

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4<sup>2020 / XVIII. ROČNÍK / 30. 5. 2020</sup>

## OBSAH

3994	Správní řízení: nicotnost rozhodnutí.....	253
3995	Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby; žádost o ustanovení zástupce; žádost o osvobození od soudních poplatků.....	256
3996	Daň z příjmů: sleva na dani z titulu investiční pobídky; období uplatnění slevy; zachování majetku investiční pobídky.....	261
3997	Mezinárodní ochrana: rozhodnutí o udělení či odnětí doplňkové ochrany; individuální posouzení možnosti přesídlení; dokazování situace v zemi.....	274
3998	Dávky sociální péče: aktualizace speciálního programového vybavení.....	282
3999	Mezinárodní ochrana: vážná újma hrozící osobě s více občanstvími .....	287
4000	Azyl: zajištění; úmyslné zmaření transferu.....	292
4001	Právo na informace o životním prostředí: informace o průměrných teplotách.....	296
4002	Pobyt cizinců: evidence nežádoucích osob.....	301
4003	Veřejnoprávní smlouvy: ochrana práv nabytých v dobré víře.....	304
4004	Vojáci z povolání: výpočet příjmu po služebním úrazu.....	310

## Správní řízení: nicotnost rozhodnutí

k § 87 správního řádu

k § 81 soudního řádu správního

**Jestliže správní orgán I. stupně postupem podle § 87 správního řádu změni či zruší své původní rozhodnutí, které však již neexistuje, neboť jej v mezidobí zrušil odvolací správní orgán, je takové rozhodnutí správního orgánu I. stupně nicotné. Nelze proto k takovému rozhodnutí přihlížet ani při posouzení důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 81 s. ř. s.).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2020, čj. 8 Ads 194/2019-27)*

**Prejudikatura:** č. 1629/2008 Sb. NSS, č. 2837/2013 Sb. NSS.

**Věc:** K. B. proti Úřadu práce České republiky krajské pobočce pro hlavní město Prahu o přiznání příspěvku na bydlení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně dne 26. 9. 2014 podala žádost o přiznání příspěvku na bydlení, kterou žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 19. 3. 2015. Proti tomu podala žalobkyně odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“). Žalovaný následně při autoremeduře své rozhodnutí změnil rozhodnutím ze dne 11. 4. 2018 a žalobkyni přiznal příspěvek na bydlení, avšak jen za část požadovaného období, konkrétně za období od 9. 9. 2014 do 30. 9. 2014. Žalobkyně i proti tomuto rozhodnutí podala odvolání, kterému ministerstvo vyhovělo rozhodnutím ze dne 2. 8. 2018 – autoremedurní rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2018 zrušilo a věc mu vrátilo k novému projednání. Ministerstvo zrušovacím rozhodnutím odůvodnilo tím, že při autoremeduře mohl žalovaný své rozhodnutí změnit pouze tak, že by žádosti plně vyhověl, což neučinil. Současně ministerstvo zrušilo i původní zamítavé rozhodnutí z 19. 3. 2015.

Protože žalovaný ve věci nerozhodl, podala žalobkyně 30. 9. 2018 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 17. 10. 2018 při autoremeduře změnil své původní rozhodnutí a přiznal žalobkyni příspěvek na bydlení ode dne 9. 9. 2014 do 30. 6. 2015. Následně ministerstvo rozhodnutím ze dne 18. 1. 2019 při zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí žalovaného zrušilo a řízení zastavilo. Ministerstvo dospělo k závěru, že žalovaný nemohl nyní v rámci autoremedury změnit své původní rozhodnutí, jelikož to bylo již zrušeno předchozím rozhodnutím ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Žalovaný tak měl žádost žalobkyně znovu posoudit, a nikoliv opakovanou remedurou změnit zrušené rozhodnutí. Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně rozklad, na jehož základě ministryně práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 12. 5. 2019 vypustila z výroku rozhodnutí ministerstva část, podle níž se řízení zastavuje, a zavázala žalovaného, aby o žádosti znovu rozhodl.

Žalobkyně mezitím podala dne 3. 12. 2018, tedy ještě před rozhodnutím o rozkladu, k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Nesouhlasila se závěrem ministerstva, že žalovaný ve věci již rozhodl. Namítala, že žalovaný sice vydal rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018. Tímto rozhodnutím ale nebyla přiznána dávka, nýbrž bylo na základě autoremedury změněno původní rozhodnutí ze dne 19. 3. 2015, které však bylo zrušeno rozhodnutím ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 10. 2018 tak bylo změněno neexistující rozhodnutí, a je proto nicotné. O její žádosti tudíž nebylo v době podání žaloby rozhodnuto.

Městský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Přisvědčil sice žalobkyni, že řízení vedené u žalovaného nebylo dosud pravomocně skončeno, avšak nedošlo k tomu, že by žalovaný nekonal, byl by nečinný a v důsledku jeho průtahů by nedošlo k vydání rozhodnutí ve věci. Žalovaný vydal dne 17. 10. 2018 rozhodnutí, čímž dostal své povinnosti ve věci rozhodnout. I když následně i toto rozhodnutí ministerstvo zrušilo, z hlediska posouzení žaloby se o nečinnost nejednalo, neboť žalovanému znovu běží lhůta pro vydání rozhodnutí. Jestliže žalobkyně uvádí důvody, pro které shledává rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018 nezákonným, popřípadě

nicotným, mohla se proti takovému rozhodnutí bránit žalobou proti rozhodnutí. Jelikož tak neučinila, je nutno vycházet z presumpce správnosti rozhodnutí, dle níž je správní akt zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy jej příslušný orgán jako nezákonný zruší.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítla, že městský soud pominul, že od právní moci rozhodnutí ministerstva ze dne 2. 8. 2018, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného včetně autoremedurního rozhodnutí, ve věci nebylo nikdy rozhodnuto. Soudem citované rozhodnutí ministerstva ze dne 18. 1. 2019 není rozhodnutím ve věci, ale nicotným rozhodnutím, kterým bylo měněno již zrušené rozhodnutí. Soudem citované rozhodnutí ministryně ze dne 12. 5. 2019 rovněž není rozhodnutím ve věci, ale rozhodnutím měnícím výše citované rozhodnutí ministerstva. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci tudíž uplynula nejpozději 30 dnů od právní moci rozhodnutí ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Napadený rozsudek je proto nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

Žalovaný ve vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že nebyl nečinný. V řízení několikrát vydal rozhodnutí ve věci a rozhodovalo i ministerstvo jako odvolací orgán na základě odvolání stěžovatelky. Závěrem doplnil, že na základě rozhodnutí ministryně ze dne 12. 5. 2019 žalovaný vydal dne 18. 6. 2019 rozhodnutí, kterým dané řízení pravomocně skončil. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 7. 2019.

Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, v níž tvrdila, že vydáním meritorního rozhodnutí ze dne 18. 6. 2019 nezanikla důvodnost kasační stížnosti. Pro posouzení věci je rozhodný stav, který tu byl v době vydání napadeného rozsudku městského soudu. Žalovaný uvedené rozhodnutí vydal teprve poté.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

(...)

[11] Stěžovatelka uplatnila kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kterou polemizuje se závěrem městského soudu, podle něhož žalovaný nebyl nečinný. Podle stěžovatelky jsou totiž správními orgány vydaná rozhodnutí nicotná. K tomu Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že vyslovení nicotnosti rozhodnutí se lze domáhat žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., nicméně soudy ve správním soudnictví jsou oprávněny k případné nicotnosti přihlídnout rovněž při posouzení žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s., resp. následně v rámci řízení o kasační stížnosti, a otázku nicotnosti si posoudit jako prejudiciální otázku při posuzování důvodnosti žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, čj. 6 Ans 3/2013-31, nebo ze dne 8. 6. 2016, čj. 1 As 38/2016-41).

[12] Podle § 77 správního řádu je nicotné „rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“ Nicotné je dále „rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“.

[13] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení. V tomto typu řízení, resp. žaloby, není založena pravomoc soudu proti jiné nečinnosti správního orgánu než takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, čj. 5 As 34/2004-118).

[14] Rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s. Musí tedy být nejen rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, ale též být způsobilé zkrátit na

právech právě toho žalobce, který se ochrany před nečinností správního orgánu domáhá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, čj. 6 Ans 11/2012-49).

[15] Právní úprava neobsahuje komplexní a podrobné definiční vymezení nicotnosti. K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V případě této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky.

[16] Ve světle výše uvedeného je nutné v nyní projednávané věci odmítnout závěry městského soudu, který uzavřel, že v případě výše označených rozhodnutí je třeba uplatnit presumpci správnosti, jelikož proti nim stěžovatelka nebrojila žalobou, na jejímž základě by byla vyslovena nicotnost. Současná právní úprava, judikatura a doktrína považují nicotnost za důsledek nejzávažnějších vad správních aktů, který je odlišný od nezákonnosti, a to především z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a svědčí mu presumpce správnosti, dokud není zrušeno. Lze se proti němu bránit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto prostředky nejsou uplatněny řádně a včas, zůstává toto rozhodnutí objektivně existujícím a již ho nelze odstranit. Nicotné rozhodnutí, naproti tomu, se bude vždy jevit jako rozhodnutí neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010 65, č. 2837/2013 Sb. NSS).

[17] Judikatura dospěla k závěru, že vadami takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. výše již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 100/2010-65 či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 As 24/2012-22). Pro nyní posuzovanou věc je významná i judikatura, z níž plyne, že jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, zatíží své rozhodnutí vadou, které jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44).

[18] Stěžovatelka se u městského soudu domáhala vydání rozhodnutí žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. Důvodnost takové žaloby závisí na tom, zda bylo či nebylo ke dni rozhodnutí soudu ve věci vydáno požadované správní rozhodnutí, resp. je dána nečinnost žalovaného správního orgánu (srov. § 81 odst. 1, 2 a 3 s. ř. s.). Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný není nečinný, a to s odkazem na vydání shora již označeného rozhodnutí (být později zrušeného). Stěžovatelka vydání daného rozhodnutí nepochybně, tvrdí však, že jde o rozhodnutí nicotné, které nevyvolává žádné právní následky, tudíž se na něj má hledět, jako by vůbec nebylo vydáno, včetně důsledku pro závěr o důvodnosti nečinnostní žaloby.

[19] Odůvodnění napadeného rozsudku, kterým městský soud žalobu zamítl, stojí na tom, že žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018, kterým stěžovatelce přiznal příspěvek na bydlení, tudíž není nečinný. Jak ovšem upozorňuje stěžovatelka, žalovaný toto rozhodnutí vydal při autoremeduře. Nejvyšší správní soud dává stěžovatelce za pravdu v tom, že tato okolnost je pro posouzení dané věci významná. Žalovaný uvedl jak ve výroku, tak následně v odůvodnění, že dané rozhodnutí vydává podle § 87 správního řádu na základě důvodného odvolání

stěžovatelky směřujícího proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2015. Žalovaný tudíž autoremedurou změnil své rozhodnutí, které již však předtím bylo zrušeno rozhodnutím ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Ačkoliv se jedná o procesně odlišnou situaci než ve výše citovaném rozsudku čj. 1 As 36/2010-44, v němž bylo nicotné již původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zatímco v nyní posuzované věci bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno na základě odvolání, v obou případech platí, že správní orgán následně změnil či rušil rozhodnutí, které již v době jeho rozhodování neexistovalo. Nebylo tudíž z povahy věci možné, aby jej správní orgán na základě odvolání opět změnil či rušil. Pokud tak učinil, je nutno na jím vydané změnové či zrušovací „rozhodnutí“ v souladu s výše uvedeným hledět jako na nicotný akt, přičemž takové „rozhodnutí“ nemohlo mít z povahy věci žádné právní účinky. Jestliže tedy správní orgán (žalovaný) postupem podle § 87 správního řádu změnil své rozhodnutí, které však již v té době neexistovalo, neboť je předtím zrušil nadřízený správní orgán (ministerstvo), je toto rozhodnutí vydané podle § 87 správního řádu třeba považovat za nicotné a z toho důvodu k němu nelze ani přihlížet v rámci posouzení důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nejvyšší správní soud se tudíž v projednávané věci ztotožňuje se stěžovatelkou, že rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018 nemůže být považováno za rozhodnutí, které by mělo mít vliv na závěr o důvodnosti nečinnostní žaloby.

[20] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018, je třeba v souladu s výše již citovanou judikaturou obdobně nahlížet i na následná rozhodnutí ministerstva (ze dne 18. 1. 2019) a ministryně (ze dne 12. 5. 2019). Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud dává stěžovatelce za pravdu v tom, že odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu nemůže obstát, neboť v dané věci nebylo ke dni vydání tohoto rozsudku městského soudu vydáno ode dne 2. 8. 2018 žádné rozhodnutí, které by bylo v rámci hodnocení tvrzené nečinnosti žalovaného a s přihlédnutím k zákonné lhůtě pro vydání požadovaného rozhodnutí (srov. § 71 odst. 3 správního řádu) možno zohlednit.

## 3995

### **Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby; žádost o ustanovení zástupce; žádost o osvobození od soudních poplatků**

k § 35 odst. 10 soudního řádu správního ve znění zákona č. 111/2019 Sb.

**Lhůta pro podání žaloby a pro vymezení žalobních bodů se stává dnem podání žádosti o ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). V případě zaslání poštou je tímto dnem den předání žaloby se žádostí o ustanovení zástupce k poštovní přepravě, nikoli až den doručení soudem.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2020, čj. 9 Asz 366/2019-20)*

**Přejudikatura:** č. 2533/2012 Sb. NSS, 3623/2017 Sb. NSS, č. 3733/2018 Sb. NSS, 3896/2019 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

**Věc:** B. M. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Plzeňského kraje o jeho zajištění, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 11. 12. 2019 odmítl žalobu proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje ze dne 25. 10. 2019, kterým podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zajistila žalobce na dobu 30 dnů za účelem předání do Spolkové republiky Německo.

Žalobce podal dne 1. 11. 2019 k poštovní přepravě blanketní žalobu se žádostí o ustanovení zástupce, přičemž tato zásilka byla krajskému soudu doručena dne 4. 11. 2019. Krajský soud usnesením ze dne 5. 11. 2019, čj. 17 A 211/2019-19, vyhověl žádosti žalobce, výrokem I. mu ustanovil zástupce a ve výroku II. jej vyzval k doplnění žaloby ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí žalované podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Současně jej informoval, že se tato lhůta stává ode dne podání žádosti o ustanovení zástupce (od 4. 11.

2019), do právní moci tohoto usnesení. Usnesení nabylo právní moci dne 8. 11. 2019. Žalobce svou žalobu doplnil podáním odeslaným dne 2. 12. 2019. Krajský soud v napadeném usnesení dovodil, že třicetidenní lhůta k vymezení žalobních bodů počala plynout dne 26. 10. 2019 (den po doručení rozhodnutí žalovaného žalobci), neběžela mezi dny 4. 11. 2019 až 8. 11. 2019 (doba mezi doručením žádosti o ustanovení zástupce soudu a právní moci usnesení, kterým krajský soud o této žádosti rozhodl), pokračovala od 9. 11. 2019 a skončila v pátek 29. 11. 2019. Doplnil-li žalobce žalobní body až v pondělí 2. 12. 2019, učinil tak pozdě a nelze k nim přihlídnout.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Podle jeho názoru se měla třicetidenní lhůta pro podání žaloby, resp. vymezení žalobních bodů, stavět již od 1. 11. 2019 (datum podání žaloby se žádostí o ustanovení zástupce k poštovní přepravě), nikoliv až od 4. 11. 2019, kdy zásilka došla soudu. Poukázal na absurdní důsledky výkladu, který zaujal krajský soud, v situaci, kdy by byla současně podána žaloba a žádost o ustanovení zástupce, a to na samém konci lhůty. V takovém případě by totiž mohlo dojít k tomu, že by žaloba byla hodnocena jako včasná (neboť by se při jejím posouzení zohledňovalo datum podání žaloby k poštovní přepravě), avšak žádost o ustanovení zástupce by byla vyhodnocena jako opožděná.

Je třeba rovněž zohlednit, že účastník řízení nemůže nijak ovlivnit rychlost doručení zásilky, přičemž poštovní doručování může v případě více nepracovních dní trvat nezanedbatelnou dobu. Jediný ústavně konformní výklad § 35 odst. 10 věty třetí s. ř. s. je tedy takový, podle kterého se datum, od kterého se lhůta pro podání žádosti staví, neodvíjí od data doručení soudu, ale ode dne, kdy bylo podání předáno k poštovní přepravě, jak je tomu např. podle § 40 odst. 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a vrátil k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[8] Uvedení žalobních bodů je jednou z náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

[9] Otázkou náležitostí žalobních bodů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již několikrát; naposled se k ní vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, ve kterém mj. potvrdil závěry dřívější judikatury a uvedl, že „žalobce musí ve lhůtě pro podání žaloby uplatnit alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Pokud žalobní bod neuplatní vůbec, nebo až po lhůtě pro podání žaloby, bude žaloba odmítnuta podle § 37 odst. 5 s. ř. s.“ Tyto závěry vztáhl rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 3. 2018, čj. 10 Azs 65/2017-72, i na náležitosti žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, u kterých je kratší lhůta k podání žaloby.

[10] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel bylo dne 25. 10. 2019 doručeno rozhodnutí žalované, přičemž dne 1. 11. 2019 podal žalobu společně se žádostí o ustanovení zástupce k poštovní přepravě (obálka na č. l. 18 spisu krajského soudu). Tato žaloba včetně žádosti byly doručeny soudu až dne 4. 11. 2019. Mezi stranami není dále sporu o tom, že podáním žádosti o ustanovení zástupce se lhůta pro doplnění žaloby stavěla a pokračovala až od 9. 11. 2019, neboť 8. 11. 2019 nabylo právní moci usnesení krajského soudu ze dne 5. 11. 2019, čj. 17 A 211/2019-19, kterým byl stěžovateli ustanoven zástupce a kterým byl vyzván k doplnění žalobních bodů.

[11] Sporný mezi stranami zůstává výklad formulace „podání žádosti o ustanovení zástupce“ uvedený v § 35 odst. 10 věty třetí s. ř. s., podle kterého „[p]ožádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od **podání** takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.“ (zvýraznění přidal NSS) Zatímco krajský soud se domnívá, že se lhůta pro doplnění žaloby stavěla až od dne 4. 11. 2019, kdy žádost o ustanovení zástupce došla soudu, a tudíž je doplnění žaloby ze dne 2. 12. 2019 opožděné, stěžovatel je toho názoru, že ke stavení lhůty došlo již předáním žádosti k poštovní přepravě dne 1. 11. 2019, tudíž je jeho doplnění žaloby ze dne 2. 12. 2019 včasné.

[12] Krajský soud svou argumentací postavil na výkladu úkonu, kterým žádost o ustanovení zástupce je, a dospěl k závěru, že na takovou žádost nelze aplikovat § 40 odst. 4 s. ř. s., neboť není úkonem, který by byl činěn ve lhůtě stanovené zákonem či soudem, a proto, aby mohla vyvolat zákonem předvídané účinky (stavení lhůty



k podání žaloby a vznik povinnosti soudu o ní rozhodnout), nestačí, aby byla podána k poštovní přepravě. Je třeba, aby soudu došla. Zároveň odkázal na nejnovější komentář k s. ř. s. (Kühn Z., Kocourek T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 231).

[13] Komentář, který krajský soud zmiňuje, výslovně na s. 231 uvádí: „*Pokud je žádost doručována poštou, může být okamžik podání žádosti určen momentem dojití žádosti soudu, anebo předáním k přepravě. Přikláním se k prve uvedenému závěru, tedy žádost je ‚podána‘, až se opravdu dostane k soudu. Není totiž namístě aplikovat § 40 odst. 4, neboť v případě podání žádosti o osvobození nebo ustanovení nejde o zachování jakékoliv lhůty. Pro praxi je to velmi důležitý aspekt. Například pokud v poslední den lhůty podá žalobce k poštovní přepravě žalobu, v níž současně požádá o ustanovení zástupce, žaloba dojde na soud den nebo dva dny po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Z hlediska včasnosti žaloby se užije § 40 odst. 4, žaloba byla poslední den lhůty podána k přepravě, je včasná. Protože se však lhůta pro podání žaloby staví v důsledku podání žádosti o ustanovení zástupce až v okamžiku, kdy žádost dojde soudu, pak se v právě uvedeném případě nestaví vůbec, neboť lhůta mezitím uplynula.*“ Komentář tedy reaguje i na stěžovatelovu námitku týkající se situace, kdy je žaloba a žádost o ustanovení zástupce předána k poštovní přepravě těsně před uplynutím lhůty a dodána soudu až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, a připouští ji jako možnou.

[14] Nejvyšší správní soud se v minulosti mnohokrát zabýval délkou lhůty k podání návrhu na zahájení řízení ve vztahu k vymezení žalobních bodů a v mnoha případech musel zohlednit i podanou žádost o ustanovení zástupce. Ačkoliv se § 35 s. ř. s. v minulosti měnil, věta, jejíž výklad je v projednávané věci sporný, nebyla měněna, a proto lze zohlednit i judikaturu k předchozím zněním § 35 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud již dříve zaujal opačný přístup než autoři výše uvedeného komentáře a lhůtu pro podání návrhu na zahájení řízení, resp. pro vymezení žalobních bodů, stavěl od okamžiku, kdy byla žádost o ustanovení zástupce předána k poštovní přepravě (zvýraznění v rozhodnutích provedl nyní NSS).

[16] Tak například v rozsudku ze dne 24. 4. 2019, čj. 2 Azs 48/2019- 67, Nejvyšší správní soud uvedl: „*V případě stěžovatele musí být žaloba podána podle § 32 odst. 1 zákona o azylu, ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno 13. 11. 2018, posledním dnem pro podání žaloby byla středa 28. 11. 2018. Ze soudního spisu vyplývá, že zásilka s žalobou byla předána k zaslání prostřednictvím držitele poštovní licence (§ 40 odst. 4 s. ř. s.) dne 26. 11. 2018. Městský soud nesprávně v napadeném usnesení uvádí, že žalobu stěžovatel podal poslední den lhůty pro podání žaloby, tj. dne 28. 11. 2018. Žaloba stěžovatele zároveň obsahovala návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s. (s účinností do 23. 4. 2019 odst. 9). [...] V důsledku podání žaloby obsahující návrh na ustanovení zástupce tak došlo ke dni podání žaloby, tj. 26. 11. 2018, ke stavění lhůty pro podání žaloby, a to až do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce. Městský soud proto pochybil, pokud uvedl, že ‚v poslední den lhůty pro podání žaloby [...] neobsahovala ani jeden projednatelný bod‘. Stěžovateli v důsledku žádosti o ustanovení zástupce, kterou se lhůta stavěla, zbývaly do konce lhůty pro podání žaloby ještě 3 dny.*“

[17] Obdobný závěr Nejvyšší správní soud učinil v rozsudku ze dne 21. 5. 2019, čj. 2 Azs 353/2018-45, podle něhož „*krajský soud v napadeném usnesení, ale i v usnesení čj. 45 Az 13/2018-18, nesprávně určil délku zbývajících částí lhůty pro doplnění žalobních bodů. Patnáctidenní lhůta k podání žaloby měla uplynout dne 11. 9. 2018. Krajský soud opakovaně uvedl, že žaloba byla podána dne 10. 9. 2018 a že s ohledem na to k doplnění žalobních bodů zbývaly 2 dny. Lhůta pro podání žaloby je však lhůtou procesní a pro její podání je určující den, kdy byla prostřednictvím držitele poštovní licence soudu zaslána, nikoliv kdy byla krajskému soudu doručena. Okamžik, kdy návrh soudu došel, je určující pouze pro zahájení řízení (§ 32 s. ř. s.). Ten je však nutné odlišit od okamžiku podání návrhu, který je rozhodující pro posouzení běhu lhůt (§ 40 odst. 4 s. ř. s. a § 72 odst. 1 s. ř. s.). Tímto dnem je podán i návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s. s žalobou spojený, v jehož důsledku se staví běh lhůty pro podání žaloby, resp. doplnění žalobních bodů. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že žaloba byla držiteli poštovní licence k doručení předána již dne 7. 9. 2018. Zbývajících část lhůty pro podání žaloby, resp. pro doplnění žalobních bodů proto činila 5 dnů.*“

[18] I v usnesení ze dne 12. 10. 2016, čj. 1 Azs 165/2016-30, Nejvyšší správní soud konstatoval obdobný závěr: „*V projednávané věci bylo rozhodnutí žalovaného stěžovateli doručeno 21. 1. 2015 (č. l. 90 správního spisu), žalobu obsahující žádost o ustanovení zástupce podal žalobce k poštovní přepravě po sedmi dnech, tj. 28. 1.*



**2015. Tímto dnem došlo ke stavění běhu lhůty pro podání žaloby (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), zbyvalo z ní osm dní. Běh této lhůty znovu pokračoval právní mocí usnesení (10. 2. 2015), jímž byl stěžovateli ustanoven právní zástupce, který byl zároveň vyzván, aby ve lhůtě sedmi dnů žalobu náležitě doplnil, jak následně také učinil.“**

[19] Shodný názor uvedl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 19. 4. 2018, 3 As 27/2017-19, podle něhož „[l]ze tedy vyjít z toho, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno stěžovateli dne 21. 8. 2015, což je den, který určuje počátek běhu dvouměsíční lhůty k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. **Dne 26. 8. 2015 předal stěžovatel k poštovní přepravě žalobu** (doručena byla krajskému soudu dne 27. 8. 2015), kterou napadl rozhodnutí žalovaného ‚v celém rozsahu‘, současně požádal krajský soud o ustanovení zástupce z řad advokátů. **Dnem 26. 8. 2015 se tedy běh lhůty zastavil** [do jejího uplynutí přitom zbyvalo 56 dní (27. 8. 2015 až 21. 10. 2015 včetně)]. Usnesením ze dne 23. 9. 2015 krajský soud stěžovateli přiznal osvobození od soudních poplatků a jako zástupce mu ustanovil advokáta. Usnesení nabylo právní moci dne 29. 9. 2015; tento den byl tedy rozhodující pro opětovný počátek běhu lhůty. Rozběhla-li se lhůta znovu po nabytí právní moci usnesení, tj. dne 30. 9. 2015, uplynula v úterý dne 24. 11. 2015.“

[20] Stejný přístup zvolil Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 8. 6. 2016, čj. 2 Ads 59/2016-38, ze dne 8. 6. 2016, čj. 2 Ads 61/2016-62, ze dne 19. 8. 2010, čj. 7 Afs 12/2010-172, či ze dne 18. 11. 2015, čj. 9 Ads 248/2015-27, či v usnesení ze dne 13. 6. 2019, čj. 9 Azs 110/2019-39, rovněž v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 Azs 130/2015-46, či ze dne 26. 1. 2017, čj. 5 As 286/2016-17. V posledně uvedeném Nejvyšší správní soud konstatoval: „**Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalovaný vydal dne 4. 5. 2016 výše uvedené rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Dne 6. 5. 2016 byl stěžovatel seznámen s obsahem rozhodnutí žalovaného, které mu bylo předáno, a tedy doručeno (§ 24a odst. 1 zákona o azylu). Lhůta 15 dnů pro podání žaloby (§ 32 odst. 1 zákona o azylu) skončila v pondělí dne 23. 5. 2016 (patnáctý den totiž připadl na sobotu 21. 5. 2016). Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného na poště dne 20. 5. 2016, tedy 14. den lhůty. V žalobě stěžovatel požádal o ustanovení právního zástupce. Žaloba byla krajskému soudu doručena dne 23. 5. 2016. Lhůta pro podání žaloby tak byla zachována, přičemž rozhodným dnem je den podání žaloby spojené s návrhem na ustanovení právního zástupce na poštu, tedy den 20. 5. 2016 (§ 40 odst. 4 s. ř. s.). Od tohoto dne tedy neběžela lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s.).**“ Tento přístup potvrdil Nejvyšší správní soud i v nedávném rozsudku ze dne 22. 1. 2020, čj. 7 Azs 321/2019-40.

[21] V judikatuře Nejvyššího správního soudu lze nalézt i rozsudky, které fakticky zaujaly opačný postoj, avšak bez jakéhokoliv zdůvodnění, a to ze dne 28. 2. 2008, čj. 7 Afs 108/2007-56, či ze dne 12. 1. 2016, čj. 4 Azs 285/2015-24. V prvně jmenovaném rozsudku, čj. 7 Afs 108/2007-56, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Nelze ponechat stranou okolnost, že žádost o ustanovení zástupce stěžovateli pro řízení o žalobě byla podána u správního soudu dne 26. 7. 2006, tj. v poslední den lhůty k podání žaloby. Pokud tedy stěžovatel a Ministerstvo financí vyjádřili souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, nebyl by tento zástupce ani schopen, i v případě ustanovení soudem, rozšířit případně žalobu (srov. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).*“ Podle rozsudku byla žaloba podána k poštovní přepravě o den dříve, 25. 7. 2006. Uvedený úryvek rozsudku sice vyvolává dojem, že Nejvyšší správní soud v této věci jako datum podání žádosti o ustanovení zástupce vyhodnotil datum, kdy žádost došla soudu, není to v něm však výslovně uvedeno, neboť Nejvyšší správní soud nevěděl, kolik dnů ze lhůty pro podání žaloby zbyvá po podání žádosti o ustanovení zástupce. Kromě toho jsou názory uvedené v tomto rozsudku překonány pozdější judikaturou k vymezení žalobních bodů, viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3623/2017 Sb. NSS. Ve druhém zmíněném rozsudku, čj. 4 Azs 285/2015-24, zaznělo: „*Nejvyšší správní soud s ohledem na zjištěný skutkový stav konstatuje, že rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 8. 10. 2015 a stěžovatel podal u krajského soudu žalobu včetně žádosti o ustanovení zástupce dne 9. 10. 2015, tedy první den lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 in fine s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 1 azylového zákona a § 40 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož po dobu rozhodování o ustanovení zástupce lhůta pro podání žaloby neběží (§ 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s.), po vydání usnesení krajského soudu ze dne 6. 11. 2015, č. j. 50 Az 2/2015-34, které nabylo právní moci dne 16. 11. 2015, bylo možné žalobu doplnit ještě do dne 1. 12. 2015.*“ Žaloba se žádostí o ustanovení zástupce byly však k poštovní přepravě předány již 8. 10. 2015, jak vyplývá z druhého odstavce tohoto rozsudku. Lhůta pro podání žaloby by však byla stejná v obou verzích výkladu: pokud by soud vycházel z data, kdy byla žaloba podána na poštu, tedy z 8. 10. 2015, lhůta pro podání žaloby by ani nezačala běžet, neboť téhož dne nabylo právní moci rozhodnutí žalované, a proto by žalobci zůstala zachována celá, patnáctidenní lhůta. V případě, kdy by soud vycházel z data doručení

žaloby se žádostí o ustanovení zástupce na soud, a lhůtu stavěl až od 9. 10. 2015, by sice lhůta pro podání žaloby začala tohoto dne běžet, ale neuplynul by z ní ani jeden celý den, proto by žalobci opět zůstala zachována celá, patnáctidenní. V uvedeném případě proto nezáleželo na tom, jaké datum Nejvyšší správní soud zvolil jako den, od kterého se lhůta pro podání žaloby stavěla, a tudíž nelze závěrům zde vysloveným přikládat takový význam, jako výše citované judikatuře, která jasně a srozumitelně počítala lhůtu pro podání žaloby a stavěla ji od data, kdy byla žaloba se žádostí o ustanovení zástupce předána na poštu.

[22] Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, zároveň uvedl, že za situace, kdy jeden z možných právních názorů již v současné době nikdo nezastává a druhý z názorů byl bezvýjimečně sledován v mnoha dalších rozsudcích, není pochyb o tom, že uvedený první právní názor již nemá žádné obecné normativní účinky. Za této situace rozšířený senát neshledal důvod, aby se k předložené právní otázce vyjadřoval, neboť rozhodovací praxe je již fakticky sjednocena. Tento jeho závěr lze vztáhnout i na projednávanou věc, neboť odlišný náhled fakticky zaujatý naposledy v rozsudku čj. 4 Azs 285/2015-24 nebyl následován v další rozhodovací praxi soudu, a naopak Nejvyšší správní soud vydal velké množství rozhodnutí s opačným závěrem, jak uvedeno v bodech [16] - [20] tohoto rozsudku. Rozdíly v judikatuře sice vznikají, ale další vývoj v judikatuře je může i sám zahladit, k čemuž došlo v projednávané věci.

[23] Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvod k předložení věci rozšířenému senátu také proto, že i z dosavadních rozhodnutí rozšířeného senátu lze vyvodit, že rozhodným okamžikem, od kterého se podle jeho názoru staví lhůta pro podání žaloby, je již okamžik podání žaloby spojené s návrhem na ustavení zástupce nebo osvobození od soudních poplatků.

[24] V rozsudku čj. 5 As 154/2016-62, který se zabýval otázkou stavení lhůty v důsledku podání žádosti o osvobození od soudních poplatků, rozšířený senát nejprve v bodě 11 citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, čj. 1 As 93/2009-312, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: „*Okamžikem podání žaloby přestala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, jelikož její součástí byla i žádost o osvobození od soudních poplatků.*“ S názorem vyjádřeným v tomto rozsudku se totiž ztotožnil předkládající senát. Následně dospěl rozšířený senát k závěru, že i žádost o osvobození od soudních poplatků má stejné právní důsledky jako žádost o ustanovení zástupce, a proto se lhůta pro podání žaloby či vymezení žalobních bodů podáním takové žádosti staví. V bodě 35 tento závěr vztáhl na projednávanou věc: „*Rozšířený senát má za to, že žaloba spojená s návrhem na osvobození od soudních poplatků byla podána před koncem dvouměsíční lhůty pro podání žaloby a její běh se tedy téhož dne dle § 35 odst. 8 (nyní 9) věty třetí s. ř. s. zastavil. Vzhledem k této skutečnosti městskému soudu nic nebránilo, aby o žádosti o osvobození od soudních poplatků rozhodl a zároveň vyzval stěžovatele k doplnění žalobních bodů.*“ Rovněž v rozsudku čj. 3 Azs 66/2017-31 rozšířený senát v bodě 67 uvedl, že „*[v] žalobě ze dne 25. 10. 2016 uplatnil stěžovatel žádost o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce, tímto dnem se tedy běh lhůty ve smyslu § 35 odst. 8 s.ř.s., ve znění do 14. 8. 2017 (dnes odst. 9), zastavil.*“ Ačkoliv v obou případech, o kterých rozšířený senát rozhodoval, byla žaloba i se žádostí podána přímo u soudu, a nedocházelo tedy k časové prodlevě mezi jejím odesláním a doručením soudu, rozšířený senát zde navazuje na existující judikaturu a naznačuje, že žádost o osvobození od soudních poplatků či žádost o ustanovení zástupce spojená se žalobou způsobuje stavení lhůty od data, kdy byla podána žaloba, neboť jsou spolu spojeny. V okamžiku, kdy bude žaloba v souladu s § 40 odst. 4 s. ř. s. pokládána za včasnou a podanou dnem svého předání k poštovní přepravě, a tato žaloba bude spojená i s návrhem na ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků, je třeba pokládat za den podání takové žádosti (a tedy za den, od kterého se staví lhůta pro podání žaloby či vymezení žalobních bodů) datum předání zásilky k poštovní přepravě. Z ničeho neplyne, že chtěl rozšířený senát vyřešit pouze výjimečnou situaci, kdy jsou žaloba i návrh na ustanovení zástupce, respektive osvobození od soudních poplatků, podány osobně k soudu, a naopak nechtěl, aby jím vyslovené právní názory dopadaly i na mnohem obvyklejší situaci, kdy jsou společně podány k poštovní přepravě, což by ovšem podle krajského soudu v nyní posuzovaném případě znamenalo, že jsou „podány“ v různých dnech.

