



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobce: T. P.
bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Milanem Štembergem
sídlem Cyrila Boudy 1444, Kladno

proti

žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2022, č. j.: MHMP 436783/2022

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobce se svou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný z části změnil (fakticky však potvrdil) rozhodnutí Úřadu městské části Praha 16, odboru občansko správního (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 12. 1. 2022, sp. zn. 19682/2021/OOS/00953/2022/OEOOD/CER. Tím byla z moci úřední skončena platnost občanského průkazu č. X vydaného dne 10. 8. 2021 na jméno T. P. (dále jen „**OP**“). Změna provedená žalovaným spočívala v tom, že za datum 10. 8. 2031 vložil slova „z důvodu nesprávného údaje (nevyhovující podoba osoby)“, ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

2. Z napadeného rozhodnutí a spisového materiálu vyplývá, že žalobce dne 9. 8. 2021 požádal o vydání občanského průkazu u Úřadu městské části Praha 4, odbor správních agend a současně s tím požádal o výjimku z podmínek § 20 vyhlášky č. 281/2021 Sb., k provedení zákona o občanských průkazech a některých ustanovení zákona o cestovních dokladech a zákona o základních registrech (dále jen „**vyhláška**“), a to konkrétně výjimku z požadavku, že při pořizování podoby musí mít osoba neutrální výraz a zavřená ústa. Tento požadavek je podle žalobce v rozporu s jeho náboženským vyznáním, jehož hlavním projevem je úsměv a smích („*církev smíchu*“). Žalobce zároveň v rámci žádosti o výjimku prohlásil, že přijímá „*plnou zodpovědnost*“, pokud by jeho OP nebyl (například v rámci cestování) uznán jako platný doklad totožnosti. Žalobce se následně dne 6. 9. 2021 dostavil na Úřad městské části Praha 4, odbor správních agend k vyzvednutí OP, s odkazem na nesplnění požadavku na fotografii na OP bylo jeho vydání odmítnuto. Žalobce posléze podal „*Žádost o přijetí opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu*“, které nebylo vyhověno. Nadřízený správní orgán pouze konstatoval, že Úřad městské části Praha 4, odbor správních agend pochybil již při podávání žádosti o OP. Na okraj doplnil, že o výjimku dle § 20 odst. 3 vyhlášky mohou žádat pouze příslušníci registrované církve a náboženské společnosti, a to jen ve smyslu pokrývky hlavy z náboženských důvodů. Posléze byla věc postoupena příslušnému správnímu orgánu, v jehož správním obvodu měl žalobce místo trvalého pobytu. Správní orgán prvního stupně v rámci správního řízení, které dne 10. 11. 2021 zahájil z moci úřední, rozhodl o skončení platnosti OP podle § 35 odst. 2 zákona č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech (dále jen „**ZOP**“).
3. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal účastník odvolání, ve kterém poukázal na rozpor rozhodnutí s ústavním pořádkem. Žalovaný se ovšem plně ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, v napadeném rozhodnutí pouze upřesnil znění výrokové části rozhodnutí. K odvolací námitce žalobce, která odkazovala na tvrzené omezení žalobcovy svobody vyznání, respektive náboženského přesvědčení žalobce, že musí šířit smích jakýmkoliv vhodným způsobem, a to včetně úředních příležitostí, ze strany správního orgánu prvního stupně se žalovaný vyjádřil tak, že ustanovení ZOP vychází z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157, o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu (dále jen „**nařízení 2019/1157**“). Účelem předmětné právní úpravy je mimo jiné posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Evropské unie, když jedním z biometrických údajů je zobrazení obličeje. Žalovaný uzavřel, že svoboda vyznání je v zákoně a ve vyhlášce zdůrazněna pouze ve smyslu možnosti mít při pořizování podoby pokrývkou hlavy, a to z náboženských důvodů. Správními orgány podle žalovaného nepřísluší posuzovat ústavnost právních předpisů, což je výlučnou pravomocí Ústavního soudu.

