

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2026 / XXIV. ROČNÍK / 31. 1. 2026

OBSAH

4716	Hospodářská soutěž: člen sdružení soutěžitelů s vlastní právní subjektivitou; účastenství v řízení o protisoutěžním přestupku vedeném proti sdružení soutěžitelů; ochrana práv ručitele	3
4717	Rozšířený senát: pobyt cizinců; přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života v procesních rozhodnutích.....	10
4718	Řízení před soudem: zvláštní příslušnost Krajského soudu v Ostravě k projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti	19
4719	Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení; společně hospodařící domácnost.....	22
4720	Rozšířený senát: doručování podle daňového řádu; materiální doručení; zneužití práva.....	28
4721	Stavební řízení: platnost stavební uzávěry, přechodná ustanovení stavebního zákona.....	39
4722	Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; zřízení vyhrazeného parkování	43

Hospodářská soutěž: člen sdružení soutěžitelů s vlastní právní subjektivitou; účastenství v řízení o protisoutěžním přestupku vedeném proti sdružení soutěžitelů; ochrana práv ručitele

k § 22a odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění účinném do 28. 7. 2023¹⁾ (v textu jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“)

k § 171 odst. 1 daňového řádu

I. Člen sdružení soutěžitelů s vlastní právní subjektivitou ručící podle § 22a odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 28. 7. 2023, za pokutu uloženou sdružení soutěžitelů není účastníkem řízení o protisoutěžním přestupku vedeném proti takovému sdružení soutěžitelů.

II. Ochrany svých práv se může ručitel (člen sdružení soutěžitelů ručící podle § 22a odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 28. 7. 2023) domáhat v inkasním řízení prostřednictvím odvolání proti ručitelské výzvě podle § 171 odst. 1 daňového řádu, v němž může uplatnit námitky proti existenci ručitelského závazku i jeho rozsahu. Rozhodnutí o odvolání proti inkasní výzvě lze napadnout žalobou.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2025, čj. 30 Af 3/2023-129)

Prejudikatura: č. 379/2004 Sb. NSS, č. 534/2005 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1770/2009 Sb. NSS a č. 3306/2015 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, *Van Gend & Loos* (C-26/62), ze dne 15. 7. 1964, *Costa proti E.N.E.L.* (C-6/64), ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn* (C-41/74), ze dne 5. 4. 1979, *Ratti* (C-148/78) a ze dne 19. 11. 1991, *Franco v. a další* (C-6/90 a C-9/90), rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další* (C-397/01 až C-403/1).

Věc: Skřivánek s.r.o. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o účastenství v řízení o přestupku, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

Spornou otázkou v této věci bylo, zda člen sdružení soutěžitelů, jež se dopustilo porušení zákazu uzavření dohod narušujících hospodářskou soutěž, je účastníkem přestupkového řízení vedeného žalovaným proti takovému sdružení, a to v situaci, kdy členovi sdružení vzniká ze zákona povinnost ručení za pokutu uloženou sdružení soutěžitelů za takový přestupek.

Žalobce je členem spolku Asociace jazykových škol, z. s. (dále jen „AJŠ“), kterou žalovaný shledal vinnou tím, že se dopustila přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Přestupkové jednání spočívalo v tom, že AJŠ v období od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020 stanovila minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňovala a uplatňovala vůči svým členům, tedy vydala zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž na relevantním trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání, čímž porušila zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Za to žalovaný uložil AJŠ pokutu ve výši 9 120 000 Kč, později sníženou na 5 200 000 Kč.

Žalobci jako členovi AJŠ vznikla uložením pokuty *ex lege* povinnost ručení za její zaplacení, a to do výše 10 % z jeho čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období (§ 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

¹⁾ S účinností od 29. 7. 2023 byl zákonem č. 226/2023 Sb. obsah odstavce 3 upraven a přesunut do odstavce 5 téhož ustanovení.

Žalobce podal rozklad proti rozhodnutí ze dne 6. 6. 2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalovaný rozhodl o přestupku AJŠ.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 21. 11. 2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalobcem podaný rozklad jako nepřípustný podle § 92 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu. Dospěl totiž k závěru, že účastníkem řízení o přestupku byla pouze AJŠ. Žalobce ani jako člen sdružení nebyl účastníkem řízení, a proto nebyl oprávněn podat rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Namítal, že žalovaný a jeho předseda nesprávně posoudili otázku jeho účastenství v řízení o přestupku. V kartelových věcech jsou účastníky řízení všichni soutěžitelé/účastníci dohody, tedy i členové sdružení. V řízení o přestupku bylo rozhodnuto i o právech a povinnostech žalobce jakožto ručitele za uloženou pokutu. Již z toho důvodu, že byla dotčena jeho majetková práva, s ním mělo být jednáno jako s účastníkem řízení. Členové AJŠ nebyli ani vyrozuměni o tom, že se vede řízení, jehož výsledkem je uložena pokuta, za kterou jsou povinni ze zákona ručit. Takový postup je v rozporu s právem na spravedlivý proces a zákazem diskriminace. Dále žalobce poukázal na skutečnost, že ručitel je typickým vedlejším účastníkem ve sporných řízeních podle občanského soudního řádu. Žalobce byl přesvědčen, že v řízení před žalovaným bylo rozhodnuto i o jeho právech a povinnostech, a proto byl zjevně opomenutým účastníkem.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že předmětem řízení o přestupku bylo jednání AJŠ jakožto sdružení soutěžitelů, nikoliv jejich členů. Účastníkem řízení proto bylo pouze sdružení soutěžitelů, což předpokládá i § 3 odst. 1 zákona o hospodářské soutěži. Účastenství v řízení o přestupku je nutné vnímat úzce. Vzniká pouze v případech, kdy se rozhoduje o právech a povinnostech subjektů plynoucích ze zákona, nikoliv plynoucích ze subjektivních zájmů třetí osoby. Účastníkem nemůže být osoba, která nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížena pozitivně vymezenou povinností, o kterých se v řízení rozhoduje. Žalobce je sice členem sdružení a ze zákona mu vyplývá povinnost ručení za zaplacení uložené pokuty, avšak o této povinnosti žalovaný pozitivně nerozhodoval. Pokud by účastníky byli všichni členové sdružení, odporovalo by to zásadám rychlosti a hospodárnosti správního řízení.

Nad rámec uvedeného měl žalovaný také za to, že žalobce dostatečně nedoložil svoji aktivní legitimaci k podání žaloby. Neprokával totiž, že se napadené rozhodnutí negativně projevilo v jeho právní sféře. Dále žalovaný upozornil na skutečnost, že výroky III a IV prvostupňového rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o uložení pokuty a o ručení členů AJŠ za její zaplacení, byly zrušeny rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 10. 11. 2022 a v tomto rozsahu byla věc vrácena žalovanému k novému projednání. Prvostupňové rozhodnutí tedy v tomto rozsahu nebylo konečné, a proto byla žaloba rovněž nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s.

Během ústního jednání konaného dne 8. 9. 2025 setrvali účastníci na svých stanoviscích. Žalobce zdůraznil, že účastníky řízení před žalovaným ve věcech kartelových dohod jsou i jednotliví soutěžitelé, jejichž jednání se v řízení posuzuje. Zakázaného jednání se totiž dopouštěli primárně členové sdružení. Žalobce též poukázal na skutečnost, že v novém rozhodnutí ze dne 16. 6. 2023, které bylo ve věci vydané po částečném zrušení prvostupňového rozhodnutí, byli vyjmenováni soutěžitelé, kteří ručí za zaplacení pokuty (vč. žalobce). Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že pokuta je ve výsledku uložena na základě souhrnu obrátů členů AJŠ. V očích žalovaného byl tak ve výsledku delikventem i žalobce. Žalobce přitom již v řízení před žalovaným argumentoval a dokládal, že se metodickým doporučením AJŠ neřídil a neaplikoval je. Žalovaný ho ovšem i přesto z ručení nevyloučil. K dotčení žalobcových práv došlo již vydáním výroku prvostupňového rozhodnutí o tom, že někteří členové AJŠ jsou vyňati z ručení. V inkasním řízení by žalobce jen stěží mohl před celním úřadem uplatnit námitku, že měl být z ručení vyňat s odkazem na směrnici ECN+. Celní úřad nemá k posouzení této otázky odbornost, na rozdíl od žalovaného.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a zopakoval stanovisko uvedené již v písemném vyjádření k žalobě. Měl za to, že žalobce nebyl napadeným rozhodnutím na svých právech nikterak zkrácen, neboť k postihu jeho práv by došlo až v případě, že by AJŠ nezaplátila pokutu. V daném případě ale pokuta byla uhrazena. Přímo sám žalobce z uložení pokuty uhradil dobrovolně částku 458.000 Kč. Z relevantní judikatury mj. i Ústavního soudu plyne, že ručitel není účastníkem nalézacího řízení, nýbrž až navazujícího inkasního řízení. Podle žalovaného nedoložil