[25] Tento výklad je rovněž v souladu se zásadou *in dubio pro mitius*, resp. *in dubio pro libertate*, tedy v pochybnostech ve prospěch jednotlivce. Uvedený závěr vychází také z judikatury Ústavního soudu, jelikož podle nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS, „[j]e-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento

*princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. in 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“.* Tento postulat vychází z objektivně daného slabšího postavení soukromoprávního subjektu, vůči němuž orgán veřejné moci vystupuje ve vrchnostenském postavení, a lze proto na pravidla jeho chování klást přísnější omezení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2009, čj. 7 Afs 69/2007-85, č. 2533/2012 Sb. NSS). Jak plyne z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, čj. 2 Afs 57/2013-34, ze dne 11. 6. 2014, čj. 5 Afs 116/2013-39, nebo ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 113/2013-41, k aplikaci zmíněného principu je třeba přistoupit v případech, kdy je přítomen rovnocenný konkurenční výklad práva, což je v projednávané věci splněno.

[26] Výklad, který zaujal krajský soud, by sice mohl být formálně vzato z pohledu procesního práva akceptovatelný, nicméně ze všech důvodů uvedených výše se Nejvyšší správní soud domnívá, že je třeba jej odmítnout minimálně v situaci, kdy je žádost o ustanovení zástupce podána současně se žalobou. Důsledkem výkladu, který krajský soud zaujal, by bylo rozdělení takového podání podaného k poštovní přepravě a vytvoření různých pravidel pro jeho různé části, neboť den „podání žaloby“ by se v kontextu § 40 odst. 4 s. ř. s. vykládal odlišně ode dne „podání žádosti“.

[27] Zároveň byla v projednávané věci kratší lhůta pro podání žaloby než je obecná dvouměsíční, neboť se jednalo o žalobu proti rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. S ohledem na to, že lhůty pro podání žaloby mohou být podle zákona o pobytu cizinců či zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, stanoveny v řádu dnů, nelze od žalobců, povětšinou cizinců, v takových věcech očekávat, že si procesní předpisy vyloží natolik přesně, aby věděli, že jejich žádost o ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků musí být soudu doručena před uplynutím lhůty k podání žaloby. Takový výklad navíc nebyl, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, přijímaný ani právně znalými osobami, a těžko ho tudíž požadovat od právních laiků. Pro ně by navíc znamenalo intenzivní zásah do práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Zároveň je třeba upozornit na to, že žalobce nemůže doručení zásilky nijak ovlivnit, a proto pokud by došlo k prodlevě s doručováním, mohlo by to mít pro žalobce závažné procesně právní následky, které by však nebylo možné zhojit. Žalobce by navíc nemusel vůbec vědět, kdy se lhůta stavila a kolik času má na vymezení žalobních bodů, což by přispělo k celkové nejistotě jeho procesní situace.

[28] Ze všech výše uvedených důvodů se proto Nejvyšší správní soud přiklonil v souladu s převažující dosavadní praxí k výkladu, že lhůta pro podání žaloby, resp. pro vymezení žalobních bodů, se staví dnem podání žádosti o ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků, přičemž tímto dnem je v projednávané věci den předání žaloby se žádostí k poštovní přepravě.

## 3996

### **Daň z příjmů: sleva na dani z titulu investiční pobídky; období uplatnění slevy; zachování majetku investiční pobídky**

k § 2 odst. 2, § 5 odst. 5 a § 6a odst. 2 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění zákona č. 19/2004 Sb. (v textu jen „zákon o investičních pobídkách“)

k § 35a odst. 2 písm. e) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění do 1. 7. 2007

**I. Příjemce investiční pobídky byl povinen „zachovat majetek“ podle § 6a odst. 2 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách (ve znění účinném do 1. 7. 2007), vždy nejméně po dobu pěti zdaňovacích období následujících po období, ve kterém splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2 téhož zákona, a to bez ohledu na skutečnost, v jakých zdaňovacích obdobích investiční pobídku (slevu na dani) skutečně uplatňoval.**

**II. Pojem „poskytnutí investiční pobídky“ znamená vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle § 5 odst. 5 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, nikoli okamžik, kdy byla investiční pobídka skutečně čerpána (uplatněna).**

**III. Povinnost příjemce investiční pobídky ve formě slevy na dani pořídít a evidovat v majetku dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek nejméně v částkách uvedených ve zvláštním právním předpisu [§ 35a odst. 2 písm. e) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů] nelze ztotožnit s povinností zachovat majetek podle § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách.**

**IV. Pro splnění povinnosti zachovat majetek podle § 6a odst. 2 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, není nutné, aby investici (majetek) v podporovaném regionu zachovával příjemce investiční pobídky tím, že ji má ve svém vlastnictví. Postačuje, že je majetek zachován v regionu, bez ohledu na to, kdo jej vlastní.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2020, čj. 1 AfS 269/2019-54)*

**Věc:** Akciová společnost BYTTEK BOHUMÍN proti Odvolacímu finančnímu ředitelství Brno, o zachování majetku investičních pobídek, o kasací stížnosti žalobce.

Ministerstvo průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 16. 5. 2007 vydalo žalobci souhlas s poskytnutím investičních pobídek v podobě slevy na dani z příjmů a hmotné podpory vytváření nových pracovních míst v územní oblasti Karviná za předpokladu splnění všeobecných podmínek podle § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách a zvláštních podmínek podle § 35a odst. 2 ve spojení s § 35b odst. 6 zákona o daních z příjmů a zvláštních podmínek podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Žalobkyně uplatnila slevu na dani z titulu investiční pobídky za zdaňovací období 2007, dále za zdaňovací období 2008 a naposledy slevu na dani uplatnila za zdaňovací období 2010.

Ke dni 1. 8. 2012 došlo k přeměně společnosti ŽDB Group a. s. rozdělením odštěpením. Odštěpením vznikly tři nové společnosti (ŽDB Drátovna a. s., MS UTILITIES & SERVICES a. s. a Viadrus a. s.), přičemž společnost ŽDB Group a. s. přeměnou nezanikla a změnila název na BYTTEK BOHUMÍN a. s. Akcie ŽDB Drátovny a. s. ve výši 100 % byly dle kupní smlouvy z 1. 10. 2012 prodány mimo skupinu Bonatrans Group Holding B. V., původního jediného akcionáře ŽDB Group, a. s., a to společnosti Třinecké železářny a. s.

Specializovaný finanční úřad (dále jen „správce daně“) vydal vůči žalobci následující rozhodnutí:

- dodatečný platební výměr ze dne 20. 3., kterým byla doměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2007 ve výši 17.844.245 Kč a současně byla stanovena povinnost hradit penále ve výši 3.568.225 Kč,

- dodatečný platební výměr z 20. 3. 2013, kterým byla doměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008 ve výši 7.287.571 Kč a současně byla uložena povinnost hradit penále ve výši 1.455.750 Kč,

- dodatečný platební výměr ze dne 20. 3. 2013, kterým byla doměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010 ve výši 52.816.078 Kč a současně uložena povinnost hradit penále ve výši 10.562.835 Kč.

Správce daně vydal dodatečné platební výměry, neboť neuznal žalobkyni uplatněnou slevu na dani z příjmů dle § 35b odst. 1 zákona o daních z příjmů. Při postupu k odstranění pochybností po podání opravných dodatečných daňových přiznání dospěl správce daně k závěru, že žalobkyně přeměnou společnosti porušila podmínku zachování investice vyplývající z § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách.

Proti dodatečným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015 zamítl a napadené dodatečné platební výměry potvrdil. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který shledal důvodnou námitku neoprávněného stanovení penále. Rozhodnutí žalovaného proto rozsudkem ze dne 14. 9. 2017, čj. 22 Af 27/2015-99, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ostatní námitky žalobkyně krajský soud jako nedůvodné zamítl. Potvrdil tak, že žalobkyně porušila podmínku zachování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku dle § 6a odst. 2 zákona o investičních

pobídkách, což mělo za následek zánik platnosti rozhodnutí o příslibu investiční pobídky (§ 5 odst. 5 zákona o investičních pobídkách), a žalobkyně tudíž uplatnila slevu na dani neoprávněně. Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2018, čj. 1 Afs 375/2017-38, zamítl.

Žalovaný následně v záhlaví popsáním rozhodnutím dodatečně platební výměry částečně změnil tak, že vypustil povinnost zaplatit penále. Ve zbývající části je ponechal beze změny.

I proti v pořadí druhému rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila žalobou u krajského soudu, který ji zamítl.

Konstatoval, že povinnosti obsažené v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách a § 35a odst. 2 písm. e) zákona o daních z příjmů nejsou ve vztahu úpravy obecné a speciální, protože nemají stejný předmět, což vyplývá z jazykového výkladu i z účelu těchto ustanovení. Podmínka zachování majetku obsažená v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách se vztahuje na všechny příjemce investičních pobídek, ať již byly poskytnuty v jakékoliv formě. Podléhají jí proto též daňoví poplatníci, kteří uplatnili investiční pobídku ve formě slevy na dani. Zákon o investičních pobídkách upravuje povinnost zachovat nezměněný stav majetku (investice) po určitou dobu bez ohledu na čerpání slevy na dani, zákon o daních z příjmů upravuje povinnost konat (pořádat a evidovat) v návaznosti na čerpání slevy na dani, obě povinnosti se tak navzájem doplňují a příjemce investiční pobídky ve formě slevy na dani je povinen je plnit vedle sebe. Krajský soud současně dospěl k závěru, že žalobkyně byla povinna zachovat majetek nejméně do roku 2012 včetně.

Krajský soud uvedl, že pojem „zachování majetku“ není v zákoně o investičních pobídkách definován. Vložil, že pod tímto pojmem lze rozumět takový stav, kdy státem podpořená investice bude po stanovenou dobu v určeném znevýhodněném regionu zajišťovat – ať už modernizační stávajících provozoven, jejich rozšířením, vytvořením nových apod. – tvorbu a udržení pracovních míst, čímž bude handicap příslušného regionu po stanovenou dobu více či méně vyrovnán. Žalobkyně byla přijetím podpory (slevy na dani) zavázána podmínkou zachování majetku dodržovat. Převedla-li majetek, který byl částečně podpořen využitou pobídkou, na třetí osobu, převedla i své panství nad ním a nemohla již dále ovlivnit, jak s ním bude nakládáno. Smluvní závazek nabyvatele zachovat majetek nemá z hlediska veřejného práva žádný význam. Povinnost vyplývající z daňového práva totiž bez dalšího nemůže být předmětem soukromoprávních vztahů, ledaže by speciální úprava takový postup (převzetí závazku, přistoupení k závazku) umožňovala, což však zákon o investičních pobídkách ani daňový řád neumožňoval. Stát jako poskytovatel pobídky převodem majetku v důsledku přeměny žalobkyně ztratila možnost jakkoliv ovlivnit udržení pobídkou zamýšleného účelu, neboť mezi ní a nástupcem žalobkyně není žádný veřejnoprávní vztah.

Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že právní úprava je natolik nepřehledná a obtížně vyložitelná až nevyložitelná, že by v souladu se zásadou *in dubio mitius* měla být vyložena ve prospěch žalobkyně. Krajský soud výklad všech sporných ustanovení provedl, a to tak, aby šetřil i ústavní práva žalobkyně; námitka nevyložitelnosti tak podle něj důvodná není. Domnívá-li se žalobkyně, že možnost vícero výkladů je dána zejména u úpravy účinků porušení § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách, je zřejmé, že úprava vskutku na první pohled zcela jasná není a vyžaduje výklad. Z tohoto samotného faktu však nelze vyvozovat, že by odkaz uvedený v osmém odstavci § 6a na účinky uvedené v § 5 odst. 5 zákona o investičních pobídkách nemohl být vůbec použit, tedy že by porušení § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách nemělo žádné následky tímto zákonem předpokládané.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Podle stěžovatelky se v její věci § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách nepoužije, a to v důsledku aplikace speciálních ustanovení zákona o daních z příjmů. Ustanovení § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů je speciální vůči jakýmkoli ustanovením zákona o investičních pobídkách, na jejichž základě by bylo možno dovodit možnost doměření daně stěžovatelce. Stěžovatelka souhlasí s krajským soudem, že oba zákony obecně nemají stejný předmět úpravy a překrývají se pouze v některých otázkách, z čehož je třeba vyvodit odpovídající závěry. V posuzované věci nejsou řešeny povinnosti příjemců slevy na dani (na což by dopadala úprava v zákoně o investičních pobídkách), ale povinnosti poplatníků daně z příjmů, kteří si uplatnili slevu na dani, jejíž pravidla nejsou v žádném případě a z žádné části upravena v zákoně o investičních pobídkách, ale v zákoně o daních z příjmů, který pouze tam, kde to považuje za vhodné, výslovně a konkrétně přejímá pravidla zákona o investičních pobídkách. Povinnosti



vyplývající ze zákona o investičních pobídkách se nijak netýkají slevy na dani a daňového řízení, a nemohou být tedy důvodem pro doměření daně.

Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že byla povinna zachovat majetek i v roce 2012, tedy podle lhůty dle § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách. Ustanovení zákona o daních z příjmů [§ 35a odst. 2 písm. e), § 35b odst. 1 a 4] totiž toto pravidlo modifikovala, resp. vyloučila. Ve stěžovatelčině případě tak bylo období, po které byla povinna zachovat majetek, pětileté a skončilo uplynutím roku 2011. Pokud by se snad mělo uplatnit časové pravidlo dle zákona o investičních pobídkách, bylo by možné daň doměřit pouze v této pětileté lhůtě, která již marně uplynula. Tuto zásadní argumentaci krajský soud bez srozumitelného důvodu odmítl.

Z hlediska naplnění podmínky zachování majetku považuje stěžovatelka za zásadní, že majetek je v podpořovaném regionu skutečně zachován – stále stojí na stejném místě, plní svoji funkci a zaměstnává lidi. Povinnost zachovat majetek je tak plněna až do současnosti. Stěžovatelka připomíná, že v souzeném případě nešlo o smluvní převod podpořeného majetku, ale přechod tohoto majetku při odstěpení části podniku podle § 243 odst. 1 písm. b) zákona č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev (dále jen „zákon o přeměnách“). Stěžovatelka má veřejnoprávní povinnost zachovat majetek v regionu, je však pouze na ní, jak ji splní. Z niče nevyplývá, že by ji měla plnit „veřejnoprávně“. Stěžovatelka zajistila zachování majetku do konce roku 2012 smluvně; je zjevné, že toto opatření bylo zcela dostačující. Skutečnost, že mezi stěžovatelkou a nabyvatelem majetku není žádný veřejnoprávní vztah, nemění nic na tom, že závazek zachovat majetek byl splněn. Majetek se přesunul pouze právně mezi subjekty v tomtéž regionu.

Podle stěžovatelky nelze právní otázku, jaký následek vyvolává porušení podmínky zachovat majetek, řešit v podstatě pocitovým výkladem. První i druhá část § 5 odst. 5 zákona o investičních pobídkách je v zásadě postavena stejně – obě vycházejí z hypotézy, která se postihování povinnosti zachovat majetek podle § 6a odst. 2 těchto zákonů nijak netýká. Pokud by zákonodárce chtěl, aby porušení podmínky zachování majetku bylo postihováno s ostatními podmínkami zákona o investičních pobídkách, zahrnul by ji mezi tyto ostatní podmínky, nebo by ji uvedl do hypotézy této normy. Neučinil-li tak, zamýšlel zřejmě, aby porušení povinnosti zachovat majetek bylo řešeno podle předpisů příslušných právních oborů, zde podle zákona o daních z příjmů.

Krajský soud nevzal v úvahu, že případy, kdy je daňový subjekt povinen u slevy na dani podat dodatečné daňové přiznání, jsou taxativně vypočteny ve speciálním § 37b odst. 7 zákona o daních z příjmů (správně zřejmě § 35b odst. 7). Pozbytí příslibu investiční pobídky ani porušení povinnosti zachovat majetek mezi těmito případy uvedeny nejsou. Získání příslibu je podmínkou pro to, aby mohl daňový subjekt slevu na dani uplatnit, ale tím jeho role v daňovém řízení končí. Stejně tak nehraje v daňovém řízení žádnou roli případné porušení povinnosti zachovat majetek podle zákona o investičních pobídkách – zákon o daních z příjmů preferuje vlastní podmínku podle § 35a odst. 2 písm. e) a vlastní jednotný časový rozsah dodržování podmínek slevy na dani podle § 35b odst. 4. I pokud by stěžovatelka připustila, že důsledkem porušení povinnosti zachovat majetek, je „vrátit vše, co bylo získáno“ (§ 5 odst. 5 zákona o investičních pobídkách), stále by neexistoval právní podklad, který by ztotožnil tento postup s dodatečným vyměření daně v daňovém řízení.

Stěžovatelka má pochybnost, zda jdou možnosti apelačního principu v řízení o odvolání až tak daleko, že lze zhojit zcela nezákonně vedené řízení, které bylo vůči stěžovateli vedeno zákonně až ve chvíli vydání rozhodnutí o odvolání. Závěry ministerstva byly do spisu vtěleny až těsně před vydáním rozhodnutí o odvolání, aniž by se k nim mohla stěžovatelka vyjádřit. Krajský soud nijak nezhodnotil, že i samotná výzva daňových orgánů, aby ministerstvo provedlo kontrolu dodržení podmínky zachování majetku, byla podle všeho nezákonná, neboť nevycházela z informací, které žalovaný zjistil z obchodního rejstříku (jak tvrdí krajský soud), ale z informací obsažených v daňovém spisu, které byly kryty daňovou mlčenlivostí.

Rozhodnutí o dani vychází z podkladů ministerstva, jejich zdůvodnění však již rozhodnutí nepoužívá a doměření daně se opírá o zcela jinou právní konstrukci, z větší části vytvořenou až v řízení před krajským soudem. Tento stav podle stěžovatelky nelze zhojit. Finanční správa správnost závěrů ministerstva (které nelze podrobit samostatnému soudnímu přezkumu) ve svém rozhodnutí neobhájila.

Stěžovatelka navrhuje zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, případně též zrušení rozhodnutí žalovaného a dodatečných platebních výměrů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že období definované v § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů, po které mohla stěžovatelka čerpat investiční pobídku, není relevantní. Tato lhůta nenahrazuje lhůtu pro splnění povinnosti pro zachování investice podle § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách, která představuje nejméně pět zdaňovacích období následujících po zdaňovacím období, ve kterém daňový subjekt splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách.

Žalovaný dodal, že zákon o investičních pobídkách neobsahuje žádné ustanovení, podle kterého by k naplnění podmínky zachování majetku postačovalo i faktické udržení pobídkou zamýšleného účelu po stanovenou dobu. Přijetím tohoto výkladu by vůbec nebyla vyřešena otázka, od jakého subjektu by měl stát naplnění podmínky vyžadovat a s jakým subjektem by měl případně porušení podmínky řešit.

Podle žalovaného stěžovatelka nespécifikuje, v čem by měl spočívat výrazný posun v odůvodnění rozhodnutí oproti závěrům vyplývajícím z kontroly provedené ministerstvem. Informace o přeměně stěžovatelky je veřejně dostupná v obchodním rejstříku, k porušení mlčenlivosti nedošlo. Stěžovatelka byla se všemi průběžnými stanovisky i konkrétními závěry v průběhu odvolacího řízení seznámena (písemností ze dne 30. 9. 2014).

Žalovaný má za to, že z právní úpravy plyne jednoznačný závěr – následky porušení podmínky v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách upravuje odstavec 8 téhož ustanovení, podle kterého v případě nesplnění podmínky podle odstavce 2 nastávají účinky podle § 5 odst. 5 citovaného zákona. V § 5 odst. 5 zákona o investičních pobídkách jsou upraveny tři situace, kdy dojde k porušení zákona, přičemž třetí věta tohoto ustanovení dopadá na nesplnění zvláštních podmínek, kterými se podle § 2 odst. 1 zákona o investičních pobídkách rozumí podmínky stanovené zvláštními právními předpisy, konkrétně § 35a a § 35b zákona o daních z příjmů. Na stěžovatelku dopadá § 35b zákona o daních z příjmů. Stěžovatelka, která porušením povinnosti vyplývajících z § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách pozbyla rozhodnutí o poskytnutí příslibu, přestala splňovat podmínky pro uplatnění slevy na dani a vznikla jí povinnost vrátit vše, co získala slevou na dani. Podle žalovaného tato právní úprava neobsahuje žádné nedostatky ve formě výkladových nejednoznačností.

Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že neexistuje žádný důvod vykládat zákon o investičních pobídkách, a tím méně zákon o daních z příjmů, tak, že daňový subjekt byl povinen postupovat pouze způsobem povoleným výslovně těmito předpisy. Tato právní úprava vychází z opačného principu. Lze-li ze zákona výkladem dovodit, že měl na mysli zachování majetku v podpořeném regionu, pak k naplnění povinnosti stěžovatelce postačovalo zachovat majetek v podpořeném regionu. Prokázání splnění povinnosti zachovat majetek by pak samozřejmě vždy leželo na daňovém subjektu. Stěžovatelka vnímá doměření daně jako nespravedlivé. Nejde o situaci, kdy by se stěžovatelka právními klíčkami pokoušela vyhnout splnění povinnosti, která by ji očividně vážala, a správce daně by se pokoušel pro státní rozpočet zachránit prostředky, na které má vedle právního i morálního nárok. Stát zde za vložené prostředky dostal od stěžovatelky beze zbytku, co žádal a na co byly prostředky určeny.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### *III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem*

(...)

[30] Soud se postupně zabýval těmito otázkami rozhodnými pro posouzení věci: a) byla stěžovatelka povinna plnit povinnost „zachovat majetek“ podle § 6a odst. 2 o investičních pobídkách i v roce 2012?, b) pokud ano, splnila stěžovatelka tuto povinnost?, c) pokud ne, jaké jsou důsledky nesplnění této povinnosti?, d) jaká je pravomoc daňových orgánů při kontrole povinnosti zachovat majetek a jak je zjišťován skutkový stav?

#### *III.a) Doba plnění povinnosti zachovat majetek*

[31] Povinnost „zachovat majetek“ vyplývá z § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách, podle kterého „[p]říjemce veřejné podpory formou investiční pobídky (dále jen „příjemce investiční pobídky“) podle § 1 odst. 2 je



*povinen zachovat dlouhodobý hmotný majetek a dlouhodobý nehmotný majetek, na který byla poskytnuta veřejná podpora formou investičních pobídek,*

*a) v rozsahu odpovídajícím skutečně výši dosud čerpané podpory, nejméně však ve výši podle § 2 odst. 2 písm. e), popřípadě podle § 2 odst. 4 a 5 a*

*b) ve skladbě odpovídající splnění podmínky podle § 2 odst. 2 písm. a), b) a c), a to po dobu uplatňování investiční pobídky podle § 1 odst. 2 písm. a), nejméně však po dobu pěti zdaňovacích období následujících po zdaňovacím období, kdy zájemce splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2.“*

[32] Ze shora citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že příjemce veřejné podpory je povinen zachovat zde vymezený majetek v odpovídajícím rozsahu a skladbě vždy nejméně po dobu pěti zdaňovacích období následujících po období, kdy splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách. Jde o minimální časové rozpětí pro plnění povinnosti zachovat majetek, u kterého je jasné vymezení jeho počátku (zdaňovací období, ve kterém byly splněny podmínky podle § 2 odst. 2) i konec (konec pátého zdaňovacího období následujícího po období, ve kterém došlo ke splnění podmínek).

[33] V nyní souzené věci není mezi účastníky řízení sporu, že stěžovatelka všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách splnila ve zdaňovacím období roku 2007. Povinnost zachovat majetek jí tak svědčila v pěti následujících zdaňovacích obdobích, tj. v roce 2008, 2009, 2010, 2011 a 2012.

[34] Na trvání této minimální zákonem stanovené doby nemá žádný vliv skutečnost, v jakých zdaňovacích obdobích stěžovatelka investiční pobídku (slevu na dani) skutečně uplatňovala. I v případě, že příjemce investiční pobídky v pátém (či čtvrtém, třetím atd.) zdaňovacím období následujícím po splnění všeobecných podmínek investiční pobídku neuplatňoval, neznamená to, že mu již povinnost zachovat majetek nesvědčí. Zákon pro takové situace nestanoví žádnou výjimku z povinnosti zachovat majetek, ale i v tomto případě trvá alespoň na minimální pětileté době, jejíž zkrácení neumožňuje.

[35] Z hlediska ustanovení zákona o investičních pobídkách regulujícího povinnost zachovat majetek je skutečná doba uplatňování investiční pobídky relevantní pouze tehdy, byla-li tato doba delší než pět zdaňovacích období následujících po zdaňovacím období, ve kterém byly splněny všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách. V takovém případě by se skutečně neuplatnila tato minimální doba, ale doba delší, shodná s dobou uplatňování investiční pobídky.

[36] Naopak je zcela bez významu, že podle stěžovatelky bylo posledním zdaňovacím obdobím, ve kterém si mohla uplatnit slevu na dani, zdaňovací období roku 2011. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl shora, minimální doba, po kterou je příjemce povinen zachovat majetek není odvislá od doby, po kterou byla či mohla být investiční pobídka uplatněna. I kdyby tedy v případě stěžovatelky tímto obdobím byl rok 2011, nic to na povinnosti majetek zachovat v roce 2012 nezměnilo. Nadto je třeba zdůraznit, že ve stěžovatelčině věci se podmínky uplatňování pobídky řídily zákonem o daních z příjmů ve znění účinném do 1. 7. 2007, ačkoli je stěžovatelka přesvědčena o tom, že v jeho věci bylo nutno postupovat podle zákona ve znění účinném od 2. 7. 2007 – doba, po kterou mohl investiční pobídku uplatňovat tak byla desetiletá, nikoli pětiletá. K otázce právní úpravy aplikovatelné v posuzované věci se soud vyjadřuje níže.

### **III.a).1 Právní úprava aplikovatelná v souzené věci**

[37] Byť vyřešení otázky, po jakou dobu mohla stěžovatelka investiční pobídku ve formě slevy na dani uplatňovat, není pro posouzení kasační stížnosti stěžejní, bude se jí přesto soud níže alespoň stručně zabývat.

[38] V té souvislosti je třeba nejprve uvést, že stěžovatelka dne 1. 9. 2006 předložila Agentuře pro podporu podnikání a investic CzechInvest záměr získat investiční pobídky. Ministerstvo průmyslu a obchodu dne 16. 5. 2007 vydalo rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle § 1 odst. 2 písm. a) a c) zákona o investičních pobídkách (sleva na dani z příjmů a hmotná podpora vytváření nových pracovních míst). Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 22. 5. 2007.

[39] Podle § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 1. 7. 2007 lze slevu na dani podle odstavce 1 „uplatňovat po dobu **deseti po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období**, přičemž **prvním**

*zdaňovacím obdobím, za které lze slevu na dani uplatnit, je zdaňovací období, ve kterém poplatník splnil všeobecné podmínky podle zvláštního právního předpisu a zvláštní podmínky stanovené tímto zákonem, nejpozději však zdaňovací období, ve kterém uplynuly 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle zvláštního právního předpisu. V případě, že byla lhůta pro splnění všeobecných podmínek prodloužena podle zvláštního právního předpisu, posunuje se počátek pro uplatnění slevy na dani z příjmů, nejdéle však o 2 roky.“*

[40] Toto ustanovení bylo s účinností od 2. 7. 2007 novelizováno zákonem č. 159/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 159/2007 Sb.“), tak, že slevu na dani bylo možno nově uplatňovat po dobu pěti po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období.

[41] Podle čl. V zákona č. 159/2007 Sb. (přechodná ustanovení) „[1]investiční pobídky poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zůstávají v platnosti za podmínek a v rozsahu, v jakém byly poskytnuty“.

[42] Stěžovatelka se domnívá, že měla slevu na dani uplatňovat za podmínek stanovených zákonem o daních z příjmů ve znění účinném od 2. 7. 2007, resp. ve znění relevantním pro jednotlivá zdaňovací období, ve kterých slevu na dani skutečně uplatnila. Podle stěžovatelčina názoru je totiž nutno výrazem „poskytnutí investiční pobídky“ rozumět nikoli vydání rozhodnutí o poskytnutí příslibu investiční pobídky, ale okamžik, kdy byla investiční pobídka skutečně uplatněna (čerpána, resp. kdy ji stát „skutečně“ poskytl).

[43] Tento výklad nepovažuje soud za správný.

[44] Je pravdou, že zákon o investičních pobídkách ani zákon o daních z příjmů pojem „poskytnutí investiční pobídky“ nedefinují. Ze systematického výkladu jednotlivých ustanovení (zejména) zákona o investičních pobídkách však lze dovodit, že poskytnutím investiční pobídky se rozumí vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, nikoli její skutečné uplatňování (čerpání). Například § 4 odst. 1 věta druhá za středníkem zákona o investičních pobídkách stanoví, že „[žadatel] v návrhu uvede, které investiční pobídky by mohly být poskytnuty, jejich výši a podmínky jejich uplatnění.“ Zákon zde tedy odděluje fázi poskytnutí investiční pobídky a fázi jejich uplatňování a neztotožňuje je, jak to činí stěžovatelka. Obdobně podle § 5 odst. 4 v písm. c) téhož zákona se v rozhodnutí o příslibu investičních pobídek uvedou podmínky, za kterých lze investiční pobídky *čerpat* a podle písm. e) podmínky, za nichž se veřejná podpora *poskytuje*. Ani zde tedy zákon neztotožňuje pojmy čerpání (uplatňování) investičních pobídek a jejich poskytování. Podle Nejvyššího správního soudu je zjevné, že pokud by zákonodárce hodlal časovou působnost daňových zákonů odvozovat od okamžiku, kdy byla investiční pobídka skutečně uplatněna (čerpána), zvolil by v přechodných ustanoveních nikoli termín „poskytnuty“ (investiční pobídky), ale právě „uplatněny“ či „čerpány“.

[45] Soud si je vědom skutečnosti, že zákon o investičních pobídkách nepoužívá pojem „poskytnutí investiční pobídky“ konzistentně, neboť jej například v § 7 odst. 5 věta první používá právě ve významu „uplatňování“. Tato legislativně-terminologická nesoudržnost citovaného zákona však není natolik zásadní, že by mohla zpochybnit shora provedený systematický výklad.

[46] Ostatně přechodná ustanovení obsažená v čl. V zákona č. 159/2007 Sb. hovoří o „platnosti“ poskytnuté investiční pobídky. Platnost je vlastností spojovanou s rozhodnutím, nikoli s hmotněprávním nárokem (zde v podobě slevy na dani). Těž z tohoto důvodu je proto podle soudu nutno pojem „poskytnutí investiční pobídky“ ztotožnit s vydáním rozhodnutí o příslibu, neboť jen to je způsobilé, na rozdíl od slevy na dani, po účinnosti novely zůstat v platnosti. Jak poukazuje sama stěžovatelka, bylo by též značně nepraktické a právní jistotu ohrožující, pokud se podmínky uplatňování investičních pobídek ve formě slevy na dani posuzovaly vždy podle odlišné právní úpravy účinné ve zdaňovacím období, za které je sleva na dani uplatňována.

[47] Nyní projednávaný případ názorně demonstrovuje, že mnohé zásadní podmínky se mohou v období čerpání investičních pobídek změnit. Je proto jen velmi těžké představitelné, jak by se při stěžovatelčině výkladu, ztotožňujícím poskytnutí investiční pobídky s jejím uplatňováním, posuzovaly dopady změn dotčených zákonů např. při zkrácení desetileté doby pro uplatňování na polovinu, pokud by k takové změně došlo, například v osmém roce uplatňování investiční pobídky. Je zjevné, že stěžovatelkou zastávaný výklad by vedl k absurdním až neřešitelným situacím.

[48] Shora uvedené podporuje též důvodová zpráva k zákonu č. 159/2007 Sb. Nevyplývá z ní sice nic ve vztahu k přechodným ustanovením k zákonu o daních z příjmů, k čl. II odst. 1 (přechodná ustanovení k zákonu o investičních pobídkách), který je formulován shodně jako čl. V, však uvádí, že „*v souladu s principem právní jistoty zůstávají zachovány podmínky čerpání investičních pobídek, o kterých již bylo rozhodnuto.*“ Z důvodové zprávy lze tedy dovést, že předcházející právní úprava (účinná do 1. 7. 2007) se použije na ty investiční pobídky, o kterých *již bylo rozhodnuto* - za rozhodnutí o investiční pobídce pak nelze považovat nic jiného než rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. I s ohledem na důvodovou zprávu je proto nutno pojem „poskytnutí investiční pobídky“ ztotožnit s vydáním rozhodnutí o příslibu investičních pobídek.

[49] Na základě shora uvedeného lze učinit závěr, že ve stěžovatelských případech bylo nutno aplikovat zákon o daních z příjmů (a zákon o investičních pobídkách) ve znění účinném do 1. 7. 2007. Slevu na dani proto bylo možno uplatňovat deset, nikoli pět, po sobě jdoucích zdaňovacích období.

[50] Jak však již soud zdůraznil shora, ať už by platila pětiletá či desetiletá doba pro uplatňování investiční pobídky, stěžovatelka by měla v každém případě povinnost zachovat majetek v roce 2012, neboť v tomto roce teprve uplynula zákonem stanovená minimální doba, po kterou bylo nutno tuto povinnost plnit.

### ***III.a).2 Vztah § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách a § 35a odst. 2 písm. e) zákona o daních z příjmů***

[51] Stěžovatelce dále nelze přisvědčit, že by se na ni, resp. obecně na příjemce investičních pobídek ve formě slevy na dani, povinnost obsažená v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách nevztahovala vůbec.

[52] Takový závěr z dotčeného ustanovení nevyplývá. Naopak jednoduchým jazykovým výkladem lze dospět k závěru, že se toto ustanovení vztahuje na každého příjemce všech druhů investičních pobídek, neboť výslovně odkazuje na všechny pobídky podle § 1 odst. 2 zákona o investičních pobídkách, přičemž žádnou z forem z investičních pobídek uvedených v tomto ustanovení ze své věcné působnosti nevylučuje. Podle § 1 odst. 2 písm. a) tohoto zákona se investiční pobídkou rozumí též sleva na daních z příjmů ve smyslu zákona o daních z příjmů. I na příjemce investiční pobídky ve formě slevy na dani je proto toto ustanovení plně aplikovatelné.

[53] Dále je třeba připomenout, že § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách dobu pro plnění povinnosti zachovat majetek spojuje právě s dobou uplatňování investiční pobídky ve formě slevy na dani. Z tohoto pohledu by proto byla zcela nelogická argumentace, že se povinnost obsažená v tomto ustanovení při uplatňování slevy na dani neuplatní.

[54] Soud nepovažuje za případnou kasační argumentaci, podle které povinnost zachovat majetek obsaženou v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách lze ztotožnit s povinností dle § 35a odst. 2 písm. e) zákona o daních z příjmů. Splněním této povinnosti by podle stěžovatele byla povinnost zachovat majetek eliminována, neboť jde o ustanovení speciální k § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách.

[55] Podle § 35a odst. 2 písm. e) zákona o daních z příjmů je jednou ze zvláštních podmínek, za kterých lze uplatnit slevu na dani též to, že poplatník pořídí a eviduje v majetku dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek nejméně v částkách uvedených ve zvláštním právním předpise [kterým je § 2 odst. 2 písm. e) zákona o investičních pobídkách].

[56] Stěžovatelce lze přisvědčit, že obě citované povinnosti (tedy zachovat majetek a pořídít a evidovat majetek předepsaným způsobem) spolu úzce souvisí. Ze zákona o daních z příjmů však nevyplývá, že by povinnost obsažená v § 35a odst. 2 písm. e) měla nahrazovat, resp. vylučovat povinnost stanovenou pro příjemce investiční pobídky ve formě slevy na dani obsaženou v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách. Soud se neztotožňuje se stěžovatelským názorem, že § 35a odst. 2 písm. e) zákona o daních z příjmů představuje speciální úpravu a že „věcně jde v zásadě o totéž pravidlo“.

[57] Skutečnost, že jde o vzájemně odlišné povinnosti, lze dovést již z jazykového výkladu dotčených ustanovení. Je zjevné, že význam a obsah pojmů „pořídít a evidovat“ majetek a „zachovat“ majetek je odlišný. První z uvedených pojmů znamená, že povinností příjemce investiční pobídky je majetek opatřit a vést v evidenci (tedy určitým kvalifikovaným způsobem sledovat) – zjevně tak míří k povinnostem souvisejícím s účtováním o podpořeném majetku. Naproti tomu druhý ze zmíněných pojmů míří svým obsahem k faktické stránce věci

– lze jej ztotožnit s povinností majetek „udržet“ (jak správně konstatoval též krajský soud), tedy docílit toho, že skutečně existuje (zde bez ohledu na to, jakým způsobem je tento majetek evidován). Shora nastíněná odlišnost obou pojmů se pak odráží též ve výkladu samotné povinnosti „zachovat majetek“ obsažené v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách, kterou, jak soud uvedl, nelze jednoduše ztotožnit s povinností mít jej ve „své evidenci“.