II. Žaloba

4. Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou, v níž namítal, že napadené rozhodnutí představuje nezákonný a protiústavní zásah do svobody náboženského vyznání, a to v důsledku výkladu vyhlášky, který je neslučitelný s ústavním pořádkem.
5. Žalobce spatřoval nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že bylo vydáno bez zákonného podkladu, jelikož zde nejsou žádné zákonné požadavky, které by jeho OP nesplňoval. Jeho požadavek na úsměv na fotografii na OP je založen na jeho „*náboženském přesvědčení o transcendentní povaze smíchu zprostředkující žalobci a ostatním osobám sdílejícím jeho víru kontakt s Absurdnem*“. Podle žalobce je podstata předmětného Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

náboženského přesvědčení založena na tom, že každý následovník Ecclesia Risorum se musí snažit šířit smích jakýmkoliv vhodným způsobem. Žalobce právě v úředních příležitostech, při kterých podle jeho názoru dochází k nepřírozenému potlačování smíchu, spatřuje vhodnou příležitost projevu svého náboženského přesvědčení a takový projev by měl být podle jeho názoru přípustný. Žalobce je přesvědčen, že toto jeho náboženské přesvědčení požívá ústavní ochrany a správní orgány nejsou příslušné k tomu, aby jej přezkoumávaly či bagatelizovaly.

6. Podle žalobce nelze připustit, aby jeho náboženské přesvědčení bylo vykládáno, ohraničováno a omezováno pouze vyhláškou, a to bez zákonného podkladu pro předmětné omezení. Žalobce se domnívá, že pro toto omezení není dán důvod ve smyslu ochrany jiného a závažnějšího právního statku, který by požíval ústavní ochrany. Názor správního orgánu prvního stupně, že nic nebrání tomu, aby žalobce obecně svoji víru vyznával, ale že projev této jeho víry není na OP přípustný, spatřuje žalobce jako protiústavní. Podle žalobce je v rozporu s náboženskou svobodou, aby své náboženské přesvědčení mohl projevovat pouze v soukromí, ale nikoliv ve veřejném prostoru, kde je, a to pouze podzákonným právním předpisem, omezován v projevech své víry. Žalobce je přesvědčen o tom, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nevyjádřil k otázce náboženské svobody žalobce a jejího projevu, když pouze poukázal na podmínky ve vyhlášce, a to na požadavek neutrálního výrazu a zavřených úst. Takový závěr se podle žalobce nevypovídá s jeho námitkami.
7. Nepřípustné je i tvrzení správních orgánů, že nejsou příslušné posuzovat protiústavnost vyhlášky. Podle žalobce je v případě vyhlášky dán zjevný rozpor se zákonem a žalovaný jako obec postavená na roveň krajům je tak podle něj v souladu se zákonem o Ústavním soudu oprávněna sama podat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu.
8. Žalobce s ohledem na uvedené navrhl zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Pouze připomenul ustanovení § 20 odst. 1 vyhlášky a dále zdůraznil, že při pořizování podoby osoby a při dalších úkonech, které souvisejí s podáním žádosti o OP, je správní orgán povinen se řídit příslušnými právními předpisy. K otázce zákonnosti předmětné vyhlášky žalovaný uvedl, že ta byla vydána na základě zákonného zmocnění v § 71 ZOP. Žalovaný nemá pochyb o souladu vyhlášky s právními předpisy vyšší právní síly, a tedy nevidí důvod iniciovat její přezkum.
10. Uzavřel, že je přesvědčen o správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí, a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

11. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

12. O podané žalobě soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení jednání, protože účastníci řízení s tím shodně souhlasili. Soud zároveň neshledal potřebu provádět dokazování – ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise.
13. Podstata projednávané věci spočívá v tom, zda lze připustit výjimku z požadavku, že při pořizování podoby pro účely fotografie na OP musí mít osoba neutrální výraz a zavřená ústa, a zda tento požadavek zakotvený ve vyhlášce není nepřiměřený a bez zákonného důvodu. Jinými slovy, soud se bude zabývat otázkou, zda lze připustit, aby se osoba při pořizování podoby pro účel fotografie na OP usmívala.
14. Podle § 20 odst. 1 vyhlášky *osoba, již je občanský průkaz vydáván, musí být při pořizování podoby v předním čelném pohledu k objektivu snímací soustavy, bez brýlí s tmavými skly, s výjimkou nevidomých, a ve snímané výšce obličejové části hlavy od očí k bradě minimálně 13 mm. Brýle osoby nesmí zakrývat oči a vytvářet odlesky. Osoba musí mít při pořizování podoby neutrální výraz, zavřená ústa, otevřené oči, které nesmí zakrývat vlasy, a její pohled musí směřovat do objektivu.*
15. Podle § 23 odst. 1 vyhlášky *fotografie pro vydání dočasného občanského průkazu musí splňovat požadavky na pořízení podoby osoby, již je občanský průkaz vydáván, podle § 20 a odpovídat podobě osoby, již je dočasný občanský průkaz vydáván, v době podání žádosti o vydání dočasného občanského průkazu.*
16. Podle § 20 odst. 3 vyhlášky *osoba, již je občanský průkaz vydáván, může mít při pořizování podoby pokrývku hlavy, která nesmí zakrývat obličejovou část způsobem znemožňujícím identifikaci osoby, nosí-li ji ze zdravotních nebo náboženských důvodů.* (pozn. zvýraznění v uvedených citacích doplněno soudem).
17. Žalobce je přesvědčen, že aplikací § 20 odst. 1 vyhlášky bylo zasaženo jeho základní právo na svobodu náboženského vyznání; takové omezení svého náboženského přesvědčení **pouhou vyhláškou** vnímá jako nezákonné a v rozporu s ústavním pořádkem, aniž by pro to byl rozumný důvod, který by byl založen na potřebě poskytnout ochranu jinému srovnatelně závažnému či závažnějšímu ústavně chráněnému statku.
18. K otázce zákonnosti, respektive ústavnosti vyhlášky soud uvádí následující. Z čl. 95 odst. 1 ve spojení s čl. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) plyne zásada vázanosti soudu zákonem. Taktéž je soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy oprávněn posoudit soulad podzákonného právního předpisu se zákonem: „*soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou*“ (pozn. zvýraznění doplněno). Pokud by soud v projednávané věci dospěl k závěru, že jiný právní předpis (zde vyhláška k provedení ZOP) odporuje zákonu (popř. samozřejmě i ústavnímu pořádku) či mezinárodní smlouvě, v projednávané věci by ji neaplikoval a použil by přímo právní předpis vyšší právní síly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 76/2012 - 63). Pokud by soud předmětnou vyhlášku, respektive její jednotlivé ustanovení neaplikoval (jinými slovy ji „ignoroval“), měl by pak takový závěr soudu účinky pouze ve vztahu k projednávané věci (*inter partes*), a nikoli *erga omnes*. Naopak, pokud soud dospěje k závěru, že Vyhláška není nezákonná, je jí vázán (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 276/01).
19. Soud jen na okraj poznamenává, že výše popsané zhodnocení podzákonného právního předpisu ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy je povinen činit z úřední povinnosti, bez ohledu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

na to, zda nezákonnost podzákonného právního předpisu žalobce výslovně namítá v žalobě – pokud by dospěl k závěru, že je nezákonný, musel by napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení žalovanému. K tomu pak soud doplňuje, že argument žalobce, kterým rozporuje tvrzení správních orgánů, že nemohou posuzovat protiústavnost podzákonných předpisů, není správný, protože podle § 2 odst. 1 správního řádu je správní orgán zásadně vázán i podzákonnými právními předpisy. Správní orgán tedy nemá, oproti soudu, možnost diskrece, zda podzákonný právní předpis bude aplikovat, či nikoliv. Jedinou výjimkou je výše nastíněný postup soudu, kdy by byl správní orgán posléze instančně vázán jeho právním názorem.