žalobce, že naplnil podmínky pro vynětí z ručení. Na rozdíl od dvou členů, kteří byli z ručení vyňaty, žalobce nedoložil, že se od zakázaného jednání aktivně distancoval. Jak však již uvedl předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí, žalobce měl možnost prokázat splnění podmínek pro vynětí z ručení v rámci inkasního řízení.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Žalovaný zpochybňuje žalobcovu aktivní legitimaci k podání žaloby. Z § 65 odst. 1 s. ř. s. plyne, že k podání žaloby je aktivně legitimovaný každý, kdo tvrdí zkrácení svých veřejných subjektivních práv tím, že napadené správní rozhodnutí zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho práva nebo povinnosti jinak, než předepisuje zákon, nebo bylo vydáno v řízení, v němž byla porušena jeho procesní práva tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, a to nejen na právech hmotných, ale i na právech procesních (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS). Předpokladem věcné legitimace pak je, že žalobce je nositelem subjektivního hmotného práva, proti jehož porušení žalobou brojí (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 8/2004-61, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, a ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[14] Závěry judikatury k žalobní legitimaci shrnul Nejvyšší správní soud výstižně v rozsudku ze dne 9. 10. 2014, čj. 7 As 37/2014-28: „[Ž]alobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je tak založena tvrzením účastníka, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo rozhodnutím správního orgánu, nebo v důsledku porušení svých (procesních) práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Tvrzení o zkrácení na veřejném subjektivním hmotném právu však **nemusí být explicitní, ale postačí, pokud implicitně vyplývá z tvrzení obsažených v žalobě**. Jestliže tedy žalobce v žalobních bodech tvrdí porušení svých práv v řízení před správním orgánem, a zároveň není zjevné, že není nositelem subjektivního hmotného práva, na němž mohl být v důsledku vytýkaného porušení procesních práv zkrácen, pak nelze dovodit, že není aktivně legitimován k podání žaloby. Soud v takovém případě nemůže žalobu pro nedostatek aktivní legitimace odmítnout. **Otázkou aktivní procesní legitimace žalobce jako podmínku přípustnosti žaloby nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti žaloby**. Přípustná je ta žaloba, která obsahuje zákonem stanovená tvrzení, přičemž není nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti žaloby. To však již soud zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.“

[15] Z hlediska žalobcovy aktivní procesní legitimace (legitimace k podání žaloby) je klíčová povaha napadeného rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím předseda žalovaného zamítl podaný rozklad z důvodu, že dle jeho názoru není žalobce účastníkem správního řízení o protisoutěžním přestupku AJŠ. Žalobce přitom již v podaném rozkladu, stejně jako v žalobě, namítá, že účastníkem měl být. Prvostupňovým rozhodnutím byla dotčena i jeho majetková práva, neboť mu uložení pokuty AJŠ vznikla povinnost ručení za její zaplacení.

[16] V tomto kontextu je na první pohled zjevné, v čem konkrétně spatřuje žalobce nezákonné zkrácení svých práv. Žalobce se v prvé řadě domáhá uplatnění práv účastníka řízení, které mu dle jeho názoru náleží, a zprostředkovaně též ochrany svých majetkových práv, která byla dotčena vznikem ručení za pokutu uloženou AJŠ. Žalobce v rámci žaloby logickým a plausibilním způsobem vysvětlil, proč dle jeho názoru postupoval žalovaný nezákonně, a z žaloby implicitně vyplývá i to, která jeho procesní a hmotná práva měla být dotčena. Za daných okolností nemůže soud přisvědčit námitce žalovaného o nedostatku aktivní procesní legitimace žalobce. Otázka, zda skutečně došlo k nezákonnému zásahu, je předmětem posouzení důvodnosti žaloby, čili existence aktivní věcné legitimace. Touto otázkou se soud zabývá až v rámci meritorního projednání věci, nikoliv v rámci posouzení její přípustnosti. Nedostatek aktivní věcné legitimace, pokud není *a priori* zcela zjevný, není důvodem odmítnutí žaloby. V opačném případě by soud *ad absurdum* mohl jakoukoliv nedůvodnou žalobu odmítnout, aniž by věc meritorně projednal.

[17] Žalovaný dále namítá, že napadené rozhodnutí není konečným rozhodnutím ve věci, a žaloba je tudíž nepřípustná. Ani s tímto názorem soud nesouhlasí. Napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o nepřípustnosti žalobcem podaného rozhodnutí. Takové rozhodnutí netvoří jeden celek s prvostupňovým rozhodnutím, což se

projevuje například tím, že nemá žádný vliv na jeho právní účinky (zejména právní moc a vykonatelnost). O nepřijetí žalobcem podaného rozkladu bylo přitom rozhodnuto konečným a řádnými opravnými prostředky nezměnitelným způsobem. Není sice vyloučeno, jak uvádí žalovaný, aby žalobce napadl řádným opravným prostředkem (rozkladem) i nové rozhodnutí, které bude vydáno při novém projednání věci po zrušení výroků III a IV prvostupňového rozhodnutí. To však nemění nic na tom, že rozklad podaný v nyní projednávané věci byl zamítnut, přičemž napadené rozhodnutí již nelze změnit řádnými opravnými prostředky. Ostatně závěr žalovaného o tom, že žalobce není účastníkem řízení, jasně předznamenává i osud jakéhokoliv dalšího opravného prostředku (či procesního návrhu), který by žalobce v řízení před žalovaným v této věci v budoucnu snad podal.

[18] Soud tedy shledal, že žaloba není nepřijatelná a je meritorně projednatelná. (...)

[20] Klíčové pro posouzení věci je zodpovězení otázky, zda v řízení o přestupku završeném vydáním prvostupňového rozhodnutí bylo jednáno a rozhodováno o právech a povinnostech žalobce. Soud přitom vychází primárně z následujících právních ustanovení.

[21] Podle § 21a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže *jsou účastníky řízení ti, o jejichž právech a povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení jednáno a rozhodnuto.*

[22] Podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže platí, že *je-li pokuta podle odstavce 2 [mj. za přestupek podle § 22a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže] ukládána sdružení soutěžitelů, může být uložena až do výše 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených za poslední ukončené účetní období jeho členy. Každý člen sdružení ručí za zaplacení takto uložené pokuty do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období.*

[23] Při posouzení věci je třeba zohlednit též čl. 14 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2019/1 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu (dále jen „směrnice ECN+“). Podle tohoto ustanovení *členské státy zajistí, aby v případě, že příspěvky uvedené v odstavci 3 nejsou sdružení podniků ubrazeny v plné výši ve lhůtě stanovené vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, mohly vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž požadovat platbu pokuty přímo od všech podniků, jejichž zástupci byli členy rozhodovacích orgánů tohoto sdružení. Je-li to nezbytné k zajištění platby pokuty v plné výši, mohou vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž poté, co požádaly o platbu zmíněné podniky, požádat o platbu zbývající částky pokuty také jakéhokoli člena sdružení, který působil na trhu, na němž k porušení došlo. Platba podle tohoto odstavce se však nevyžaduje od těch podniků, které doloží, že rozhodnutí sdružení vedoucí k porušení neprovedly, a které před zahájením šetření případu buď o jeho existenci nevěděly, nebo se od něj aktivně distancovaly.*