[58] Závěr, že se jedná o různé povinnosti, plyne též ze skutečnosti, že doba, po kterou je třeba tyto povinnosti plnit, je (resp. může být) odlišná. Pokud by šlo, jak tvrdí stěžovatelka, o stejné pravidlo (tedy pravidlo se stejným obsahem a účelem), měly by být podle názoru Nejvyššího správního soudu shodné též doby, po které je nutno tato pravidla respektovat. Nicméně není tomu tak. Zatímco podmínka pořízení a evidování majetku v účetnictví poplatníka (příjemce investiční pobídky) musí být splněna po dobu (skutečného) uplatňování slevy na dani, povinnost zakotvenou v § 6a odst. 2 zákona o investičních podmínkách je třeba plnit nejméně po dobu pěti zdaňovacích období následujících po období, ve kterém příjemce investiční pobídky splnil všeobecné podmínky, tedy po dobu, která ve svém důsledku může být delší, než doba uplatňování slevy na dani (a to v případě, kdy je sleva na dani uplatňována v méně zdaňovacích obdobích, než je pět období po splnění všeobecných podmínek). Časové odlišení obou povinností úzce souvisí s účelem, které má jejich dodržování plnit – překryv doby uplatňování slevy na dani a doby pro plnění povinnosti pořídit a evidovat majetek zajišťuje, že majetek zůstane u příjemce (v jeho účetnictví) po dobu skutečného uplatňování investičních pobídky. Doba uplatňování investiční pobídky a doba pro plnění povinnosti zachovat majetek se však překrývají nemusí – zde je účel jednoznačný, tedy v případě relativně rychlého uplatňování investičních pobídek zabránit rychlému odlivu podpořeného majetku (tj. zajistit udržitelnost podpořené investice).

[59] Právě odlišný účel obou povinností je podle soudu dalším podstatným důvodem, pro který je nelze zaměňovat. Důvodem, pro který byla povinnost pořídit a evidovat dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek do zákona o daních příjmů s účinností od 1. 1. 2004 (zákonem č. 438/2003 Sb.) včleněna, je zakotvení pravidla, že slevu na dani lze uplatnit až za zdaňovací období, ve kterém je pořizovaný majetek uveden do užívání, tedy že lze pro účely plnění všeobecných podmínek podle zákona o investičních pobídkách započítávat jen „hotové“ dokončené dlouhodobé majetky, nikoli částky vynaložené na pořízení majetku, které jsou pouze evidované na pořizovacích (kalkulačních) účtech (srov. Martincová, D. a kol. *Zákon o daních z příjmů. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2017). Základním účelem povinnosti majetek pořídit a evidovat je tedy požadavek na uplatnění investičních pobídek až ve chvíli, kdy příjemce podpořený majetek skutečně uvede do užívání (nepostačuje pouze vynaložení nákladu) a po dobu čerpání pobídky bude stále v majetku příjemce (který bude moci investičními pobídkami kompenzovat náklady, které v souvislosti s pořízením majetku vznikají). Naproti tomu povinnost zachovat majetek směřuje k naplnění účelu poskytnutí investiční pobídky jako celku, tedy k zachování podpořeného majetku v daném regionu a zabránění rychlému odlivu investic z podpořeného regionu, tedy jinými slovy k udržitelnosti podpořeného záměru.

[60] Lze tedy shrnout, že ač spolu povinnosti obsažené v § 35a odst. 2 písm. e) zákona o daních z příjmů a § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách úzce souvisejí, jde o pravidla odlišná, která musí příjemce investiční pobídky ve formě slevy na dani společně dodržovat.

[61] Použití § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách není, jak namítá stěžovatelka, v případě slevy na dani vyloučeno ani tím, že podle § 35b odst. 1 zákona o daních z příjmů „[p]oplatník, kterému byl poskytnut příslib investiční pobídky podle zvláštního právního předpisu a na kterého se nevztahuje ustanovení § 35a, může, splnil-li všeobecné podmínky stanovené zvláštním právním předpisem a zvláštní podmínky stanovené tímto zákonem, uplatnit slevu na dani.“

[62] Podle soudu je zjevné, že § 35b odst. 1 zákona o daních z příjmů neobsahuje taxativní výčet všech podmínek, resp. povinností, které musí příjemce investiční pobídky (s)plnit. Kromě podmínek spadajících do jedné ze dvou skupin v tomto ustanovení výslovně uvedených existují i další zákonem předpokládané podmínky, které nespadají ani do skupiny všeobecných podmínek podle § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách, ani do skupiny zvláštních podmínek podle zákona o daních z příjmů (§ 35a odst. 2). Lze zmínit například podmínky obsažené v § 35a odst. 1 zákona o daních z příjmů (podmínka získání příslibu, zahájení podnikání pro poskytnutí příslibu a registrace podle zvláštního právního předpisu) a v písm. a) a b) téhož ustanovení, podmínky v § 6a

zákona o investičních pobídkách a v neposlední řadě též podmínky stanovené pro čerpání investičních pobídek v rozhodnutí o příslibu, které musí příjemce za účelem řádného čerpání investiční pobídky plnit.

[63] Stejně tak stěžovatelčin výklad nelze dovodit ani z § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů. Ten sice stanoví, že „[n]edodrží-li poplatník některou z podmínek uvedených v § 35a odst. 2, s výjimkou podmínky uvedené v odstavci 2 písm. a), nebo některou ze všeobecných podmínek stanovených zvláštním právním předpisem, nárok na slevu podle odstavce 1 zaniká a poplatník je povinen podat dodatečně daňové přiznání za všechna zdaňovací období, ve kterých slevu uplatnil. Nedodrží-li poplatník podmínku uvedenou v § 35a odst. 2 písm. a), nárok na slevu za zdaňovací období, ve kterém tato podmínka nebyla dodržena, se snižuje o částku ve výši součinu dvojnásobku sazby daně podle § 21 odst. 1 a té části změny základu daně po snížení o položky podle § 20 odst. 8 a § 34, která vznikla porušením podmínky podle odstavce 2 písm. a), a poplatník je povinen podat dodatečně daňové přiznání za všechna zdaňovací období, ve kterých podmínku nedodržel. Sleva na dani nemůže dosáhnout záporných hodnot.“

[64] Stěžovatelce není možno přisvědčit, že § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů je jediným ustanovením upravujícím situace, za kterých dojde k zániku nároku na investiční pobídku (slevu na dani). Stěžovatelčin výklad, že nárok zaniká pouze tehdy, jsou-li dány okolnosti podle § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů, nemá v zákoně oporu. Zejména zákon o investičních pobídkách, který nevylučuje použití svých sankčních ustanovení též na investiční pobídky ve formě slevy na dani, obsahuje ustanovení regulující situace, za kterých nárok na pobídku zaniká (srov. např. § 5 odst. 5).

[65] Nejvyšší správní soud ke všem shora předestřeným argumentům závěrem konstatuje, že stěžovatelčin nesprávný výklad dotčených ustanovení vyplývá z ničím nepodloženého předpokladu o striktním oddělení postavení (právnícké) osoby jako příjemce investiční pobídky a na druhé straně jako poplatníka daně z příjmů, který uplatňuje slevu na dani.

[66] Postavení příjemce investiční pobídky ve formě slevy na dani a poplatníka daně z příjmů uplatňujícího slevu na dani nelze posuzovat odděleně již jen proto, že jde o dvě strany téže mince, neboť v obou případech se jedná stále o uplatňování téže slevy na dani jako „daňové“ investiční pobídky. Prolínání obou těchto v zásadě dvojjedinečných pozic, stejně jako zákona o investičních pobídkách a zákona o daních z příjmů (a navazující procesní úpravy obsažené v daňovém řádu), je proto zcela nevyhnutelné. Oddělení a samostatné posuzování práv a povinností osoby z hlediska těchto dvou postavení je nereálné a v praxi neproveditelné. Soud tímto nezpochybňuje, že v případě slevy na dani z příjmů uplatňované z jiného titulu (nikoli jako investiční pobídky) se zákon o investičních pobídkách neuplatní (srov. např. slevy na dani podle § 35ba zákona o daních z příjmů). Je-li však sleva na dani čerpána jako forma investiční pobídky, je třeba postupovat podle obou předpisů.

[67] Z hlediska vztahu obou předpisů nelze vyvodit obecný závěr ohledně jejich speciality jednoho vůči druhému, jak se snaží tvrdit stěžovatelka. Oba zákony je nutno vždy posuzovat komplexně, v jejich vzájemné souvislosti, přičemž v určitých aspektech lze dospět k závěru o specialitě zákona o daních z příjmů vůči zákonu o investičních pobídkách (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 Afs 49/2009-109), v jiných případech půjde spíše o vztah komplementární. Právě v takovém vztahu jsou oba zákony z hlediska podmínek, které musí příjemci investičních pobídek plnit. Jde-li totiž o investiční pobídku ve formě slevy na dani, bude příjemce standardně muset plnit povinnosti vyplývající jak ze zákona o investičních pobídkách, tak povinnosti podle zákona o daních z příjmů (a samozřejmě též z rozhodnutí o příslibu investičních pobídek).

[68] S ohledem na vše shora uvedené proto Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatelka měla povinnost zachovat majetek podle § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách, a to i v roce 2012.

### **III.b) Povinnost zachovat majetek**

[69] Soud se dále zabýval otázkou, zda stěžovatelka povinnost zachovat majetek porušila, či nikoli, pokud došlo k přeměně stěžovatelky popsané v bodu [2] tohoto rozsudku za současného přechodu veškerého investičními pobídkami podpořeného majetku na nástupnickou společnost ŽDB Drátovna a. s.

[70] Podle žalovaného zákon o investičních pobídkách výrazem „zachovat majetek“ míní povinnost fyzického zachování majetku (v předepsaném rozsahu a skladbě) v daném regionu a současně ve vlastnictví příjemce investiční pobídky. Jestliže byl příjemce investiční pobídky povinen pořídit dlouhodobý hmotný a nehmotný

majetek, byl též povinen zachovat jej po minimální uvedené dobu. Tuto povinnost nelze interpretovat pouze jako zachování umístění majetku na určitém území, nýbrž jako zachování stavu vzniklého v důsledku pořízení investice, tj. zachování vlastnictví. Hlavním smyslem této podmínky je podle žalovaného zabránit zneužívání systému pro krátkodobé vyčerpání investičních pobídek a následné ukončení výroby nebo její přesun. Přechodem podpořeného majetku formou rozdělení odštěpením stěžovatelky na třetí osobu před uplynutím doby stanovené pro zachování podpořeného majetku došlo podle žalovaného k jednoznačnému porušení podmínky stanovené v § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách.

[71] Podle stěžovatelky pro dodržení povinnosti zachovat majetek postačuje, pokud je dotčený majetek zachován v daném regionu, čímž je naplněn účel poskytnuté investiční pobídky. Stěžovatelka zdůrazňuje, že dotčený majetek (který přešel na nástupnickou společnost) byl v daném regionu zachován i po přeměně rozdělením odštěpením a je zde zachován až do současnosti.

[72] V souvislosti se shora předstřeny argumentačními pozicemi účastníků řízení musí soud nejprve korigovat názor stěžovatelky, že podle správních orgánů a krajského soudu k naplnění povinnosti zachovat majetek postačuje, že majetek zůstane ve vlastnictví příjemce investiční pobídky, bez ohledu na to, zda zůstává v daném regionu, či nikoli. Jak z argumentace žalovaného, tak krajského soudu totiž jednoznačně vyplývá, že pro naplnění povinnosti zachovat majetek požadují jak jeho zachování v regionu, tak zachování ve vlastnictví příjemce investiční pobídky, tedy kumulativní naplnění obou podmínek. Stěžovatelka naproti tomu argumentuje, že postačuje splnění první z citovaných podmínek.

[73] Dále Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčuje, že krajský soud nesprávně použil v odůvodnění svého rozsudku pojem „převod majetku na třetí osobu“, neboť se ve skutečnosti jednalo o přechod části jmění (s označením „Drátovna“) při přeměně společnosti odštěpením na právního nástupce. Současně lze stěžovatelce přitakat, že povinnost zachovat majetek je primárně povinností vyplývající z práva investičních pobídek, nikoli povinností daňovou (byť důsledky porušení této povinnosti mají dopad do daňových povinností). Tyto drobné nepřesnosti v argumentaci krajského soudu však nemají žádný vliv na srozumitelnost právních závěrů obsažených v odůvodnění napadeného rozsudku.

[74] Nyní již k výkladu pojmu zachovat majetek.

[75] Soud na tomto místě pro přehlednost opakuje znění § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách, podle kterého „[p]říjemce veřejné podpory formou investiční pobídky (dále jen „příjemce investiční pobídky“) podle § 1 odst. 2 je povinen zachovat dlouhodobý hmotný majetek a dlouhodobý nehmotný majetek, na který byla poskytnuta veřejná podpora formou investičních pobídek,

a) v rozsahu odpovídajícím skutečně výši dosud čerpané podpory, nejméně však ve výši podle § 2 odst. 2 písm. e), popřípadě podle § 2 odst. 4 a 5 a

b) ve skladbě odpovídající splnění podmínky podle § 2 odst. 2 písm. a), b) a c),

a to po dobu uplatňování investiční pobídky podle § 1 odst. 2 písm. a), nejméně však po dobu pěti zdaňovacích období následujících po zdaňovacím období, kdy zájemce splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2.“

[76] Jak již soud shrnul výše, mezi účastníky řízení je sporné, zda pro dodržení povinnosti zachovat majetek podle citovaného ustanovení postačuje zachovat majetek v podporovaném regionu bez ohledu na to, kdo má tento majetek ve vlastnictví. Jinak řečeno, otázkou zůstává, zda je nutné, aby investici (majetek) v podporovaném regionu zachovával právě příjemce investiční pobídky, a to tak, že ji má ve svém vlastnictví, nebo postačuje, že majetek je v regionu zachován bez ohledu na to, kdo jej vlastní.

[77] Pro první z uvedených variant by bylo možno argumentovat tím, že příslib investiční pobídky je poskytován konkrétní osobě – příjemci. Právě jeho vážou zákonem a příslibem stanovené podmínky při uplatňování investiční pobídky, pouze jemu plynou důsledky z porušení zákonem stanovených povinností. Musí to být proto právě příjemce, který je povinen tyto povinnosti sám a nezprostředkovaně plnit. Je-li touto povinností zachovat majetek, musí ji plnit příjemce sám, přičemž zachovat majetek není možno jinak, než že jej bude mít ve svém vlastnictví, neboť v opačném případě nemůže nadále ovlivnit, jak bude s tímto majetkem nakládáno.



Poskytnutím příslibu investiční pobídky vzniká mezi jeho příjemcem a státem veřejnoprávní vztah, do kterého nemohou vstupovat třetí osoby.

[78] Výše popsany přístup k výkladu pojmu „zachovat majetek“ zastává žalovaný i krajský soud. Podle Nejvyššího správního soudu však takový výklad neobstojí. Žalovaný ani krajský soud nepřináší žádné přesvědčivé argumenty, pro které by měla být součástí povinnosti zachovat majetek též povinnost mít jej ve svém vlastnictví. Jak soud rozebírá níže, jazykový, systematický ani teleologický výklad pro takový přístup neposkytují žádnou oporu.

[79] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákon o investičních pobídkách ani zákon o daních z příjmů pojem „zachovat majetek“ nedefinují a nevykládají. Současně tento pojem nelze kromě § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách nalézt v žádném jiném ustanovení tohoto zákona.

[80] Definici pojmu zachovat majetek nelze nalézt ani v nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 ze dne 24. října 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu (dále jen „nařízení“), na jehož základu bylo též vydáno rozhodnutí o příslibu stěžovatele, a které tedy bylo účinné v době poskytnutí investiční pobídky.

[81] Nařízením v čl. 4 odst. 2 písm. a) stanoví, že „[k]romě obecných podmínek pro vynětí stanovených v tomto nařízení musí podpora na počáteční investice splňovat tyto zvláštní podmínky: investice musí být v regionu, kde se podpora poskytuje, zachována alespoň po dobu pěti let, nebo tři let v případě malých a středních podniků, po dokončení celé investice“. Podmínka uvedená v prvním pododstavci písm. a) nebrání výměně zařízení nebo vybavení, které během období uvedeného v uvedeném písmenu zastarává v důsledku rychlých technologických změn, za podmínky, že daná hospodářská činnost zůstane v daném regionu zachována po tuto minimální dobu.

[82] Podpůrně lze odkázat též na Pokyn k regionální podpoře na období 2007 – 2013 (2006/C 54/08), který v bodu 40 uvádí, že „[z]a účelem zajištění skutečného a trvalého příspěvku investice k rozvoji regionu, je nutné regionální investiční podporu podmínit požadavkem, aby předemtná investice zůstala v daném regionu nejméně pět let po její realizaci“.

[83] Obdobné ustanovení obsahovala též Pravidla pro národní regionální podporu (98/C 74/06), která byla do zákona o investičních pobídkách v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie promítnuta mimo jiné právě včleněním sporného § 6a, a to zákonem č. 19/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, účinným od 1. 5. 2004. Podle čl. 1 pravidel je regionální podpora určena „k rozvoji znevýhodněných regionů podporováním investic a tvorby pracovních míst v trvale udržitelném kontextu. Podporuje rozšíření, modernizaci a rozrůznění činností provozoven, které se nacházejí v těchto regionech, a povzbuzuje zde zřizování nových podniků. Za účelem posílení tohoto rozvoje a snížení případných záporných vlivů způsobených přemístěním je nutné, aby bylo udělení takové podpory podmíněno udržetím investic a vytvořených pracovních míst ve znevýhodněných regionech po minimální dobu.“ Podle čl. 4.10 pravidel musí být „[p]odpora pro počáteční investice podmíněna udržetím investice po dobu nejméně pěti let, a to prostřednictvím platební metody nebo podmínek spojených s jejím získáním“.

[84] Gramatickým výkladem § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách [podpůrně ve spojení s čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízením, pokynem a pravidly] lze dospět k dílčímu závěru, že povinnost zachovat majetek je povinností příjemce investiční pobídky udržet majetek v podporovaném regionu. Dotčené ustanovení neuvádí, jakým způsobem má příjemce tuto svou povinnost plnit; kromě podmínek týkajících se rozsahu a skladby majetku a doby pro plnění povinnosti nestanoví žádné další omezující podmínky. Z žádné části tohoto ustanovení neplyne, že by povinnost zachovat majetek byla vázána na udržení vlastnického práva k podpořenému majetku.

[85] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že měl-li zákonodárce v úmyslu spojit povinnost zachovat majetek s udržetím vlastnictví k majetku, muselo by být dotčené ustanovení formulováno jinak, tedy muselo by obsahovat povinnost zachovat majetek ve vlastnictví příjemce investiční pobídky.

[86] V tomto ohledu lze podpůrně zmínit, že teprve ve znění účinném od 6. 9. 2019 zákon o investičních pobídkách v § 6a odst. 2 písm. a) výslovně stanoví, že příjemce je povinen „využívat a zachovat ve svém majetku a v místě realizace investiční akce dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek, na který byla poskytnuta investiční pobídka,



*v rozsahu odpovídajícím skutečné výši dosud čerpané podpory [...]“.* Důvodová zpráva k zákonu č. 210/2019 Sb., kterým bylo toto ustanovení novelizováno, uvádí, že jde o zpřesnění „[z]a účelem zvýšení právní jistoty příjemců v souladu s požadavkem Evropské komise. V textu se doplňuje, že příjemce je povinen způsobilý majetek využívat a zachovat ve svém majetku a v místě realizace investiční akce. Tyto skutečnosti vycházejí z obecného nařízení o blokových výjimkách a jsou implicitně obsaženy i v jiných ustanoveních zákona o investičních pobídkách, příp. zákona o daních z příjmů.“ Zákonodárce tedy povinnost zachovat majetek „ve svém majetku“ (slovy zákona) zavedl až s účinností od 6. 9. 2019; nebyla-li do té doby v zákoně obsažena, nelze ji libovolně, a v neprospěch daňového subjektu dovozovat nad rámec zákona.

[87] Dále je třeba připomenout, že zákon o investičních pobídkách ani zákon o daních z příjmů přeměnu rozdělením odštěpením nezakazoval. Zákon o daních z příjmů v § 35a odst. 2 písm. c) jako jednu ze zvláštních podmínek pro uplatňování slevy na dani pouze stanovil, že poplatník nesmí být „zrušen, nebude vůči němu zahájeno konkurzní řízení, nesloučí se s jiným subjektem, nebo nepřevzme jmění společnosti, jenž bude zrušena bez likvidace (převod jmění na společníka)“. Zákon zde tedy za účelem řádného plnění účelu investičních pobídek zakazoval určité typy přeměn. Výkladem žalovaného by fakticky došlo k zákazu jakékoli přeměny příjemce investiční pobídky spojené s přechodem podpořeného majetku, což by bylo z hlediska obchodních korporací značně omezující. Pokud by zákonodárce zamýšlel zatížit příjemce investičních pobídek takto tíživým omezením, měl je do zákona výslovně vtělit.

[88] Stěžovatelčin výklad je též v souladu se smyslem a účelem zákona o investičních pobídkách a obecně se systémem regionálních investičních podpor.

[89] Základním smyslem investičních pobídek je podpořit rozvoj znevýhodněných regionů tak, aby docházelo k rozšíření a modernizaci stávajících provozů a vytváření provozů nových za současného vytváření nových pracovních míst. Aby byl tento smysl naplněn a byla omezena možnost jejich zneužívání jejich rychlým uplatněním s následným odlivem investice do jiných regionů, či úplným ukončením činnosti, je třeba trvat na udržení investice ve znevýhodněném regionu po určitém stanovenou dobu. Investiční pobídky tedy primárně nesměřují k podpoře konkrétního podnikatelského subjektu (příjemce investiční pobídky) v jeho rozvoji, ale jsou navázány na konkrétní region. Při posuzování splnění účelu investičních pobídek je tedy třeba v první řadě trvat na tom, že investice je zachována v určitém místě; další okolnosti „zachování“ jsou z tohoto pohledu podružné.

[90] Na tomto místě je třeba též zdůraznit, že podle rozhodnutí o příslibu byly stěžovatelce investiční pobídky poskytnuty mimo jiné za předpokladu, že pořídí dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek v územní oblasti Karviná ve stanovené výši, a to „za účelem rozšíření stávající výroby lan, ocelových výztuží a zvýšení užitných vlastností tažených drátů“. Ani rozhodnutím o příslibu nebyla stěžovatelka vázána k plnění tohoto účelu tím, že podpořený majetek bude (i po vyčerpání investičních pobídek) ve stěžovatelčině vlastnictví.

[91] Soud proto plně souhlasí se stěžovatelkou, že rozdělením odštěpením při zachování podpořeného majetku v regionu nedošlo k nežádoucímu odlivu podporované investice a obecný i konkrétní účel poskytnuté investiční pobídky, který vyplývá ze zákona o investičních pobídkách i z rozhodnutí o příslibu, byl zachován. Pro stát ani pro region tak s touto transakcí nebyly spojeny žádné nežádoucí účinky.

[92] Povinnost zachovat majetek i nadále nesla stěžovatelka jako příjemce investiční pobídky. Přechodem části jmění (tedy i majetku, kterého se poskytnutá investiční pobídka týkala) nedošlo k ukončení veřejnoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a státem. Byla to stěžovatelka, kdo nadále musel prokázat, že majetek je po stanovenou dobu v regionu zachován. Správce daně pak mohl lehce (např. provedením místního šetření u nástupnické společnosti) ověřit, zda tvrzení o zachování majetku v regionu odpovídají stěžovatelčiným tvrzením. Bylo-li by zjištěno porušení povinnosti zachovat majetek, byl by to opět příjemce investiční pobídky, kdo by nesl důsledky vyplývající z tohoto porušení. Je proto zcela bez významu argument krajského soudu, že v případě přechodu majetku na nástupnickou společnost nevznikne žádný veřejnoprávní vztah mezi státem a právním nástupcem stěžovatelky. Není zde totiž žádný důvod, proč by takový vztah měl existovat. Povinnost zachovat majetek i odpovědnost za porušení této povinnosti totiž nadále nese příjemce investiční pobídky.

[93] Veřejnoprávní vztah mezi státem a nástupnickou společností nemusí existovat ani proto, aby měl stát možnost ovlivnit udržení pobídkou podpořeného účelu, jak argumentuje krajský soud. Udržet podpořenou

investici je totiž v prvé řadě povinností a zájmem příjemce investiční pobídky. Stěžovatelka správně poukazuje na skutečnost, že ani při zachování vlastnického práva příjemce investiční pobídky k podpořenému majetku nemá stát žádný vliv na to, zda majetek bude v daném regionu zachován, či nikoli. Rozhodne-li se příjemce majetek přemístit do jiného regionu, může tak (samozřejmě při vědomí následků vyplývajících ze zákona o investičních pobídkách) učinit. Skutečnost, že povinnost zachovat majetek vždy leží na příjemci investiční pobídky, pro něj samozřejmě představuje přirozenou motivaci k zachování vlastnického práva k majetku, neboť tímto způsobem může nejjednodušeji plnění povinnosti kontrolovat. Dojde-li v rámci přechodu jmění při přeměně společnosti k pozbytí vlastnického práva, znamená to pro příjemce investiční pobídky zvýšené riziko spojené se ztrátou kontroly nad plněním povinnosti zachovat majetek. Toto riziko ale nese výlučně příjemce investiční podmínky a je pouze na něm, jak si plnění zákonem stanovené povinnosti zachovat majetek u nástupnické společnosti zajistí.

[94] Soud s ohledem na shora uvedené shrnuje, že stěžovatelka pozbytím vlastnického práva k majetku podpořenému investiční pobídkou (za jeho současného zachování v regionu) neporušila svou povinnost zachovat majetek podle § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách. Rozhodnutí krajského soudu a žalovaného, která dospěla k opačnému závěru, proto nemohou pro nesprávné posouzení právní otázky obstát, a je třeba je jako nezákonná zrušit.

(...)

## 3997

### **Mezinárodní ochrana: rozhodnutí o udělení či odnětí doplňkové ochrany; individuální posouzení možnosti přesídlení; dokazování situace v zemi**

k § 17a a § 53a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 314/2015 Sb.

k čl. 8 směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany

k § 77 odst. 2 soudního řádu správního

**I. V případě řízení o udělení doplňkové ochrany, při jejím odnímání nebo neprodloužení, musí správní orgán zkoumat aktuální situaci v zemi původu a zabývat se tím, zda zde jsou, či nejsou důvody pro doplňkovou ochranu.**

**II. Možnost vnitřního přesídlení je třeba posuzovat se zřetelem k individuálním okolnostem na straně žadatelů o mezinárodní ochranu. Tento požadavek se přitom nevztahuje výlučně na zhodnocení, zda budou schopni se o sebe v jiné části země postarat nebo zda jim nebude hrozit újma při přesunu do bezpečné části země, nýbrž také na otázku, zda v důsledku vnitřního přesídlení zmizí hrozba, jíž se obávají.**

**III. Novinové články informující pouze o jednotlivých bezpečnostních incidentech nejsou zpravidla způsobilé zpochybnit závěry komplexních expertních zpráv o zemi původu, jež podávají kompletní obraz situace v zemi (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2019, čj. 45 Az 23/2018-55)

**Prejudikatura:** č. 1566/2008 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov* (C-556/17).

**Věc:** a) M. U. A. a b) N. W. A. proti Ministerstvu vnitra o odnětí doplňkové ochrany.

Žalobci se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s. domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu odňal žalobcům doplňkovou ochranu.

Žalobci uvádí, že jim žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 3. 2016 udělil doplňkovou ochranu, následně však dospěl k tomu, že v zemi jejich původu došlo k podstatné změně politické a bezpečnostní situace, a proto jim

rozhodnutím ze dne 23. 5. 2017 doplňkovou ochranu odňal. Toto rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 11. 2017, čj. 56 Az 1/2017-73, zrušeno, přičemž krajský soud upozornil na to, že se žalovaný dosud ani v rozhodnutí, jímž udělil doplňkovou ochranu, nezabýval otázkou existence hrozby (resp. podoby takové hrozby) útoku na žalobce ze strany Tálibánu z důvodu, že jejich příbuzný [bratr žalobce a)] spolupracoval s vojáky zahraničních armád a stal se dokonce příslušníkem afghánské policie. Tato otázka je přitom klíčová pro vyhodnocení, zda v důsledku návratu žalobců do vlasti nedojde k porušení zásady nenavracení (*non-refoulement*). Žalovaný také nezohlednil, že ani objektivní zlepšení situace v určitých částech země nemusí automaticky znamenat, že žalobcům tvrzená vážná újma nehrozí; ostatně Tálibán může zaútočit i v části země, jež je jinak hodnocena jako relativně bezpečná. Krajský soud proto rozhodnutí o odnětí doplňkové ochrany pro nepřezkoumatelnost zrušil a žalovanému uložil vypořádat se s otázkou existence vážné újmy; nebude-li možné opatřit v tomto směru relevantní zprávy o zemi původu, je třeba vycházet z věrohodnosti prezentovaného azylového příběhu, jakož i věrohodnosti samotných žalobců. V dalším řízení žalovaný vydal napadené rozhodnutí, s jehož závěry se žalobci opět neztotožňují a mají za to, že nedostál požadavkům vysloveným krajským soudem v rámci závazného právního názoru.

Žalobci předně nesouhlasí s hodnocením bezpečnostní situace v Afghánistánu. Ta se snad skutečně podle některých zpráv mírně zlepšila, stále však zůstává neuspokojivá. Centrální afghánská vláda podporovaná zahraničními jednotkami nemá zemi pod kontrolou a stále dochází k útokům na civilní cíle, přičemž počet obětí z řad civilistů se meziročně nesnižuje. I Ministerstvo zahraničních věcí na svých internetových stránkách uvádí, že v žádném regionu není zcela bezpečno a útoky a únosy hrozí všude. To žalobci tvrdili již ve správním řízení, avšak žalovaný se s těmito tvrzeními nevypořádal. Dále se žalobci odkazují na směrnici Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) týkající se afghánských žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, z níž plyne, že příbuzenský vztah s osobou spojenou s centrální vládou nebo s koaličními vojsky je jedním z důvodů opodstatňujících strach z pronásledování. Dále tato zpráva popisuje, že v zemi panuje vnitřní ozbrojený konflikt mezi centrální vládou a Tálibánem, jenž má kontrolu nad některými částmi země, kde zavádí vlastní parastátní strukturu, v ostatních částech země pak prakticky na denní bázi dochází k teroristickým sebevražedným útokům či střetům mezi oběma entitami. Z toho důvodu je také v zásadě vyloučena možnost vnitřního přesídlení, neboť civilistům ve všech částech země každodenně hrozí újma na životě a zdraví, a ani přes úsilí mezinárodních organizací nemají zabezpečen ani minimální životní standard, nehledě na to, že u žalobce b) nebyl zohledněn nejlepší zájem dítěte (např. jde-li o možnost získat vzdělání). Žalovaný tedy pochybil tím, že nedostatečně zjistil skutkový stav.

Žalobci také nesouhlasí s navazujícím závěrem žalovaného, že jim doplňkové ochrany již není třeba. Mají za to, že žalovaný nepostupoval podle § 17a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o azylu. Nejenže učinil podle žalobců nesprávný závěr, že situace v Afghánistánu se zlepšila, ale také neuvedl, v čem toto zlepšení spočívá a neposoudil, zda je tato změna tak významná a trvalé povahy, že žalobcům již nehrozí nebezpečí vážné újmy. Důvodem k odnětí doplňkové ochrany není každá změna a ani změna vyhodnocená jako dostatečně trvalá ještě nemusí být důvodem k odnětí doplňkové ochrany v konkrétním případě. Důvodem pro doplňkovou ochranu v případě žalobců bylo jejich ohrožení jako civilistů v důsledku ozbrojeného konfliktu. Na důvodnosti těchto obav se nic nezměnilo, újma ze strany Tálibánu žalobcům stále hrozí. V řízení o odnětí doplňkové ochrany je to ostatně v prvé řadě žalovaný, kdo musí svá tvrzení o zlepšení situace prokázat. To však neučinil a naopak důkazní návrhy žalobců, jimiž chtěli prokázat opak (vyjádření Ministerstva obrany a Velvyslanectví České republiky v Afghánistánu), odmítl.

Žalobci dále nesouhlasí s hodnocením žalovaného, že ohrožení ze strany Tálibánu představuje ohrožení soukromými osobami páchajícími trestnou činností, jež se centrální vláda snaží eliminovat. Tálibán jako teroristická organizace přitom v zásadě ovládá několik provincií, tj. podstatnou část území státu, čemuž není centrální vláda schopna zabránit ani s podporou koaličních vojsk; žalobci v řízení navrhovali, nechť si žalovaný tyto skutečnosti ověří u Ministerstva obrany. Ostatně i podle § 2 odst. 6 zákona o azylu se může pronásledování dopouštět mj. organizace ovládající podstatnou část území státu. Žalobce a) je bojovníky Tálibánu stále hledán (to ví od svých příbuzných, kteří v L. žijí), neboť jeho bratr spolupracoval s afghánskou armádou a s koaličními vojsky, žalobci a) také kladou za vinu smrti jednoho ze svých bojovníků, který byl zabit ve vesnici, z níž žalobci pocházejí; Tálibán

jej proto chce popravit, přičemž tato pomsta se vztahuje i na jeho rodinné příslušníky. To žalovaný nezohlednil, ač mu to Krajský soud v Českých Budějovicích uložil.

Dále žalobci nesouhlasí se závěrem, že by měli možnost vnitřního přesídlení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí sice nepopřel existenci ozbrojeného konfliktu a fakt, že žalobci jsou civilisté, zpochybňuje však, že by žalobci byli ve všech částech země v ohrožení života a zdraví z důvodu svévolného nerozlišujícího násilí. Ze zpráv o zemi původu přitom vyplývá opak – nerozlišující násilí v podobě nepředvídatelného ostřelování či teroristických bombových útoků hrozí všude, počty civilních obětí ročně dosahují tisíců ročně, a proto možnost ohrožení života a zdraví žalobců pouze z důvodu jejich přítomnosti v A. nelze vyloučit. Žalovaný také nezohlednil, že postavení žalobců po vnitřním přesídlení – byť by přesídlili do K. nebo jiné části země pod kontrolou centrální vlády – by nespĺňovalo základní lidskoprávní standardy (naopak by se spíše jednalo o humanitární krizi, např. jde-li o míru chudoby, hlad a úroveň zdravotní péče) a ostatně by ani nebylo bezpečně realizovatelné s ohledem na zaminovanou silniční síť a nepředvídatelnou a dynamicky se měnící bezpečnostní situaci.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že své rozhodnutí pokládá za zákonné a má za to, že dostal všem požadavkům vysloveným soudem v předchozím zrušujícím rozsudku. Opatřil si nové zprávy o zemi původu a následně v jejich světle zhodnotil individuální situaci žalobců. Dospěl přitom k závěru, že provincie L. není bezpečná, a proto se zabýval možností vnitřního přesídlení. V celém Afghánistánu jsou aktivity Tálibánu potírány a v celé řadě míst Tálibán vliv nemá (namátkou v městech K., H. a M.). V rozporu s přesvědčením žalobců v zemi nepanuje totální konflikt, ani z tvrzení žalobců neplyne dostatečná míra individualizace hrozby, v důsledku které by jim v případě návratu hrozila vážná újma. Vnitřní přesídlení tedy v jejich případě možné je a žalobní námitky nejsou způsobitelné zpochybnit žalovaným učiněné závěry. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Krajský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[10] Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Žalobci o mezinárodní ochranu poprvé požádali dne 10. 12. 2015 a dne 10. 3. 2016 vydal žalovaný rozhodnutí, jímž žalobcům neudělil azyl podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, udělil jim však doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, a to na dobu 24 měsíců. Žalobce a) v řízení tvrdil, že příslušníci Tálibánu zabili dva jeho bratry (z toho jednoho z nich proto, že spolupracoval s koaličními vojsky a následně se stal příslušníkem afghánské policie), jeho samotného nutili, aby se k nim přidal, a posílali mu proto výhružné dopisy a konečně několikrát po cestě do školy oslovili žalobce b) a snažili se, aby se k nim připojil alespoň on, avšak žalovaný to nevyhodnotil jako hrozbu vážné újmy v důsledku mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu. Žalovaný ovšem dospěl k závěru, že je v zemi špatná bezpečnostní situace, neboť v důsledku bojů centrální vlády s Tálibánem umírají civilisté, jinými slovy probíhá ozbrojený konflikt, v jehož důsledku hrozí žalobcům vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 3. 2016 a žalobci proti němu nebyli žalobou.