20. Na základě výše uvedeného soud musel posoudit, zda je v projednávané věci na místě odmítnout přihlédnout k § 20 odst. 1 vyhlášky z důvodu rozporu se zákonem, resp. pramenem ústavní práva. Ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01 platí, že postup (hlediska) obecných soudů při posuzování souladu jiného právního předpisu s normou vyšší právní síly je analogický s postupem, který je pro případ kontroly ústavnosti zakotven v § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“). Zejména jde tedy o posouzení, zda byla dodržena hlediska v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Ve vztahu k projednávané věci soud upozorňuje, že při posuzování zákonnosti vyhlášky musel samozřejmě zohlednit i skutečný dopad aplikace vyhlášky do právní sféry adresáta, která je v nyní projednávané věci současně regulována v rovině zákonné i na úrovni ústavního pořádku (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2021, sp. zn. II. ÚS 2925/20). Jinými slovy, soud v projednávané věci nemůže ani při závěru o obecné souladnosti vyhlášky se ZOP odhlédnout od možného zásahu do lidských práv žalobce; ten ostatně tuto rovinu silně akcentuje.
21. S ohledem na výše uvedené provedl soud přezkum vyhlášky ve světle postupu při posouzení jiného právního předpisu ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, jak jej popsal Ústavní soud (např. nálezy ze dne 28. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/20), podle kterého je potřeba postupně zkoumat:
- a) zda orgán, který podzákonný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc a zda tak učinil ústavně konformním způsobem,
 - b) zda byl podzákonný právní předpis vydán v mezích zákonného zmocnění, tedy nebyl vydán *ultra vires* (mimo zákonem stanovenou působnost), respektive, zda upravuje to, pro co mu dává prostor zmocňovací zákon, a zda neupravuje věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu či jinému právnímu předpisu, a
 - c) zda podzákonný právní předpis není z hlediska obsahu v rozporu se zákonem, respektive s ústavním pořádkem.
22. K prvnímu bodu soud připomíná, že ten žalobce výslovně nezpochybňoval. Soud tak jen pro úplnost dodává, že pravomoc ministerstev (a jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy v přenesené působnosti) vydávat podzákonné právní předpisy je zakotvena v čl. 79 odst. 3 Ústavy, a to za podmínky, že tato pravomoc je dále konkretizována v zákoně v podobě zákonného zmocnění. V případě vyhlášky je zákonným zmocněním § 71 ZOP, a to konkrétně § 71 písm. j) ZOP ve vztahu k pořizování podoby osoby: *ministerstvo stanoví vyhláškou požadavky na pořízení podoby osoby, jíž je občanský průkaz vydáván*. Soud předmětné zákonné zmocnění vnímá jako dostatečně konkrétní a jednoznačné, ministerstvo proto mělo pravomoc vyhlášku přijmout.
- Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

23. Zároveň byla podle soudu splněna i podmínka ad b), protože vyhláška byla vydána v souladu se zmocňovacím ustanovením a upravuje to, pro co jí byl ZOP dán prostor (konkretizuje „technické“ požadavky na pořizování podoby osoby za účelem její identifikace) a zároveň nestanovuje nic, co by bylo vyhrazeno zákonu či jinému právnímu předpisu. Jinými slovy, nezakotvuje primární práva a povinnosti, ale pouze dává návod pro správní orgány, jak postupovat při pořizování podoby osoby pro účely fotografie na OP. Výše uvedené soud dovodil ze skutečnosti, že v § 5 odst. 1 písm. a) bod 8. ZOP je zakotveno, že podoba je povinným údajem o držiteli OP, který musí být v OP uveden. Předmětné ustanovení ZOP vnímá soud jako dostačující pro stanovení povinnosti podřídit se pořízení podoby pro účely fotografie na OP.
24. Je zřejmé, že bodem, který soud bude muset náležitě zkoumat, je podmínka ad c). Tedy otázka možného rozporu vyhlášky, respektive jejího § 20 odst. 1 se zákonem či ústavním pořádkem. Žalobce namítal, že předmětné ustanovení vyhlášky je v rozporu se svobodou náboženského vyznání, když mu nebylo umožněno, aby se na fotografii usmíval. Žalobcův požadavek na úsměv na fotografii na OP je založen na jeho náboženském přesvědčení o „*transcendentní povaze smíchu*“, která žalobci (a ostatním, kteří s ním sdílí předmětné náboženské vyznání) zprostředkuje „*kontakt s Absurdním*“. Podle žalobce předmětné náboženské vyznání směřuje zejména na úřední příležitosti, při kterých je smích zbytečně potlačován, a to zvláště při pořizování fotografií na osobní doklady.
25. Žalobce tak napadá ustanovení vyhlášky, respektive nezákonnost napadeného rozhodnutí, která spočívá v jeho rozporu se svobodou myšlení, svědomí a náboženského vyznání podle čl. 15 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“). Toto ustanovení zaručuje absolutní nedotknutelnost vnitřního přesvědčení jednotlivce, jeho vnitřní názorovou a duchovní autonomii – tzv. *forum internum*. Na svobodu každého mít své vnitřní náboženské přesvědčení navazuje právo na nerušený výkon jeho vnějších projevů – tzv. *forum externum* upravené v čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý „*právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2021, č. j. 5 As 202/2020 - 52).
26. V tomto ohledu soud nejprve zdůrazňuje, že žalobce se hlásí jako následovník společnosti Ecclesiae Risorum, jejíž přípravný výbor dne 2. 3. 2018 doručil Ministerstvu kultury návrh na registraci církve a náboženské společnosti podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech. Tento návrh byl správními orgány zamítnut a posléze o něm rozhodoval zdejší soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2022, č. j. 8 A 83/2020 - 45. Předmětný rozsudek lze shrnout tak, že soud označení „*církev*“ (viz Ecclesia) považuje za matoucí (Ecclesiae Risorum nenáleží ke křesťanství). Podle názoru zdejšího soudu navíc nestačí pro registraci náboženské skupiny jako církve, aby sama sebe takto chápala, přičemž Ecclesiae Risorum se vymyká chápání církve v současné české společnosti. Potvrdil tak rozhodnutí Ministerstva kultury.
27. Zdejší soud v uvedeném rozsudku zároveň dodal, že takový závěr nebrání osobám realizovat jejich náboženské vyznání v rámci této společnosti bez ohledu na to, že nejsou registrovanou církví (mohou působit „*dovnitř sebe*“). V působení navenek je ovšem Ecclesia Risorum omezena tím, že není církví či náboženskou společností – u tohoto společenství osob je proto vyloučeno dovolávat se ochrany ve smyslu čl. 16 Listiny (opět viz rozsudek kasačního soudu sp. zn. 5 As 202/2020). Jinak řečeno, žalobce jistě může Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