[24] Citované ustanovení bylo transponované do českého právního řádu prostřednictvím novelizace provedené zákonem č. 226/2023 Sb., který dosavadní právní úpravu ručení člena sdružení obsaženou ve stávajícím § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže (ve shora citovaném znění) nahradil novým obdobným ustanovením obsaženým v odstavci 5. To zní takto: *Je-li pokuta podle odstavce 3 ukládána sdružení soutěžitelů, může být uložena až do výše 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených za poslední ukončené účetní období jeho členy. Není-li pokuta zaplacená v plné výši, každý člen sdružení, který byl zastoupen v rozhodovacím orgánu sdružení, ručí za zaplacení uložené pokuty do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období. Není-li přesto pokuta zaplacená v plné výši, ručí následně za zaplacení pokuty každý, kdo byl členem sdružení, do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období. Za pokutu neručí člen sdružení, který nebyl jeho členem v době páchaní přestupku nebo který prokáže, že rozhodnutí sdružení vedoucí k narušení hospodářské soutěže neprovedl, a před zahájením správního řízení o tomto rozhodnutí nevěděl nebo ho odmítl.*

[25] Podstatné je, že podle čl. 34 odst. 1 směrnice ECN+ uplynula lhůta pro transpozici citovaného ustanovení dne 4. 2. 2021, tj. před vydáním prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Do zákona o ochraně hospodářské soutěže byly ale požadavky unijního práva obsažené ve směrnici ECN+ promítnuty (transponovány) až zákonem č. 226/2023 Sb., který nabyl účinnosti dne 29. 7. 2023. Jak naznačil již žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí, ustanovení obsažené v čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+ působí s ohledem na opožděnou transpozici i v projednávané věci formou *nepřímého účinku* (povinnost eurokonformního výkladu). Podle soudu navíc nelze vyloučit ani to, aby se jej dotčená osoba dovolávala prostřednictvím tzv. přímého účinku směrnic (srov. rozsudky

Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, ze dne 15. 7. 1964, *Costa proti E.N.E.L.*, C-6/64, a rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/1; konkrétně k přímému účinku směrníc pak srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, C-41/74, a především rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, C-148/78 a také rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, *Franovich a další*, C-6/90 a C-9/90).

[26] V projednávané věci není sporu o tom, že předmětem přestupkového správního řízení bylo jednání AJŠ, vůči níž jako podezřelý bylo řízení o přestupku od počátku vedeno. Právě AJŠ byla nakonec prvostupňovým rozhodnutím shledána vinnou tím, že porušila zákaz uzavření dohody (rozhodnutí družení) narušující hospodářskou soutěž a dopustila se tím přestupku (výrok I), za který jí byla uložena sankce/pokuta (výrok III).

[27] Soud se ztotožňuje s výkladem žalovaného v tom, že v řízení o přestupku, kterým je i porušení zákazu plynoucího z § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, je účastníkem řízení pouze subjekt, který je podezřelý ze spáchání přestupku a proti němuž je řízení vedeno. Pouze o právech a povinnostech pachatele přestupku se totiž v řízení jedná a rozhoduje.

[28] To platí i v případě subjektů, jež zákon o ochraně hospodářské soutěže označuje jako sdružení soutěžitelů, a to za předpokladu, že mají vlastní právní subjektivitu. Pro taková sdružení je sice typické, že mají určitý členský substrát, tj. členskou základnu, která je odlišuje od právnických osob typu obchodní korporace. Nicméně i přes existenci členské základny jsou sdružení soutěžitelů majetkově a právně oddělená od svých členů. Mají vlastní způsobilost nabývat práva a povinnosti, disponují vlastním majetkem, mají způsobilost k právnímu jednání a s tím spojenou odpovědnost za následky protiprávních jednání. Není tedy důvodu, aby za protisoutěžní jednání (rozhodnutí), jehož původcem bylo samo sdružení soutěžitelů, nesli přímou odpovědnost jeho členové. A to tím spíše, že tato odpovědnost může mít nejen veřejnoprávní následky (ve formě uložení pokuty a zákazu obdobného jednání do budoucna), ale i následky soukromoprávní (zejména vznik povinnosti k náhradě škody).

[29] Právě na oddělení právní subjektivity a odpovědnosti sdružení soutěžitelů od jeho členů je vystavěna zákonem (i unijní úpravou) upravená odpovědnost za protisoutěžní jednání. Bylo by neúčelné zakládat přestupkovou odpovědnost sdružení soutěžitelů, které má vlastní právní subjektivitu, pokud by za totéž protiprávní jednání měli být odpovědní též samotní soutěžitelé. Předmětem řízení před žalovaným je proto přestupková odpovědnost za protisoutěžní jednání, kterou nese výlučně sdružení soutěžitelů. Z toho ovšem zároveň vyplývá, že se v řízení rozhoduje výlučně o právech a povinnostech sdružení soutěžitelů, nikoliv jeho členů (§ 21a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

[30] Uvedený názor ostatně potvrzuje i komentářová literatura: „*V řízeních podle hlavy II budou účastníky řízení ti soutěžitelé, ohledně kterých bude existovat podezření, že uzavřeli zakázanou dohodu narušující hospodářskou soutěž. [...] Soutěžitelé, kteří jsou podezřelí z uzavření zakázané dohody, se stávají ze zákona účastníky řízení již v okamžiku jeho zahájení. U dohody v užším smyslu a u jednání ve shodě budou účastníky zásadně ti soutěžitelé, jejichž jednání bude zkoumáno a které bude v případě prokázání takového protiprávního jednání popsáno ve výroku rozhodnutí. U rozhodnutí sdružení soutěžitelů budou účastníky řízení zásadně taková sdružení, o jejichž rozhodnutí bude řízení vedeno, která budou mít právní subjektivitu. Nebudou-li mít výjimečně právní subjektivitu, pak za předpokladu, že půjde skutečně o rozhodnutí sdružení, a nikoli například o zastřenou dohodu v užším smyslu uskutečněnou „na půdě sdružení“, bude zapotřebí odpovědnost podle konkrétních okolností dovozovat u osob, které jsou takto sdruženy a které se na rozhodnutí takového sdružení bez právní subjektivity podílely – a ty budou účastníky správního řízení.*“ (Raus, D., Oršulová, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

[31] Stručně řečeno, předmětem jednání a rozhodnutí žalovaného ve věcech zakázaných dohod narušujících soutěž podle § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou toliko práva a povinnosti osoby podezřelé ze spáchání protisoutěžního přestupku. Pouze taková osoba (osoby) je účastníkem řízení vedeného žalovaným. Žalobci nepříslušelo postavení účastníka řízení o protisoutěžním přestupku, neboť předmět řízení nebylo podezření ze spáchání přestupku žalobcem, nýbrž šlo výlučně o rozhodování o právech a povinnostech AJŠ stanovených zákonem o ochraně hospodářské soutěže.

[32] Soud má dále za to, že ručení členů sdružení za zaplacení uložené pokuty podle § 22a odst. 3 (nyní odst. 5) není předmětem jednání a rozhodování v řízení o protisoutěžním přestupku. Ručení vzniká *ex lege* až po uložení pokuty. Jeho účelem je zajistit efektivitu soutěžního dozoru vykonávaného žalovaným, a to zejména v těch případech, kdy sdružení, které spáchalo protisoutěžní přestupek, nevyvíjí vlastní hospodářskou činnost, a zpravidla tak ani nemá majetek a dostatečné finanční prostředky k zaplacení uložené sankce. Bez toho, aniž by byla finanční zátěž spojená s placením pokuty přenesena na členy sdružení soutěžitelů, by se tak jakýkoliv dozor a dohled nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže sdruženími soutěžitelů mohl stát jen bezzubým nástrojem, který by postrádal odstrašující účinek.

[33] Ručení členů sdružení za zaplacení pokuty představuje zajišťovací institut, jehož existence se projevuje až ve fázi placení pokuty, a to v okamžiku, kdy pokutu nelze vymoci po sdružení soutěžitelů, jemuž byla pokuta uložena. Tomu ostatně nasvědčuje i znění čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+, z něhož plyne, že povinnost člena sdružení soutěžitelů uhradit uloženou pokutu nastupuje sekundárně až v okamžiku, kdy selžou prioritní způsoby zaplacení a vymození uložené pokuty.