[11] Dne 14. 2. 2017 zahájil žalovaný řízení o odnětí doplňkové ochrany, neboť dospěl k tomu, že se změnila okolnosti, které k udělení doplňkové ochrany vedly. Za tím účelem byl s žalobci dne 5. 4. 2017 proveden pohovor. Při něm žalobce a) nad rámec již uvedeného sdělil, že je doma podezřelý z vraždy příslušníka Tálibánu, který byl nalezen mrtvý v jejich vesnici, a proto se obává pomsty. Válka na celém území Afghánistánu nadále pokračuje, to je jasné ze zpravodajství i z informací, které žalobcům podávají telefonicky jejich blízcí [manželka a děti žalobce a)]; žalobci však nikdy osobně konkrétním bezpečnostním problémům nečelili. Žalobci pochází z provincie L., okresu P. (patrně jde o netradiční přepis názvu okresu pojmenovaného podle stejnojmenného hlavního města této provincie P. A. – pozn. soudu), vesnice A.; v jiné části země nikdy nežili a vnitřní přesídlení nepřipadá v úvahu, neboť jinde nemají žádné známé ani příbuzné a mimoto hrozí, že by je Tálibán našel i tam. Žalobce b) při pohovoru potvrdil, že v Afghánistánu pokračuje válka, což ví, protože pravidelně telefonuje domů; život v jiných částech země by byl pro oba žalobce velice těžký. Po shromáždění podkladů vydal žalovaný dne 23. 5. 2017 rozhodnutí, jímž žalobcům podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu odňal doplňkovou ochranu, přičemž jako důvod uvedl, že na základě zpráv se situace v Afghánistánu zlepšila natolik, že žalobcům již není doplňkové ochrany zapotřebí. Toto rozhodnutí bylo dne 8. 11. 2017 zrušeno pro nepřezkoumatelnost již zmíněným

rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích vydaným pod čj. 56 Az 1/2017-73, s tím, že v dalším řízení se má žalovaný zabývat důvodností obav žalobců z hrozeb Tálibánu do budoucna, zejména se zřetelem k příbuzenskému vztahu žalobců s osobou, jež pomáhala koalici vojskům, a k tomu, že dva rodinní příslušníci už byli Tálibánem zavražděni (to měl žalovaný ostatně učinit už v rozhodnutí, jímž doplňkovou ochranu přiznal). Rovněž bude třeba posoudit bezpečnostní situaci konkrétně v L. a zvážit, zda její případné zlepšení skutečně znamená, že se rizika pro žalobce snížila. V reakci na to učinil žalovaný součástí spisu další podklady sestávající vesměs z různých zpráv o zemi původu (o nich více dále) a dne 29. 8. 2018 s nimi byl žalobce a) seznámen, aniž k nim cokoli doplnil, avšak dne 14. 9. 2018 doručili žalobci žalovanému své písemné vyjádření (jež je současně žádostí o prodloužení doplňkové ochrany), v němž podotkli, že čelí individuálně zaměřeným hrozbám ze strany Tálibánu, proti němuž je Afghánistán jakožto nefunkční stát nedokáže ochránit, a že v celé zemi panuje ozbrojený konflikt, v jehož důsledku se mohou stát terčem nerozlišujícího násilí; vnitřní přesídlení tudíž není možné.

[12] Dne 1. 10. 2018 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, v jehož úvodu zrekapituloval dosavadní průběh řízení a obsah shromážděných podkladů. Dále uvedl, že ze zprávy Evropského azylového podpůrného úřadu (EASO) vyplývá, že provincie L. je jednou z nejnestabilnějších oblastí a nejméně polovina jejího území je pod kontrolou struktur Tálibánu. Konstatoval řadu bezpečnostních incidentů zaznamenaných ve zprávách o zemi původu a konstatoval, že bytí počty civilních obětí v posledních měsících mírně klesají, jsou stále v řádu tisíců za rok; počty vnitřně vysídlených osob jsou v řádech statisíců. Návrat do L. tedy pro žalobce bezpečný není. Co se týče hrozeb ze strany Tálibánu, zdůraznil žalovaný, že jde o teroristickou organizaci, jejíž aktivity nejsou státem nijak podporovány, nýbrž právě naopak; nemůže se tedy jednat o pronásledování ve smyslu § 14a zákona o azylu. I pokud by tomu tak bylo, bylo by zkoumání hrozby ze strany Tálibánu relevantní jen za předpokladu, že by státní moc nebyla nikde v Afghánistánu schopna žalobce před Tálibánem ochránit. Žalovaný proto zkoumal, zda mají žalobci možnost využít vnitřního přesídlení v rámci své vlasti, přičemž přihlížel k situaci v jiných částech země, kde sice také dochází k různým bezpečnostním incidentům, ty jsou však jen nahodilé a nelze je jistě označit za totální konflikt, v němž by byl každý přítomný civilista vystaven nerozlišujícímu násilí. Takovou relativně stabilní oblastí, kam nedosahuje vliv Tálibánu, je například hlavní město K., dále provincie B. (zejm. její hlavní město M.), H. (zejm. její stejnojmenné hlavní město), P., D. a B., přičemž tři právě jmenovaná velká města jsou častým cílem vnitřně vysídlených osob. Osobám navrátilším se ze zahraničí zpět do vlasti nehrozí žádný postih, ostatně státní moc se o jejich návratu ani nemá jak dozvědět. Jde-li o osobní poměry žalobců, žalobce a) je nesporně schopen se o sebe a o žalobce b) postarat bez pomoci rodiny a komunity, neboť je dospělý a svéprávný a ostatně se o syna takto stará již nyní. Vnitřní přesídlení žalobců v rámci A. tedy představuje vhodné řešení jejich situace. Proto jim žalovaný doplňkovou ochranu odňal.

[13] Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou, již soud posoudil v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí.

[14] Článek 46 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odmínání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“), vyžaduje, aby soudy prvního stupně přezkoumávající rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany posuzovaly projednávaný případ podle právního a skutkového stavu ke dni rozhodnutí soudem. Členské státy Evropské unie byly povinny výše uvedenou povinnost transponovat do vnitrostátního právního řádu do 20. 7. 2015 (srov. čl. 51 odst. 1 procedurální směrnice). Protože doposud nebyly do českého právního řádu promítnuty požadavky čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, ačkoliv transpoziční lhůta již uplynula, má uvedený článek směrnice přímý účinek. Jelikož řízení o odnětí doplňkové ochrany bylo zahájeno dne 14. 2. 2017, dopadá na toto řízení i přezkumné soudní řízení procedurální směrnice. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. se tedy neužije. Soud však konstatuje, že žalobci v žalobě neuvedli žádnou novou skutečnost, kterou by netvrdili již v průběhu správního řízení.

[15] Žalobci nejprve namítají, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem vysloveným Krajským soudem v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 56 Az 1/2017-73, jenž je rekapitulován v bodech 2 a 11 tohoto rozsudku. S touto námitkou se soud neztotožňuje. Krajský soud v Českých Budějovicích žalovaného zavázal přesnými pokyny, jaké skutečnosti je třeba a) zjistit ve vztahu k vážné újmě ze strany Tálibánu tvrzené žalobci a b) ve vztahu k bezpečnostní situaci v provincii L., z níž žalobci pochází. Povinnosti ad

b) žalovaný vyhověl, neboť na stranách 8–10 napadeného rozhodnutí na základě různých zpráv o zemi původu podrobně popsal aktuální bezpečnostní situaci v Afghánistánu a na straně 11 dospěl k závěru, že návrat žalobců do provincie L. není možný, neboť situace se tam nezlepšila, naopak se zhoršila, a nelze tudíž vyloučit hrozbu vážné újmy [jelikož je celé vyhodnocení zaměřeno vesměs na různé bezpečnostní incidenty a s nimi spojené oběti na civilistech, míní se tím nesporně újma ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu]. Povinnosti ad a) žalovaný nevyhověl. Svůj postup však odůvodnil, neboť uvedl, že za daných okolností, kdy se žalobci beztak nebudou vracet do svého původního bydliště v L., není třeba podrobně zkoumat, jaké nebezpečí jim tam hrozí ze strany Tálibánu. Namísto toho se žalovaný zaměřil na posouzení otázky možnosti vnitřního přesídlení v rámci A., jíž se – jak přiznal – v předchozím rozhodnutí dostatečně nezabýval, a tudíž ani v tomto směru neobdržel žádný závazný právní názor Krajského soudu v Českých Budějovicích.

[16] Soud konstatuje, že právní názor vyslovený soudem ve zrušovacím rozsudku, je podle § 78 odst. 5 s. ř. s. pro žalovaného v dalším řízení závazný. Způsob, jakým je právní názor vysloven, však může mít více podob. Jsou-li pro to splněny podmínky (zejména je-li úplně zjištěn skutkový stav), může soud v rámci závazného právního názoru správnímu orgánu nařídít, aby rozhodl určitým způsobem (udělil azyl či doplňkovou ochranu). I v takovém případě se ale může stát, že se v dalším řízení skutkové okolnosti změní natolik, že se vyslovený právní názor soudu stane obsoletním. Konkrétně ve věcech mezinárodní ochrany taková změna není vyloučena, neboť zejména okolnosti rozhodné pro udělení doplňkové ochrany se v čase budou měnit; ostatně i proto je doplňková ochrana udělována pouze na omezenou dobu, neboť se změnou rozhodných okolností se v zásadě počítá.

[17] S pokynem k udělení azylu či doplňkové ochrany ale nelze právní názor vyslovit v situacích, kdy skutkový stav není správním orgánem zjištěn v dostatečném rozsahu a vyžaduje zásadní doplnění. V takovém případě totiž soud nemůže předjímat, jakým směrem se další řízení bude ubírat, ani to, zda vůbec skončí meritorním rozhodnutím. Závazný právní názor má pak zpravidla podobu spíše určitého naznačení směru, jakým by se měl správní orgán v dalším řízení ubírat. Právě tak tomu bylo i v právě posuzované věci, kdy žalovaný v souladu s požadavky Krajského soudu v Českých Budějovicích podrobně zkoumal situaci v Afghánistánu se zaměřením na provincii L., v důsledku čehož revidoval svůj původní názor o zlepšení situace; na základě konstatování, že se situace v L. naopak zhoršila, nabralo řízení – a tím i podoba argumentace žalovaného – jiný směr. Po zjištění, že se žalobci do L. s ohledem na panující ozbrojený konflikt vrátit nemohou, nepokládal žalovaný za potřebné zabývat se hrozbou, která jim tam hrozí ze strany Tálibánu. Tento postup sám o sobě nepředstavuje odchýlení se od závazného právního názoru Krajského soudu v Českých Budějovicích (k správnosti žalovaným učiněných závěrů viz dále).

[18] Pro úplnost soud konstatuje, že v dané věci tudíž s ohledem na podobu závazného právního názoru vysloveného Krajským soudem v Českých Budějovicích nebyl na místě postup předvídaný v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17. V tomto rozsudku SDEU vyložil čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice (zjednodušeně řečeno) tak, že za situace, kdy správní orgán při nezměněných skutkových okolnostech (které tedy nevyžadují nové posouzení potřeby mezinárodní ochrany) nerespektuje závazný právní názor soudu, který po provedení úplného a *ex nunc* posouzení všech relevantních skutkových a právních okolností vyslovil, že žadatelé má být udělena mezinárodní ochrana, je soud oprávněn změnit rozhodnutí správního orgánu a nahradit je vlastním rozhodnutím o žádosti o mezinárodní ochranu. Za popsáných podmínek soud podle potřeby nepoužije vnitrostátní právní úpravu, která by mu změnu správního rozhodnutí zakazovala.

[19] K tomu je ještě třeba doplnit, že Krajský soud v Českých Budějovicích kriticky zhodnotil i kvalitu rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2016, jímž byla žalobcům přiznána doplňková ochrana. Konkrétně označil způsob, jímž se žalovaný vypořádal s tvrzenou hrozbou ze strany Tálibánu, za nepřezkoumatelný a z toho plynoucí závěr, že žalobcům z tohoto důvodu nemůže náležet mezinárodní ochrana, za nepodložený. Tato úvaha však není součástí závazného právního názoru, neboť rozhodnutí ze dne 10. 3. 2016 nebylo předmětem soudního přezkumu v odkazované věci; je ostatně již pravomocné a žalobci proti němu ani nebrojili žalobu (byť by byla přípustná s ohledem na to, že jim tímto rozhodnutím, jímž jim byla přiznána doplňková ochrana, současně nebyl udělen azyl). Závěr o tom, že se žalobci nekvalifikují na udělení azylu, představuje za daných okolností věc rozhodnutou (*res iudicata*) a soud se jí nemůže zabývat. Zdejší soud má také za to, že kvalita rozhodnutí, jímž se uděluje



doplňková ochrana, nemá vliv na rozhodnutí, jímž se doplňková ochrana odnímá, nebo jímž se rozhoduje o jejím prodloužení. Ve všech případech totiž musí správní orgán zkoumat aktuální situaci v zemi původu a zabývat se tím, zda zde jsou či nejsou důvody pro doplňkovou ochranu. Doplňkovou ochranu lze odejmout (resp. nelze ji prodloužit), pokud okolnosti, které k jejímu udělení vedly, zanikly nebo se změnilly do té míry, že již doplňkové ochrany není zapotřebí. S ohledem na čl. 16 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), jenž se promítá do § 17a odst. 2 zákona o azylu, je třeba přihlídnout k tomu, zda je změna okolností natolik významná a dlouhodobá, že osoba, která požívá doplňkové ochrany, již není vystavena reálnému nebezpečí vážné újmy. Vedle toho je třeba rovněž vzít do úvahy, zda během posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany nevyšly najevo skutečnosti, které by mohly odůvodňovat udělení doplňkové ochrany z jiného důvodu, než pro který byla tato ochrana původně přiznána. V takovém případě by totiž bylo namísto doplňkovou ochranu prodloužit z onoho jiného (nového) důvodu (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, čj. 6 Azs 15/2013-35). Tyto nové skutečnosti se jistě mohou týkat též dříve uvedeného důvodu žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jenž tehdy nebyl shledán jako dostatečný pro udělení doplňkové ochrany, jestliže nově zjištěné okolnosti jsou způsobily změnit posouzení tohoto dříve uplatněného důvodu. Soud dodává, že nepokládá za nezbytně nutné, aby žalovaný prokázal, že od doby, kdy byla žalobcům doplňková ochrana přiznána, došlo ke „zlepšení“ situace. Byť se jedná o typickou situaci, nelze vyloučit ani případy, kdy je doplňková ochrana udělena proto, že je situace v zemi původu natolik nepřehledná anebo tak dynamicky proměnlivá, že ani na základě zpráv nelze s jistotou konstatovat, že by tam žadateli nehrozila vážná újma. V takovém případě je doplňková ochrana udělena spíše z opatrnosti s ohledem na zásadu *non-refoulement*, s tím, že po uplynutí doby, na niž je udělena, beztak dojde k dalšímu vyhodnocení situace v zemi původu. Po uplynutí této doby přitom nemusí být situace nutně měřitelně nebo dokonce objektivně lepší, může být nicméně přehlednější nebo stabilnější do té míry, že umožňuje alespoň posouzení možnosti vnitřního přesídlení do některé části země.

[20] Dále žalobci nesouhlasí s hodnocením bezpečnostní situace v Afghánistánu provedeným žalovaným. Soud na úvod konstatuje, že ve vztahu k provincii L. dospěl žalovaný v napadeném rozhodnutí k závěru, že se tamní situace ve srovnání s rokem 2016 v letech 2017 a 2018 zhoršila, zejména jde-li o četnost ozbrojených střetů mezi afghánskými bezpečnostními složkami a Tálibánem, jenž v současnosti kontroluje více než polovinu L. Tyto závěry mají oporu ve zprávě EASO, jež je součástí správního spisu, a ostatně je potvrzují i žalobci; tato skutečnost tedy není mezi účastníky sporná.

[21] Pokud jde o hodnocení situace ve zbytku země, žalobci naznačují, že je všude stejně špatná a všude jim tudíž hrozí vážná újma. K tomu soud nejprve obecně podotýká, že bezpečnost je z povahy věci vždy jen relativním pojmem. Nelze říci, že určitá oblast (město) je bezpečná pouze v případě, že tam nedochází k žádným bezpečnostním incidentům. Takovému požadavku na absolutní bezpečnost by ostatně nevyhověla ani řada evropských měst. Je nepochybné, že mezi (pohříchu jen ideální) zcela bezpečnou oblastí a oblastí, v níž panuje totální konflikt vyznačující se nerozlišujícím násilím, jemuž může být vystaven každý civilista jen z důvodu své přítomnosti, existuje celá řada odstínů. To je právě případ situace v Afghánistánu, která je v různých oblastech napříč zemí velice různorodá. Soud se nezotožňuje se žalobci, kteří se snaží interpretovat situaci ve všech provinciích A. jako totální konflikt, neboť takové tvrzení nemá žádnou oporu ve zprávách, jež jsou součástí správního spisu, ani z jiných zpráv, na něž se žalobci odvolávají. Naopak z nich plyne, že mezi jednotlivými provinciemi jsou co do bezpečnosti značné rozdíly. Jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí a jak to plyne např. ze zprávy EASO, provincie B., D. nebo E. (zejm. jeho hlavní město M.) jsou ve srovnání s ostatními provinciemi relativně bezpečné, konkrétně je zde velmi nízký počet bezpečnostních incidentů (v řádu desítek za rok), o něco méně bezpečný je H. (v jeho rámci je však relativně bezpečné jeho stejnojmenné hlavní město). Tyto oblasti přitom patří podle informace OAMP z 15. 6. 2018 *Územní kontrola a bezpečnostní situace* mezi oblasti, jež jsou (spolu s oblastí P.) pod kontrolou afghánské centrální vlády. Byť je tedy pravdou, že afghánská centrální vláda není schopna své občany před Tálibánem ochránit všude, bezesporu existují regiony, nad nimiž Tálibán žádnou kontrolu nemá. Proto neobstojí argumentace, že žalobci by byli stejně ohroženi ve všech částech země stejně.



[22] Tyto skutečnosti byly v řízení dostatečně doloženy zprávami o zemi původu pocházejícími zejména od EASO, nebo přímo od žalovaného (OAMP), které jsou založeny na informacích od lidskoprávních mezivládních organizací působících přímo v místě, nebo ze zpráv renomovaných zpravodajských domů (např. BBC). Soud neprovedl důkaz článku ze zpravodajských serverů novinky.cz a plus.rozhlas.cz, na něž žalobci odkazovali v žalobě, a to zejména proto, že novinové články informující o jednotlivých bezpečnostních incidentech v Afghánistánu (a to ani citují-li závěry Ministerstva obrany Spojených států amerických) nejsou způsobilé zpochybnit závěry výše uvedených expertních zpráv, jež podávají kompletní obraz situace v zemi. Totéž platí o žalobci požadovaných vyjádřeních Ministerstva obrany a Velvyslanectví České republiky v Afghánistánu; úkolem těchto státních institucí není hodnocení komplexní bezpečnostní situace v zemi pro účely posouzení potřeby mezinárodní ochrany, a proto žalovaný nepochybil, pokud je odmítl obstarat, jelikož by nebyly způsobilé vyvrátit v řízení předložené zprávy o zemi původu. Jde-li o informace zveřejněné na stránkách českého Ministerstva zahraničních věcí, které nedoporučuje cestovat do žádného z afghánských regionů, musí soud konstatovat, že ani z toho nelze dovozovat relevantní závěry pro řízení o mezinárodní ochraně. Jedná se totiž o pouhé doporučení, nikoli bezpečnostní analýzu. Takové doporučení bude navíc z povahy věci zpravidla operovat s vyšší mírou opatrnosti, než situace skutečně vyžaduje, neboť jeho smyslem není primárně kritické objektivní zhodnocení současné situaci v zemi, ale zhodnocení rizika pro české občany, případně – je-li takové riziko shledáno – snaha je od cesty odradit. Roli hraje také to, že jeho adresáty jsou primárně čeští občané, jimž jako turistům hrozí v Afghánistánu rizika odlišná od těch, jimž čelí místní občané znalí jazyka a místních poměrů. Lze například předpokládat, že místních poměrů a zvyklostí a jazyka neznalý turista se může připlést do nebezpečné situace (nebo ji svým chováním dokonce neúmyslně sám vyvolat), do níž by se místní obyvatel nikdy nedostal (např. protože by nepřekročil určitá náboženská tabu, jež jsou mu vlastní, vyhnul by se návštěvě nebezpečného místa, o němž je to notoricky známo apod.). Na druhou stranu může českému občanu hrozit vyšší riziko únosu motivovaného představou únosce, že Česká republika bude mít zájem na zaplacení výkupného, s čímž v případě místních obyvatel počítat nelze.

(...)

[25] Soud uzavírá, že žalovaný nepochybil při zjišťování skutkového stavu ve vztahu k poměrům a stabilitě jednotlivých částí Afghánistánu. Musí však dát za pravdu žalobcům, kteří namítají, že se žalobce nezabýval jejich tvrzeními o hrozící vážné újmě ze strany příslušníků Tálibánu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že s ohledem na možnost vnitřního přesídlení, jež je v případě žalobců možné, je takové posouzení nadbytečné. V tom se však mylí, neboť možnost vnitřního přesídlení je třeba posuzovat nejen obecně, tj. z hlediska bezpečnostní situace v jednotlivých provinciích Afghánistánu (což žalovaný vyčerpávajícím způsobem učinil), nýbrž také se zřetelem k individuálním okolnostem na straně žalobců. Tento požadavek se přitom nevztahuje výlučně na zhodnocení, zda budou žalobci schopni se o sebe v jiné části země postarat, nebo zda jim nebude hrozit újma při přesunu do bezpečné části země (což žalovaný rovněž neopomněl posoudit), nýbrž také na otázku, zda v důsledku vnitřního přesídlení zmizí hrozba, již se obávají. To žalovaný učinil ve vztahu k § 14a odst. 2 písm. c) zákona azylu, na jehož základě byla žalobcům přiznána doplňková ochrana, neboť dovodil, že v některých provinciích nelze hovořit o totálním konfliktu vyznačujícím se svévolným nerozlišujícím násilím. Z tvrzení, jež žalobci konzistentně uplatňovali již od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v roce 2015, je však patrné, že je třeba také zvážit, zda díky vnitřnímu přesídlení zanikne hrozba pronásledování Tálibánem, tj. hrozba ve smyslu § 14a odst. 2 písm. a) nebo b) zákona o azylu.

[26] Žalobci tvrdí, že jeden z bratrů žalobce a) pracoval pro mezinárodní vojska (možná se jednalo i o vojáků české zahraniční mise) a následně se stal příslušníkem afghánské policie. Tento bratr byl následně zavražděn Tálibánem, jakož i další bratr žalobce a). Žalobci a) pak mělo přijít několik výhružných dopisů. Žalobci se v žalobě odkázali na zprávu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) *Eligibility Guidelines for Assessing The International Protection Needs of Asylum-seekers from Afghanistan* z 30. 8. 2018. Obsah této zprávy musí být žalovanému alespoň hrubě znám, neboť její starší verze z roku 2016, jež se od verze z roku 2018 podstatněji neliší, je součástí správního spisu. V ní UNHCR identifikuje konkrétní rizikové skupiny a konstatuje, že příslušnost (nebo ze strany pronásledovatelů domnělá příslušnost) žadatele k některé z nich často zavdává důvod k pronásledování, a měla by proto být silným argumentem při rozhodování o mezinárodní ochraně (str. 39 této zprávy). Mezi tyto rizikové skupiny patří mimo jiné příslušníci afghánských bezpečnostních složek nebo provládních sil

a lidé pracující pro vojska mezinárodní koalice nebo je podporující, včetně jejich rodinných příslušníků (str. 48 této zprávy a v podrobnostech na stranách předchozích). Do poslední uvedené rizikové skupiny by mohli spadat žalobci z titulu svého příbuzenství s osobou, jež spadala do prve uvedených skupin. Tomu odpovídá i azylový příběh prezentovaný žalobci, resp. zejména žalobcem a), který při výslechu vylíčil, že obdržel i několik výhrůžných dopisů, přičemž tato metoda patří mezi typické způsoby zastrašování odpůrců ze strany protivládních skupin včetně Tálibánu (srov. poznámku pod čarou č. 302 na str. 47 této zprávy). Případně by žalobce a) mohl spadat i do některé z rizikových skupin i sám, neboť podle svých slov je podezříván z vraždy jednoho z příslušníků Tálibánu. V předchozích řízeních se na tyto skutečnosti žalovaný žalobců podrobněji nedotazoval, protože se zaměřil vesměs na zkoumání možnosti vnitřního přesídlení. Bez důkladného vyhodnocení existence a míry ohrožení žalobců ze strany Tálibánu však nelze učinit definitivní závěr o efektivnosti vnitřního přesídlení. V tomto ohledu je tedy napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože se žalovaný existenci hrozby ze strany Tálibánu vůbec nezabýval; toto posouzení přitom vyžaduje zásadní doplnění zjištěného skutkového stavu. Pokud by se žalobci a) příslušníci Tálibánu skutečně chtěli pomstít, je významné, (1) zda se jedná o snahu lokální, omezenou víceméně jen na jeho rodnou vesnici, resp. na provincii L., nebo zda by příslušníci Tálibánu měli zájem na tom pronásledovat žalobce i mimo tuto provincii (to závisí na známosti žalobce, povaze činnosti jeho bratra, významu osoby zavražděného Tálibánem, jehož smrt mu připisují apod.) a (2) zda by byli příslušníci T. schopni zjistit, kde jinde v Afghánistánu se žalobce a) nachází, a následně jej vypátrat a své hrozby uskutečnit.

[27] Soud proto napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez jednání zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný s oběma žalobci znovu provede pohovor ve vztahu k tvrzeným hrozbám ze strany Tálibánu, případně si opatří další podklady, a to minimálně v tom rozsahu, aby si mohl zodpovědět otázky sub (1) a (2). Netřeba dodávat, že závěr o tom, že žalobci mohou využít možnosti vnitřního přesídlení, je možné učinit teprve poté, co žalovaný postaví na jisto a) že pronásledování ze strany Tálibánu vůbec nehrozí, nebo b) že je omezeno jen lokálně na provincii L., případně na území pod kontrolou Tálibánu, nebo c) že příslušníci Tálibánu nemají možnost žalobce v rámci Afghánistánu nalézt.

[28] Pro hodnocení existence pronásledování ze strany Tálibánu může být jistě významnou skutečností, že rodinní příslušníci žalobců [manželka a další děti žalobce a)] v L. trvale (po všech líčených událostech a po odchodu žalobců do zahraničí) žijí, aniž by došli jakékoli úhony, jak to plyne z jejich pravidelného telefonického kontaktu. Přitom je třeba dát žalobcům příležitost, aby se k této skutečnosti vyjádřili. Jak nicméně zdůraznil už Krajský soud v Českých Budějovicích, není vyloučeno, že v tradiční afghánské společnosti jsou pomstou, resp. pronásledováním ohroženi pouze mužští příbuzní; nemůže se tedy jednat *a priori* o důkaz neexistence jakéhokoli pronásledování. Dále může být pro hodnocení poslední otázky významné, že státní moc v zásadě není schopna evidovat ani to, že se občan Afghánistánu vrátil do země po delším pobytu v zahraničí, tím méně to, kde se usadil a žije (srov. zpráva OAMP *Situace neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu po návratu do vlasti a Návrat do vlasti po dlouhodobém pobytu v zahraničí*). Nabízelo by se uzavřít, že tím méně se to může dozvědět Tálibán, který patrně na rozdíl od státní moci nedisponuje žádnou (ani špatnou) možností tyto informace získávat. Je však třeba vzít v úvahu, že žalobci budou patně i nadále v kontaktu se svými nejbližšími příbuznými, přičemž v průběhu řízení zmínili, že někteří jejich vzdálenější příbuzní naopak s Tálibánem sympatizují.

[29] K tomu je třeba dodat, že se žalovaný mylí, pokud na straně 10 napadeného rozhodnutí uvádí, že Tálibán nemůže být původcem vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu, neboť jde jen o povstaleckou teroristickou skupinu, jejíž působení není státní mocí podporováno, nýbrž naopak potíráno, a jde tedy v zásadě o aktivity soukromých osob. Tento názor je chybný a je v rozporu s § 2 odst. 6 zákona o azylu a s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 16. 9. 2008, čj. 3 Azs 48/2008-57). Z definice v něm obsažené naopak vyplývá, že za splnění daných podmínek mohou být původcem vážné újmy (resp. pronásledování) i soukromé osoby (tj. nikoli jen státní moc). To je podmíněno tím, že státní moc není před jednáním takových osob ochotna a schopna žadatele ochránit. Afghánská státní moc je jistě ochotna proti Tálibánu bojovat a potírat jeho aktivity, o schopnosti eliminovat jeho vliv ve velké části země lze však bohužel v této chvíli pochybovat, jak plyne i ze zpráv o zemi původu, jež jsou součástí správního spisu. Z nich plyne, že v některých oblastech je to naopak Tálibán, kdo má nad územím kontrolu, buduje tam vlastní parastátní struktury a *de facto* vykonává

státní moc. V takové situaci jistě může být původcem pronásledování či vážné újmy, a ze zpráv o zemi původu je zřetelné, že tomu tak často také bývá.

[30] K provedenímu posouzení vnitřního přesídlení vznesli žalobci ještě další námítky, k nimž se soud může vyjádřit i přes částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Žalobci namítali, že je třeba také posoudit, zda je přesun do jiné, stabilnější části země bezpečně realizovatelný. Soud souhlasí s tím, že cestování v rámci A. po silnicích je velmi nebezpečné (plyne to ostatně např. z kapitoly 1.6.3 zprávy EASO), není to však okolnost, která by vylučovala vnitřní přesídlení žalobců. Ti v prvé řadě nejsou omezeni jen na pozemní dopravu, nýbrž do Afghánistánu patří přicestují letecky, tedy do některého z větších měst (do K. a M. se lze z Prahy dostat letecky s jedním mezipřistáním). Nejsou tedy rozhodně odkázáni na cestu po zemi z L. do jiné části země. Dále žalobci namítali, že ze zpráv o zemi původu plyne, že vnitřně přesídlené osoby často nedosahují ani základního životního standardu. I to je jistě v obecné rovině pravda (srov. např. str. 107 a násl. zprávy UNHCR), je však třeba vztít v úvahu, že to se týká zejména zranitelných osob. Naopak i podle UNHCR (str. 110 zprávy) vnitřní přesídlení výslovně připadá v úvahu u dospělých soběstačných mužů. To lze rozhodně říci o žalobci a), jenž je – jak konstatoval i žalovaný v napadeném rozhodnutí – zdravý, praceschopný a po všech stránkách způsobilý se o sebe postarat. Žalobce b) je sice v současnosti nezletilý, avšak je třeba podotknout, že mu do 18. narozenin schází jen X. S ohledem na to, že soud napadené rozhodnutí zrušil, bude v době nového rozhodnutí rovněž dospělý. Tyto námítky proto nejsou důvodné.

## 3998

### Dávky sociální péče: aktualizace speciálního programového vybavení

k odst. 1 písm. c) II. oddílu přílohy č. 1 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění zákona č. 356/2012 Sb., č. 409/2012 Sb., č. 388/2013 Sb. a č. 408/2017 Sb.

**I aktualizace stávajícího, ať již běžného nebo speciálního, programového vybavení může sama o sobě představovat „speciální programové vybavení pro zrakově postižené“ ve smyslu odst. 1 písm. c) oddílu II přílohy 1 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, umožňuje-li v podstatné míře zachovat funkčnost stávajícího speciálního programového vybavení nebo stávající programové vybavení významně rozšiřuje o funkce snižující handicap žadatele vyvolaný jeho těžkým zrakovým postižením.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2019, čj. 49 Ad 38/2018-20)

**Věc:** I. N. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na programové vybavení.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobou u Krajského soudu v Praze. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami. (dále jen „úřad práce“) ze dne 27. 6. 2018 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“). Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o poskytnutí dávky podle zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 329/2011 Sb.“), konkrétně příspěvku na zvláštní pomůcku „Speciální programové vybavení pro zrakově postižené – Upgrade hlasového výstupu JAWS“.

Žalobce v žalobě uvedl, že žádal o příspěvek na upgrade očečítače JAWS 18 (dále jen „upgrade JAWS 18“), jehož pořizovací cena činí 20 000 Kč. Žalovaný žádosti žalobce nevyhověl z důvodu, že upgrade JAWS 18 není položkou uvedenou v seznamu přílohy vyhlášky č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále jen „prováděcí vyhláška“) a ani srovnatelnou pomůckou ve smyslu § 9 odst. 14 zákona č. 329/2011 Sb. Dle názoru žalobce je zcela nesporné, že očečítač obrazovky JAWS je speciálním softwarem, který z běžného PC činí zvláštní pomůcku, již může užívat zcela nevidomá osoba,

protože zprostředkovává informace, které běžně vidící osoba vnímá zrakem, za pomoci hlasového výstupu tak, aby byly dostupné nevidomé osobě a aby mohla PC ovládat a pracovat s ním podobně jako běžní uživatelé.

Žalobce dále uvedl, že vlastní licenci na odečítač obrazovky JAWS, ovšem ve verzi JAWS 14, která již pracuje velmi omezeně i v operačním systému Windows 7, natož v nyní běžně používaném operačním systému Windows 10, nepodporuje prohlížeč webových stránek Edge, neumožňuje čtení mnohých webových stránek či aplikací atd. Žalobce má v této situaci dvě možnosti – buď zakoupit zcela novou licenci programu JAWS 18 v ceně 50 000 Kč nebo zakoupit upgrade z verze JAWS 14 v ceně 20 000 Kč, a tím ušetřit částku 30 000 Kč. Pochopitelně žalobce hodlá zvolit variantu č. 2. Postup odpovídá jednoznačně i pravidlu uvedenému v ustanovení § 9 odst. 10 zákona č. 329/2011 Sb. Argument žalovaného, že položkou „speciálním programovým vybavením pro zrakově postižené“ se rozumí jen nové programové vybavení, které pomůcku rozšiřuje a vylepšuje, a že se tudíž nemůže jednat o upgrade, je toliko interpretací žalovaného bez jakékoli opory v právních předpisech. Upgrade z verze JAWS 14 na verzi JAWS 18 s sebou nese zásadní zlepšení, resp. rozšíření funkčnosti pomůcky. Nová verze má výrazně zlepšeny rozpoznávací funkce, což je důležité při převodu jakýchkoli textů (ať již tištěných či digitálních dokumentů), umožňuje práci s aktuálními webovými stránkami či aplikacemi, což je důležité např. při ovládání elektronického bankovníctví, práci s jízdními řády, online nákupu jízdenek, nákupu v e-shopech atd. Z hlediska nevidomého jsou tyto možnosti mnohdy jedinými reálnými alternativami, jak lze provádět výše uvedené činnosti skutečně samostatně, bez pomoci jiné osoby.

Žalovaný se vyjádřil k podané žalobě tak, že v rozhodnutí I. stupně neshledal žádné pochybení. Požadovaná pomůcka není uvedena v seznamu zvláštních pomůcek stanovených prováděcí vyhláškou a ani není z hlediska využití srovnatelná s druhy a typy zvláštních pomůcek uvedenými v tomto seznamu. Nejedná se o pořízení nového programu, ale o jeho aktualizaci. Žalobce vlastní digitální zápisník pro zrakově postižené s hlasovým výstupem, který lze pomocí speciálního programového vybavení dále zdokonalovat.