realizovat své náboženské přesvědčení uvnitř společenství, stejně jako se může svého přesvědčení dovolávat navenek individuálně, nemůže tak ale bez dalšího činit s odkazem na existenci a učení konkrétní „církve“, jež není jako církev (víra, náboženství) uznána a registrována.

28. Tento názor je ostatně v souladu s rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který posuzoval, zda lze připustit výjimku z povinnosti nemít na fotografiích na osobních dokladech pokrývku hlavy (rozsudek č. 9476/19, *De Wilde proti Nizozemsku*). ESLP konstatoval, že „církve“ nazývanou „Pastafariánství“ nelze považovat za víru či náboženství ve smyslu čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a nošení cedníku na hlavě není projevem náboženského vyznání či víry ve smyslu tohoto ustanovení, byť by ten, kdo se toho dovolává, tvrdil, že tak činí z přesvědčení. Zdejší soud k tomu dodává, že pokud není jako náboženství vnímáno Pastafariánství, jež vzniklo jako kritika výuky teorie „inteligentního plánu“ vedle evoluční teorie na školách v USA (a tedy reagovalo na nábožensky relevantní téma), tím spíše nelze jako „víru“ či „církve“, se kterou by bylo spojeno určité náboženské vyznání, označit *Církev smíchu*. Svoboda náboženského vyznání by sice měla být vykládána široce, ale to neznamená, že všechny názory či přesvědčení jsou za ně považovány.
29. Na základě skutečnosti, že uskupení hlásající žalobcovo vyznání není (registrovanou) církví a náboženskou společností, soud ještě posuzoval, zda předmětné ustanovení vyhlášky není i tak v rozporu se svobodami zakotvenými v čl. 15 odst. 1 Listiny a nezasahuje tak do žalobcova *fora interna*.
30. Přesvědčení a s tím spojený přístup k životu spočívající v potřebě šířit smích (obecně vzato určitou „pozitivní energii“) by zřejmě bylo možné podřadit pod čl. 15 odst. 1 Listiny zaručující svobodu myšlení, svědomí, náboženského vyznání, vědeckého badání a umělecké tvorby. V čl. 15 odst. 1 Listiny je obecně zaručena ochrana (a to absolutní) duchovní a duševní svobody jedince, zejména ve věcech morálních, etických a náboženských. Představuje ochranu určitého prostoru každého, kam veřejná moc nesmí vstupovat (představuje tzv. *forum internum* každého jednotlivce). Pod ochranou čl. 15 odst. 1 Listiny jsou řazena různá přesvědčení, světonázory či politické smýšlení, ale i životní filozofie (RIGEL, F., čl. 15. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021). Takto je absolutně chráněna vnitřní složka svobody svědomí, do které nesmí veřejná moc nijak zasahovat. Pokud je ale předmětné přesvědčení (v případě žalobce světonázor či životní filozofie o pozitivních účincích smíchu) projevem navenek (*forum externum*), tato zvláštní forma projevu svého přesvědčení (světonázoru) je označena jako tzv. výhrada svědomí, která je svobodou nebýt k něčemu nucen či nesplnit určitou povinnost (*Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře Wolters Kluwer ČR).
31. Výše bylo sice popsáno, že *Ecclesiae Risorum* není církví v náboženském slova smyslu, je ale třeba přiznat, že výhrada svědomí může být aplikována z různých důvodů – světských, náboženských, popřípadě stojících na jejich pomezí (víra nemusí být jen náboženská *stricto sensu*). Ústavní soud ostatně judikoval, že výhrada svědomí je aplikována i z nenáboženských (světských) důvodů (viz náleze ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14). Ústavní soud v citovaném nálezu popsal, že nerozlišuje výhradu svědomí z náboženských či sekulárních důvodů (srov. též jím citovaný náleze ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06). V projednávané věci lze proto bezpochyby o možné aplikaci