[34] Podstatné je, že existence zákonného ručení podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže nemá žádný vliv na rozhodnutí o protisoutěžním přestupku sdružení soutěžitelů a o uložení sankce za něj. A naopak rozhodnutí o protisoutěžním přestupku samo konstitutivně nezakládá existenci ručení za zaplacení pokuty, neboť to vzniká ručiteli při splnění zákonem stanovených podmínek *ex lege*, nikoliv rozhodnutím žalovaného. I zde lze odkázat na komentářovou literaturu, která uvádí, že „*je-li pokuta ukládána sdružení soutěžitelů, pak jednotliví členové sdružení se po jejím uložení stávají za její zaplacení ex lege ručители, avšak nikoli solidárními, nýbrž každý do výše 10 % čistého obratu, kterého dosáhl. Toto pravidlo platí obecně – bez ohledu na charakter sdružení a bez ohledu na to, jakým mechanismem byla konkrétní výše pokuty uložené sdružení vypočítána.*“ (Raus, D., Oršulová, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

[35] V této souvislosti je třeba odkázat na právní úpravu ručení obsaženou v § 171 a § 172 daňového řádu, která se použije i v případě vymáhání nyní uložené pokuty. Daňový řád také nepřiznává ručiteli postavení „účastníka řízení“, tj. daňového subjektu, již v „nalézací“ fázi řízení týkající se stanovení daně, nýbrž až ve fázi placení daně (§ 172 odst. 1 daňového řádu). Jelikož se úprava ručení podle daňového řádu vztahuje i na vymáhání pokut uložených žalovaným v řízeních podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, tedy i na projednávanou věc, tím spíše není důvod vykládat účastenství v řízení o protisoutěžním deliktu odlišně od „nalézací“ fáze daňového řízení.

[36] To však neznamená, že by žalobci bylo upřeno právo bránit se proti povinnosti uhradit uloženou pokutu z důvodu zákonného ručení. Zákonem uložená povinnost ručení za uloženou pokutu se podle daňového řádu aktivizuje až v okamžiku, kdy příslušný správce daně začne vymáhat její zaplacení ručitelkou výzvou podle § 171 odst. 1 daňového řádu. Proti této výzvě se ručitel může odvolat, přičemž podané odvolání má odkladný účinek (§ 171 odst. 4 daňového řádu). Rozsah přípustných námitek proti ručitelce výzvě není zákonem omezen (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 174/2004-68, č. 1770/2009 Sb. NSS).

[37] Právě v rámci odvolání proti ručitelce výzvě tedy může žalobce uplatnit jakékoliv námitky, jimiž by chtěl zpochybnit ručitelce závazek a jeho rozsah, tj. existenci dlužné pohledávky z uložené pokuty, vznik zákonného ručení za uloženou pokutu, jeho rozsah apod. Právě v této fázi může žalobce uplatnit i námitky, které se týkají nepřímého či přímého účinku čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+, respektive aplikace § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže (nebo odstavce 5 téhož ustanovení podle pozdějšího znění tohoto zákona; zde soud na okraj poznamenává, že není účelem tohoto soudního řízení spekulovat, jakého konkrétního ustanovení se má žalobce v této souvislosti dovolávat). Rozhodnutí o odvolání proti ručitelce výzvě je přezkoumatelné soudem (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 10 Afs 10/2015-46, č. 3306/2015 Sb. NSS).

[38] Žalobce tudíž v důsledku vyloučení účastenství v řízení o protisoutěžním přestupku AJŠ nebyl zkrácen na právu na projednání jeho věci před orgánem veřejné správy ani na právu domáhat se soudní ochrany svých (primárně majetkových) práv. Možnosti jeho obrany se však koncentrují až ve fázi vymáhání uložené pokuty, a není tedy třeba konstruovat jeho účast v řízení o protisoutěžním přestupku vedeném proti AJŠ mimo výslovný rámec úpravy účastenství podle § 21a zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[39] Soud proto dospěl k závěru, že žalovaný a jeho předseda postupovali správně, pokud nejednali se žalobcem jako s účastníkem řízení o protisoutěžním přestupku AJŠ podle § 3 zákona o hospodářské soutěži. Žalobce nebyl opomenutým účastníkem, neboť mu ani § 21a odst. 2 uvedeného zákona ani jiné ustanovení zákona nepřiznává účastensví v daném řízení. Rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí byl zamítnut jako nepřijatelný v souladu se zákonem. Žaloba proto není důvodná.

[40] Problematickou se může jevit pouze skutečnost, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí rozhodoval též o existenci ručení za zaplacení pokuty. Součástí prvostupňového rozhodnutí byl totiž výrok IV, kterým žalovaný rozhodl tak, že za zaplacení pokuty uložené AJŠ ručí „každý člen této asociace, jehož členství existovalo ke dni 16. 1. 2020, a to do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období“. A v navazující druhé větě výroku IV uvedl, že dva konkrétní členové AJŠ za úhradu „uložené pokuty neručí“, což odůvodnil odkazem na unijní úpravu obsaženou v čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+ (eurokonformní výklad) a skutečností, že se uvedení členové od protisoutěžní praxe distancovali a neuplatňovali ji.

[41] Soud musí konstatovat, že stanovisko žalovaného k výkladu účastensví žalobce v řízení o protisoutěžním přestupku je s ohledem na uvedený výrok prvostupňového rozhodnutí do určité míry schizofrenní. Žalovaný na jednu stranu tvrdí, že se v řízení o přestupku nejednalo a nerozhodovalo o právech a povinnostech žalobce za zaplacení uložené pokuty, a že se veškeré námitky ručitelů koncentrují až do fáze inkasního řízení. Na druhou stranu ale sám rozhodl výrokem IV o existenci tohoto zákonného ručení, a dokonce i o tom, že někteří členové mají být z povinnosti ručení vyjmuti.

[42] Soud si vysvětluje takto zvolený postup, o jehož správnosti má ovšem pochybnosti, tím, že pokud je mu známo, jde o první obdobný případ posouzení ručení člena sdružení soutěžitelů podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, respektive podle čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+. Postup žalovaného proto dosud nebyl usměrněn ustálenou právní praxí či judikaturou správních soudů. Svou roli zjevně hraje i skutečnost, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí nebyl do českého právního řádu transponovaný čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+. Žalovaný se prostřednictvím výroku IV pokusil uvést pomocí eurokonformního výkladu toto ustanovení v život, aby dotčení členové sdružení vyňatí z povinnosti ručení nepřišli k újmě. Dle názoru soudu, který je vyjádřen shora, je však podle zákona rozhodování o existenci či neexistenci ručení a jeho rozsahu koncentrováno až do fáze placení uložené pokuty, a proto považuje postup zvolený žalovaným za nesprávný. Výrok IV prvostupňového rozhodnutí má proto soud minimálně za nadbytečný.

[43] Podstatné ale je, že ve výsledku nebyl žalobce existencí výroku IV prvostupňového rozhodnutí nikterak dotčen na svých právech a povinnostech. Povinnost ručení mu vznikla *ex lege*, přičemž předmětný výrok IV prvostupňového rozhodnutí byl navíc v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí odklizen, neboť rozkladovým rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 10. 11. 2022 bylo prvostupňové rozhodnutí ve výroku IV zrušeno a věc byla v tomto rozsahu vrácena žalovanému k novému projednání. Předseda žalovaného přitom konstatoval, že „žalovaný o ručení za uloženou pokutu nerozhoduje“. V okamžiku, kdy žalovaný zamítal žalobcův rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí, což je zároveň okamžik rozhodný pro posouzení důvodnosti žaloby (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), tak již prvostupňové rozhodnutí neobsahovalo výrok o vzniku zákonného ručení. V navazujícím rozhodnutí již žalovaný o vzniku žalobcova ručitelského závazku nerozhodoval (srov. rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2023, potvrzené rozhodnutím předsedy žalovaného ze 6. 11. 2023). Byť tedy původní výrok IV mohl teoreticky zasáhnout do právní sféry žalobce, v důsledku jeho odklizení bezpochyby nastal takový stav, že se prvostupňové rozhodnutí práv a povinností žalobce nikterak nedotýkalo a rozklad podaný žalobcem byl nepřijatelný. Znovu lze zopakovat, že ochrany svých práv se žalobce může domáhat v inkasním řízení, a to primárně odvoláním proti ručitelské výzvě, a při následném soudním přezkumu.

[44] Pokud jde o část (druhá věta) výroku IV prvostupňového rozhodnutí, kterým došlo k vynětí dvou členů AJŠ z povinnosti ručení, musí soud konstatovat, že v době vydání napadeného rozhodnutí již byl i tento výrok odklizen a pravomocně zrušen rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 10. 11. 2022. Nešlo tedy o konečné rozhodnutí ve věci samé, respektive ve věci vynětí dvou členů AJŠ z povinnosti ručení. Za těchto okolností tedy nemůže soud v tomto rozsahu postup žalovaného v řízení o této otázce a konečné rozhodnutí o ní meritorně přezkoumat. Touto otázkou se však bude zabývat v řízení sp. zn. 30 Af 2/2024 o žalobě podané AJŠ

proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 6. 11. 2023, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2023. Žalobce sám proti tomuto rozhodnutí žalobu nepodal.