Žalobce v replice odkázal na instrukci náměstka pro řízení sekce 4 MPSV č. 10/2018 (dále jen „instrukce náměstka MPSV“) určenou úřadům práce, jejímž obsahem je postup správního orgánu při vyhodnocování nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku určený osobám s těžkým zrakovým postižením, která v čl. II uvádí: „V případě potřeby, např. z důvodu lepšího využití stávajícího zařízení nebo zhoršení zrakových schopností, je možno zvýšit instalaci nového speciálního programového vybavení využitelnost stávající pomůcky a případně ji doplnit o další přídatná zařízení. Tím se rozšiřuje funkční vybava, avšak při nižších dodatečných nákladech, než kdyby se pořizovala pomůcka nová. K programovému vybavení pro zrakově postižené lze například zařadit: [...] odečítač obrazovky (screen-reader) + předplacený upgrade programu SMA.“ Žalobce je toho názoru, že lpění na toliko výkladem dovozeném požadavku na „nové“ vybavení by vedlo v daném případě k naprosto nesmyslnému navýšení ceny.

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dne 26. 4. 2018 žalobce prostřednictvím příslušného tiskopisu požádal o příspěvek na zvláštní pomůcku v podobě speciálního programového vybavení pro zrakově postižené v předpokládané ceně 20 000 Kč, které hodlá zakoupit. K žádosti žalobce doložil cenovou nabídku ze dne 5. 4. 2018 na upgrade JAWS 18 v ceně 20 000 Kč.

Z protokolu o ústním jednání ze dne 26. 4. 2018 dále vyplývá, že se mělo jednat o upgrade hlasového výstupu JAWS o dvě verze. Žalobce dostal v dubnu 2017 příspěvek na zvláštní pomůcku digitální zápisník pro zrakově postižené i s hlasovým výstupem. K této pomůcce žádá o aktualizaci původního hlasového výstupu JAWS 14. Aby pomůcka nadále korektně pracovala a žalobce ji mohl využívat i v dalších letech, je podle něj potřeba upgrade hlasového výstupu. Žalobce pracuje jako učitel v ZUŠ, kromě zaměstnání přitom používá pomůcku i pro soukromé účely.

Rozhodnutím I. stupně byla žádost o příspěvek na pořízení zvláštní pomůcky zamítnuta s odůvodněním, že upgrade nelze považovat za speciální programové vybavení, nejedná se totiž o pořízení nového programu, ale pouze o jeho aktualizaci. Nejedná se o pomůcku, která by byla uvedena v seznamu druhů a typů zvláštních pomůcek a není ani srovnatelná se žádnou pomůckou z tohoto seznamu.

V odvolání žalobce uvedl, že o příspěvek žádal z důvodu nepřiznání stejné položky, která byla součástí žádosti v roce 2017 na „digitální zápisník s hlasovým výstupem pro nevidomé“. Tam žalobci taktéž nebyl upgrade programu přiznán. V současné chvíli má žalobce pouze licenci 14, která není podporována aktuálním operačním

systemem Windows 10, tudíž nemůže s počítačem zcela pracovat. Přes veškerou snahu žalobce ušetřit finance je mu neustále zamítáno pořízení výše uvedené programové položky. Pořízení upgrade je značně finančně výhodnější než pořízení nové licence.

Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobce zamítnul a potvrdil rozhodnutí I. stupně. V odůvodnění se žalovaný ztotožnil se závěry rozhodnutí I. stupně a doplnil, že zvláštní pomůcka „speciální programové vybavení pro zrakově postižené“ je určena zrakově postižením občanům, kteří jsou vybaveni digitálním čtecím přístrojem pro nevidomé, digitální zvětšovací lupou nebo digitálním zápisníkem pro zrakově postižené, případně jinými pomůckami, které lze pomocí speciálního programového vybavení dále zdokonalovat. Využitelnost stávající pomůcky je možno zvýšit instalací nového speciálního programového vybavení. Upgrade není uveden v seznamu druhů a typů zvláštních pomůcek a ani není srovnatelný se zvláštní pomůckou „speciální programové vybavení pro zrakově postižené“ nebo jinou pomůckou ze seznamu. Nejedná se o pořízení nového programu, ale pouze o jeho aktualizaci.

Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[12] Podle § 2 písm. b) zákona č. 329/2011 Sb. se osobám se zdravotním postižením poskytuje dávka „příspěvek na zvláštní pomůcku“.

[13] Podle § 9 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb. má nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku mimo jiné osoba, která má těžké zrakové postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a její zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku s tím, že zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku a zdravotní stavy vylučující jeho přiznání jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu (odst. 4). V následujících odstavcích § 9 zákona jsou pak uvedeny další podmínky, které musí žadatel pro přiznání příspěvku splňovat.

[14] Podle § 9 odst. 10 věty první zákona č. 329/2011 Sb. se příspěvek poskytuje na zvláštní pomůcku v základním provedení, které osobě vzhledem k jejímu zdravotnímu postižení plně vyhovuje a splňuje podmínku nejmenší ekonomické náročnosti.

[15] Podle § 9 odst. 13 zákona č. 329/2011 Sb. stanoví seznam druhů a typů zvláštních pomůcek určených mimo jiné těžce zrakově postiženým osobám, na jejichž pořízení se poskytuje příspěvek, prováděcí právní předpis.

[16] Podle § 1 prováděcí vyhlášky je seznam druhů a typů zvláštních pomůcek určených mimo jiné těžce zrakově postiženým osobám, na jejichž pořízení se poskytuje příspěvek na zvláštní pomůcku, uveden v příloze č. 1 k této vyhlášce.

[17] Podle části II bodu 1 písm. c) a d) přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce jsou osobám se zdravotním postižením, konkrétně těžce zrakově postiženým ve smyslu části I bodu 2 přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., určeny mimo jiné zvláštní pomůcky: „digitální zápisník pro zrakově postižené s hlasovým výstupem nebo braillským displejem“ a „speciální programové vybavení pro zrakově postižené“.

[18] Podle § 9 odst. 14 zákona č. 329/2011 Sb. se při rozhodování o poskytnutí příspěvku na zvláštní pomůcku, která není uvedena v seznamu podle odstavce 13, posuzuje, zda je tato konkrétní zvláštní pomůcka z hlediska využití srovnatelná s druhý a typy zvláštních pomůcek uvedenými v seznamu podle odstavce 13.

[19] Podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 329/2011 Sb. je žadatel o dávku povinen prokázat skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu.

[20] Podle § 32 věty první zákona č. 329/2011 Sb. jsou státní orgány, obce a kraje a další fyzické a právnické osoby, s výjimkou příjemců dávek a osob společně posuzovaných, povinny sdělit na výzvu příslušného orgánu, který o dávce rozhoduje, bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu.

[21] Ze shora citovaných ustanovení vyplývá, že osoby nevidomé mají nárok na vyplacení příspěvku na zvláštní pomůcku, která nemusí mít pouze povahu tzv. hardwaru (např. digitálního zápisníku, na nějž žalobce

příspěvek v minulosti dle svých slov získal), ale může jít také o softwarové vybavení, které je prováděcí vyhláškou definováno slovy „*speciální programové vybavení pro zrakově postižené*“. V dané věci přitom panuje mezi žalobcem a správními orgány spor o právní výklad tohoto ustanovení, v zásadě pak o to, zda takovým speciálním programovým vybavením může být i prostý upgrade určitého softwaru na vyšší (novější) verzi, popř. zda alespoň může být zvláštní pomůckou z hlediska využití se speciálním programovým vybavením srovnatelnou ve smyslu ustanovení § 9 odst. 14 zákona č. 329/2011 Sb.

[22] Soud přitom dospěl k závěru, že žalovaný vyložil příslušná ustanovení zákona č. 329/2011 Sb. a prováděcí vyhlášky příliš restriktivním způsobem. Žalovaný, potažmo úřad práce, se měl tímto z větší části (nikoli však zcela) určitým právním pojmem zabývat a vyložit, za jakých podmínek software do této kategorie spadá, resp. je s ní srovnatelný, a kdy již naopak nárok na příspěvek nezakládá, a současně měl uvést i právní argumentaci, proč k takovému výkladu právního předpisu dospěl. Správní orgány obou stupňů v tomto směru přitom konstatovaly, že upgrade, resp. aktualizace programu není pořízením nového programu, a nesplňuje tudíž příslušné zákonné předpoklady pro přiznání příspěvku na pořízení zvláštní pomůcky. Podrobnější vysvětlení přijatého právního výkladu nad rámec odkazu na nedostatky novosti (patrně ve smyslu samostatnosti) programu v odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze nalézt.

[23] K tomu soud uvádí, že podle výše citovaného § 9 odst. 10 zákona č. 329/2011 Sb. se sice poskytuje příspěvek na zvláštní pomůcku v základním vybavení, nicméně toto vybavení musí uvedené osobě plně vyhovovat vzhledem k jejímu zdravotnímu postižení a současně splňovat podmínku nejmenší ekonomické náročnosti. Pokud žalobce disponuje starší verzí předmětné pomůcky – programem, která vzhledem k obvyklému cyklu obnovy a aktualizací počítačových komponentů včetně softwaru přestane plně vyhovovat, a neplní tak zcela svůj účel, nepochybně se již nejedná o „*vybavení plně vyhovující osobě vzhledem k jejímu zdravotnímu postižení*“. Byť lze s ohledem na předložený spisový materiál vycházet toliko z tvrzení žalobce, je zřejmé, že žalobce skutečně disponuje zvláštní pomůckou – speciálním programem ve verzi již z roku 2014. O příspěvek na upgrade programu žádal žalobce o čtyři roky později, je tudíž skutečně velmi pravděpodobné, že zvláštní pomůcka po této době již zastarala, což mohlo mít za následek podstatné snížení její funkčnosti pro uživatele – žalobce, a to především v důsledku potřeby zachování její kompatibility s průběžně se vyvíjejícím podpůrným softwarovým vybavením (operační program, internetové prohlížeče a technologie běžně užívané při tvorbě obvyklých internetových stránek, k jejichž čtení je program též určen). Je-li tomu tak, žalobce skutečně potřebuje nové programové vybavení, které by znovu zajistilo plnou funkčnost digitálního zápisníku, tak aby jej mohl využívat ke kompenzaci svého zdravotního postižení.

[24] V kontextu zmíněného zákonného ustanovení ovšem dává smysl i žalobcova argumentace, že pořízení upgradu zvláštní pomůcky je ekonomicky výrazně úspornější při zachování veškerých předností samostatně prodávané nové verze programu. Žalobce by v dané situaci mohl uplatnit nárok na příspěvek na novou instalaci programového vybavení nebo na příspěvek na programové vybavení umožňující zlepšení již kritériím zákona č. 329/2011 Sb. neodpovídajícího původního softwaru (tj. aktualizaci/upgrade programu). Pokud je cenová náročnost pořízení upgrade nižší než pořízení zcela nové instalace programu, je zjevné, že zákonný požadavek „*nejmenší ekonomické náročnosti*“ může splňovat jen upgrade. Žadatele v takové situaci proto nelze nutit k pořízení dražší nové instalace, neboť by to odporovalo § 9 odst. 10 zákona č. 329/2011 Sb., ale současně ani nelze odmítnout poskytnout příspěvek na upgrade nedostatečně funkčního původního programového vybavení, neboť tím by byl popřen tímtež zákonným ustanovením založený nárok žadatele na (novou) dávku v situaci, kdy již postrádá pomůcku, která by mu s ohledem na jeho zdravotní postižení plně vyhovovala.

[25] Ostatně ani z hlediska jazykového a faktického nemůže obstát implicitní úvaha žalovaného, že upgrade není speciálním programovým vybavením pro zrakově postižené, resp. že takovým programovým vybavením může být jen nově nainstalovaný program. Je třeba si uvědomit, že co do své funkčnosti není ani nově nainstalovaný program samostatně funkčním řešením, neboť i ten (až na vzácné výjimky) nemůže fungovat bez předinstalovaného operačního systému, různých ovladačů apod. Tedy i „*nový*“ program pro převod obrazového záznamu textu do hlasového výstupu by bylo možné označit za svého druhu upgrade dosavadního softwaru (doplňkové programové vybavení přidávající či zlepšující dosavadní funkce stávajícího programového vybavení) a logikou žalovaného by na něj nebylo možné přiznat příspěvek na zvláštní pomůcku. Stejně jako „*nový*“ program se instalací



naváže na stávající programové vybavení určitého hardwaru, a tím jeho funkčnost zvýší, tak i upgrade představuje určité nové programové vybavení, které doplněním, opravami a úpravami původního programového vybavení hardwaru mění a zlepšuje jeho stávající funkce, a to včetně kompatibility původního softwaru s novějšími verzemi doprovodných programů. Rozdíl mezi upgradem a novou instalací programu tak není z hlediska jazykového vyjádření definice obsažené v prováděcí vyhlášce jakkoliv významný.

[26] Podstatné je pouze to, zda žadatel o příspěvek na zvláštní pomůcku skutečně upgrade potřebuje, tj. zda bez něj již není jím využíván nebo pořízované zařízení schopno plně vyhovovat účelu, jemuž má sloužit. Přitom je třeba dodat, že pokud zákon hovoří o plném vyhovění, nemíří tím na vkus či subjektivní oblibu určitých funkcí ze strany žadatele, ale na objektivní potřebnost takového řešení z hlediska zdravotního stavu žadatele. Pro vznik nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku v podobě aktualizace programového vybavení tudíž nestačí samotná skutečnost, že novější verze programu (upgrade na ni) je již dostupná, ale je třeba předtím zvážit, zda doplňující funkce a jejich vylepšení jsou potřebné z hlediska zdravotních obtíží konkrétního žadatele a zda je lze z hlediska podpory žadatele při překonávání jeho zdravotního postižení považovat za základní provedení pomůcky. Je-li potřebné funkce nadále schopny plnit program v původní verzi, byť s nižším (avšak z praktického hlediska akceptovatelným) komfortem, není důvodu na upgrade přispívat. Pokud však je aktualizace nezbytná k zachování podstatné části stávajících funkcí (jak v tomto případě tvrdí žalobce) nebo přináší funkce nové, které přinášejí pro uživatele s daným zdravotním postižením nezanedbatelné zvýšení dosavadní využitelnosti (ve smyslu odbourání nesnází, jimž dosud čelil v důsledku svého zdravotního handicapu), je důvodné příspěvek na zvláštní pomůcku přiznat. V rámci posouzení využitelnosti stávajícího vybavení přitom nelze odhlížet ani od nezbytných funkčních provázaností programu na podmiňující programové vybavení. Být by stávající programové vybavení mohlo být např. funkční při zachování původní verze operačního systému, internetového prohlížeče apod., bude možné po žadateli požadovat zachování staršího operačního systému jen v situaci, kdy takové řešení nebude významně ohrožovat např. bezpečnost použitého zařízení a žadatelových dat, neboť i tato otázka má nepochybně dopad na využitelnost stávající zvláštní pomůcky. Pokud již bezpečnost či jiná funkčnost zařízení a jeho programového vybavení bude vyžadovat aktualizaci souvisejícího programového vybavení, popř. hardwaru, a jeho následkem bude podstatné omezení funkčnosti speciálního programového vybavení pro zrakově postižené, bude namísto k žádosti přiznat žadateli příspěvek na zvláštní pomůcku v podobě aktualizace tohoto speciálního programového vybavení.

[27] S ohledem na výše uvedené tak soud uzavírá, že žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem č. 329/2011 Sb. a prováděcí vyhláškou, když toliko z důvodu, že upgrade programového vybavení není výslovně uveden v seznamu druhů a typů zvláštních pomůcek, a že zároveň dle jeho pohledu není novým programovým vybavením, žádosti žalobce nevyhověl, přičemž jej nevyhodnotil ani jako srovnatelný se zvláštní pomůckou v podobě „speciálního programového vybavení pro zrakově postižené“. Napadené rozhodnutí je založeno na nesprávném právním posouzení, a proto jej soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil jako nezákonné. Vzhledem k tomu, že shodnou vadou je stíženo i prvostupňové rozhodnutí, přistoupil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i k jeho zrušení.

[28] I aktualizace stávajícího, ať běžného, nebo speciálního programového vybavení, může sama o sobě představovat „speciální programové vybavení pro zrakově postižené“ ve smyslu odst. 1 písm. d) II. oddílu přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce, umožňuje-li v podstatné míře zachovat funkčnost stávajícího speciálního programového vybavení nebo stávající programové vybavení významně rozšiřuje o funkce snižující handicap žadatele vyvolaný jeho těžkým zrakovým postižením. Právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku, jsou správní orgány dle § 78 odst. 5 s. ř. s. v dalším řízení vázány.

[29] V navazujícím řízení proto bude na úřadu práce, aby znovu posoudil žádost žalobce v kontextu toho, že za shora naznačených podmínek lze žadateli přiznat příspěvek na zvláštní pomůcku i v případě upgradu stávající zvláštní pomůcky, zejména je-li již v důsledku běhu času jen omezeně využitelná. V tomto smyslu je podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 329/2011 Sb. na žalobci, aby prokázal, že stávající programové vybavení již v podstatné míře není schopno naplňovat funkce, které potřebuje s ohledem na své zdravotní postižení, nebo že naopak upgrade přináší funkce nové, poskytující z hlediska míry kompenzace jeho zdravotního postižení významnou přidanou hodnotu oproti programovému vybavení stávajícímu, i kdyby bylo stále plně funkční. Pokud by žalovaný nebyl dostatečně obeznán s funkčností stávajícího programového vybavení a předmětného upgradu, bude třeba, aby doplnil dokazování a řádně zjistil v potřebném rozsahu skutkový stav. Za tímto účelem



pak žalovaný v případě potřeby vyzve žalobce k doložení jím tvrzených skutečností, zejména ohledně (ne)kompatibility své verze pomůcky (programu) se svým hardwarovým a softwarovým vybavením, popř. technologií běžně užívanou v rámci současného internetového provozu. Přitom však v souladu se základními zásadami správního řízení zohlední zdravotní omezení žalobce, a pokud si nevystačí s informacemi poskytnutými žalobcem, popř. informacemi dostupnými např. z internetových stránek, využije též možnosti zjistit rozhodné skutečnosti podle § 32 zákona č. 329/2011 Sb. dotazem na právnické a fyzické osoby, které takové pomůcky nabízejí a které mohou nejpřesněji popsat funkční vylepšení přinášené aktualizací stávajícího programového vybavení i cenové podmínky jeho pořízení, stejně jako otázky vzájemné kompatibility starších verzí programu s jinými aplikacemi. Nelze konečně ani přehlédnout skutečnost, že od doby podání žádosti se pravděpodobně dále posunul skutkový stav. Úřad práce by tudíž měl žalobci umožnit také změnu žádosti, jelikož v současnosti již patrně existuje novější aktualizace původního programového vybavení a mohly se změnit i cenové podmínky.

## 3999

### Mezinárodní ochrana: vážná újma hrozící osobě s více občanstvími

k § 12, § 14a a § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném k 13. 2. 2019

**I. Ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, lze aplikovat u žadatele, který má dvě státní občanství, tehdy, uvádí-li skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a zákona o azylu, pouze vůči jednomu z domovských států, ledaže jeho důvody uvedené v § 12 nebo § 14a zákona o azylu mu neumožňují využít ochranu druhého státu, jehož je žadatel občanem.**

**II. O možnost využít ochrany některého ze států, jehož státní občanství žadatel o udělení mezinárodní ochrany má, se dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, jedná tehdy, je-li tato možnost reálná a žadatel ji může fakticky využít.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2020, čj. 7 Azs 267/2019-19)*

**Prejudikatura:** č. 792/2006 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 3712/2018 Sb. NSS, č. 3751/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 159/2015 Sb. ÚS.

**Věc:** V. G. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce požádal dne 13. 2. 2019 o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky, a to z předběžné vazby, do níž byl vzat v rámci vydávacího (extradičního) řízení do Ruské federace. Jako důvod své žádosti uvedl právě obavu ze svého vydání za účelem trestního stíhání v Rusku pro podezření ze spáchání trestného činu úvěrového podvodu. Dle žalobce je trestní stíhání vykonstruované a nezákonné. Týká se korupce osob s úzkými vazbami na čelní politické představitele Ruské federace. Žalobce se proto obává, že v případném trestním řízení mu nebude umožněno se hájit a bude nezákonně uvězněn. S ohledem na svůj zdravotní stav má obavy i o svůj život.

Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2019 žalovaný zamítl žádost žalobce podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu jako zjevně nedůvodnou. Konstatoval, že žalobce je státním občanem nejen Ruské federace, ale rovněž Státu Izrael, přičemž ve vztahu ke Státu Izrael neuvedl žádné relevantní důvody obsažené v § 12 nebo § 14a zákona o azylu, které by mu bránily ve využití ochrany této země. Naopak výslovně prohlásil, že v Izraeli neměl nikdy žádné potíže a ničeho se tam neobává. Ve vazbě jej navštívil izraelský konzul a Izrael jej jako svého občana podporoval a pomáhal mu. Tvrzení žalobce o hrozícím nebezpečí pronásledování v Ruské federaci pak dle žalovaného nebrání v aplikaci § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Pokud by v případě žadatele disponujícího dvojím občanstvím postačovalo tvrdit hrozbu pronásledování pouze vůči jednomu státu, stalo by se uvedené ustanovení fakticky zbytečným. Bylo by totiž bezpředmětné posuzovat otázku hrozby pronásledování ve vztahu ke druhému státu, jehož je žadatel občanem. Ustanovení má smysl pouze tehdy, pokud žadatel tvrdí hrozbu pronásledování vůči jednomu státu, a zároveň je na místě zabývat se otázkou, zda nemůže využít ochrany státu své druhé státní příslušnosti. Tento závěr odpovídá jak předchozímu znění § 16 odst. 1 písm. d) [dříve písm. e)] zákona o azylu, tak

Úmluvě o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. 1. 1967, která byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. (dále jen „Ženevská úmluva“), dle které má mezinárodní ochrana nastoupit teprve v okamžiku, kdy se důvody pro její udělení vztahují ke všem zemím státní příslušnosti žadatele. To v případě žalobce rozhodně neplatí.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Konstatoval, že § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu lze aplikovat pouze při současném splnění všech podmínek v něm uvedených. Těmito jsou: 1) žadatel o mezinárodní ochranu neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodu uvedených v § 12 zákona o azylu nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a téhož zákona; a 2) žadatel má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud neprokáže, že z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a zákona o azylu této ochrany využít nemohl. Stačí, aby byl jen jedna podmínka naplněna nebyla, a uvedené ustanovení se nepoužije. Současně platí, že zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné představuje výjimku z běžného postupu, a proto je třeba ji používat restriktivním způsobem. Jestliže tedy žalobce ve vztahu k první podmínce uvedl potenciálně relevantní skutečnosti svědčící o možném pronásledování, resp. hrozící vážné újme, již první ze shora uvedených podmínek § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu nebyla naplněna. Nelze souhlasit se žalovaným, že § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu lze aplikovat i při nesplnění první podmínky. Takový výklad je v rozporu se smyslem právní úpravy a nezohledňuje, že zákonem č. 314/2015 Sb. došlo ke změně uvedeného ustanovení. Podle účinné právní úpravy je třeba pro aplikaci § 16 zákona o azylu splnit vždy i první podmínku. Ta v posuzované věci splněna nebyla, proto měla být žádost žalobce projednána meritorně v celém rozsahu.

Námítku žalobce, že příslušným státem k posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany bylo Lotyšsko, městský soud neshledal důvodnou s ohledem na čl. 17 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný („stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že městský soud chybně vložil § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, neboť jím vyjádřený právní názor vůbec nereflektuje okolnost dvojího státního občanství žalobce. Vůbec se tak nezabýval otázkou, zda žalobce uváděl skutečnosti svědčící o hrozbě pronásledování či vážné újmy i ve vztahu ke Státu Izrael, jakožto státu svého druhého občanství. Právní úprava obsažená v § 16 však vychází z předpokladu, že mezinárodní ochrana nahrazuje selhavší ochranu ze strany domovského státu v situaci, kdy tento stát nechce či nemůže chránit zájmy svých občanů. Pokud má osoba vícero občanství, musí selhat všechny státy, jejichž občanství žadatel má. Dokud je žadatelem alespoň jeden z jeho států schopen poskytnout ochranu, subsidiární ochrana ze strany mezinárodního společenství nemůže být uplatněna. To ostatně vychází přímo z čl. 1A bodu 2 Ženevské úmluvy. V posuzovaném případě je pak zřejmé, že obavy žalobce směřují výhradně vůči Ruské federaci, přičemž mu nic nebrání využít ochrany Státu Izrael. V posuzovaném případě došlo k naplnění podmínek pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Napadené rozhodnutí vychází z řádně zjištěného skutkového stavu věci, je zákonné a přezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[15] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Tu stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud se při posouzení otázky aplikace § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu vůbec nezabýval tím, zda žalobce uváděl skutečnosti svědčící o možném pronásledování, resp. hrozící vážné újme i ve vztahu ke Státu Izrael, jakožto státu svého druhého občanství. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, správní soud je z hlediska přezkoumatelnosti rozsudku povinen vypořádat žalobní argumentaci (srovnej rozsudky ze dne 31. 10. 2019, čj. 7 As 303/2019-49, ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 64/2009-153, ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 80/2011-122, ze dne 29. 4. 2014, čj. 2 As 23/2014-34, ze dne 29. 3. 2016, čj. 5 As 74/2015-56, či ze dne 7. 2. 2018, čj. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS). To městský soud bezesbytku učinil. Svůj závěr přitom založil na tom, že podmínky uvedené v § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu je třeba splnit kumulativně. Již nesplnění podmínek uvedené v návěti § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu tak podle městského soudu vedlo

k tomu, že žalovaný podle něj nemohl postupovat a nebylo nezbytné zabývat se splněním dalších podmínek obsažených v uvedeném ustanovení. Tento závěr je plně srozumitelný, jasný a přezkoumatelný. Žalovaný totiž ve své podstatě nevytýká městskému soudu nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, ale nesouhlasí s jeho výkladem aplikovaného ustanovení. Na rozdíl od městského soudu se domnívá, že k vyloučení aplikace § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu nepostačuje tvrzení o pronásledování či hrozící vážné újmě týkající se pouze jednoho státu původu. Nesouhlas stěžovatele se závěry městského soudu však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, ale je otázkou jeho věcné správnosti, resp. zákonitosti (bližze viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163 atd.).

[16] Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že jeho závěr o neaplikovatelnosti § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu v posuzované věci není správný a že se dopustil nesprávného výkladu uvedeného ustanovení.

[17] Podle § 16 odst. 1 zákona o azylu platí, že „[ž]ádost o udělení mezinárodní ochrany se zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a, a zároveň

- a) uvádí pouze ekonomické důvody,
- b) bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést,
- c) žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze,
- d) **má více než 1 státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud neprokáže, že z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a této ochrany využít nemohl,**
- e) uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné,
- f) s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu,
- g) odmítl splnit svou povinnost strpět sejmnutí daktyloskopických otisků prstů podle § 45 odst. 6, nebo
- h) *podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdrzet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*“ (důraz přidán)

[18] Městský soud v napadeném rozsudku citované ustanovení vyložil tak, že obsahuje dvě podmínky. První z nich je uvedena v návěti, druhá je obsažena přímo v písmenu d), přičemž nesplnění již jen jedné podmínky vylučuje aplikaci citovaného ustanovení. K nesplnění první podmínky v případě žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který je občanem dvou či více států, pak dle městského soudu stačí, pokud žadatel tvrdí relevantní důvody vůči alespoň jednomu ze států, jichž je občanem. Právě o takovou situaci se v posuzovaném případě jedná.

[19] Přestože městský soud v konečném důsledku dospěl ke správnému závěru, nelze jeho výkladu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu plně přisvědčit. Uvedené ustanovení je totiž nezbytné vykládat nejen s ohledem na jeho jazykové vyjádření, ale i s ohledem na jeho účel a na podstatu institutu mezinárodní ochrany. Takový postup ostatně odpovídá judikatuře Ústavního soudu. Např. v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., Ústavní soud konstatoval, že „[n]eudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z 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 (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e racione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. Neuvedomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ V nálezu ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14, č. 159/2015 Sb. ÚS, pak Ústavní soud uvedl, že „[p]ři výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy.“ Obdobně lze poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Např. na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 AfS 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, podle něhož „k výkladu právních

*předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy.“*

[20] S ohledem na vázanost České republiky mezinárodněprávními závazky vyplývajícími z Ženevské úmluvy je rovněž nutné při výkladu zákona o azylu postupovat tak, aby byly zajištěny její cíle (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 5 Azs 25/2003-94, ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, či ze dne 3. 5. 2018, čj. 2 Azs 114/2018-30, č. 3751/2018 Sb. NSS). Právě Ženevská úmluva totiž stanovuje základní předpoklady pro užití mezinárodní ochrany.

[21] Podle čl. 1 písm. A odst. 2 Ženevské úmluvy se za uprchlíka považuje osoba, která „*v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit. V případě osoby mající několik státních občanství, pojem ‘země jeho státního občanství’ se týká všech zemí, jejichž je státním občanem; žádná osoba však nebude považována za zbavenou ochrany země své příslušnosti, pokud se bez závažného důvodu založeného na oprávněných obavách vzdala ochrany jedné ze zemí svého státního občanství.*“ (důraz přidán)

[22] Ve výše citovaném rozsudku čj. 2 Azs 114/2018-30 se Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného zabýval podstatou mezinárodní ochrany a pojmu „uprchlík“, přičemž konstatoval, že „*již samotná podstata základního pojmu ‘uprchlík’, od kterého se uprchlické i azylové právo odvíjí, je založena na selhání a následném nahrazení ochrany státem původu. Předpokládá stav, kdy stát přestává být ve vztahu ke svému vlastnímu konkrétnímu občanu ochráncem a stává se tím, kdo ochranu před pronásledováním nechce nebo nemůže poskytnout, či dokonce toto pronásledování sám koná, podporuje nebo schvaluje. Pregnantně důležitost prvku ztráty ochrany ze strany státu původu ve vztahu k celé Ženevské úmluvě vyjádřil lord Hope v rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 6. 7. 2000, Horvath v. SSHD, když uvedl, že [o]becným smyslem Ženevské úmluvy je umožnit lidem, kteří již nepožívají ochrany státu z důvodů uvedených v Ženevské úmluvě, aby se mohli obrátit pro ochranu k mezinárodnímu společenství. Význam prvku ztráty ochrany domovského státu zdůrazňuje s odkazem na citované ustanovení Ženevské úmluvy jak ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 10. 1. 2007, č. j. 6 Azs 80/2006 – 64, publ. pod č. 1659/2008 Sb. NSS, či usnesení ze dne 4. 11. 2009, č. j. 9 Azs 38/2009 - 92), tak i česká doktrína (ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu. MU Brno, 1997, str. 54).“*

[23] Z uvedeného vyplývá, že mezinárodní ochrana je krajním prostředkem ochrany práv žadatele, který nastupuje pouze za situace, kdy tuto ochranu není schopen či nechce vykonávat stát, jehož je žadatel občanem. Specifická situace pak nastává v případě, kdy má žadatel o udělení mezinárodní ochrany vícero občanství. Nicméně i na tuto situaci Ženevská úmluva pamatuje, jak vyplývá z výše citovaného článku. V takovém případě musí ve smyslu Ženevské úmluvy dojít k selhání ochrany ze strany všech států, jichž je žadatel občanem. Touto optikou je pak nezbytné nahlížet rovněž na § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Jeho účelem je zajistit, aby žadatel o udělení mezinárodní ochrany s více než jedním státním občanstvím, kterému může v jedné ze zemí původu hrozit nebezpečí podřaditelné pod důvod udělení azylu dle § 12 zákona o azylu či doplňkové ochrany dle § 14a téhož zákona, před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany v České republice využil možnosti ochrany, kterou mu může poskytnout jiný stát, jehož je státním občanem.

[24] Zohlednit je nutné rovněž systematiku zákona o azylu, respektive přímo § 16. Návětí § 16 odst. 1 (jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a), se vztahuje ke všem následně vyjmenovaným důvodům, pro něž lze žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnout jako zjevně nedůvodnou. Jedná se tak nejen o situaci předpokládanou pod písmenem d) uvedeného ustanovení, kdy žadatel má více než 1 státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, ale rovněž např. o situaci,

kdy žadatel uvádí pouze ekonomické důvody, zjevně nevěrohodné skutečnosti, nebo podal žádost pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění apod. Není pochyb o tom, že v případě takového žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který disponuje pouze jedním státním občanstvím a je u něj posuzováno splnění podmínek pro aplikaci § 16 odst. 1 písm. a) zákona o azylu postačí, pokud uvede skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a toliko ve vztahu k tomuto svému jedinému domovskému státu. Již v této situaci je postup dle § 16 vyloučen. Otázkou ovšem je, zda takové tvrzení vůči pouze jednomu státu původu postačí i v případě, že žadatel je občanem dvou či více států. S ohledem na výše citované znění Ženevské úmluvy a subsidiární povahu mezinárodní ochrany má Nejvyšší správní soud ve shodě s žalovaným za to, že tomu tak není. V situaci, kdy žadatel disponuje občanstvím vícero států, tak postačí k naplnění předpokladů uvedených v úvodní části § 16 odst. 1 zákona o azylu, pokud tyto skutečnosti neuplatňuje alespoň vůči jednomu ze států, jejichž občanstvím disponuje. Jinými slovy, v případě osob disponujících občanstvím více než jednoho státu je možné vyloučit aplikaci § 16 odst. 1 zákona o azylu již na základě úvodní části uvedeného ustanovení jen tehdy, uvádí-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany rozhodné skutečnosti vůči všem státům, jejichž občanstvím disponuje. Jedině tento závěr odpovídá smyslu, účelu a povaze mezinárodní ochrany.

[25] Výše uvedené závěry se nicméně vztahují obecně k úvodní části § 16 odst. 1 zákona o azylu. Tu však nelze vykládat izolovaně. Ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu je nutné vykládat v jeho celistvosti. Jak vyplývá ze zákonné formulace „a zároveň“, k aplikaci uvedeného ustanovení nepostačí pouze to, že žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. Tato skutečnost je jen základem posouzení, které může aplikaci § 16 odst. 1 *a priori* vyloučit. Pokud se tak nestane, je nezbytné posoudit, zda jsou splněny zbývající předpoklady. V případě písm. d) je proto následně nutné zabývat se otázkou, zda žadatel mohl využít ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, či zda mu v tom bránily důvody uvedené v § 12 nebo 14a zákona o azylu. Úpravu obsaženou pod písm. d) ovšem nelze zkratkovitě chápat tak, že by důvody podle § 12 nebo § 14a zákona o azylu musely být vždy nutné výslovně vztažené ke státu, jehož ochrany se žadatel nemůže domoci. V případě osob s vícerym občanstvím totiž nelze vyloučit, že tyto důvody vztahující se toliko k jednomu ze států, jehož je žadatel občanem, znemožní za určitých okolností využití ochrany obou států. Zjednodušeně řečeno, v případě osoby disponující občanstvím států A a B, může být dostačující uvedení důvodů podle § 12 nebo § 14a zákona o azylu pouze ve vztahu ke státu A, pokud zároveň žadatel s ohledem na to, v jaké se nachází situaci, z těchto důvodů nemůže využít ochranu státu B. V takovém případě není nezbytné, aby žadatel uplatňoval svá tvrzení výslovně vůči oběma státům, neboť důvody uvedené ve vztahu pouze k jednomu ze států mu reálně znemožňují využití ochrany ze strany obou těchto států. Je přitom nutné zdůraznit, že tyto důvody nemusí žadatel nutně výslovně uvádět vůči všem státům, jejich občanstvím disponuje. Nelze totiž vyloučit, že důvody uvedené toliko vůči jednomu státu mohou vést k nemožnosti využít ochranu u ostatních států, jejichž občanem žadatel je.

[26] Právě taková situace pak nastala v nyní posuzovaném případě. Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že žalobce uváděl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a, výslovně pouze ve vztahu k Ruské federaci. Je však nutné zohlednit, že tyto důvody, byť se primárně vztahují k Ruské federaci, fakticky žalobci znemožňují využít ochrany Státu Izrael, jehož je žalobce rovněž občanem. Žalobce se totiž nachází ve vazbě pro účely extradičního řízení za účelem jeho vydání k trestnímu stíhání právě do Ruské federace. Možnost využití ochrany Státu Izrael je tak v jeho případě čistě teoretická a nemožnost jejího využití vyplývá právě ze skutečností, které žalobce tvrdí vůči Ruské federaci. Žalobce byl sice ve vazbě v kontaktu s izraelským konzulem, nicméně je zjevné, že možnosti Státu Izrael jsou omezené, když se žalobce nenachází na jeho území a on nemůže zabránit jeho vydání do Ruské federace. Žalobce je tedy plně v rukou českých orgánů veřejné moci.