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

výhrady svědomí (toho či onoho pojetí) uvažovat, aniž by to muselo být výslovně zakotveno v zákoně či na úrovni ústavního pořádku.

32. Výhrada svědomí je relativně širokým pojmem a lze si pod jejím obsahem představit téměř cokoli, co je spojeno s určitým přesvědčením, které vede jeho nositele k výhradě svědomí. V případě žalobce je tím, čemu by potenciálně mohla být přiznána ochrana, přístup (světonázor) k životu spojený se smíchem a jeho nepotlačováním při úředních příležitostech spojený s přesvědčením o transcendentní povaze smíchu zprostředkující kontakt s Absurdem, respektive přesvědčení o terapeutických účincích smíchu proti lidským strastem – jedná se o posouzení, zda je žalobce oprávněně nucen k pořízení fotografie na OP, na níž musí mít neutrální, nikoli pozitivní výraz (úsměv), jak odpovídá jeho přesvědčení.
33. Byť je svoboda svědomí svou vnitřní povahou absolutní a nedotknutelná, její vnější projevy v podobě výhrady svědomí mohou být zákonem omezeny. Výhradou svědomí totiž nelze opodstatnit svůj nesouhlas s právní povinností. Výhrada svědomí by měla zůstat pouze výjimkou, a nikoliv pravidlem. Za tímto účelem Ústavní soud sestavil test oprávněnosti světské výhrady svědomí, které musí být naplněny kumulativně: 1. ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí; 2. naléhavost důvodů, které uvádí nositel základní svobody k podpoře své výhrady; 3. konzistentnost a přesvědčivost tvrzení dané osoby; 4. společenské dopady, které by v konkrétním případě akceptovaná výhrada svědomí mohla mít (opět viz nálezný sp. zn. I. ÚS 1253/14). Pokud by byly v projednávané věci současně naplněny všechny tyto požadavky, nebylo by přípustné a možné trvat na neutrálním výrazu a zavřených ústech při pořizování podoby pro fotografii na OP.
34. Ústavní relevanci výhrady svědomí (přesvědčení) žalobce lze spatřovat v samotné kolizi svobody svědomí s jinými právy chráněnými zájmy. Snaha o pozitivní přístup k životu je přitom obecně jistě hodna respektu.
35. Přesvědčení žalobce již ovšem bylo projevováno navenek (úsměv na fotografii na OP), čímž se dostalo z „vnitřní sféry“ jednotlivce do sféry vnější, ve které již toto své přesvědčení nelze prosazovat neomezeně. Podle § 2 odst. 1 ZOP je OP „*veřejná listina, kterou osoba, již je občanský průkaz vydán, prokazuje svou totožnost a skutečnosti v ní uvedené*“. Prohlášení OP za veřejnou listinu znamená, že je třeba aplikovat domněnku pravdivosti o tom, co je na ní osvědčeno či potvrzeno, a to, není-li prokázán opak. Zároveň je v tomto smyslu třeba vnímat i jistou vážnost s občanským průkazem spojenou (na rozdíl od jiné běžné „průkazky“), která potvrzuje vazbu daného občana ke státu, který mu občanský průkaz vydal (státní občan České republiky, který dosáhl věku 15 let a má trvalý pobyt na území České republiky, má povinnost mít OP a nepožádání o něj či nepřevzetí je přestupkem podle § 65 odst. 2 ZOP). Občanský průkaz je také v jistém smyslu vnější podobou práva (ale i povinnosti) dané osoby požívat výhod, které dotýčný stát poskytuje výhradně svým občanům. Proto se již z tohoto důvodu soudu jeví jako žádoucí, aby osoba na fotografii zaujala neutrální výraz a neužívala různých „grimas“. Podle § 2 odst. 2 ZOP rovněž platí, že „*občanský průkaz je dále prostředkem umožňujícím uložení nebo užití dat potřebných pro elektronickou identifikaci a autentizaci držitele občanského průkazu nebo pro jiné elektronické úkony*“.
36. Soud v tomto ohledu připomíná, že ZOP nabyt účinnosti dne 2. 8. 2022 a je právním předpisem, který navazuje na přímo použitelné nařízení 2019/1157. Předmětný zákon zavedl vydávání občanských průkazů s biometrickými údaji. Podle § 5 odst. 1 písm. a) bod