Rozšířený senát: pobyt cizinců; přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života v procesních rozhodnutích

k § 66 odst. 1 správního řádu

k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

Správní orgán je povinen s ohledem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v případě, jsou-li dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 správního řádu. Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025, čj. 8 Azs 99/2023-65)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS a č. 4281/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 149/2007 Sb., č. 80/2017 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3122/16), č. 16/2019 Sb. a č. 101/2020 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3997/19); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 11. 2021, *Khachatryan a Konovalova proti Rusku* (stížnost č. 28895/14).

Věc: H. E. A. H. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, o kasační stížnosti žalované.

Předmětem sporu byla otázka, zda měl správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince v souladu s čl. 8 Úmluvy i v případě, kdy řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastavil.

Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Dne 6. 12. 2021 Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) obdrželo její žádost o prodloužení doby platnosti tohoto povolení. Protože žalobkyně k žádosti nedoložila veškeré zákonem požadované náležitosti, byla správním orgánem prvního stupně vyzvána k odstranění vad žádosti. Konkrétně byla vyzvána k předložení dokladu vydaného finančním úřadem, okresní (městskou) správou sociálního zabezpečení a dále celním úřadem, kterými by bylo prokázáno, že společnost, v níž působila jako společnice a jednatelka, nemá dluhy.

Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 14. 10. 2022 řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně ani po výzvě neodstranila podstatné vady žádosti (nepředložila požadované doklady).

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání. V odvolacím řízení zároveň doplnila chybějící doklady. Žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 2. 2023 odvolání zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalobkyně následně podala proti tomuto rozhodnutí u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích žalobu. Ten rozsudkem ze dne 19. 4. 2023, čj. 52 A 11/2023-100, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu měla žalovaná posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Při zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se přiměřenost obecně neposuzuje (rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2022, čj. 8 Azs 314/2019-39, a ze dne 29. 6. 2022, čj. 9 Azs 59/2022-41). Z tohoto pravidla však existují výjimky (rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2021, čj. 3 Azs 4/2020-41, ze dne 3. 8. 2021, čj. 10 Azs 218/2021-44, a ze dne 6. 1. 2022, čj. 1 Azs 268/2021-56). Správní orgán je povinen posoudit přiměřenost dopadů zastavení řízení z důvodu procesní pasivity cizince do jeho soukromého a rodinného života, pokud cizinec takovou otázku v řízení myslitelně tvrdí a prokazuje. Žalobkyně

poprvé namítla nepřiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do svého soukromého a rodinného života v doplnění odvolání. Žalovaná proto měla přiměřenost posoudit.

Žalovaná (stěžovatelka) se kasační stížností domáhala zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítala, že převažující judikaturní linie stojí na závěru, že na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) oprávnění k pobytu zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy (bod 34 výše uvedeného rozsudku čj. 1 Azs 268/2021-56). Krajským soudem uváděné tři „odchylné“ rozsudky nejsou přílehlavé na projednávanou věc, protože byly vydány v případech týkajících se nezletilých dětí a práva na sloučení rodiny (účel pobytu – společné soužití rodiny na území). V těchto případech tak byla ve hře Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) a směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.

Situace žalobkyně byla na první pohled odlišná, neboť se jednalo o zletilou osobu. Na území České republiky nepobýval ani žádný její rodinný příslušník. Její rodinný život se tak zcela zřejmě odehrával mimo území České republiky. Dle slov odvolávané žalobkyně její synové žili v Turecké republice, resp. v Jordánském hášimovském království. Žalobkyně pobývala na území za účelem podnikání, tedy za účelem výkonu ekonomické činnosti. Stěžovatelka nemohla přihlídnout k dokladům doloženým v odvolání, jak navrhoval krajský soud. Nejvyšší správní soud prolomení koncentrace řízení (srov. § 82 odst. 4 správního řádu) spojuje výlučně s nejlepším zájmem dítěte, jak je také uvedeno v jeho třech odkazovaných rozsudcích. Kompletace žádosti (doložení všech náležitostí) je poté spolu s nejlepším zájmem dítěte a rodinným životem další nutnou podmínkou pro to, aby byly správní orgány povinny posuzovat přiměřenost i v případě procesního rozhodnutí. Ani v tomto bodě dané rozsudky nedopadaly na případ žalobkyně.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti namítala, že primárním kritériem pro aplikaci posuzování přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí ze strany správních orgánů by nemělo být to, zda bylo rozhodnuto procesně, či meritorně. Obsáhle odůvodňovala, že toto kritérium bylo v případě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), nepřesné, zavádějící a v jeho důsledku docházelo k systémové nerovnosti při rozhodování, která je v rozporu i se zásadou legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Takové kritérium navíc nedávalo prostor pro záruky, které měly vyplývat z mezinárodního práva, zejména pak z čl. 8 Úmluvy. To, co by mělo být ve smyslu čl. 8 Úmluvy rozhodným kritériem pro posuzování přiměřenosti, byly pouze dopady napadeného rozhodnutí, tedy skutečnost, zda takové rozhodnutí (ať už meritorní či procesní) bylo, či nebylo svými dopady způsobit zásáhnout do soukromého nebo rodinného života cizince.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť existovala rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu ohledně otázky, zda měl správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v případě, kdy řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastavil.

Hlavní linie judikatury Nejvyššího správního soudu v těchto případech obecně po správním orgánu nepožaduje posuzování přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života cizince. V případě zastavení řízení není o žádosti věcně rozhodováno. Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti je vyžadováno v rámci rozhodování o případném správním vyhoštění podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (výše uvedený rozsudek NSS čj. 8 Azs 314/2019-39 a rozsudky NSS ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016-48, ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017-35, ze dne 17. 1. 2019, čj. 1 Azs 266/2018-27, ze dne 14. 1. 2021, čj. 6 Azs 255/2019-46, ze dne 24. 8. 2021, čj. 1 Azs 212/2021-37, ze dne 12. 5. 2022, čj. 8 Azs 38/2020-64, ze dne 30. 6. 2022, čj. 3 Azs 153/2021-51, ze dne 9. 8. 2022, čj. 7 Azs 117/2022-31, ze dne 24. 11. 2022, čj. 2 Azs 168/2022-54, ze dne 15. 12. 2022, čj. 3 Azs 274/2022-40, ze dne 29. 11. 2023, čj. 3 Azs 195/2022-63, ze dne 24. 1. 2024, čj. 7 Azs 284/2023-35, ze dne 29. 2. 2024, čj. 4 Azs 409/2023-48, a ze dne 2. 8. 2024, čj. 5 Azs 225/2022-39).

Výjimku z tohoto pravidla připustil Nejvyšší správní soud ve výše uvedených rozsudcích čj. 3 Azs 4/2020-41, čj. 10 Azs 218/2021-44 a čj. 1 Azs 268/2021-56, a to v případech, kdy je ve hře nejlepší zájem nezletilého dítěte

s ohledem na závazek vyplývající z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. To, že se jedná skutečně o výjimku z pravidla pouze v případě nejlepšího zájmu dítěte, potvrdil následně Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku čj. 9 Azs 59/2022-41. V bodě 13 zmíněného rozsudku konkrétně uvedl, že „*lze však souhlasit se stěžovatelem, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu lze najít výjimky z tohoto pravidla, a to například pokud vyplývá nepřiměřenost na první pohled či na ni mohou poukazovat zjevné okolnosti případu nebo takovou nepřiměřenost cizinec v řízení tvrdí a prokazuje (rozsudek čj. 10 Azs 218/2021-44). Nelze však z této judikatury dovozovat bez dalšího povinnost správního orgánu zabývat se vždy přiměřeností dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žadatele v souvislosti s nejlepším zájmem dítěte.*“ Takto úzce výjimku pojímala i navazující judikatura (rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2023, čj. 3 Azs 248/2022-36, a ze dne 27. 11. 2023, čj. 3 Azs 412/2021-77, a usnesení NSS ze dne 25. 6. 2024, čj. 1 Azs 83/2024-42, a ze dne 16. 7. 2024, čj. 10 Azs 3/2024-40).