[27] Jiná situace by nastala v případě, pokud by žalobce nebyl omezen na svobodě, mohl se volně pohybovat a mohl do Izraele bez dalšího odcestovat. V takovém případě by bylo možné postupovat podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, avšak z toho důvodu, že žalobce by mohl ochranu svého domovského státu fakticky využít. Právě na reálnosti možnosti využít ochranu svého domovského státu je přitom nezbytné trvat. Tím, že žalobce uvedl relevantní skutečnosti ve vztahu k Ruské federaci, uvedl s ohledem na své vzetí do vazby rovněž relevantní skutečnosti o nemožnosti využití ochrany ze strany Státu Izrael, neboť právě tyto skutečnosti mu

s ohledem na vazbu ve svém důsledku brání v hledání ochrany ve svém domovském státě. Nelze přitom přehlédnout, že stěžovatel při hodnocení situace žalobce zcela rezignoval na posouzení otázky, zda jsou skutečnosti jím uváděné relevantní i ve vztahu k možnosti využití ochrany Státu Izrael. Naopak v napadeném rozhodnutí chybně vyhodnotil, že žalobce „*neuvěděl žádné relevantní skutečnosti, které by mu bránily ve využití ochrany této země (Státu Izrael pozn. soudu) z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a zákona o azylu, tedy z důvodu, že by mu v Izraeli hrozilo pronásledování či skutečné nebezpečí vážné újmy*“. Takový závěr je v situaci, kdy se žalobce nachází ve vazbě a je mu fakticky bráněno jakoukoliv ochranu domovského státu využít, naprosto scestný a neodpovídající skutkovému stavu věci. V posuzovaném případě tedy vzhledem k výše uvedenému nebylo možné žádost žalobce odmítnout pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, a naopak bylo nezbytné, aby stěžovatel žádost žalobce řádně posoudil.

[28] Přestože zdejší soud výše uvedenými závěry do jisté míry korigoval úvahy městského soudu, nelze než konstatovat, že napadený rozsudek je co do jeho výroku a převážné části odůvodnění správný, neboť je zřejmé, že s ohledem na nesplnění podmínek aplikace § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu bylo nutné rozhodnutí stěžovatele zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se pouze zcela neztotožnil s výkladem uvedeného ustanovení ze strany městského soudu, jak zdůvodnil výše. S ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení proto zdejší soud napadený rozsudek nezrušil, přičemž výklad § 16 podaný městským soudem korigoval (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, čj. 2 Afs 100/2005-106). Pro stěžovatele je tak závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V dalším řízení tedy stěžovatel provede řádné a úplné posouzení žádosti žalobce, jak mu uložil městský soud.

## 4000

### Azyl: zajištění; úmyslné zmaření transferu

k čl. 28 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“)

**Zmaří-li žadatel o azyl svým úmyslným jednáním transfer vykonaný v šestitýdenní lhůtě pro přemístění podle čl. 28 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 (Dublin III), nemůže těžit ze svého nepoctivého jednání a může být znovu zajištěn, neboť jeho propuštěním na svobodu by byla nepřiměřeně omezena účinnost řízení vedených podle tohoto nařízení.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2020, čj. 9 Azs 310/2019-25)

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 9. 2017, *Khbir Amayry* (C-60/16).

**Věc:** F. S. proti Ministerstvu vnitra o zajištění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 29. 8. 2019 rozhodlo Ministerstvo vnitra podle § 46a odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), o zajištění žalobce v zařízení pro zajištění cizinců. Doba trvání zajištění byla stanovena do 28. 9. 2019 s možností následného prodloužení. Žalovaný konstatoval, že žalobce opakovaně překračuje hranice členských států neoprávněně a odmítá respektovat rozhodnutí správních orgánů států Evropské unie. Dne 26. 8. 2019 se úspěšně pokusil o zmaření svého přemístění zpět do Bulharské republiky. Z výpovědi žalobce bylo zřejmé, že se odmítá vrátit do vlasti; žalobce také přiznal, že nemá v České republice žádné rodinné vazby a nemá zde k nikomu vyživovací povinnost. V České republice rovněž není hlášen k pobytu. Žalovaný s ohledem na uvedené uzavřel, že existují oprávněné důvody se domnívat, že dotyčný opětovně nebude respektovat rozhodnutí ve věci jeho žádosti o mezinárodní ochranu a bude se vyhýbat přemístění do příslušného státu. Žalovaný v době vydání rozhodnutí podnikal znovu kroky k přemístění dotyčného do Bulharské republiky. Podotkl, že disponuje lhůtou na přemístění žalobce do Bulharské republiky do dne 16. 1. 2020.



Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze shora citovaným rozsudkem. Městský soud uvedl, že je zřejmé, že šestitýdenní lhůta ve smyslu čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III uplynula dne 27. 8. 2019. Napadeným rozhodnutím žalovaného vydaným dne 29. 8. 2019 byl žalobce zajištěn až do 28. 9. 2019. Městský soud podotkl, že za normálních okolností by lhůta pro zajištění byla překročena a zajištění žalobce by proto nemohlo dále trvat. K překročení této lhůty však došlo úmyslným jednáním žalobce. V právním řádu platí obecná právní zásada, podle které nesmí nikdo těžit ze svého nepoctivého činu a že zjevné zneužití práva nepoživá právní ochrany. Podle městského soudu bylo podstatné, že příslušné orgány vynaložily veškeré možné úsilí pro to, aby k přemístění žalobce do Bulharské republiky došlo ještě v šestitýdenní lhůtě stanovené v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III. Jelikož však žalobce svým úmyslným jednáním přemístění zmařil (kapitán letadla jej vyloučil z přepravy pro jeho nevhodné chování), a to pouhý den před vypršením lhůty, bylo zjevně nemožné realizovat jeho přemístění ve výše uvedené lhůtě. Žalobce tak svým úmyslným jednáním vytvořil situaci, v níž by jej při striktním dodržování lhůt stanovených v nařízení Dublin III nebylo možné nadále zajišťovat, ačkoliv důvody pro zajištění zjevně naplněny byly. Taková situace by však podle názoru městského soudu byla zcela v rozporu s účelem a smyslem nařízení Dublin III. Nelze proto připustit, aby žalobce z takového svého nepoctivého a protiprávního jednání profitoval. Pokud by městský soud zrušil napadené rozhodnutí, ve svém důsledku by posvětil výklad, že nepoctivým jednáním lze zlepšit své postavení. Tím by současně vyslal signál, že podobně nepřipustným chováním si kterýkoliv cizinec v budoucnosti může fakticky zajistit svoje propuštění ze zajištění a nemožnost realizace svého přemístění. Cizinecké právo (včetně nařízení Dublin III) by se tak stalo ryze formálním nástrojem, jehož obsah by byl zcela vyprázdněn.

Žalobce (stěžovatel) uplatnil v kasační stížnosti shodné námitky uplatněné již v žalobě. Podle stěžovatele je smyslem šestitýdenního zajištění žadatele o mezinárodní ochranu to, aby dublinské transfery byly prováděny rychle a efektivně a aby bylo co nejméně zasahováno do osobní svobody žadatelů o mezinárodní ochranu. Neexistuje přitom žádná výjimka, která by ospravedlňovala prodlužování zajištění, a to ani v případě, že realizace je zmařena samotným žadatelem. Tímto striktním pojetím se tedy zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, který má být předán do jiného členského státu, zásadně liší od zajištění cizince za účelem vyhoštění podle ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), které může ve výsledku trvat až 545 dní. Jelikož však takový postup nařízení Dublin III nepřipouští, nelze v případě zajištění žadatele o mezinárodní ochranu za účelem realizace jeho předání jinému státu uvažovat o jakémkoliv prodlužování zajištění nad zákonný limit šesti týdnů od akceptace přijetí žadatele ze strany daného státu.

Postup žalovaného, který znemožnil předání v zákonné šestitýdenní lhůtě „napravil“ fakticky navazujícím zajištěním za stejným účelem podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. d) zákona o azylu, je podle stěžovatele neakceptovatelným obcházením zákona a nelze jej tolerovat, byť stěžovatel po svém převezení do Přijímacího střediska Zastávka u Brna požádal o mezinárodní ochranu. Je odpovědností správních orgánů, aby bylo možné realizaci stěžovatelova předání provést, přičemž žádná okolnost nemůže ospravedlnit postup, který žalovaný zvolil, tj. faktické prodloužení stěžovatelova zajištění nad limit šesti týdnů od akceptace jeho přijetí Bulharskou republikou. Názor soudu, který s takovýmto posouzením souhlasil, je podle stěžovatele zcela neudržitelný, a to bez ohledu na chování stěžovatele.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[7] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel přicestoval na území České republiky ilegálně dne 7. 7. 2019. Na základě lustrace v systému EURODAC a na základě výpovědi stěžovatele bylo zjištěno, že podal žádost o udělení mezinárodní ochrany již v Bulharsku dne 7. 5. 2019. Stěžovatel byl umístěn v zařízení pro zajištění cizinců; rozhodnutím ze dne 8. 7. 2019, byl zajištěn na 30 dnů od okamžiku omezení osobní svobody (do 5. 8. 2019).

[8] Dne 11. 7. 2019 odeslal správní orgán na základě shody v systému EURODAC žádost o přijetí zpět do Bulharské republiky. Lhůta pro odpověď byla stanovena do 25. 7. 2019. Dne 16. 7. 2019 obdržel žalovaný kladnou odpověď k žádosti o přijetí zpět.

[9] Dne 29. 7. 2019 vydal žalovaný rozhodnutí, podle které je státem příslušným k přijetí stěžovatele Bulharská republika. Zároveň rozhodl, že žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany stěžovatele je nepřijatelná a řízení podle § 25 písm. i) zákona o azylu zastavil. Uvedené rozhodnutí napadl stěžovatel žalobou, v níž nepožádal o přiznání odkladného účinku této žaloby. Správní orgán proto zahájil postup pro jeho přemístění do Bulharské republiky. Maximální lhůta pro zajištění stěžovatele tak měla uplynout dne 27. 8. 2019 (šest týdnů).

[10] Přemístění stěžovatele bylo naplánováno na den 26. 8. 2019. Z důvodu nevhodného chování stěžovatele však realizováno nebylo; kapitán letadla se rozhodl stěžovatele vyloučit z přepravy. Stěžovatel byl následně převezen do příjímacího střediska Zastávka u Brna, kde podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný následně rozhodl napadeným rozhodnutím o zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. d) zákona o azylu.

[11] Městský soud k uvedené problematice konstatoval, že je podstatné, že příslušné orgány vynaložily veškeré možné úsilí pro to, aby k přemístění stěžovatele došlo ještě v šestitýdenní lhůtě stanovené v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III. Protože však stěžovatel svým úmyslným jednáním předání zmařil, správní orgán neměl fakticky možnost jej ve stanovené lhůtě přemístit. Přemístění mělo proběhnout dne 26. 8. 2019, lhůta podle nařízení Dublin III uplynula dne 27. 8. 2019. Stěžovatel tak svým úmyslným jednáním vytvořil situaci, v níž by jej při striktním dodržování lhůt stanovených v nařízení Dublin III nebylo možné dále zadržovat, ačkoliv důvody pro jeho zadržení tu zjevně byly. Taková situace by ale byla v rozporu s účelem a smyslem dublinského nařízení. Stěžovatel se dopustil zjevného zneužití práva, které je právem zakázáno, a proto nelze připustit, aby profitoval z takového svého nepoctivého jednání.

[12] Podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. d) zákona o azylu platí, že Ministerstvo vnitra může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v případě, pokud bude přemístěn do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie a existuje-li vážné nebezpečí útěku, zejména pokud se již v minulosti vyhnul provedení přemístění, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání.

[13] Z ustanovení čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III plyne, že zajištění za účelem přemístění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění. Nařízení Dublin III v tomto odstavci dále stanoví, že pokud je osoba zajištěna dle citovaného článku, její přemístění z dožadujícího členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí této osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3. V posledním pododstavci citovaného ustanovení nařízení stanoví, že v případě neuskutečnění přemístění ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci nesmí být osoba dále zajištěna. Z bodu 20. preambule nařízení Dublin III je dále zřejmé, že k zajištění žadatelů by mělo docházet v souladu se zásadou, podle které by neměla být osoba zajištěna pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu. Zajištění by mělo trvat zároveň co nejkratší dobu a podléhat zásadám nezbytnosti a proporcionality. Řízení podle tohoto nařízení týkající se zajištěné osoby by měla probíhat přednostně a v co nejkratších lhůtách.

[14] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně dovodil, že požadavek, aby správní orgán při samotném stanovení doby trvání zajištění respektoval maximální doby stanovené v čl. 28 nařízení Dublin III, má přispívat k urychlení administrativních kroků směřujících k realizaci přemístění a tím i k naplnění základního požadavku, aby omezení cizince trvalo co nejkratší dobu (srov. k tomu zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 7 Azs 11/2015-32, nebo na něj navazující rozsudky ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 Azs 167/2018-72, a ze dne 27. 5. 2019, čj. 8 Azs 244/2017-64). Je přitom zřejmé, že tento požadavek je vyjádřen nejen v samotném čl. 28 nařízení Dublin III, ale vyplývá také například z čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.).

[15] Soudní dvůr Evropské unie ve vztahu k čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III zdůraznil, že řízení týkající se převzetí a přijetí cizince zpět upravená v nařízení Dublin III mají v konečném důsledku za cíl umožnit přemístění státního příslušníka třetí země do členského státu, který je určen na základě tohoto nařízení jako stát příslušný k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany (srov. k tomu rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze

dne 13. 9. 2017, *Khir Amayry* C-60/16). Soudní dvůr v tehdy souzené věci zkoumal mj. otázku, od kdy je možné počítat šestitýdenní lhůtu stanovenou nařízením Dublin III v případě, kdy žadatel o azyl není v době vyhovění žádosti dožádaným státem zajištěn, avšak důvody pro zajištění se objeví později. Druhou předloženou otázkou bylo, zda brání čl. 28 nařízení Dublin III použití takových vnitrostátních právních předpisů, podle nichž nemůže být cizinec zajištěn za účelem výkonu rozhodnutí po dobu delší než dva měsíce, resp. tři nebo dvanáct měsíců. Soudní dvůr v citovaném rozsudku uvedl, že takový výklad, podle něhož by muselo zajištění nevyhnutelně skončit šest týdnů po vyhovění žádosti o převzetí nebo přijetí dožádaným státem, a to i za situace, kdy k zajištění došlo až po vyhovění žádosti o převzetí, je neudržitelný. Takový výklad by totiž mohl nejen výrazně omezit účinnost řízení upravených nařízením Dublin III, ale mohl by též podněcovat dotyčné osoby k útěku s cílem vyhnout se jejich přemístění do příslušného státu, čímž by bylo zmařeno uplatňování zásad řízení podle uvedeného nařízení (srov. k tomu body 33. a 37. citovaného rozsudku Soudního dvora). Soudní dvůr k posouzení druhé předložené otázky uvedl, že vzhledem k tomu, že k zajištění tehdejšího žadatele o mezinárodní ochranu došlo až po akceptaci dožádaného členského státu, nebyla vnitrostátní právní úprava stanovující k zajištění lhůtu v délce trvání nejdéle dvou měsíců ve vztahu k ustanovení čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III nepřiměřená. Soudní dvůr ale zároveň upozornil, že délka zajištění nesmí přesáhnout čas nezbytný k řízení o přemístění, a to s ohledem na konkrétní požadavky tohoto řízení v každém jednotlivém případě. Poznamenal, že je třeba, aby příslušný orgán pod dohledem vnitrostátních soudů ověřil přiměřenost délky takového zajištění s ohledem na vlastnosti každého jednotlivého případu (srov. body 47. a 49. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-60/16).

[16] Jak plyne z již shora uvedeného, zásadní podmínkou užití institutu zajištění je, aby zajištění trvalo co možná nejkratší dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do provedení přemístění. Toto základní pravidlo týkající se délky zajištění odráží, že omezení osobní svobody za účelem provedení přemístění musí být opatřením, které je nezbytné pro naplnění účelu řízení. Zároveň platí, že pokud již k naplnění účelu řízení došlo, nebo bylo naopak zjištěno, že přemístění žadatele brání nepřekonatelná překážka, musí být zajištění takového žadatele bezodkladně ukončeno. Unijní normotvůrce stanovením lhůt v nařízení Dublin III omezil možný zásah osobní svobody žadatelů tak, aby řízení ve věcech přemístění nebylo zbytečně prodlužováno a aby tak nebylo nepřiměřeně zasahováno do práv jednotlivců.

[17] Z projednávané věci je přitom zřejmé, že správní orgány učinily veškeré kroky k tomu, aby stěžovatel byl přemístěn v co nejkratší době, která respektovala lhůty stanovené nařízením Dublin III. Téměř okamžitě po přicestování a zajištění stěžovatele odeslaly žádost o přijetí do Bulharské republiky, která na tuto žádost obratem kladně reagovala. Správní orgán přitom dodržel i „poslední fázi“ s vymezenou lhůtou 6 týdnů pro uskutečnění přemístění stěžovatele, pokud se jej den před skončením této lhůty pokusil do Bulharské republiky přemístit. Nelze proto tvrdit, že by správní orgány v případě stěžovatele postupovaly jakkoliv nezákonně nebo laxním způsobem a nešetřily tak práva stěžovatele. To, že se transfer neuskutečnil, bylo zapříčiněno pouze chováním stěžovatele, který jej svým úmyslným jednáním překazil.

[18] Jak je patrné nejen z citované judikatury Soudního dvora, ale také z napadeného rozsudku, nelze přimout výklad, podle něhož by mohl stěžovatel těžít ze svého nepoctivého jednání. Tímto extenzivním výkladem nařízení Dublin III by totiž mohlo docházet k nepřiměřenému omezení účinnosti řízení vedených podle tohoto nařízení. Smyslem a účelem nařízení přitom je, aby žadatel byl skutečně přemístěn do státu, který je oprávněn k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Přijetím stěžovatelem předestřené výkladu ustanovení nařízení Dublin III by došlo k zásadnímu omezení účelu tohoto nařízení, neboť by ve svém důsledku mohlo znamenat nemožnost zabránění útěku osob nebo jejich vyhýbání se výkonu případného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že zrušením napadeného rozhodnutí žalovaného by ve výsledku došlo k potvrzení výkladu, podle kterého by si mohli žadatelé svým nepoctivým jednáním zlepšit své postavení. Stejně tak by potvrzení stěžovatelem nastíněné úvahy mohlo vyslat signál, že podobně nepřijatelným chováním si kterýkoliv cizinec v budoucnosti může fakticky zajistit své propuštění ze zajištění a nemožnost realizace svého vyhoštění. Takový závěr pro uvedené nelze přijmout, neboť by se tím zcela popřel smysl nařízení Dublin III.

[19] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, že žalovaný nepostupoval správně, pokud rozhodl o jeho zajištění podle § 46a odst. 1 písm. d) zákona o azylu, a to po tom, co se stěžovatele nepodařilo přemístit a on vzápětí požádal o udělení mezinárodní ochrany. Citované ustanovení umožňuje zajistit cizince v případě,

existuje-li vážné nebezpečí útěku. Nařízení Dublin III v této souvislosti stanoví, že vážné nebezpečí útěku je posuzováno v mezích objektivních kritérií vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout [čl. 2 písm. n)]. Na toto ustanovení pak reaguje nejen zákon o azylu (citované ustanovení), ale také zákon o pobytu cizinců ve svém ustanovení § 129 odst. 1 a 4. Obě citovaná rozhodnutí přitom obdobně za nebezpečí útěku považují, zejména pokud se cizinec již dříve vyhnul předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie (podle zákona o azylu „provedení přemístění“), pokusil se o útek anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie (zákon o pobytu cizinců nadto vážné nebezpečí útěku spojuje také s neoprávněným pobytom na území a se situací, kdy cizinec, který bude předán do státu přímo nesouděcího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu odejít a nemůže uvést adresu místa pobytu na území). Je zřejmé, že právě nebezpečí útěku je podstatou posouzení pro možnost zajištění žadatele, neboť v případě jeho útěku (případně jeho skrývání) nemůže být naplněn účel nařízení Dublin III, tedy přemístění do státu, který je příslušný k rozhodnutí o žádosti cizince o udělení mezinárodní ochrany.

[20] Ze shora uvedeného je zjevné, že zde byly skutečnosti nasvědčující vážnému nebezpečí útěku, k čemuž také žalovaný v napadeném správním rozhodnutí správně přihlédl. Na str. 3 napadeného rozhodnutí konstatoval, že stěžovatel opakovaně překročil hranice členských států a neoprávněně odmítl respektovat rozhodnutí správních orgánů. V případě stěžovatele přitom nebylo namístě rozumně předpokládat, že by své jednání náhle změnil a respektoval by zvláštní opatření podle zákona o azylu, které by mu správní orgán uložil; nebylo proto ani vhodné v případě stěžovatele užít těchto zvláštních opatření. Doba nového zajištění byla přitom stanovena zejména s ohledem na to, že žalovaný byl nucen podniknout znovu kroky k přemístění do Bulharské republiky.

[21] Ve světle citované judikatury, kterou lze na nyní projednávanou věc přiměřeně aplikovat, Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný postupoval v souladu s českou i unijní právní úpravou, pokud stěžovatele po neuskutečnění přemístění pro jeho nevhodné chování opětovně zajistil. Stěžovatel svým úmyslným jednáním sám prokázal, že v jeho případě existuje vážné nebezpečí útěku, neboť se vyhnul přemístění. Pokud by žalovaný stěžovatele opětovně nezajistil (ačkoliv tak fakticky nerespektoval lhůtu šesti týdnů pro jeho přemístění, jak uvedl stěžovatel, a byl by jinak povinen stěžovatele ze zajištění ihned propustit), mohl by stěžovatel svým jednáním mařit možnost svého přemístění útekem nebo svým ukrýváním. Takový úmysl byl přitom z jeho chování zjevný. Užití ustanovení § 46a odst. 1 písm. d) zákona o azylu v projednávané věci tak bylo zcela namístě a nebylo v rozporu se smyslem a účelem nařízení Dublin III ani v rozporu se zaručenými právy stěžovatele na osobní svobodu.

[22] Nejvyšší správní soud závěrem stejně jako Soudní dvůr poznamenává, že řízení o přemístění žadatele je nutné vést bez zbytečných průtahů v co nejkratších lhůtách nezbytných k provedení požadovaných správních úkonů; nutné je přitom v každé projednávané věci přihlédnout ke konkrétním aspektům dané věci a také k osobnímu postavení každého žadatele.

## 4001

### Právo na informace o životním prostředí: informace o průměrných teplotách

k § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění zákona č. 380/2009 Sb.

**Informace o denních průměrných teplotách a srážkách jsou informacemi o životním prostředí podle § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Žádost o tyto informace je proto třeba posoudit dle citovaného zákona.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2020, čj. 5 As 231/2018-77)

**Prejudikatura:** č. 1926/2009 Sb. NSS, č. 2062/2010 Sb. NSS, č. 3064/2014 Sb. NSS.

**Věc:** J. C. proti Ministerstvu životního prostředí o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Český hydrometeorologický ústav (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 2. 4. 2015 odmítl dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), žádost žalobce o poskytnutí informací o denní průměrné teplotě a srážkách ve všech měřicích stanicích správního orgánu I. stupně za celou dobu, po kterou má správní orgán tyto informace v elektronické podobě, ve strojově čitelném formátu. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že poskytnutí požadovaných informací je vyloučeno na základě § 11 odst. 2 písm. c) informačního zákona, neboť uvedené informace podléhají zákonu č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (dále jen „autorský zákon“), a jejich poskytnutím by byla porušena práva třetích osob i povinného subjektu. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 5. 2015 rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V dalším řízení správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 17. 6. 2015 žádost žalobce opětovně odmítl dle § 15 odst. 1 informačního zákona. Dospěl k závěru, že požadované informace se nevztahují ke smyslu a účelu informačního zákona a naměřené údaje nejsou informacemi podle informačního zákona. Vysvětlil, že dostatečným způsobem zveřejňuje informace na webovém portálu [www.chmi.cz](http://www.chmi.cz). Data poskytuje správní orgán I. stupně úplatně nebo bezúplatně na základě opatření žalovaného ze dne 15. 6. 2014, č. 3/04 (dále jen „opatření 3/04“). Na bezúplatně poskytnutí informací mají nárok jen subjekty veřejné správy na základě příslušného zákona. Poskytování dat pro subjekty soukromého práva je vždy za úplatu na základě uvedeného opatření. Navíc povinný subjekt vytváří z naměřených hodnot údaje a databáze, které tvoří hmotný a nehmotný majetek ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který musí povinný subjekt dle § 14 odst. 3 citovaného zákona chránit. Jako správce dat a databází není oprávněn veškerý obsah bezplatně šířit mezi širokou veřejnost. Dále odkázal i na vládní nařízení č. 96/1953 Sb., o Hydrometeorologickém ústavu (dále jen „nařízení č. 96/1953 Sb.“), a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 3. 2012, C-135/10. Současně odkázal na § 88, § 89 a § 90 autorského zákona.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 6. 2015 podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 7. 2015 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k městskému soudu. Městský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a nařídil správnímu orgánu I. stupně poskytnout žalobci do 1 měsíce od právní moci napadeného rozsudku informace ve strojově čitelném formátu o denní průměrné teplotě a srážkách na všech měřicích stanicích správního orgánu I. stupně za dobu, za kterou má tyto informace tento správní orgán k dispozici v elektronické podobě.

Podle městského soudu je nutné § 2 odst. 1 informačního zákona vykládat tak, že k působnosti povinného subjektu se vztahují zpravidla všechny informace, která má objektivně k dispozici v okamžiku podání žádosti, a to i kdyby neměl povinnost s těmito informacemi disponovat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59, ze dne 20. 10. 2011, čj. 6 As 33/2011-83, ze dne 7. 4. 2015, čj. 6 As 136/2014-41, č. 3223/2015 Sb. NSS). Odmítl tedy závěr žalovaného, že věcný rozsah informačního zákona zahrnuje pouze takové informace, které mají veřejnoprávní charakter. Výluku zakládají pouze zákonné důvody v § 7 a 11 informačního zákona. Podle městského soudu je správní orgán I. stupně povinným subjektem ve smyslu informačního zákona a informacemi, které požadoval žalobce, disponoval. V této souvislosti odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 162/2014-63, č. 3276/2015 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že technické normy ve stavebnictví jsou v určitých případech informacemi ve smyslu informačního zákona, a to i pokud jsou běžně poskytovány za úplatu.

Městský soud dále (na rozdíl od žalovaného) dospěl k závěru, že detailní informace o vývoji počasí v ČR, které požadoval žalobce, mají veřejnoprávní charakter. Právo na informace je důležitým předpokladem pro to, aby se lidé mohli domáhat svého práva na příznivé životní prostředí (§ 35 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Na základě podrobných informací o životním prostředí je veřejnost schopna poznat jeho stav, uvědomovat si v čase jeho proměny, přijmout odpovědnost za jeho kvalitu a činit kvalifikovaná rozhodnutí k jeho ochraně. Úplné informace o vývoji počasí, respektive z toho vyplývající informace o životním prostředí, musí být ze své podstaty přístupné na vyžádání bezplatně už jen proto, že přístup k jejich obsahu nemůže být závislý na finančních příjmech a sociálním statusu jednotlivce. V tomto ohledu je problematické, pokud správní orgán I. stupně

třídí informace na ty, které v omezeném rozsahu zpřístupní všem, a které poskytnete privilegovaným subjektům v širším rozsahu za úplat. Ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani žádný zákon takové třídění nepřipouští. Důvody pro neposkytnutí informace je možné hledat pouze v zákonech, nikoli v podzákonných předpisech a interních aktech. Dotčení ekonomických zájmů činnosti správního orgánu I. stupně nemůže být důvodem pro odepření poskytnutí informací.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že veřejnoprávní charakter informace není primárním předpokladem pro uplatnění práva na informace dle informačního zákona. Dle stěžovatele ne vše, co vznikne ve veřejné instituci, je komukoli přístupné kdykoli a zdarma. Musí se jednat o informaci vztahující se k činnosti povinného subjektu (srov. čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Správní orgán I. stupně je příspěvkovou organizací, u níž se předpokládá, že získává výnosy ze své činnosti. Tento orgán plní povinnost zpřístupňovat informace o své činnosti vůči veřejnosti prostřednictvím portálu [www.chmi.cz](http://www.chmi.cz), na němž jsou dostupné informace o jeho činnosti v oblasti meteorologie a klimatologie, hydrologie a čistoty ovzduší a jsou zde zpřístupněny také aktuální naměřené hodnoty podle polohy a času. Žalobcem požadované informace nejsou bez dalšího veřejně dostupné a jsou výsledkem odborné činnosti vykonávané na základě vládního nařízení č. 96/1953 Sb. a zřizovací listiny. Údaje o denních průměrných hodnotách teplot a srážek nejsou prostými měřeními údaji, ale jsou výsledkem jejich odborného zpracování. V odborném zpracování stěžovatel sledává významný rozdíl oproti věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 11. 10. 2017, čj. 3 As 292/2016-67. Správní orgán I. stupně obsah zdrojů dat zpracovává a zpracování poskytuje jako služby na základě opatření žalovaného ze dne 4. 10. 2017, č. 17/17 (dále jen „opatření 17/17“, ke dni podání žaloby bylo v účinnosti opatření 3/04), za které subjekty hradí úplatu a využití poskytnuté služby je omezeno licenčním ujednáním za každé poskytnutí. Městský soud se nezabýval rozdílem mezi informacemi a odborným zpracováním zdrojů dat.

Podle stěžovatele městský soud nesprávně dovodil, že je nerelevantní argumentace interními akty řízení či předpisy nižší právní síly. Správní orgán I. stupně nemá zákonem vymezený rozsah činnosti, a proto musí vycházet z jednotlivých opatření stěžovatele a nařízení vlády.

Stěžovatel považoval odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 162/2014-63, č. 3276/2015 Sb. NSS, za nepřiléhavý, neboť v něm nenachází relevantní podobnost s posuzovanou věcí.

Stěžovatel dále uvedl, že městský soud kvalifikoval informace požadované žalobcem jako informace o životním prostředí. Zpřístupňování informací o životním prostředí se však řídí zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Informace o denních průměrných teplotách a srážkách nejsou informacemi o životním prostředí a nenaplníují znaky žádného z bodů § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí. Právo na informaci o vývoji životního prostředí je ve vztahu k informacím o počasí ze strany povinných subjektů plněno prostřednictvím publikovaných zpráv o stavu životního prostředí a zejména prostřednictvím portálu [www.chmi.cz](http://www.chmi.cz), na němž jsou vyčerpávajícím způsobem zpřístupněny informace o stavu a vývoji počasí. Stěžovatel dále popsál, jaké informace jsou na těchto webových stránkách dostupné. Správní orgán I. stupně tedy poskytuje informace o stavu životního prostředí a své činnosti. Poskytuje také odborné služby za úplatu, které jsou přístupny komukoli, nikoli pouze privilegovaným subjektům, jak nesprávně uvedl městský soud.

Stěžovatel dále dodal, že v napadeném rozsudku chybí úvaha o možnosti aplikace zákona o právu na informace o životním prostředí a o tom, proč by informace požadované žalobcem měly být informacemi o životním prostředí. Městský soud rozhodnutí obou správních orgánů zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Stěžovateli však není jasné, proč by měl vést další řízení, pokud dalším výrokem byla správnímu orgánu I. stupně stanovena povinnost poskytnout žalobcem požadované informace. V uvedeném sledává stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Žalobce se ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že po správním orgánu I. stupně požadoval specifikování měřicí stanice, průměrné denní teploty podle jednotlivých záznamů v čase a průměrné srážky podle jednotlivých záznamů v čase. Z takového poskytnutí nevyplývá, že by správní orgán I. stupně byl povinen poskytnout „vše bez rozlišení“, a nadále může poskytovat za úplatu odborné zpracování dat.



Žalobce dále konstatoval, že žádost o informace podal ve smyslu informačního zákona i zákona o právu na informace o životním prostředí. Je na povinném subjektu, aby vyřídil žádost podle jejího obsahu dle příslušného zákona. Žalobce se domnívá, že žádal především o informace týkající se životního prostředí, ale i o informace, které se životního prostředí netýkají (specifikování měřících stanic). Správní orgány tedy postupovaly správně dle informačního zákona. V napadeném rozsudku chybí úvaha o aplikaci zákona o právu na informace o životním prostředí, neboť správní orgány přistoupily k vyřízení žádosti dle informačního zákona.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalobce uvedl, že správní orgán I. stupně nemá povinnost poskytovat všechny informace, které má k dispozici. Povinnost poskytovat informace se vztahuje pouze na okruh informací vymezený v § 2 odst. 1 informačního zákona ve spojení s čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Důvodem pro neposkytnutí informací nebyla autorskoprávní ochrana ani ekonomické důvody.

Stěžovatel souhlasil se žalobcem, že požadované informace nejsou informacemi o životním prostředí ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí. Městský soud ovšem při popisu důvodů pro poskytnutí informací odkazuje na čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Z toho lze dovodit, že městský soud požadované informace považuje za informace o životním prostředí. Tento závěr učinil, aniž se vyjádřil k aplikaci zákona o právu na informace o životním prostředí, a postupoval dle informačního zákona.

Žalobce dále doplnil, že nelze omezit právo na přístup k informacím tím, že existuje subjekt, který je ochoten za tytéž informace, o něž žádá žalobce, zaplatit. Žalobce provedl analýzu příjmů z prodeje dat a služeb soukromým osobám správním orgánem I. stupně. Dospěl k závěru, že se jedná o činnost z obchodního hlediska ztrátovou. Žalobce rovněž popsal postup při měření teplot v Klementinu. Pokud by správní orgán I. stupně poskytl žalobci základní naměřená data, byl by si žalobce schopen denní průměrné teploty po konzultaci s odborníky počítat sám.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil věc žalovanému dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[23] Pro posouzení projednávané věci je nutné vyjasnit, o jaké informace žalobce žádal, resp. zda žádal o informace, na něž se vztahuje informační zákon, nebo zákon o právu na informace o životním prostředí, a podle kterého zákona tedy měl povinný subjekt postupovat. Žalobce žádal správní orgán I. stupně o „*informace o denní průměrné teplotě a srážkách ve všech měřících stanicích ČHMÚ, a to za celou dobu, za kterou tyto informace má ČHMÚ k dispozici v elektronické podobě*“.

[24] Podle § 3 odst. 3 informačního zákona se „[i]nformací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“

[25] Za informace o životním prostředí lze obecně považovat jakékoli informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě (tedy informace v jakékoli technicky proveditelné podobě) o stavu složek životního prostředí, faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí, stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, o kulturních a architektonických památkách, stavebních objektech, opatřeních, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory složek životního prostředí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí nebo prostřednictvím těchto složek; mezi tyto informace je možno také řadit zprávy o provádění právních předpisů o životním prostředí.

[26] Uvedená definice informace je podrobněji rozvedena (včetně konkrétních příkladů) v jednotlivých právních předpisech, které obsahují legální definici tohoto pojmu [2 odst. 3 Aarhuské úmluvy, čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, či § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí]. Definice informace o životním prostředí v citovaných předpisech není úplná, neboť jednotlivé výčty tam uvedené jsou pouze demonstrativní a za informaci o životním prostředí lze považovat i další informace, které zde nejsou explicitně vyjádřeny, ovšem dle jejich charakteru je lze zařadit pod rozsah informací o životním prostředí. Uvedené plyne z jednotlivých formulací Aarhuské úmluvy, směrnice a zákona o právu na informace o životním

prostředí typu „jako je“ a „zejména“ (k tomu viz rovněž příručku k implementaci Aarhuské úmluvy či Jančářová, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2016, s. 250).