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

10. jsou biometrickými údaji „zobrazení obličeje a otisky prstů rukou pořízené podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157“. Smyslem „zakomponování“ biometrických údajů do občanských průkazů spočívá jak ve zvýšení bezpečnosti a zjednodušení cestování pro občany Evropské unie mezi jejími členskými státy, tak zabránění padělání předmětných dokladů, k čemuž z důvodu vzájemných rozdílů mezi nimi dochází. Zabezpečené osobní doklady mají zajistit výměnu informací v rámci boje proti terorismu a ochraně vnějších hranic Evropské unie. Nařízení zejména akcentuje povinnost členských států přijmout veškerá nezbytná opatření k tomu, aby biometrické údaje správně identifikovaly osobu, které je osobní doklad vydán. Zároveň z nařízení vyplývá, že při ověřování pravosti dokladu a identifikaci jeho držitele by měl mít přednost postup ověřování pomocí zobrazení obličeje držitele. Z výše uvedeného je zřejmý zájem na pořízení podoby osoby, která bude vyhovovat požadavkům na identifikaci osoby v rámci celé Evropské unie.

37. Soud je proto přesvědčen, že v projednávaném případě není povinností mít neutrální výraz a zavřená ústa zasaženo do svobody svědomí žalobce takovou měrou, aby tento jeho zájem převážil nad zájmem na veřejné bezpečnosti a jednotnosti fotografií na OP. Tím spíše, pokud jsou žalobci při úsměvu na fotografii vidět i zuby – to schopnost (nejen) automatické identifikace může dále snižovat.
38. Naopak tento požadavek je založen na legitimním veřejném zájmu. Tak, jak jsou v současné době nastavena pravidla pro pořizování fotografií, a to nejen na úrovni vnitrostátního práva, ale i práva Evropské unie, je třeba tento požadavek respektovat a upřednostnit jej před aplikací individuálních výjimek.
39. Je tomu tak především proto, že v tomto případě není dána naléhavost důvodů, které žalobce namítá. Přesvědčení, že by bylo vhodné se na úředních dokladech více usmívat, nelze nazvat naléhavou potřebou. Byť by se soud s takovým přístupem žalobce k životu ztotožňoval, nelze hovořit o naléhavosti. Pro srovnání soud uvádí situaci, kdy Ústavní soud v posledně citovaném nálezu jako naléhavou shledal potřebu odmítnutí povinného očkování z důvodu výhrady svědomí, a to s ohledem na přesvědčení o riziku nevratného poškození zdraví. V projednávané věci lze sice pochopit žalobcovu přesvědčení o potřebě smíchu, ale nelze již říci, že skutečnost, že mu bude vydán OP, na kterém je fotografie s jeho neutrálním výrazem, bude způsobila potenciálně významněji zasáhnout do jeho právní sféry.
40. Přesvědčivost a konzistentnost tvrzení podporujících výhradu svědomí je nutno posuzovat *ad personam*, zejména je třeba, aby obsahovalo určité hodnotové přesvědčení, zároveň musí být dána jednoznačnost a přiměřená srozumitelnost projevu svědomí dané osoby (opět nálezný sp. zn. I. ÚS 1253/14). Z obsahu žaloby ale není zřejmé, na základě čeho a od jaké doby, je žalobce příznivcem přesvědčení o transcendentní povaze smíchu, a jak je tedy konzistentní v tomto svém tvrzeném přesvědčení. Soud na druhou stranu dodává, že vzhledem k tomu, že nebyla naplněna předchozí podmínka naléhavosti důvodů, nespátňuje za podstatné zabývat se dále podrobněji naplněním podmínky přesvědčivosti a konzistentnosti tvrzení.
41. Konečně, při posuzování společenských dopadů výhrady svědomí je rozhodné, aby přiznaná výjimka nebyla v příkrém rozporu s legitimními cíli dané právní úpravy. Zároveň by poskytnutá výjimka neměla být návodem k tomu, jak výjimku v konkrétním případě přeměnit v pravidlo. Je tak třeba zohlednit praktický význam požadavku na pořízení