V rozporu s uvedenou judikaturou a výjimkou z ní je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2024, čj. 10 Azs 107/2024-49. Na tom nemění nic skutečnost, že se jedná o usnesení, kterým byla kasací stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Právní názor desátého senátu je z usnesení zcela zřetelný a nelze jej s ohledem na postupný vývoj judikatury v této otázce označit bez dalšího za exces.

V této věci správní orgán I. stupně zastavil řízení o žádosti zletilého cizince o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z důvodu opožděně podané žádosti. Ve správním řízení a v řízení před soudem cizinec mj. namítal, že na území České republiky pobývá přes 8 let, je zde integrován, mluví plynně česky a že ztráta pobytového oprávnění zasáhne do jeho života. Z uvedeného tak vyplývalo, že ve hře nebyl nejlepší zájem dítěte. Cizinec byl zletilý a nenamítal, že by měl na území České republiky nezletilé dítě. Městský soud v bodech 41 a 42 rozsudku ze dne 13. 5. 2024, čj. 4 A 25/2023-33, však vyložil závěry výše uvedeného rozsudku čj. 9 Azs 59/2022-41 obecně tak, že se přiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života má výjimečně posuzovat, pokud nepřiměřenost vyplývá na první pohled, pokud na ni poukazují zjevné okolnosti případu nebo pokud cizinec takovou nepřiměřenost v řízení tvrdí a prokazuje. Podle městského soudu tedy není podstatné, zda je ve hře nejlepší zájem dítěte pro použití výjimky z výše uvedené judikatury. Tento výklad následně převzal i desátý senát ve výše uvedeném usnesení čj. 10 Azs 107/2024-49, kde oproti uvedené judikatuře výjimku z neposuzování přiměřenosti evidentně rozšířil i na případy, kdy není ve hře nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. To vyplývá nejen z obecných východisek, ale zejména z toho, že se zabýval tím, zda stěžovatel okolnosti zásahu do soukromého a rodinného života tvrdil. Protože nic takového ze spisu nevyplývalo, dospěl k tomu, že správní orgány nepochybily. Pokud by vycházel z toho, že se tyto okolnosti mají posuzovat jen u nezletilého dítěte, pak by tyto námitky byly v případě stěžovatele irrelevantní.

Předkládající senát podotýkal, že existuje rovněž judikатурní rozpor v otázce, zda má být výjimečně přiměřenost posuzována, je-li ve hře nejlepší zájem dítěte. První senát ve výše uvedeném rozsudku čj. 1 Azs 212/2021-37 neshledal důvod pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života nezletilého žadatele z důvodu, že v případě zastavení řízení nejsou správní orgány povinny přiměřenost posuzovat. To je zjevné v rozporu s výše uvedenými rozsudky čj. 3 Azs 4/2020-41, čj. 10 Azs 218/2021-44 a čj. 1 Azs 268/2021-56.

Sporná otázka nebyla závazně řešena Ústavním soudem ani v nálezu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, č. 16/2019 Sb., jak tvrdila žalobkyně. Ústavní soud v tomto nálezu nedospěl obecně k závěru, že by přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince měla být posuzována v případě jakéhokoliv procesního rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Naopak své závěry vyslovil pouze ke specifické úpravě obsažené v § 169r odst. 1 písm. j) téhož zákona (srov. usnesení ÚS ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2413/22, ve kterém Ústavní soud souhlasil s hlavní linií judikatury).

Předkládající senát měl za to, že problematika posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizinců má hlubší kořeny. Ty mají svůj původ v tom, že zákon o pobytu cizinců nedostatečně upravuje postup správního orgánu pro případ, dospěje-li k závěru o nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí, a že stanoví různý režim rozhodování pro typové obdobné případy. To přináší otázku, nakolik je Česká republika schopná dostát svým závazkům vyplývajícím z čl. 8 Úmluvy a nakolik je schopná efektivně zajistit, aby k nepřiměřeným zásahům do soukromého a rodinného života cizinců nedocházelo. Ani judikatura Nejvyššího správního soudu nedává správním orgánům jednotný návod, jak postupovat, nastane-li tato situace. Řešením je buď ponechat cizincům pobytové tituly v platnosti, přestože jsou dány zákonné důvody pro jejich zrušení, a vydávat

povolení k pobytu, přestože žadatelé nespĺňují podmínky pro jejich vydání, nebo se snažit najít řešení přes změnu řízení (v důsledku žádosti cizince) na slabší pobytový titul typu víza za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. To by reflektovalo, že cizinec sice nespĺňuje podmínky pro pobyt na území České republiky, avšak jsou dány okolnosti pro to, aby mohl na území setrvat. Do těchto systémových úvah pak zapadá otázka, zda by měla být přiměřenost posuzována i v případě procesních rozhodnutí o zastavení řízení. Pokud by se tak dělo, přešlo by se nucení cizinců k tomu, aby setrvali na území neoprávněně za účelem posouzení přiměřenosti v rámci řízení o správním vyhoštění. Zároveň by se potlačilo do jisté míry právně ne snadno obhajitelné rozlišování mezi zletilými a nezletilými cizinci. V takovém případě by však bylo třeba komplexně vyřešit, jak má správní orgán postupovat, dospěje-li k závěru, že dopady rozhodnutí o zastavení řízení jsou nepřiměřené.

Na úrovni zákona o pobytu cizinců je základem pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince § 174a odst. 3 tohoto zákona ve znění účinném od 15. 8. 2017. Ten vyžaduje posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. V ostatních případech se vychází z toho, že obecný test přiměřenosti provedl již zákonodárce. Z tohoto východiska však podle judikatury existují výjimky s ohledem na závazek vyplývající z čl. 8 Úmluvy, pokud cizinec vznesl konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života a pokud tvrzená nepřiměřenost není již na prvý pohled nemyslitelná či jen zdánlivá (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS, body 15 až 19, který se týkal zrušení povolení k trvalému pobytu cizince). Rozhoduje-li proto správní orgán věcně a cizinec konkrétně tvrdí nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života, je povinen se přiměřeností dopadů rozhodnutí zabývat s ohledem na čl. 8 Úmluvy.

V prvé řadě je třeba zodpovědět otázku, jaké mají být důsledky zjištění nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince ve správním řízení podle zákona o pobytu cizinců. Jediným výslovně předvídaným důsledkem je podle § 50a odst. 1 písm. c) nebo odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců to, že správní orgán nerozhodne o správním vyhoštění cizince, ale vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území. Judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně dospěla k závěru, že správní orgán je povinen posoudit přiměřenost i v případě rozhodování o povinnosti opustit území (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29, čj. 3574/2017 Sb. NSS, a ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS). V takovém případě však již zákon o pobytu cizinců neupravuje, co má být důsledkem, pokud správní orgán dospěje k závěru, že dopady rozhodnutí o povinnosti opustit území jsou nepřiměřené.

To platí i pro případ, kdy je dán důvod pro zrušení povolení k pobytu z moci úřední nebo pokud žadatel nespĺňuje některou ze zákonných podmínek pro udělení pobytu. Tyto dvě situace se však přinejmenším formálně odlišují. V případě rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu z moci úřední má správní orgán podle předkládacího senátu řízení zastavit (zřejmě podle § 66 odst. 2 správního řádu), dospěje-li k závěru, že by rozhodnutí o zrušení bylo nepřiměřené. Dříve získané povolení k pobytu tak cizinci ponechá, ačkoliv by obecně byly splněny podmínky pro jeho zrušení. To správní orgán může učinit i tehdy, kdy zákon o pobytu cizinců výslovně nepodmiňuje zrušení povolení k pobytu podmínkou, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého a rodinného života cizince (například v případě zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Minimálně na první pohled se tak tato situace jeví být výkladem dobře řešitelná. Složitější je ale situace tehdy, jde-li o řízení o žádosti. Nelze totiž nalézt žádný smysluplný výklad zákona o pobytu cizinců, pokud by rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo nepřiměřené. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018-30, bez bližšího odůvodnění dospěl k závěru, že je v takovém případě třeba pobytový titul udělit. Správní orgán by tak měl v rozporu se zákonnými podmínkami udělit povolení k pobytu, byť věcně nejsou podmínky pro jeho udělení naplněny. Tato situace je však mnohem více sporná. V prvním případě totiž správní orgán již dříve cizinci pobyt udělil, a ten tak podmínky konkrétního pobytového titulu splnil, a nyní jde o jeho případné zrušení. Ve druhém případě by však měl správní orgán udělit pobytové oprávnění v rozporu s podmínkami pro jeho získání nebo i z důvodu, se kterým příslušný pobytový titul vůbec nepočítá. Možnost cizinců žádat si o jakékoliv pobytové oprávnění by tak v těchto situacích mohla vést k tomu, že by jim je správní orgán musel i přes nesplnění podmínek udělit kvůli tomu, že by neudělení nějakého pobytového titulu vedlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života. Na druhou stranu obsahově jsou

situace obdobné. Cizinec nesplňuje některé zákonné podmínky pobytu a v rozporu s tím je pobytové oprávnění buď uděleno, nebo není zrušeno.