[27] Informace o denních průměrných teplotách a srážkách není možné podřadit pod konkrétní výčet environmentálních informací v citovaných předpisech. Tyto informace jsou však např. důležitým ukazatelem o klimatických změnách (v dnešní době velmi diskutovaných), na základě kterých si může veřejnost vytvořit představu o stavu životního prostředí, jeho vývoji a proměnách a případně přijmout rozhodnutí k jeho ochraně. S ohledem na uvedené jsou informace o denních průměrných teplotách a srážkách nepochybně podstatnými informacemi o životním prostředí, a proto je nutné je podřadit pod rozsah zákona o právu na informace o životním prostředí.

[28] Pokud jsou informace o průměrných denních teplotách a srážkách považovány za informace o životním prostředí, je nutné dále určit, podle kterého zákona měly správní orgány a městský soud postupovat při rozhodování o žalobcově žádosti.

[29] Podle § 2 odst. 3 informačního zákona se tento zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informace podle zvláštního právního předpisu. Takovým právním předpisem je např. zákon o právu na informace o životním prostředí, neboť (vedle toho, že na něj odkazuje příslušná poznámka pod čarou citovaného ustanovení) upravuje dostatečně komplexně podmínky, za nichž jsou určité informace poskytovány, včetně způsobu a forem jejich zpřístupňování a postupu při vyřizování žádostí o jejich poskytnutí, a to natolik úplně, že obecná právní úprava podmínek poskytování informací podle informačního zákona se vedle nich nemůže uplatnit. Je tak třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací postupuje podle informačního zákona, a kdy podle zákona o právu na informace o životním prostředí (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2014, čj. 7 As 61/2013-40, č. 3064/2014 Sb. NSS či srov. Jančářová, op. cit., s. 246-247).

[30] Městský soud v Praze k tomu ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39, č. 2062/2010 Sb. NSS, uvedl, že, *[n]ení povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se informací na povinném subjektu domáhá. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného podání účastníka řízení, nikoliv jeho (případně nesprávné) označení, nelze z hlediska postupu povinného subjektu při vyřízení předmětné žádosti považovat za závazný odkaz žalobce na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, obsažený v označení jeho žádosti. I přes tento odkaz je úkolem žalovaného posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má při jejich poskytnutí, event. odeprání jejich zpřístupnění, postupovat. Dospěje-li povinný subjekt (ministerstvo) při takovém posouzení k závěru, že žádané informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) zákona 2 Ans 7/2010 - 186 č. 123/1998 Sb., je na místě, aby žádost posoudil a rozhodl o ní na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“.*

[31] Je také možné, že nastane situace, že část žádosti o poskytnutí informací se bude vztahovat k informacím o životním prostředí a část žádosti se bude vztahovat k informacím, které spadají pod rozsah informací dle informačního zákona. V takovém případě bude muset povinný subjekt vyřídit jednotlivé části žádosti v různých režimech, např. dle informačního zákona a podle zákona o právu na informace o životním prostředí. Ačkoli jsou tyto zákony podobné, obsahují několik podstatných rozdílů, např. ve vymezení povinných subjektů, důvodů pro odeprání poskytnutí informací a procesních lhůt (Jančářová, op. cit., s. 247).

[32] Správní orgány byly povinny postupovat při vyřízení žádosti žalobce o informace dle zákona o právu na informace o životním prostředí, neboť žalobce žádal o informace o denních průměrných teplotách a srážkách v jednotlivých měřicích stanicích správního orgánu I. stupně. Pokud by bylo nahlíženo na žádost žalobce o informace tak, že je rozdělena na více částí a žalobce žádal o specifikování měřicích stanic a informace o denních průměrných teplotách a srážkách v těchto měřicích stanicích, seznam jednotlivých měřicích stanic správního orgánu I. stupně by již nebylo možné podřadit pod rozsah informací o životním prostředí ve smyslu § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí. Správní orgán I. stupně by proto byl povinen vyřídit část žádosti dle informačního zákona a část dle zákona o právu na informace o životním prostředí.

[33] Pokud správní orgány postupovaly pouze podle informačního zákona, postupovaly dle nesprávného právního předpisu. Těto chyby se následně dopustil i městský soud. Jestliže je na věc aplikován právní předpis, který na ni nedopadá, jedná se o důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, resp. krajského či městského soudu, mohlo-li mít takové pochybení za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS). O pochybení, kterého se v nyní projednávané věci dopustil městský soud i správní orgány, nelze bez dalšího říci, že by nemohlo mít vliv na zákonost rozhodnutí, resp. že by výsledek řízení byl totožný i v případě, kdyby správní orgány a městský soud postupovaly podle správného právního předpisu. Právní úprava obsažená v zákoně o právu na informace o životním prostředí a informačním zákoně není totiž totožná. Odlišně upravuje náležitosti žádosti o informace od informačního zákona, postup při vyřizování žádosti, resp. podávání opravných prostředků atd. (viz bod 31 tohoto rozhodnutí).

[34] Na základě uvedeného tedy nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu nic jiného, než přistoupit ke zrušení rozsudku městského soudu. Vzhledem k závěrům, ke kterým Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dospěl, jsou dány také důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele, neboť městský soud by nemohl dospět k jinému závěru než zdejší soud. Nejvyššímu správnímu soudu ani městskému soudu pak v tomto stadiu řízení nepřísluší učinit úvahu, zda bylo povinností správního orgánu I. stupně poskytnout informace požadované žalobcem, neboť by byly prvními orgány, které by tuto žádost posoudily dle zákona o právu na informace o životním prostředí. Takové posouzení ovšem náleží nejprve správním orgánům. Úkolem soudů ve správním soudnictví je pak až případný přezkum správních rozhodnutí.

[35] Stěžovatel proto v dalším řízení posoudí žádost žalobce dle zákona o právu na informace o životním prostředí (případně rovněž dle informačního zákona, pokud shledá, že žalobce také žádal o informace ve smyslu tohoto zákona). Vezme přitom v úvahu, že práva na informace o životním prostředí, které je obsaženo v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, se lze domáhat pouze v mezích zákona, které jej provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), a důkladně posoudí, zda jsou splněny některé z podmínek pro odepření poskytnutí informace ve smyslu § 8 zákona o právu na informace o životním prostředí či jiného zákona.

(...)

## 4002

### Pobyt cizinců: evidence nežádoucích osob

k § 155 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**I. Pokud jakýkoli správní orgán získá poznatky ve smyslu § 155 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, jež zpochybňují důvody zařazení jednotlivce do evidence nežádoucích osob, je povinen neprodleně učinit veškeré potřebné kroky směřující k uvedení evidence do souladu se skutečností.**

**II. Správní orgán, který sám není oprávněn provádět změny údajů zanesených v evidenci, tedy jiný orgán než policie (ve smyslu § 155 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců), je povinen dát policii podnět k tomu, aby takovou změnu co možná nejdříve provedla.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, čj. 2 Azs 359/2018-23)*

**Věc:** T. E. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 6. 3. 2017 byla zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému. Žádost byla zamítnuta z důvodu, že žalobce je od 11. 12. 2012 zařazen v evidenci nežádoucích osob dle § 154 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců v důsledku vydání rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce. Ze záznamů v evidenci taktéž vyplývalo, že rozhodnutím Policie České republiky ze dne 10. 1. 2017 bylo zastaveno řízení ve věci rozhodnutí o správním vyhoštění. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím žalované ze dne 7. 6. 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítnuto. Žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který svým rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, čj. 31 A 171/2017-41, dal za pravdu žalobci, že žalovaná měla v řízení o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně prověřit skutečnost, zda je žalobce v evidenci nežádoucích osob veden na základě zákonného podkladu. Pokud by na základě námitky žalobce tuto skutečnost prověřila, musela by dojít k závěru, že žalobce byl v době rozhodování žalované veden v evidenci nežádoucích osob neoprávněně. Napadené rozhodnutí je tak čistě formalistické. To, že Policie České republiky vede žalobce v evidenci nežádoucích osob i přesto, že k tomu již nemá žádný právní podklad, nemůže jít k tíži žalobce v řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Uvedla, že ani ona, ani správní orgán I. stupně nejsou oprávněny rozhodovat o tom, zda má být cizinec označen za nežádoucí osobu a evidován v evidenci nežádoucích osob, případně zda má být vyňat z této evidence, neboť toto oprávnění je ze zákona svěřeno výhradně Policii České republiky. Pokud policie rozhodne o zařazení cizince do evidence nežádoucích osob, jsou správní orgán I. stupně i stěžovatelka povinny žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu bez dalšího zamítnout.

Stěžovatelka trvá na tom, že postupovala v souladu se zákonem, když po zjištění, že je cizinec veden v evidenci nežádoucích osob, potvrdila zamítavé rozhodnutí o žádosti o udělení dlouhodobého pobytu.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v celém rozsahu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ztotožnil se závěry krajského soudu. Pokud by správní orgány nebyly povinny zabývat se důvodností zařazení cizince do evidence nežádoucích osob a rozhodovaly pouze na základě skutečnosti, že cizinec je v této evidenci evidován, neměla by řada cizinců v této otázce přístup k soudní ochraně. Cizinec sám nemůže podat žádost o vymazání z evidence. Může proti zápisu brojit žalobou proti nezákonnému zásahu, která je však limitována lhůtami uvedenými v § 84 odst. 1 s. ř. s., které nelze prominout.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

[11] Podle § 56 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců „[d]louhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob“.

[12] Pravidla označování cizinců za nežádoucí osoby komplexně upravuje § 154 zákona o pobytu cizinců, který zní (vybrané pasáže zvýraznil Nejvyšší správní soud):

„(1) *Nežádoucí osobou se rozumí cizinec, jemuž nelze umožnit vstup na území z důvodu, že by tento cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy.*

(2) *Policie rozhodne o označení cizince za nežádoucí osobu na základě vlastních poznatků, požadavku ústředního správního úřadu České republiky, požadavku zpravodajské služby České republiky anebo závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy.*

(3) Policie označí cizince za nežádoucí osobu na základě

a) pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území, 10) nebo

b) **pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění.**

(4) Policie dále označí za nežádoucí osobu cizince, v jehož případě

a) náklady spojené se správním vyhoštěním nese policie nebo ministerstvo (§ 123 odst. 6),

b) náklady spojené s dobrovolným návratem nese ministerstvo a cizinec neuhradil přepravní náklady v poloviční výši (§ 123a odst. 2), nebo

c) náklady spojené s vycestováním do zahraničí nese ministerstvo a cizinec neuhradil přepravní náklady (§ 124b).

(5) **Ten, kdo žádá o zařazení cizince do evidence nežádoucích osob podle odstavce 1, musí dbát na zachování přiměřenosti mezi důvodem pro toto zařazení a důsledky tohoto zařazení. Policie je oprávněna požadovat po tom, kdo uplatňuje požadavek podle odstavce 1, prokázání přiměřenosti podle předchozí věty, pokud tato přiměřenost není prokázána v požadavku. Při prokazování přiměřenosti je třeba zejména posuzovat dopady tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.**

(6) Cizinec označený za nežádoucí osobu je evidován v evidenci nežádoucích osob. Je-li důvodné nebezpečí, že cizinec označený za nežádoucí osobu může závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit bezpečnost smluvních států, policie zařadí do informačního systému smluvních států údaje v rozsahu stanoveném přímo použitelným právním předpisem Evropských společenství<sup>20a</sup>); to neplatí v případě občana Evropské unie<sup>1b</sup>) nebo občana smluvního státu.

(7) **Policie cizinci jeho zařazení do evidence nežádoucích osob nesděluje.“**

[13] Podle § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak „[p]olicie přezkoumá důvody, které vedly k zařazení cizince do evidence nežádoucích osob podle § 154 odst. 2, jedenkrát ročně nebo **vždy, má-li poznatky tyto důvody zpochybňující, a na základě tohoto přezkumu cizince v evidenci ponechá nebo jej z této evidence neprodleně vyřadí. Nemůže-li sama tyto důvody objektivně přezkoumat, požádá o jejich přezkum toho, kdo uplatnil požadavek na označení cizince za nežádoucí osobu.**“

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že rozhodovala v souladu se zákonem, když neudělila žalobci dlouhodobý pobyt za účelem strpení z důvodu jeho zápisu v evidenci nežádoucích osob. V době vydání napadeného rozhodnutí o neudělení dlouhodobého pobytu (7. 6. 2017) se však jednalo o zápis, který již podle toho, co zatím v řízení vyšlo najevo, neměl skutkový podklad, protože řízení o novém rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce bylo dne 10. 1. 2017 zastaveno. Jednalo se tak přesně o situaci, na niž pamatuje výše citovaný § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců – objektivně existovaly jasné poznatky zpochybňující důvody zařazení stěžovatele do evidence a tyto poznatky se nacházely ve sféře orgánů veřejné moci (byly dokonce produktem rozhodovací činnosti jednoho z orgánů veřejné moci). Ze spisového materiálu není patrné, že by vedle výše uvedeného důvodu byl ve vztahu k žalobci ještě nějaký jiný důvod pro to, aby byl označen za nežádoucí osobu a evidován v evidenci nežádoucích osob.

[15] Institut nežádoucí osoby a evidence nežádoucích osob jsou rozumným, a při jejich patřičném spravování příslušnými orgány i přiměřeným nástrojem k tomu, aby byly orgánům s působností v cizinecké agendě k dispozici jednoduše dostupné a patřičně strukturované informace o osobách, jimž je žádoucí zamezit ve vstupu na území České republiky. Zároveň jde ale i o nástroj, který může právě tím, že na jeho základě bude cizinci odepřen vstup na území České republiky, těžce zasáhnout do osobních, rodinných a obecně životních poměrů cizince. Jakkoli je třeba trvat na tom, že cizinci zásadně nemají právní nárok na vstup na území České republiky, současně je stejně důrazně třeba trvat na tom, že vstup jim nemá být odepřen z důvodů, jež se neopírají o skutečnost. Právní stát musí mít pro svá správná rozhodnutí zásadně racionální a o patřičná fakta opřené důvody. Je proto nezbytné, aby údaje z evidence, jež jsou závazným podkladem pro příslušné orgány, byly co možná nejvíce v souladu se skutečností.

[16] Pokud jakýkoli správní orgán získá poznatky ve smyslu § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jež zpochybňují důvody zařazení jednotlivce do evidence nežádoucích osob, je povinen neprodleně učinit veškeré

potřebné kroky směřující k uvedení evidence do souladu se skutečností. Orgán, který sám není oprávněn provádět změny údajů zanesených v evidenci, tedy jiný orgán než policie (ve smyslu § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), je povinen dát policii podnět k tomu, aby takovou změnu mohla co možná nejdříve provést. Pokud by orgán měl podle údajů evidence postupovat při výkonu svých pravomocí, je povinen, je-li to možné, vyčkat buď uvedení evidence do souladu se skutečností, anebo případného sdělení policie, že ke změnám v evidenci na podnět daného orgánu není důvod (například proto, že vedle důvodu, jenž nejspíše odpadá, je k evidenci cizince i důvod jiný, jenž zatím nebyl tematizován). Do doby, než policie podnět vyřídí, nemá orgán, jenž jej dal, vůči jednotlivci, jehož se údaj v evidenci, který možná není v souladu se skutečností, pokud možno činit nevratné kroky.

[17] V nyní projednávaném případě stěžovatelka měla po zjištění pravděpodobného nesouladu zápisu v evidenci nežádoucích osob se skutečností dát podnět policii a vyčkat do doby, než bude její podnět policií posouzen a vyřízen. To však neučinila a namísto toho rozhodovala podle údaje v evidenci, třebaže jí z podkladů, které měla k dispozici, mohlo a mělo být zřejmé, že tento údaj s největší pravděpodobností neodpovídá skutečnosti. Takový postup stěžovatelky byl zjevně v rozporu s ustanoveními, jež upravují smysl a účel evidence nežádoucích osob, zejména pak s již výše několikrát zmíněným § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ale rovněž s požadavkem přiměřenosti, jasně formulovaným v § 154 odst. 5 téhož zákona.

[18] Stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2018, čj. 5 A 44/2017-2, není s nyní vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu v rozporu. Evidence nežádoucích osob je pro orgány působící v cizinecké agendě závazná a změny v evidenci může činit pouze policie. Je však věcí státu a patříčné koordinace jednotlivých jeho „úřdů“, tedy nejrůznějších orgánů, pro něž má evidence význam a jež se ve své agendě setkávají s informacemi rozhodnými pro obsah evidence, aby zajistily vzájemnou spolupráci, že údaje v evidenci budou odpovídat skutečnosti.

## 4003

### Věřejnoprávní smlouvy: ochrana práv nabytých v dobré víře

k § 94 odst. 4 a § 165 odst. 7 správního řádu

**Při přezkumu souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se správní orgán zabývá ochranou práv smluvní strany nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve spojení s § 165 odst. 7 téhož zákona), a to i v případě veřejnoprávní smlouvy, která se ještě nestala účinnou.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, čj. 8 As 50/2018-72)

**Prejudikatura:** č. 1255/2007 Sb. NSS; č. 117/2003 Sb. ÚS, č. 103/2011 Sb. ÚS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným BENOCO proti Ministerstvu pro místní rozvoj, za účasti osob I) státního podniku Lesy ČR a II) Českého svazu ochránců přírody Šumperk, o přezkumu souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 11. 11. 2015, zrušil v přezkumném řízení veřejnoprávní smlouvu uzavřenou mezi žalobkyní a Městským úřadem Šumperk (dále jen „stavební úřad“), podle § 165 odst. 2 správního řádu, z důvodu rozporu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Veřejnoprávní smlouva se týkala umístění a provedení stavby označené jako „rekonstrukce větrné farmy Mra-venečnick, spočívající ve stavebních úpravách na pozemcích parc. č. X v k. ú. R.“. Proti rozhodnutí krajského úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný (dále jen „stěžovatel“) zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

Proti rozhodnutí stěžovatele podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě pobočka Olomouc, jenž rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že nejprve je nezbytné zabývat se otázkou nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Pokud by byla veřejnoprávní smlouva toliko uzavřená, ale nikoli účinná, neměla by žádné účinky a nebyla by tak splněna podmínka § 94 odst. 4 správního řádu pro zkoumání práv nabytých v dobré víře, včetně případné újmy. Veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti, neboť po jejím uzavření



nebyly stavebnímu úřadu předloženy souhlasy třetích osob tak, jak ukládají § 78a odst. 4 a § 116 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Stavební úřad však přesto na veřejnoprávní smlouvu vyznačil její účinnost, čímž žalobkyně nabyla dobré víry, že může začít realizovat svůj záměr, jako by veřejnoprávní smlouva byla účinná. Postup podle § 94 odst. 4 správního řádu proto bylo nutné připustit a stěžovatel se měl ve svém rozhodnutí zabývat odvolacími námitkami žalobkyně týkajícími se posouzení její dobré víry a případného poměření žalobkyni vzniklé újmy s újmou, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, při zjištěném rozporu uzavřené veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, což neučinil.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy tvrdí nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

Namítal, že veřejnoprávní smlouva uzavřená v rozporu s právními předpisy se podle § 165 odst. 2 správního řádu bez dalšího zruší, přičemž třetí osoby nejsou nijak časově omezeny v podání podnětu k přezkumnému řízení. Na rozdíl od § 97 odst. 3 správního řádu nepřipadá v úvahu změna veřejnoprávní smlouvy. Právní úprava je odlišná, neboť v případě veřejnoprávní smlouvy nejde, na rozdíl od správního rozhodnutí, o vrchnostenský akt, nýbrž o vztah smluvní. Zásada legality (§ 2 odst. 1 správního řádu) je podle § 159 primárním předpokladem vzniku veřejnoprávní smlouvy. Ustanovení § 165 odst. 2 správního řádu (na rozdíl od § 94 odst. 1) záměrně stanoví povinnost zrušit uzavřenou veřejnoprávní smlouvu. Předpokladem pro její zrušení je již samotná existence veřejnoprávní smlouvy, uzavřené v rozporu s právními předpisy. Při přezkumu veřejnoprávní smlouvy není podle § 165 odst. 7 správního řádu správní orgán vázán lhůtami pro zahájení řízení a pro vydání rozhodnutí obsaženými v § 96 odst. 1 a 97 odst. 2 správního řádu. Absence lhůt znamená preferenci zásady legality nad subjektivními právy stran i nad principem právní jistoty. Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu na přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy proto nedopadá a je tak nedůležitá i míra újmy, která by žalobkyni vznikla zrušením veřejnoprávní smlouvy. Otázka dobré víry je nevýznamná i ve vztahu k § 94 odst. 5 správního řádu, neboť jej nelze použít při přezkumu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 odst. 7 správního řádu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, čj. 8 As 137/2016-54, se ve vztahu k řízení o určení právního vztahu nepoužije § 94 odst. 4 správního řádu, neboť § 142 správního řádu hledisko ochrany práv nabytých v dobré víře nezná. V nyní posuzované věci by se mělo postupovat obdobně, s ohledem na ochranu osob, které by jinak byly účastníky řízení. Ustanovení § 165 správního řádu jasně a úmyslně nepřipouští analogickou aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu. Zásada legality převažuje nad subjektivními právy smluvních stran i nad principem právní jistoty. Žalobkyně nezajistila souhlas osob, které by jinak byly účastníky správního řízení. Veřejnoprávní smlouva není účinná a žalobkyně tak nemůže svůj záměr realizovat.

Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že § 165 správního řádu výslovně vylučuje aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu, uplatní se proto jak při přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí, tak obdobně při přezkumu zákonnosti veřejnoprávních smluv, a odkázala na komentářovou literaturu i judikaturu Nejvyššího soudu. Poté co stěžovatel konstatoval rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, měl postupovat podle § 94 odst. 4 správního řádu a přezkumné řízení zastavit. Jediné ustanovení, které se při přezkumu veřejnoprávních smluv neuplatní, je § 97 odst. 2 správního řádu, jehož aplikaci § 165 odst. 7 správního řádu vylučuje. Veřejnoprávní smlouva, která je v rozporu s právními předpisy, nemusí být vždy zrušena. Lze ji zachovat s ohledem na zásadu ochrany dobré víry a zásadu subsidiarity obsažených v § 2 odst. 3 správního řádu, jež se konkrétně promítají v § 94 odst. 4 správního řádu, který se v nyní projednávané věci uplatní. V případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy musí být zachována proporcionalita mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a požadavkem zákonnosti na straně druhé. Absence lhůt v případě přezkumu veřejnoprávní smlouvy plyne z odlišnosti veřejnoprávní smlouvy od správního rozhodnutí. Ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu se nepoužije, protože představuje obecnou právní úpravu vůči speciální právní úpravě § 94 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 165 odst. 7 správního řádu výslovně předpokládá obdobnou aplikaci ustanovení o přezkumném řízení pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení II) s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, čj. 1 As 145/2012-48, uvedla, že aplikace § 94 odst. 4 správního řádu je vyloučena, neboť s ohledem na její chybějící

souhlas s veřejnoprávní smlouvou žalobkyně věděla, že veřejnoprávní smlouva nenabude účinnosti a tudíž ani nemohla nabyt žádných práv v dobré víře. Stavební úřad pochybil, když veřejnoprávní smlouvu označil za účinnou. Žalobkyně by mohla odvodit své legitimní očekávání při uzavírání veřejnoprávní smlouvy pouze na základě existence soudních rozhodnutí v obdobných věcech. Postupovalo-li se však při uzavírání veřejnoprávní smlouvy v rozporu s právními předpisy s přispěním žalobkyně, nemůže se nyní domáhat legitimního očekávání. Zásada legitimního očekávání není absolutní hodnotou a je omezena jinými zásadami, zejména zásadou legality, účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem. Veřejnoprávní smlouva nikdy nenabyla účinnosti z důvodu své protizákonnosti. Dále uvedla, že přednost zájmů lidské společnosti před ochranou přírody není samozřejmá. Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem a zpochybnila, že by žalobkyni měla vzniknout nepoměrně větší újma, než újma hrozící zmařením cílů územního plánování a účelu posuzování vlivů na životní prostředí. Aplikace § 94 odst. 4 správního řádu by v této věci znamenala další prohloubení narušeného principu rovného postavení všech účastníků řízení. Současně bylo nepoužití § 94 odst. 4 správního řádu stěžovatelem dostatečně doloženo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

[9] Podstatou sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda se stěžovatel při svém rozhodování o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí krajského úřadu měl zabývat ochranou práv žalobkyně nabytých v dobré víře a případným poměřením vzniklé újmy žalobkyně s újmou, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu při zjištění rozporu uzavřené veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu.

[10] Správní řád upravuje 3 druhy veřejnoprávních smluv. Prvním typem jsou tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 160 správního řádu, jež mohou uzavírat stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Druhým typem jsou smlouvy tzv. subordinační podle § 161 správního řádu. Tuto smlouvu uzavírá správní orgán s osobou, která by jinak byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, a to i namísto vydání rozhodnutí, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Lze ji mimo jiné uzavřít namísto územního rozhodnutí a stavebního povolení, což je případ v nyní projednávané věci. Třetím typem jsou smlouvy mezi účastníky navzájem. Podle § 162 správního řádu ji mohou uzavřít ti, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby řízení probíhalo, popřípadě ti, kdo účastníky takového řízení jsou, pokud řízení probíhá, přičemž předmětem takové smlouvy je převod nebo způsob výkonu jejich práv nebo povinností. V nyní projednávané věci se tedy jedná o subordinační typ veřejnoprávní smlouvy, avšak Nejvyšší správní soud předesílá, že právní závěry k ní dále uvedené se uplatní i u ostatních druhů veřejnoprávních smluv, neboť přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy podle § 165 dopadá na všechny veřejnoprávní smlouvy, není-li výslovně stanoveno jinak.

[11] Podle § 165 odst. 7 správního řádu platí, že „[n]ení-li v odstavcích 1 až 6 stanoveno jinak, platí pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy obdobně ustanovení o přezkumném řízení s tím, že správní orgán není vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2; při určení účinků rozhodnutí se přiměřeně použije ustanovení § 99.“ Přezkumné řízení je upraveno v § 94 až § 99 správního řádu.

[12] Podle § 94 odst. 4 správního řádu v rámci přezkumného řízení platí, že „[j]estliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“

[13] Podle § 2 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]právní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen ‚právní předpisy‘). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“

[14] Podle § 2 odst. 3 správního řádu platí, že „[s]právní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“

[15] Podle § 161 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]tanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).“

[16] Podle § 168 správního řádu platí, že „[v]řejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160, která se přímo dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabyvá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.“

[17] Podle § 78a odst. 4 stavebního zákona platilo, že „[ž]adatel zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Žadatel je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu spolu se souhlasly osob, které by byly účastníky územního řízení, a grafickou přílohu k vyznačení účinnosti.“

[18] Podle § 116 odst. 4 stavebního zákona platilo, že „[s]tavebník zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky stavebního řízení, s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Stavebník je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu k vyznačení účinnosti spolu se souhlasly osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Po vyznačení účinnosti smlouvy stavební úřad ověří projektovou dokumentaci. Jedno její vyhotovení si ponechá, druhé bez zbytečného odkladu doručí stavebníkovi spolu se štítkem obsahujícím identifikační údaje o povolené stavbě. Další vyhotovení ověřené projektové dokumentace doručí vlastníkovi stavby, pokud není stavebníkem, a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, vyjma stavby v působnosti vojenského nebo jiného stavebního úřadu.“

[19] Podle § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona platilo, že „účastníky územního řízení dále jsou osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.“

[20] Podle § 109 písm. g) stavebního zákona platilo, že „účastníkem stavebního řízení je pouze osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.“

[21] Podle § 70 odst. 3 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) platilo, že „[o]běčanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.“

[22] Přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se řídí § 165 správního řádu. Není-li v tomto ustanovení uvedeno jinak, použijí se podle § 165 odst. 7 správního řádu obdobně ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 až 99). Některá ustanovení o přezkumném řízení jsou v § 165 odst. 7 správního řádu výslovně vyloučena. Jedná se o lhůty podle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu. Z toho však nevyplývá, že ta ustanovení o přezkumném řízení, která nejsou výslovně vyloučena, nejsou vyloučena implicitně dalšími ustanoveními § 165. Tomu odpovídá právě textace § 165 odst. 7, která kromě výslovné vylouky uvádí, že se ustanovení o přezkumném řízení užijí jen tehdy, pokud v odstavcích 1 až 6 není stanoveno jinak.

[23] Stěžovatel tvrdí, že § 165 odst. 2 správního řádu vylučuje pravidlo uvedené v § 94 odst. 4 upravující ochranu práv nabytých v dobré víře.

[24] Ustanovení § 165 odst. 2 správního řádu uvádí, že „[v]řejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán zruší“. Toto ustanovení skutečně stanoví zvláštní úpravu oproti obecné úpravě přezkumného řízení, nicméně vůči § 97 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že pokud bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právními předpisy, pak jej „příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně“. Ustanovení § 165 odst. 2 správního řádu tak vylučuje změnu veřejnoprávní smlouvy nebo její zrušení a vrácení správnímu orgánu. Je to dáno i povahou veřejnoprávní smlouvy, která není vrchnostenským rozhodnutím, ale výsledkem dohody smluvních stran. Bez souhlasu všech účastníků ji tak nelze ani měnit, ani vracet správnímu orgánu, neboť žádné

řízení o uzavření smlouvy neprobíhá. Za určitou formu změny by bylo možné považovat postup podle § 165 odst. 3 správního řádu, který umožňuje zrušit i jen některá ustanovení smlouvy, ale to pouze v případě, pokud je lze za tam daných podmínek oddělit od ostatních. I toto ustanovení představuje odchylku od obecného pravidla v § 97 odst. 3 správního řádu.

[25] Podle Nejvyššího správního soudu však § 165 odst. 2 ani odst. 3 správního řádu nevyklučují postup podle § 94 odst. 4 správního řádu.

[26] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řád klade na veřejnoprávní smlouvy, jako zvláštní druh správních aktů, vysoké nároky na to, aby při jejich uzavírání, ale i během celé doby, po kterou je veřejnoprávní smlouva uzavřena a vyvolává zamýšlené právní účinky, byla dodržena zejména zásada legality vyjádřená § 2 odst. 1 správního řádu. Pokud tedy správní orgán dospěje v rámci přezkumného řízení k závěru, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, je povinen ji zrušit. Zásada legality však není jedinou ani převládající zásadou obsaženou ve správním řádu. Podle zásady ochrany dobré víry dotčených osob obsažené v § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Ustanovení § 94 odst. 4 představuje právě jednu z možných výjimek ze zásady legality ve prospěch zásady ochrany práv nabytých v dobré víře. Ačkoliv je evidentní, že § 165 odst. 2 a 3 stanoví odlišně než § 97 odst. 3 správního řádu, a to z logických důvodů, z těchto ustanovení ani z jiných ustanovení § 165 není naopak zřejmé, že by měly vylučovat § 94 odst. 4 správního řádu a tím vylučovat princip ochrany práv nabytých v dobré víře. Vůle zákonodárce vyloučit možnost ochrany práv nabytých v dobré víře v určité procesní situaci by měla být zřejmá, neboť je tím vylučována i jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů. Zásada má navíc ústavněprávní rozměr, neboť ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě, plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva představuje jeden z prvků demokratického právního státu (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, č. 117/2007 Sb. ÚS, nebo ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 2216/09, č. 103/2011 Sb. ÚS).

[27] Stěžovateli nelze přisvědčit, že by vyloučení aplikace § 94 odst. 4 správního řádu plynulo z nutnosti ochrany práv třetích osob, které by jinak byly účastníky správního řízení. U koordinačních smluv nelze o žádných osobách, které by byly účastníky řízení, hovořit. U smlouvy mezi účastníky podle § 162 správního řádu nedochází k bezprostřednímu zásahu do práv jiných účastníků než těch, kteří veřejnoprávní smlouvu uzavírají. U subordinačních smluv je ochrana osob, které by jinak byly účastníky řízení, zajištěna již prostřednictvím jiných institutů, a to vymezením okruhu smluvních stran a účinností subordinační veřejnoprávní smlouvy. Jak vyplývá ze shora citovaného § 161 odst. 1 ve spojení s § 168 správního řádu, subordinační veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena s těmi, kdo by byli jinak účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a k nabytí své účinnosti vyžaduje souhlas těch, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu. Bez souhlasu těch, kdo by byli účastníky řízení, tak subordinační veřejnoprávní smlouvu nelze vůbec uzavřít a pokud jde o ostatní účastníky řízení, pak bez jejich souhlasu nenabude účinnosti. To je ostatně promítnuto i do shora citovaných § 78a odst. 4 a § 116 odst. 4 stavebního zákona, které opětovně požadují, aby žadatel či stavebník zajistili souhlasy osob, které by byly účastníky územního nebo stavebního řízení. Postavení těchto osob je tak v případě uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv právně silnější, než v případě jejich účasti ve správním řízení, neboť v něm nemohou jenom na základě svého rozhodnutí zabránit přijetí rozhodnutí, zatímco bez jejich souhlasu veřejnoprávní smlouva minimálně nenabude účinnosti. Z důvodu ochrany práv osob, které by jinak byly účastníky řízení, proto není důvod rezignovat na možnost ochrany práv nabytých v dobré víře.

[28] Stejně tak nelze neaplikovatelnost § 94 odst. 4 odvozovat z toho, že se neuplatní lhůty pro zahájení a skončení přezkumného řízení. Tato výlučka je výslovně zakotvena v § 165 odst. 7 a naopak právě z toho důvodu lze dovodit, že pokud by zákonodárce měl v úmyslu vyloučit i aplikaci § 94 odst. 4, učinil by tak opět výslovně.

[29] Ke stejným závěrům – pokud jde o vztah přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy podle § 165 správního řádu a § 94 odst. 4 – dochází i odborná literatura (viz Vedral, J. *Správní řád komentář*. II. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 1295-1296 nebo Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, komentář k § 165)

[30] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i v případě přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se užije na základě § 165 odst. 7 i § 94 odst. 4 správního řádu.

[31] Nicméně je sporné i to, zda se tato otázka nemá posoudit odlišně v případě veřejnoprávní smlouvy, která doposud nenabyla účinnosti, jak uvedl krajský soud. V takové situaci je totiž sporné, zda účastník takové veřejnoprávní smlouvy vůbec mohl nějaká práva v dobré víře nabyt, pokud ještě nenastaly účinky smlouvy.

[32] Přezkumné řízení je koncipováno jako dozorčí prostředek sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí, která jsou, až na ojedinelé výjimky, v právní moci (viz § 94 odst. 1 správního řádu). K právní moci rozhodnutí se blíže vyjadřovalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, jenž uvedl: „*Institut právní moci není vlastní jen soudnímu řízení správnímu, ale všem dalším oblastem, kde dochází k vydávání aktů státní moci, kterými je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Jde o důležitou vlastnost rozhodnutí znamenající jeho nezměnitelnost (formální právní moc) a závaznost (materiální právní moc). Na jedné straně vyjadřuje vůli státu vyřešit konečně určitou věc, vedle toho pak i zákaz dále jednat o téže věci v rámci téhož procesu. Jde o významnou záruku právní jistoty nejen pro účastníky řízení a jejich práva a svobody, ale i pro celou společnost. Musí být respektováno všemi státními orgány i osobami, věc je rozřešena konečně a závazně.*“ Právě s ohledem na tyto vlastnosti právní moci je třeba v přezkumném řízení brát ohled na práva nabytá v dobré víře jak podle § 94 odst. 4, tak i podle § 94 odst. 5 správního řádu.