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

podoby osoby s neutrálním výrazem a zavřenými ústy a účel, za kterým je tento požadavek stanoven (zejména identifikace osoby), jak soud rozvedl výše.

42. Nelze proto přisvědčit názoru žalobce, že jeho základní právo na (náboženské) přesvědčení, respektive svobodu svědomí by bylo omezováno v rozporu s ústavním pořádkem. V první řadě je zřejmé, že povinnost neutrálního výrazu je vyhláškou stanovena na základě řádného zákonného podkladu – vyhláška zcela v souladu se zmocňovacím ustanovením v ZOP zakotvuje podrobnější požadavky (do jisté míry technické) na pořízení podoby osoby. Ty přitom sledují legitimní cíl, a to zajistit, že osobu na fotografii bude možno identifikovat. Soud rovněž nedospěl k závěru, že by povinnost mít neutrální výraz a zavřená ústa při pořizování podoby výrazně zasahovala do žalobcových základních práv a svobod a že by tak bylo nezbytné žalobci přiznat výjimku z důvodu výhrady svědomí (podobnou jakou vyhláška přiznává pokrývkám hlavy). Pokud žalobce namítá, že je mu rozhodnutím správních orgánů znemožněno projevovat své přesvědčení i ve veřejném prostoru, je k tomu třeba dodat, že takový projev mu tímto není odepřen, ba naopak, zcela nepochybně existují i jiné způsoby, jak své přesvědčení veřejně projevovat. Rozhodnutí správních orgánů soud v tomto ohledu vnímá jako dostatečně srozumitelná a přesvědčivá. Soud neshledává důvod pro to, aby přistoupil k neaplikování vyhlášky ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy, a je jí tak vázán. Vzhledem k tomu nemohla být žaloba důvodná.
43. Závěrem a jen na okraj věci soud dodává, že jisté „odlehčení“ ve veřejném prostoru by samozřejmě nemuselo být na škodu věci. Ostatně, někdy až výrazně zamračené výrazy na fotografiích na osobních dokladech působí značně pesimistickým dojmem. To ovšem na výše uvedeném nemůže ničeho změnit. Přesto soud považuje za důležité zdůraznit, že svým rozhodnutím žalobcovo přesvědčení nikterak nezlehčuje. Pokud by ale připustil postup, kterým by každému, kdo namítne, že požadavek vyhlášky na neutrální výraz a zavřená ústa je v rozporu s jeho přesvědčením, existence předmětného pravidla v podobě požadavku na podobu osoby by fakticky postrádala smysl. Žalobci a dalším osobám, které s ním sdílejí předmětné přesvědčení, přitom nic nebrání, aby je ve veřejném prostoru a při kontaktu s úřady projevovali, rozvíjeli a podporovali tak pozitivní atmosféru ve společnosti. Mohou také využít svého práva petičního a pokusit se domoci případných legislativních změn, a to jistě i ve vztahu k požadavkům na podobu občanů na OP, byť je třeba v tomto ohledu mít na paměti, že předmětná problematika je řešena přímo závazným a použitelným nařízením Evropské unie, a možnosti českého zákonodárce jsou v tomto výrazně omezeny.

V. Závěr a náklady řízení

44. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. října 2022

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.