Pátý senát v rozsudku z 27. 3. 2020, čj. 5 Azs 320/2019-38, dospěl v bodě 22 k tomu, že „v daném případě stěžovatelka účel pobytu neplnila, prodloužení jejího pobytového oprávnění pouze z důvodů soukromého a rodinného života by vedlo ke zcela absurdnímu důsledku. Zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění založené na účelu pobytu – výkonu podnikatelské činnosti – by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo bez dalšího zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.“ Podle pátého senátu je zjevně nelogické, aby byl žadateli pobyt udělen z důvodu zjištěné nepřiměřenosti, pokud zákonné podmínky pro jeho udělení nesplňuje. To je v rozporu se závěry výše uvedeného rozsudku čj. 10 Azs 127/2018-30. Ke stejnému závěru jako pátý senát dospěl již dříve osmý senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2021, čj. 8 Azs 303/2019-49, č. 4281/2022 Sb. NSS. V něm zároveň nastínil jak nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života v těchto situacích řešit. Osmý senát dospěl k tomu, že i cizince pečující o nezletilé dítě, které je občanem České republiky, může být ukončen přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie. Svou pobytovou situaci totiž může po udělení výjezdního příkazu řešit podáním žádosti o vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování z území brání překážka na její vůli nezávislá.

Výsledky úvah, jak řešit případný nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života se podle názoru osmého senátu mají promítnout do posouzení, zda se v případě procesních rozhodnutí o zastavení řízení vydaných podle zákona o pobytu cizinců má správní orgán zabývat přiměřeností dopadů do soukromého a rodinného života cizince.

Žalobkyně v této souvislosti pádně poukázala na možnost zákonodárce vyloučit nebo naopak zahrnout posuzování soukromého a rodinného života cizince podle volby formálně věcného nebo procesního rozhodnutí. Např. podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců správní orgán žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, pokud žadatel nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 tohoto zákona. Přestože nepředloženi požadovaných dokladů zpravidla vede k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, bod 30), v tomto případě správní orgán rozhodne věcně a žádost zamítne. Pokud by proto žadatel v tomto případě konkrétně namítal nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, měl by se podle judikatury Nejvyššího správního soudu správní orgán přiměřeností zabývat i přesto, že žadatel požadované doklady nepředložil. Jde totiž minimálně z pohledu formy rozhodnutí o věcné posouzení žádosti, a použije se proto čl. 8 Úmluvy (jak je uvedeno výše).

Naopak v případě zastavení řízení z důvodu nepředložení požadovaných dokladů podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze podle hlavní linie judikatury (jak je uvedeno výše) přiměřenost posuzovat. Důvodem neúspěchu žadatele je ale ta samá skutečnost jako v případě věcného zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, tedy nepředloženi určitých dokladů. Do značné míry tak to, zda bude přiměřenost posuzována, záleží na vůli zákonodárce, zda určitý nedostatek či pochybení při podání žádosti povede k jejímu zamítnutí, či k zastavení řízení (bod 31 výše uvedeného rozsudku čj. 2 Azs 76/2015-24). Zákonodárce by v extrémním případě mohl jako důsledek nesplnění podmínek požadovaných zákonem o pobytu cizinců stanovit vždy zastavení řízení namísto zamítnutí žádosti, a docílit tak toho, že by zamezil možnosti soudu posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života (na tento problém poukázal již Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17). Tím by docházelo k obcházení čl. 8 Úmluvy. Na druhou stranu, pokud by měl správní orgán žádost věcně posuzovat i v těchto situacích, otvírá se otázka, jaká je správní reakce na zjištění, že dopady rozhodnutí nepřiměřeně zasahují do soukromého a rodinného života cizince.

Také rozpor týkající se toho, zda má být přiměřenost posuzována u procesních rozhodnutí, je-li ve hře nejlepší zájem dítěte (jak je uvedeno výše), poukazuje na to, že v otázce, kdy má být přiměřenost dopadů rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců posuzována, panuje obecně v judikatuře Nejvyššího správního soudu nejednotnost a rozkolísanost. Nadto má překládající senát pochybnosti o tom, zda je opodstatněné rozlišování mezi nejlepším zájmem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a právem na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy. Oba tyto závazky vyplývají z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy a mají tak v případě rozporu s vnitrostátním právem aplikační přednost. Hledisko nejlepšího zájmu dítěte je navíc také součástí

posuzování zásahů státu do soukromého a rodinného života cizince (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2020, čj. 5 Azs 383/2019-40, bod 39).

Posuzování přiměřenosti dopadů procesních rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života cizince s sebou nese obdobný problém, který se objevuje i v případě věcných rozhodnutí. Zákon o pobytu cizinců totiž neřeší, co by mělo být důsledkem, dospěl-li by správní orgán k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení je nepřiměřené. Za této situace je ještě těžší si představit, že by správní orgán vydal povolení k pobytu, neboť žádost cizince vůbec věcně neposuzoval. Proto také hlavní judikатурní linie posouzení přiměřenosti nepřipouští, neboť o žádosti není věcně rozhodováno. Lze si představit to, že by správní orgán například v rámci odvolacího řízení umožnil doplnit chybějící doklady a prolomil tak koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nebo by nepřihlížel k tomu, že žádost byla podána opožděně. Jednalo by se o odlišné řešení než v případě věcných rozhodnutí, neboť by pobytový titul nebyl automaticky udělen, nýbrž by se umožnilo správnímu orgánu žádost i přes daný nedostatek věcně posoudit. Oproti věcnému posouzení žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, které i přes nepředložení požadovaných dokladů může v důsledku nepřiměřenosti vést podle výše uvedeného rozsudku čj. 10 Azs 127/2018-30 k udělení pobytu, by zde správní orgán umožnil cizinci odstranit nedostatky tak, aby mohl žádost posoudit. Je však otázka, jak naložit s tím, pokud by cizinec této druhé možnosti nevyužil, a přesto by rozhodnutí o zastavení řízení nepřiměřeně zasahovalo do jeho soukromého a rodinného života. I zde se dá jako nejvhodnější řešení umožnit cizinci v případě, kdy by rozhodnutí mohlo mít nepřiměřené dopady do jeho soukromého a rodinného života, změnu řízení tak, že by měl možnost podat žádost o vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatelka ve vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu uvedla, že závazky plynoucí z mezinárodního práva nepochybně právo států kontrolovat vstup a pobyt cizinců na jejich území, jakož i rozhodovat o jejich vyhoštění. Ani Úmluva nezaručuje právo cizince na vstup a pobyt v jím zvolené zemi. Na této úrovni neexistuje ani povinnost vydat konkrétní typ povolení k pobytu. Uznala ale, že u osob, kterým již bylo přiznáno právo pobytu, představuje následně odnětí tohoto práva zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy.

Oproti předkládajícímu senátu se stěžovatelka domnívala, že zákon o pobytu cizinců dostatečně upravuje postup správního orgánu při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Poukázala na konkrétní ustanovení, která správnímu orgánu ukládají povinnost zohlednit přiměřenost rozhodnutí. Pokud by rozhodnutí mělo nepřiměřený dopad, správní orgán je nevydává, případně řízení zastaví nebo pobytové oprávnění prodlouží. Zákon tak podle stěžovatelky poskytuje dostatečný rámec pro ochranu soukromého a rodinného života cizinců.

