie funkcí), jak byly získány podle dřívějších právních předpisů; tento snížený důchodový věk se však v současné době týká již jen nepatrného okruhu osob. Z toho však nelze dovozovat, co tvrdí stěžovatel, tedy že snížený důchodový věk je relevantní při výpočtu důchodového věku pro tzv. odložený starobní důchod.

¹⁾ Podle právní úpravy účinné v době rozhodování žalované tedy platilo, že pokud se žena narodila 15. 1. 1960 a vchovala dvě děti, svého důchodového věku (62 let a 2 měsíce) dosáhla k 15. 3. 2022. Nezískala-li dostatečné doby důchodového pojištění, nárok na odložený starobní důchod by jí vznikl k 15. 3. 2029 (pokud by do 14. 3. 2029 získala minimální dobu pojištění pro nárok na odložený starobní důchod, tedy 20 let pojištění nebo 15 let doby pojištění bez náhradních dob), tedy 5 let po dni, ke kterému dosáhl důchodového věku muž se stejným datem narození (64 let a 2 měsíce + 5 let).

[34] Naopak důvodová zpráva k novele zákona o důchodovém pojištění provedené zákonem č. 417/2024 Sb. (která mimo jiné zavedla snížení věku potřebného pro vznik nároku na odložený starobní důchod, k tomu viz níže) výslovně konstatuje, že „dosažení důchodového věku je jednou z podmínek nároku na tzv. řádný starobní důchod [§ 29 odst. 1, popř. odst. 3 písm. a) zákona č. o důchodovém pojištění], který je nejčastějším typem pobíraného starobního důchodu. Od **obecné hranice důchodového věku** se odvíjí věk potřebný pro nárok na jiné typy starobního důchodu, tedy např. na tzv. předčasný starobní důchod (§ 31 ZDP – potřebný věk je nižší než důchodový věk, a to nejvýše o 3 roky), tzv. hornický důchod (§ 37c ZDP – potřebný věk je rovněž nižší, a to nejvýše o 7 let), tzv. záchrannářský důchod (§ 37e ZDP – potřebný věk je rovněž nižší, a to nejvýše o 5 let – viz dále) anebo **tzv. odložený starobní důchod** (§ 29 odst. 2 popř. odst. 3 písm. b) ZDP – potřebný věk je vyšší o 5 let).“

[35] I zákonodárce tedy pracuje s pojmem *obecný důchodový věk*, od kterého se odvíjí další nároky – buď na starobní důchod při nižším než tomto obecném důchodovém věku, nebo na starobní (odložený) důchod při nesplnění obecné podmínky doby pojištění. Důvodová zpráva tedy potvrzuje, že *obecný důchodový věk* je východiskem pro stanovení speciálních důchodových věků, ať již tzv. hornického důchodového věku, či odloženého důchodového věku. Tímto východiskem naopak není již snížený (speciální) hornický (či jiný) důchodový věk.

[36] Stěžovatelova argumentace by vedla k tomu, že by se mu dostalo dvojího (a zákonem nepředpokládaného zvýhodnění) jednak stanovením nižšího než obecného důchodového věku, a současně navázáním důchodového věku potřebného pro nárok na odložený starobní důchod na již takto snížený důchodový věk při současné úlevě spočívající ve snížené době pojištění. Takové dvojí zvýhodnění, jak soud uvedl již shora, však nemá oporu v textu zákona, jeho účelu, systematické ani úmyslu zákonodárce.

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud nad rámec nutného konstatuje, že novela č. 417/2024 Sb. s účinností od 1. 1. 2025 snížila důchodový věk pro odložený starobní důchod tak, že nárok na něj má i pojištěnec, který získal dobu pojištění nejméně 20 let (nebo alespoň 15 let doby pojištění uvedené v § 11 a § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění) a dosáhl po roce 2024 věku aspoň o 2 roky vyššího, než je důchodový věk stanovený pro muže stejného data narození [viz § 29 odst. 2 písm. g) a odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Pro pojištěnce narozené v roce 1959 tak tento důchodový věk činí 66 let. Stěžovatel tohoto věku dosáhl dne 21. 8. 2025. Žalovaná však tuto právní úpravu nemohla zohlednit, neboť nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o námitkách.