[33] V případě veřejnoprávních smluv není stanoveno, že by nabývaly právní moci. Obdobné účinky však zjevně má uzavření veřejnoprávní smlouvy. Okamžik, kdy je smlouva uzavřena, je upraven v § 164 správního řádu. To je zpravidla podpisem smluvních stran a dojitím tohoto projevu vůle navrhovatelí. Pokud je k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva uzavřena až dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Je zjevné, že právě od okamžiku uzavření veřejnoprávní smlouvy jsou strany smlouvy svými projevy vázány a k její změně nebo jejímu ukončení může dojít již jen při splnění zákonných podmínek uvedených v § 166 a § 167 správního řádu. Uzavření veřejnoprávní smlouvy tak má v určitém směru obdobné účinky jako právní moc, neboť jde i ze strany správního orgánu o konečné vyřešení práv a povinností osob. Na tom nic nemění skutečnost, že je prozatím nelze vykonávat, neboť smlouva nenabyla účinnosti vzhledem k chybějícím souhlasům dalších osob, které by jinak byly účastníky řízení. Nabytí účinnosti totiž správní orgán sám nedosáhne a záleží zejména na aktivitě osoby, v jejíž prospěch byla veřejnoprávní smlouva uzavřena, aby si příslušné souhlasy obstarala (viz zejména výslovně § 78a odst. 4 a § 116 odst. 4 stavebního zákona). Na okamžik nabytí účinnosti smlouvy lze nahlížet obdobně jako na vykonatelnost rozhodnutí. Vykonatelnost znamená takový účinek rozhodnutí, který spočívá v tom, že povinnosti ve výroku rozhodnutí stanovené lze vynutit i proti vůli povinného účastníka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, čj. 1 Afs 18/2005-64). Účinnost veřejnoprávní smlouvy tedy pouze odkládá možnost výkonu práv a povinností plynoucí ze smlouvy, přičemž na jejich obsah již nemá žádný vliv. Na nezměnitelnosti veřejnoprávní smlouvy nic nemění ani to, že pokud smlouva nakonec účinnosti pro nezískání potřebných souhlasů nenabude, lze podle § 168 vydat o téže otázce rozhodnutí. Z toho vyplývá, že neúčinná veřejnoprávní smlouva, na rozdíl od rozhodnutí v právní moci, nezakládá překážku věci rozhodnuté (§ 48 odst. správního řádu). Nicméně tento poslední rozdíl neznamená, že by účastníci veřejnoprávní smlouvy již uzavřením veřejnoprávní smlouvy nenabylí práva a povinnosti, byť je možné je vykonávat až po nabytí účinnosti. Těmto závěrům svědčí i to, že na rozdíl od přezkumu rozhodnutí, kterému lze podrobit jen pravomocná rozhodnutí a výjimečně rozhodnutí předběžně vykonatelná, ustanovení § 165 odst. 1 neváže možnost přezkumu veřejnoprávní smlouvy až na okamžik její účinnosti.

[34] S ohledem na shora uvedené je třeba dovodit, že § 94 odst. 4 správního řádu se uplatní i v případě přezkumu těch veřejnoprávních smluv, které zatím nenabývaly účinnosti. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že žalobkyně nabyla práva a povinnosti z veřejnoprávní smlouvy již jejím uzavřením, byť s ohledem na neúčinnost smlouvy k jejich reálnému výkonu nedošlo.

[35] Mezi účastníky není v řízení o kasační stížnosti sporné, že žalobkyně nezískala souhlas všech dotčených třetích osob a veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti. Na tom nemohl nic změnit ani fakt, že na smlouvu stavební úřad chybně vyznačil doložku účinnosti. Správní řád totiž striktně podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem dotčených třetích osob. Nelze totiž připustit, aby osobám, které by jinak ve správním řízení byly účastníky řízení, byla krácena jejich procesní práva. Jak ostatně uvádí komentářová literatura, „[t]oto



*ustanovení [§ 168 správního řádu] má zabránit tomu, aby bylo veřejnoprávních smluv zneužíváno k obcházení zájmů dotčených osob a aby docházelo k účelovému omezování jejich procesních práv jako účastníků řízení tím, že by namísto správního řízení podle části druhé byly uzavírány veřejnoprávní smlouvy (§ 161)<sup>46</sup> (viz Vedral, op. cit., s. 1318).*

[36] Shora uvedené závěry tak korigují závěry krajského soudu, jenž správně dovodil nutnost provedení úvahy ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu, avšak chybně odvozoval možné nabytí práv v dobré víře od úředně vyznačené účinnosti smlouvy. Jelikož jsou práva a povinnosti stran zakládána již uzavřením smlouvy, není účinnost veřejnoprávní smlouvy sama o sobě důvodem pro vyloučení aplikace § 94 odst. 4 správního řádu. To nicméně neznamená, že by se při posuzování újmy podle daného ustanovení, která by účastníkovi vznikla, nemohlo přihlížet k tomu, že smlouva účinnosti nenabyla, případně navíc s ohledem na postoj některé dotčené třetí osoby je pravděpodobné, že ani účinnosti nenabude. Například si lze těžko představit údajně narůstající újmu způsobenou neprovozováním stavby, pokud by stavebník nebyl v dobré víře, že stavební činnost mohla být řádně zahájena.

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 94 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 165 odst. 7 správního řádu se v nyní projednávané věci použije a bylo na místě, aby se správní orgány zabývaly otázkou existence práv nabytých v dobré víře stran veřejnoprávní smlouvy a případně následně vzniklé újmy, byť z jiných důvodů, než ke kterým dospěl krajský soud. Jelikož byl však samotný závěr krajského soudu správný, nebylo nutné přistoupit ke kasaci napadeného rozsudku.

[38] Nejvyšší správní soud se však nezabýval a ani zabývat nemohl otázkou, zda žalobkyně skutečně práva z veřejnoprávní smlouvy nabyla v dobré víře, neboť její posouzení leží vždy na správním orgánu. Ten se však v nyní posuzované věci touto otázkou vůbec nezabýval v domněni, že se ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu vůbec nepoužije. Nejvyšší správní soud se v obecné rovině ztotožňuje s osobou zúčastněnou na řízení II), že přednost zájmů lidské společnosti před ochranou přírody není samozřejmá, avšak samotné poměření, zda žalobkyni vznikla nepoměrně větší újma, než újma na životním prostředí, ochraně přírody a krajiny a veřejném zájmu obecně, je opět závislé na posouzení správního orgánu, a to pouze tehdy, pokud dospěje k závěru, že práva z veřejnoprávní smlouvy byla nabyta žalobkyní v dobré víře.

## 4004

### Vojáci z povolání: výpočet příjmu po služebním úrazu

k § 118 odst. 1 a § 132 a násl. zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (v textu jen „ZVP“)

**Do příjmu po služebním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání nelze při určení výše náhrady za ztrátu na (služebním) platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání invalidity podle § 118 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zahrnovat (připočítávat) výsluhový příspěvek vyplácený poškozenému podle § 132 a násl. téhož zákona.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2020, čj. 1 As 322/2019-37)*

**Prejudikatura:** č. 615/2005 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 126/1997 Sb.

**Věc:** J. K. proti Ministru obrany České republiky o náhradu za ztrátu na služebním platu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ředitelky odboru pro právní zastupování sekce právní Ministerstva obrany (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 11. 2016 byla ve výroku I. žalobci k jeho žádosti ze dne 5. 6. 2014 přiznána náhrada za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby za období od 1. 11. 2015 do 30. 4. 2016 a výrokem II. vyčleněno řízení o uplatněném nároku na tutéž náhradu za období od 1. 5. do 31. 8. 2016 k samostatnému rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně předcházelo podle správního orgánu I. stupně nejprve úraz žalobce, k němuž došlo dne 22. 1. 2008 a který byl hodnocen jako služební úraz s plnou odpovědností České republiky – Ministerstva obrany za vzniklou škodu, o níž v základu rozhodl dne 26. 3. 2009 velitel Vojenského útvaru 4574 Přerov, a následný zánik služebního poměru vojáka z povolání žalobce dne 31. 5. 2014



podle § 18 písm. h) ZVP na základě rozhodnutí přezkumné komise u Vojenské nemocnice Brno. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, v němž namítal nesprávnost výpočtu výše žádané náhrady způsobenou tím, že správní orgán I. stupně jako příjem žalobce, který je dorovnán do výše služebního platu před vznikem škody podle § 118 odst. 1 ZVP, zohlednil také výsluhový příspěvek, vyplacený žalobci v předmětném období. Rozhodnutím náměstkyně pro řízení sekce právní Ministerstva obrany bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno. Odvolací orgán konstatoval, že postupem podle § 118 ZVP je vyjádřena neschopnost poškozeného vojáka dosahovat pro následky služebního úrazu stejného výdělků jako před poškozením. Proto musí být výsluhový příspěvek zahrnut do celkového objemu příjmů po služebním úrazu.

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se žalobce bránil žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 12. 4. 2017. Ten žalobu zamítl rozsudkem ze dne 18. 7. 2019, čj. 6 Ad 11/2017-39, v němž jako žalovaného označil Ministerstvo obrany. Městský soud se ztotožnil s výkladem ustanovení § 118 ZVP tak, jak jej provedly oba správní orgány, kdy výše náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení pracovní neschopnosti se spolu s příjmem po služebním úrazu rovnala průměrnému služebnímu platu před vznikem škody. Skutečnost, že výsluhový příspěvek není výslovně zmíněn v ustanovení § 118 ZVP, byla podle městského soudu nevýznamná. Soud hodnotil, že výsluhový příspěvek je plnění (plat), které poskytuje Česká republika, z důvodů spočívajících v současném nebo minulém služebním zařazení. V této souvislosti odkázal na § 66 ZVP, které za plat považuje „peněžitá plnění poskytovaná vojákovi Českou republikou ve výši a za podmínek stanovených touto hlavou.“ Logika věci pak podle městského soudu spočívá v tom, že vojákovi náleží plnění (plat) tak, jako by se onen služební úraz nestal. Skutečnost, že do tohoto platu je započítán výsluhový příspěvek, který má právní předpoklad ve služebním poměru vojáka z povolání, pak neodporuje znění a smyslu tohoto zákona. Protože výsluhový příspěvek je třeba považovat za příjem vojáka z povolání (žalobce), je třeba jej zohlednit při výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení výkonu služby ve smyslu § 118 ZVP.

Městský soud dále odmítl odkazy žalobce na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, jako nepřipadné, neboť služební poměr vojáka z povolání je poměr veřejnoprávní, zatímco zákoník práce upravuje pracovněprávní vztah, jenž má soukromoprávní povahu. S tím pak souvisí zejména skutečnost, že ZVP upravuje specifické instituty, jako právě např. výsluhový příspěvek, které obecná právní úprava zákoníku práce vůbec nezná, a proto není v dané věci plně aplikovatelná. Odmítnut byl také odkaz žalobce na rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 9. 2009, sp. zn. 20 Cdo 2294/2007, neboť to vykládalo ustanovení § 299 o. s. ř., jež jednak upravuje srážky z jiných příjmů při výkonu rozhodnutí a jednak současně platné znění tohoto ustanovení argumentací žalobce již nijak nepodporuje. V souvislosti s dalším odkazem žalobce na náleze Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96, č. 126/1997 Sb., městský soud hodnotil, že náleze pouze vylučuje charakteristiku výsluhového příjmu jako odměny za práci, když jde o určitý druh příjmu, což ovšem podporuje právě závěry městského soudu v této věci. Jako použitelné byly naopak označeny rozsudky Okresního soudu v Táboře ze dne 18. 12. 1998, čj. 11 C 257/96-36, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 7. 1999, čj. 15 Co 149/99-52, na které se odvolávaly oba správní orgány, neboť stejně jako tyto dva soudy i městský soud dospěl k obdobnému závěru, že výsluhový příspěvek a invalidní důchod fungují v analogickém režimu a je třeba jej zohlednit při výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení výkonu služby ve smyslu § 118 ZVP.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítal nesprávné posouzení právní otázky spočívající v tom, že pro stanovení výše náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání invalidity podle § 118 ZVP byl k příjmu stěžovatele připočten výsluhový příspěvek, ačkoli pro takový postup není opora v právním předpise a analogie je v tomto směru nepřipustná. Zákon totiž umožňuje pouze započtení případného invalidního důchodu, nikoli výsluhového příspěvku. Stěžovatel poukazoval na to, že řešení souběhu poskytovaných dávek je obsaženo jen v § 134 a násl. ZVP, který upravuje postup při nároku na výsluhový příspěvek a nároku na invalidní či starobní důchod. S odkazem na výše citovaný náleze Ústavního soudu České republiky hodnotil, že pokud je výsluhový příspěvek chápán jako zvláštní kategorie peněžního příjmu odůvodněná do určité míry sociálními důvody, která není součástí služebního příjmu, tedy platu příslušníků ozbrojených sil, pak je v rozporu s ním názor soudu a obou správních orgánů, kteří považovali výsluhový příspěvek za součást příjmu či platu pro účely započítávání náhrady za ztrátu na služebním platu. Jako kompenzace sociálního charakteru nemůže být výsluhový příspěvek považován za příjem či plat.

Pokud by ke služebnímu úrazu stěžovatele nedošlo a jeho služební poměr by byl ukončen, byl by stěžovateli vyplácen výsluhový příspěvek v plné výši bez ohledu na to, jakého výdělku by následně dosahoval v jiném zaměstnání.

Stěžovatel poukázal na jiné rozhodnutí městského soudu ze dne 15. 5. 2019. Z tohoto rozhodnutí pak citoval tento závěr: „Soud se dále ztotožnil s námitkou žalobce, že do příjmů žalobce po skončení neschopnosti výkonu služby nemůže být započítán výsluhový příspěvek. Tento závěr plyne z logiky věci. Ust. § 118 odst. 1 zákona (roz. ZVP) má totiž za úkol dorovnat příjmy žalobce tak, aby nebyly kvůli služebnímu úrazu nižší, než kdyby k úrazu nedošlo. Zde soud zcela souhlasí se žalobcem, že pokud by k úrazu nedošlo, žalobce by po odchodu od vojska mohl mít příjmy ze zaměstnaneckého poměru a ještě by měl výsluhový příspěvek jako kterýkoliv jiný vysloužilý voják. Pokud je výsluhový příspěvek do příjmu započítán a dorovnáván pouze zbytek, žalovaný de facto žalobci tento výsluhový příspěvek odjímá a ponechává mu pouze dorovnaný plat. To nemění nic na věci, že tento výsluhový příspěvek bude počítán do příjmu například při výpočtu výživného na děti. Rozhodnutí je z tohoto důvodu nezákonné.“ S tímto hodnocením se stěžovatel ztotožnil a v této souvislosti poukázal na roli Nejvyššího správního soudu České republiky sjednocovat rozpornou judikaturu pro právní praxi.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve sdělil, že s účinností od 1. 1. 2019 došlo v důsledku organizačních změn ke změně odvolacího orgánu, který rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že jím je nově ministr obrany. Ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal žalovaný na předchozí rozhodovací praxi, založenou výše zmíněným rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích čj. 15 Co 149/99-52. Jím krajský soud rozhodoval o obdobném nároku podle právní úpravy obsažené v tehdejší zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.), který stanovil, že náhradu za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti tvoří rozdíl mezi průměrným výdělkem před vznikem škody a výdělkem po pracovním úrazu (s připočtením případného invalidního důchodu poskytovaného z téhož důvodu). Z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích žalovaný citoval hodnocení, že pokud zákon užívá termín výdělek, nelze jím rozumět pouze mzdu vyplacenou z pracovního poměru, popř. zisk z podnikatelské činnosti, ale jde i o jiné pravidelné příjmy, jež se podílejí na životní úrovni poškozeného, a je tedy na místě závěr, že do výdělku dosahovaného po poškození zdraví patří i výplata výsluhového příspěvku s ohledem na jeho charakter. Výsluhový příspěvek je specifická renta vyplácená vojákům z povolání po odchodu z činné služby za předpokladu, že se voják nerozhodl pobírat místo ní některý z důchodů (starobní, invalidní). Z toho je tedy zřejmé, že předmětné důchody a výsluhový příspěvek fungují v analogickém režimu a je-li tedy při výpočtu náhrady zohledňován invalidní důchod, je nutno zohledňovat i výsluhový příspěvek. Žalovaný se zcela ztotožnil s výkladem § 118 ZVP tak, jak jej provedl městský soud.

Dále žalovaný uvedl, že při odškodňování ztráty na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby, kdy poškozený pobírá výsluhový příspěvek a zároveň invalidní důchod, se odečítá výsluhový příspěvek, jen pokud je vyšší než invalidní důchod, a to ve výši rozdílu výsluhového příspěvku a invalidního důchodu. To, že je výsluhový příspěvek hodnocen jako příjem, podporoval žalovaný argumentací, že jeho příjemce nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti s odkazem na § 39 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. a tím, že příspěvek se zohledňuje jako příjem i pro účely stanovení výživného. Pokud by nebyl příspěvek naopak zohledněn při vyčíslení předmětné náhrady, došlo by k jeho dvojnásobnému vyplacení ze státního rozpočtu – jednou při výplatě náhrady a podruhé při výplatě samotné dávky příspěvku.

Ohledně odkazu na rozsudek městského soudu ze dne 15. 5. 2019 v jiné věci žalovaný sdělil, že s jeho závěry nesouhlasí, a proto jej napadl kasační stížností. Městský soud se totiž podle žalovaného v této jiné věci nevypořádal se závěry výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích a nevypořádal se ani s argumentací žalovaného o tom, že výsluhový příspěvek má povahu příjmu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[16] V daném případě je zřejmé, že předmětem kasační stížnosti je pouze právní posouzení sporné otázky, zda lze při určení výše náhrady za ztrátu na služebním platu bývalého vojáka z povolání zohlednit to, že oprávněný (poškozený) pobírá výsluhový příspěvek podle § 132 a násl. ZVP. Sporné tedy nebylo další právní hodnocení

skutkových okolností nároku, ani tyto okolnosti samotné, neboť správnost zjištění v tomto směru stěžovatel ani nenapadal. Nejvyšší správní soud tedy vycházel z toho, že služební poměr vojáka z povolání stěžovatele skončil dne 31. 5. 2014 v důsledku služebního úrazu (ve smyslu § 115 odst. 1 ZVP) stěžovatele, k němuž došlo dne 22. 1. 2008 a z toho, že stěžovatel je příjemcem výsluhového příspěvku, vypláceného podle § 132 a násl. ZVP.

#### ***IV.a) Charakter náhrady za ztrátu na (služebním) platu***

[17] Pro nalezení odpovědi na předestřeno otázkou je nutné se zabývat charakterem práva na žádanou náhradu. Základ právní úpravy náhrady za ztrátu na (služebním) platu je zakotven v § 118 ZVP, v části sedmé tohoto zákona s názvem *NÁHRADA ŠKODY*. Jde tedy o odškodňovací právo, které – byť má svůj základ ve veřejnoprávním předpisu – vychází z obdobného, tradičně civilního (občanskoprávního) práva na náhradu za ztrátu na výdělku. Nalezení stejného východiska právní úpravy vyplývá také z důvodové zprávy k § 118 ZVP (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o vojácích z povolání, tisk č. 139, Poslanecká sněmovna, III. volební období 1998 - 2002, Zvláštní část, digitální repozitář, www.psp.cz), která doprovázela přijetí tohoto zákona. To, že právo (nárok) stěžovatele nyní hodnotíme jako veřejnoprávní, vyplývá pouze z charakteristiky služebního poměru vojáka z povolání, která „*postihuje zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění vojáka do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu*“ (usnesení zvláštního senátu čj. Konf 51/2004-4, č. 615/2005 Sb. NSS). Toto organizační hledisko přitom nijak neovlivňuje výše uvedenou souvislost s obdobnou občanskoprávní náhradou za ztrátu na výdělku. Obsah práva samotného se tedy bude řídit stejnými zásadami, pokud samozřejmě příslušná zvláštní hmotněprávní úprava nestanoví výjimky. Lze proto také využít předchozí judikaturu soudů, vydanou v občanském soudním řízení, která se týkala nároků na obdobnou náhradu podle zákoníku práce, pokud není překonána odlišnostmi vyvolanými veřejnoprávním charakterem odpovědnostního vztahu. Takto ostatně postupoval Nejvyšší správní soud i v minulosti (z mnoha viz např. odůvodnění rozsudků čj. 4 Ads 72/2011-81, nebo 1 As 346/2018-33).

[18] Nelze tedy souhlasit s kategorickým odmítnutím srovnávacích odkazů stěžovatele na zákoník práce, jak učinil městský soud. Ostatně argumentace městského soudu je v tomto směru přinejmenším rozporná, jestliže současně pro výklad § 118 ZVP naopak připouští použitelnost závěrů, vyjádřených ve výše zmíněných rozsudcích Okresního soudu v Táboře a Krajského soudu v Českých Budějovicích, které ze zákoníku práce přímo vycházejí, přestože ani ten v době rozhodování neupravoval výsluhový příspěvek jako specifický institut.

#### ***IV.b) Rozhodná právní úprava***

[19] Při vědomí tohoto základního východiska je s ohledem na jiný časový okamžik vzniku významných skutečností (vznik služebního úrazu, skončení neschopnosti výkonu služby, skončení služebního poměru a podání žádosti o náhradu) předně nezbytné ujasnit znění právní úpravy rozhodné pro posouzení věci. Náhrada za ztrátu na (služebním) platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání plné invalidity nebo částečné invalidity podle § 118 ZVP je samostatným dílčím nárokem na náhradu škody při služebních úrazech (srov. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 2. 12. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5633/2015, nebo ze dne 7. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 3039/2015, vycházející z rozsudku ze dne 18. 10. 1974, sp. zn. 5 Cz 32/74). Tento nárok přitom nelze rozložit na několik částí, pokud nenastanou nové skutečnosti. Poškozený má však právo dispozitivní volnosti uplatnit nejprve část svého nároku – vyplývajícího z odpovědnostního vztahu – a potom jeho zbytek (viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 1992, sp. zn. 6 Cdo 40/92, ze dne 28. 4. 1969, sp. zn. 7 Cz 35/69, nebo ze dne 27. 1. 1975, sp. zn. Cpj 37/74, anebo nověji ze dne 26. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3107/2007).

[20] Ze správního spisu je zřejmé, že žádostí ze dne 5. 6. 2014, která byla správnímu orgánu I. stupně doručena (resp. dostala se zjevně do sféry jeho dispozice) dne 9. 6. 2014, se stěžovatel domáhal náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby. Ke skončení této neschopnosti zřejmě (dle vyrozumění správního orgánu I. stupně ze dne 30. 7. 2014 na č. l. 2/2 správního spisu) došlo dne 23. 3. 2013. Následující den, tedy 24. 3. 2013 došlo k odškodňované ztrátě na platu a tento den proto vzniklo právo na požadovanou náhradu. Pro posouzení základu nároku je tak ve smyslu § 164 odst. 7 ZVP rozhodná právní úprava, účinná dne 24. 3. 2013. Změny významné pro výši nároku se pak podle zásady nepravé retroaktivity řídí aktuálně účinnou právní úpravou (viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 6. 2017, sp. zn. 21 Cdo 3009/2016), protože zákon jiný postup nestanovil. Přes dávkový charakter náhrady správní orgán I. stupně bez

blížejšího vysvětlení o uvedené žádosti stěžovatele rozhodoval jen zpětně a po částech, a to nejprve rozhodnutím ze dne 9. 12. 2014 ve spojení s rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 11. 2. 2015 za období od 1. 6. do 31. 8. 2014; poté rozhodnutím ze dne 27. 4. 2015 za období od 1. 9. 2014 do 31. 1. 2015; rozhodnutím ze dne 17. 9. 2015 za období od 1. 2. do 31. 8. 2015; rozhodnutím ze dne 2. 12. 2015 za období od 1. 9. do 31. 10. 2015 a nakonec výše zmíněným rozhodnutím ze dne 16. 11. 2016 (rok vydání rozhodnutí ovšem v jeho písemném vyhotovení chybí), které jediné je předmětem kasačního přezkumu, za období od 1. 11. 2015 do 30. 4. 2016. Pro stanovení výše přiznávané náhrady je tedy v této věci významná úprava, obsažená v § 118 odst. 1 ZVP ve znění účinném do 30. 9. 2018.

[21] Podle § 118 odst. 1 ZVP, ve znění účinném do 30. 6. 2015, platilo, že: „*Náhrada za ztrátu na platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání invalidity se poskytne vojákovi v takové výši, aby spolu s jeho příjmem po služebním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání, s připočtením případného invalidního důchodu, který se poskytuje z téhož důvodu, se rovnala jeho průměrnému platu před vznikem škody, nejvýše však ve výši dvacetinásobku minimální mzdy. Jestliže voják neměl před vznikem škody plat, považuje se za plat průměrný plat, kterého dosahují vojáci ve srovnatelném služebním zařazení.*“

[22] Po porovnání tohoto znění se současnou úpravou, resp. s úpravou účinnou do 30. 9. 2018, je zřejmé, že jediná odlišnost spočívá v tom, že plat je nyní specifikován jako služební. Tato, jistě nevýznamná odlišnost byla způsobena novelou, provedenou zákonem č. 332/2014 Sb., která právě úpravu služebního platu nově vtělila do ZVP. Protože si správní orgány zjevně neujasnily, podle jaké právní úpravy je třeba posoudit základ nároku stěžovatele, projevila se uvedená změna ve formální nepřesnosti při označení nároku stěžovatele v jejich rozhodnutích. Ve skutečnosti rozhodovaly v základu o náhradě za ztrátu na platu, nikoli na služebním platu, protože stěžovatel pobíral plat, nikoli služební plat.

[23] V souvislosti s tím Nejvyšší správní soud pro úplnost dále hodnotí, že nárok stěžovatele vychází z ustanovení § 118 odst. 1 ZVP i přesto, že toto ustanovení hovoří jen o náhradě příslušející vojákovi, nikoli občanovi, a přestože v době podání žádosti stěžovatel již vojákem z povolání nebyl (v této souvislosti viz závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 350/98). Závěr o použití § 118 odst. 1 ZVP vychází z toho, že příslušné právo žalobce vzniklo v době, kdy ještě byl vojákem z povolání. Doba podání žádosti na náhradu tedy nemůže být v tomto směru významná, neboť jde stále o náhradu škody z titulu odpovědnosti státu podle hlavy II části sedmé ZVP. Z ustanovení § 152 ZVP nelze vycházet, protože to řeší jen postup pro přiznání práva (nároku), zatímco zde jde o zjištění hmotného práva.

#### **IV.c) Význam výsluhového příspěvku pro uplatněný nárok**

[24] Z odůvodnění rozsudku městského soudu a z vyjádření žalovaného je zřejmé, že k připočtení výsluhového příspěvku k příjmu stěžovatele po vzniku škody došlo v podstatě ze dvou důvodů. Prvním z nich byla hodnocená analogie režimu fungování výsluhového příspěvku a invalidního důchodu. Pokud tedy § 118 odst. 1 ZVP výslovně stanoví připočtení invalidního důchodu, je v souladu s touto argumentací nutné připočítat i výsluhový příspěvek. Druhým důvodem bylo to, že předmětné ustanovení zohledňovalo obecně příjem poškozeného, do něž lze výsluhový příspěvek zařadit.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval významem pojmu příjem po služebním úrazu. Přitom vycházel z již vysvětlené souvislosti s úpravou obdobného odškodňovacího práva v jiných předpisech. Přímé srovnání příslušných právních úprav se týká nejen jejich současného znění, ale také podoby, účinné v den vzniku práva stěžovatele, tedy 24. 3. 2013.

[26] Pro služební poměr příslušníků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace platí úprava obsažená v § 103 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v tomto znění: „*Náhrada za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě se příslušníkovi poskytuje ve výši, která se spolu se služebním příjmem nebo jiným výdělkem po služebním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání, popřípadě invalidním důchodem poskytovaným z téhož důvodu nebo podporou v nezaměstnanosti anebo podporou při rekvalifikaci rovná průměrnému služebnímu příjmu před vznikem škody. Za dosahovaný výdělek se považuje výdělek alespoň ve výši*

*minimální mzdy stanovené zvláštním právním předpisem z minimální mzdy se vychází též v případech, že skončila výplata podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci z důvodů uplynutí doby, po kterou se podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci poskytuje.*

[27] Pro služební poměr státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve státních úřadech platí úprava obsažená v § 124 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle níž „*odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci se řídí zákoníkem práce*“.

[28] Pro pracovněprávní vztah platí úprava obsažená v § 271b odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v tomto znění: „*Náhrada za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity přísluší zaměstnanci ve výši rozdílu mezi průměrným výdělkem před vznikem škody a výdělkem dosahovaným po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání s připočtením případného invalidního důchodu pobíraného z téhož důvodu. Ke snížení invalidního důchodu pro souběh s jiným důchodem podle právních předpisů o důchodovém pojištění, ani k výdělkem zaměstnance, kterého dosáhl zvýšeným pracovním úsilím, se nepřiblíží.*“

[29] Soukromé právo řeší předmětnou náhradu s účinností od 1. 1. 2014 v § 2963 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, takto: „*Po skončení pracovní neschopnosti, případně při invaliditě, nabrání škůdce poškozenému jeho ztrátu peněžitým důchodem, který se stanoví vzhledem k rozdílu mezi výdělkem, jakého poškozený dosahoval před vznikem újmy, a výdělkem dosahovaným po skončení pracovní neschopnosti s přičtením případného invalidního důchodu podle jiného právního předpisu. Dojde-li ublížením na zdraví k dlouhodobému zvýšení potřeb poškozeného, stanoví se výše peněžitého důchodu i vzhledem k těmto potřebám.*“

[30] Do 31. 12. 2013 byla účinná úprava obsažená v § 447 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v tomto znění: „*Náhrada za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti nebo při invaliditě činí rozdíl mezi průměrným výdělkem před poškozením a výdělkem dosahovaným po poškození s připočtením případného důchodu.*“

[31] Z výše uvedeného srovnání je zřejmé, že jediné úprava předmětné náhrady ve vztahu k vojákům z povolání (viz legislativní zkratka v § 2 odst. 1 ZVP), zakotvená v § 118 ZVP, hovoří v souvislosti se situací oprávněného (poškozeného) v době po vzniku škody o jeho *příjmech*, zatímco ostatní úpravy o *výdělkem*. Lze souhlasit s městským soudem v tom, že pokud vycházel jen z jazykového významu slova *příjem*, je k němu bezesporu nutné přiřadit i výsluhový příspěvek. Jde totiž o širší množinu, zahrnující také *výdělek*, jako odměnu za práci či za nějakou jinou činnost. Poživatel výsluhového příspěvku jistě není povinen pro jeho plátce cokoli dělat a příspěvek proto výdělkem není (viz také hodnocení charakteru výsluhového příspěvku ve výše zmíněném nálezu Ústavního soudu č. 126/1997 Sb., v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, čj. 3 Ads 121/2009-116, nebo v usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. 21 Cdo 914/2002). Z tohoto pohledu pak příspěvek nemůže být ani platem, či dnes služebním platem. Složky služebního platu jsou totiž taxativně vyjmenovány v § 67 ZVP a výsluhový příspěvek mezi ně nepatří. Ze samotného textu zákona, z důvodové zprávy k němu, ani z podstaty věci ovšem neplyne žádný rozumný důvod k tomu, aby jen u (i bývalých) vojáků z povolání docházelo k odškodňování jinak, než u ostatních občanů, či zaměstnanců, nebo dokonce u příslušníků jiných bezpečnostních sborů či státních úředníků. Proto je nutné nárok stěžovatele posuzovat právě v souvislosti s celým právním řádem, nikoli jen podle významu jednotlivých slov v textu zákona. Je tedy zřejmé, že pojem *příjem*, obsažený v § 118 odst. 1 ZVP, je třeba vykládat v jeho významu újeji, jen jako příjem z výdělečné činnosti. Opačný přístup by ad absurdum znamenal, že do příjmu poškozeného by v této souvislosti bylo nezbytné zahrnovat veškeré jeho majetkové přínosy. Těmi kupříkladu mohou být nájemné, či pachtovné, výživné, odškodné atd. Takový výklad by ovšem byl zjevně neudržetelný. Z tohoto pohledu je pak samozřejmě také nevýznamná obrana žalovaného spočívající v tom, že výsluhový příspěvek je naopak u jeho příjemce zohledňován při posuzování rozsahu vyživovací povinnosti, nebo při hmotném zabezpečení uchazeče o zaměstnání.

[32] Nesprávný je také závěr, že pokud je podle zákona zohledňován při výpočtu náhrady invalidní důchod, je nutné stejně přistoupit také k výsluhovému příspěvku, protože fungují v analogickém režimu. Analogie byla zřejmě spatřována v tom, že je vyloučeno současné pobírání výsluhového příspěvku s invalidním či starobním důchodem. Nehledě k tomu, že za jistých podmínek je možné překrývání příspěvku s nároky z veřejného sociálního pojištění (viz § 134 ZVP) a přestože podle § 137 ZVP dochází ke zvyšování (valorizaci) příspěvku v závislosti

na zvyšování důchodů podle zvláštních předpisů, je nutné si uvědomit, že výsluhový příspěvek není náhradou za ztrátu příjmu jako důchod, a proto na něj nelze pohlížet stejně. Starobní a invalidní důchody jsou vypláceny z důchodového pojištění pro případ stáří či invalidity (§ 1 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění). Jsou tedy náhradou za to, že pojištěný nemůže v důsledku těchto okolností dosahovat stejného příjmu jako v době, kdy u něj ještě nenastaly. Výsluhový příspěvek naopak důchodovou dávkou není (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2018, čj. 8 As 251/2018-45) a není ani náhradou za příjem. Pouze kompenzuje příjemci ztížené podmínky, jimž byl v době předchozí služby vystaven bez ohledu na jeho zachovalé pracovní schopnosti a bez ohledu na to, jakého dalšího příjmu vedle něj dosahuje. V této souvislosti je nutné také poukázat na to, že podle § 118 odst. 1 ZVP je možné připočítat k příjmu (výdělku) pouze ten invalidní důchod, který je poskytován právě jen z důvodu služebního úrazu nebo nemoci z povolání. Vztah výsluhového příspěvku k těmto okolnostem jistě nelze dovodit.

#### *IV.d) Význam odškodnění pro postavení poškozeného*

[33] Jiný pohled na věc nemůže nakonec přinést ani výše zmíněná zobecňující úvaha, že by poškozený měl díky přiznané náhradě dosahovat stejného výdělku, jako před poškozením. Na první pohled by se skutečně mohlo jevit, že pokud příjmová situace stěžovatele odpovídá té, kdy jako voják z povolání pobíral (služební) plat, pak by díky další výplatě výsluhového příspěvku přijímal na úkor státního rozpočtu vyšší plnění. V této souvislosti je však třeba připomenout, že pokud by nebyla pracovní způsobilost žalobce následkem služebního úrazu snížena (omezena), využil by nebo byl by schopen ji využít v předchozím rozsahu (roz. před úrazem) k dosažení výdělku u jiného zaměstnavatele (viz závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1185/2002). Nelze přitom automaticky předpokládat, že by bývalý voják z povolání po skončení služebního poměru vždy dosahoval nižšího výdělku, než byl jeho služební plat, kdyby k jeho úrazu nedošlo. Byť tedy poškozený v důsledku služebního úrazu o možnosti vyššího výdělku zpravidla nemůže uvažovat, je při srovnání se situací bývalého vojáka, který poškození neutrpěl, zřejmé, že ten k případně stejnému, či vyššímu výdělku dostane plnění také z výsluhového příspěvku. Není tedy žádný důvod k tomu, aby i poškozený neobdržel výsluhový příspěvek k plnění, odpovídající jeho příjmu před úrazem. Nárok na výsluhový příspěvek vzniká bez ohledu na vznik služebního úrazu, bez ohledu na příčinu skončení služebního poměru na žádost a bez ohledu na výši následného výdělku či jeho náhrady (jen s výslovnou modifikací souběhu s důchody podle § 134 ZVP) po splnění podmínek stanovených v § 132 a násl. ZVP. Náhrada za ztrátu na výdělku (příjmu) přitom odškodňuje právě ztrátu pracovní schopnosti poškozeného, když vyjadřuje jeho nezpůsobilost dosahovat pro následky služebního (pracovního) úrazu stejného výdělku (nikoli jakéhokoli příjmu) jako před poškozením. Její souběh s příjmy nepocházejícími z práce (výdělečné činnosti) není významný. Jak ztrátu na příjmu (výdělku), tak výsluhový příspěvek je tedy nezbytné ze státního rozpočtu poskytovat současně. Náhradu proto, že služební úraz byl poškozenému způsoben při výkonu služby pro stát a stát je tak jejím poskytnutí odpovědný. Výsluhový příspěvek proto, že se k jeho placení stát zavázal zákonem, aby tím kompenzoval předchozí obecně náročnější službu, která mu byla poskytnuta jakýmkoli (nejen poškozeným) vojákem.

[34] Vzhledem k tomuto právnímu hodnocení se Nejvyšší správní soud neztotožnil se závěry, které žalovaný citoval z rozsudků Krajského soudu v Českých Budějovicích a Okresního soudu v Táboře. Nejde tedy o jejich obecnou nepoužitelnost, ale o to, že nejsou správné v nich vyjádřené závěry, týkající se projednávané věci.

(...)