Zákon o pobytu cizinců neupravuje situace, kdy sám výslovně nevyžaduje posouzení přiměřenosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu rozšířila povinnost posouzení nad rámec zákona a činí tak nejednotně a bez jasných pravidel. Výsledkem je, že správní orgány musí rozhodovat mimo zákonný rámec, což je v rozporu se zásadou zákonnosti. Cizinci, kteří znají judikaturu nebo mají právní zastoupení, jsou navíc zvýhodněni oproti těm, kteří se řídí pouze zákonem. V praxi to vede k tomu, že se žadatelé soustředí spíše na argumentaci o nepřiměřenosti dopadů případného negativního rozhodnutí než na splnění zákonných podmínek žádosti. Tento přístup narušuje zákonnou strukturu správního řízení.

Správní řízení musí respektovat stanovený procesní rámec. Pokud žadatel nepředloží zákonem požadované náležitosti, žádost nemůže být meritorně posouzena. V takovém případě by správní orgán neměl pokračovat v dokazování, zejména ne mimo předmět řízení, například ohledně přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Pokud zákon o pobytu cizinců upravuje vydání meritorního rozhodnutí i při nedoložení stanovených náležitostí, jde o důsledek promítnutí práva Evropské unie (zejména specifického postavení rodinných příslušníků občanů Evropské unie).

Stěžovatelka uvedla, že vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nelze chápat jako univerzální „nouzové“ řešení pro cizince, kteří nesplňují podmínky pro jiný typ pobytového oprávnění. I tento pobytový titul má jasně stanovené podmínky a nelze jej považovat za zbytkovou možnost pro každého, kdo chce na území setrvat. Pokud jde o procesní rozhodnutí a případné posuzování přiměřenosti,

stěžovatelka upozorňuje na zásadní úskalí realizace takového postupu za stávající právní úpravy. Posouzení přiměřenosti dopadů zpravidla vyžaduje nejen procesní aktivitu cizince, ale i provádění dalšího dokazování, a to mimo předmět žádosti. V této souvislosti je třeba také zohlednit rozdílné právní postavení cizinců ze třetích zemí a rodinných příslušníků občanů Evropské unie. Zatímco rodinní příslušníci občanů Evropské unie mohou podat žádost přímo na území, cizinci ze třetích zemí jsou povinni žádat na příslušném zastupitelském úřadu. V mnoha případech pak námitka nepřiměřenosti dopadů nesměřuje proti nemožnosti získat pobyt, ale proti nutnosti žádat ze zahraničí, což nelze považovat za porušení čl. 8 Úmluvy.

Stěžovatelka zdůraznila nutnost vycházet z převažující judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou nepochybně ani Ústavní soud. Upozornila, že pokud by se řízení o pobytu cizince zaměřovalo na posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, a nikoliv na splnění zákonných podmínek žádosti, došlo by k popření základních principů zákonné úpravy. To by mohlo vést k absurdním situacím, kdy by cizinec mohl žádat o pobyt, aniž by splňoval základní zákonné požadavky, a řízení by se soustředilo jen na dopady zamítnutí žádosti.

Rozšířený senát kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.A Pravomoc rozšířeného senátu

[31] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[32] Desátý senát ve výše uvedeném usnesení čj. 10 Azs 107/2024-49 konstatoval, že byt pobytové organizace obecně posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života v případě zastavení řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu neprovádějí, z tohoto pravidla existují výjimky, a to například vyplývá-li nepřiměřenost na první pohled, upozorňují-li na ni zjevné okolnosti případu nebo tvrdí-li a prokazují-li takovou nepřiměřenost v řízení cizinec (bod 22 citovaného usnesení).

[33] Tyto výjimky však dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu uplatňovala pouze v řízeních, v nichž byl ve hře nejlepší zájem nezletilého dítěte, a to s ohledem na závazek vyplývající z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (viz např. výše uvedené rozsudky čj. 3 Azs 4/2020-41, čj. 10 Azs 218/2021-44 nebo čj. 1 Azs 268/2021-56). Nejvyšší správní soud naopak dovodil, že v ostatních případech správní orgán nemá jinou možnost než řízení zastavit (viz např. výše uvedené rozsudky čj. 8 Azs 314/2019-39 nebo čj. 9 Azs 59/2022-41). Mezi dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu a výše uvedeným usnesením čj. 10 Azs 107/2024-49 je proto zjevný rozpor.

[34] Předkládající senát má rovněž pochybnosti o tom, zda je opodstatněné rozlišování mezi nejlepším zájmem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a právem na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy, neboť oba tyto závazky vyplývají z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, a mají tak v případě rozporu s vnitrostátním právem aplikační přednost. Tím se – minimálně implicitně – vymezuje vůči dosavadní převažující linii judikatury Nejvyššího správního soudu, která výjimky omezuje toliko na situace, kdy je ve hře nejlepší zájem dítěte.

[35] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.B Právní názor rozšířeného senátu

Zkoumání přiměřenosti

[36] Zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí vydaného dle zákona o pobytu cizinců je zákonem výslovně předvídáno. Na základě § 174a odst. 1 věty první tohoto zákona musí správní orgán zohlednit zejména *závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*

[37] Zákodárce v § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců nejprve omezil povinnost posuzování přiměřenosti toliko na případy, u nichž to tento zákon výslovně stanoví. Takový přístup byl překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ta totiž dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tj. porušení čl. 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců vyžaduje či nikoli (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30, bod 32, výše uvedený rozsudek čj. 10 Azs 127/2018-30, bod 11, či rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2024, čj. 7 Azs 62/2024-61, bod 26).

[38] Nejvyšší správní soud následně upřesnil, že povinnost posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince dopadá na situace meritorního přezkumu, nikoliv na rozhodnutí o ukončení řízení z procesního důvodu, jako je například zastavení řízení (výše uvedený rozsudek čj. 8 Azs 314/2019-39, bod 21). Jedinou výjimkou jsou řízení, v nichž je ve hře nejlepší zájem dítěte; v takovém případě jsou správní orgány povinny v souladu s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte poměřit kolidující zájmy, tj. zvážit dopad zásahu na zastavení řízení a případně prolomit zásadu koncentrace správního řízení (viz např. výše uvedený rozsudek NSS čj. 3 Azs 4/2020-41, bod 23, nebo čj. 10 Azs 218/2021-44, bod 14). Až desátý senát ve výše uvedeném usnesení čj. 10 Azs 107/2024-49 rozšířil dosah této výjimky i na řízení, v němž byl žadatel zletilý a zároveň nenamítal, že by měl na území České republiky nezletilé dítě.

[39] Žádné z citovaných rozhodnutí však doposud nereflektovalo požadavky plynoucí z rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se k čl. 8 Úmluvy a dopadající na řešení této právní otázky. Dle této judikatury mají vnitrostátní orgány povinnost pečlivě zvážit různé dotčené zájmy – včetně nejlepšího zájmu dítěte – a provést důkladnou analýzu přiměřenosti a dopadu na soukromý a rodinný život i v případě rozhodnutí přijatého z formálních procesních důvodů (*formal procedural grounds*). Neučiní-li tak, rozhodují v rozporu se standardy přezkumu vyžadovanými čl. 8 Úmluvy, což má za následek jeho porušení (viz rozsudek ESLP ze dne 22. 11. 2021, *Khachatryan a Konovalova proti Rusku*, stížnost č. 28895/14, body 27, 29 a 30). ESLP v citovaném rozsudku zároveň žádným způsobem nerozlišuje případy, v nichž je ve hře nejlepší zájem dítěte, a případy, v nichž tomu tak není. Z jeho závěrů je zřejmé, že povinnost zkoumat přiměřenost a dopady na soukromý a rodinný život v případě procesních rozhodnutí je obecným pravidlem a nikoliv výjimkou, jak ji až doposud chápala judikatura Nejvyššího správního soudu.

[40] Závěry ESLP se na jedné straně zdají být v rozporu s charakterem rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 správního řádu. To má povahu nemeritorního procesního usnesení, v němž by nemělo docházet k věcnému přezkumu důvodů pro vyhovění (resp. nevyhovění) žádosti. Toto rozhodnutí správního orgánu se zakládá výlučně na aplikaci procesních norem (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Pokud správní orgány vykládají hmotněprávní úpravu, zákonný důvod pro zastavení řízení o žádosti nemůže být naplněn (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2020, čj. 3 Ads 95/2018-58, body 23 a 25). Na straně druhé nelze opomíjet, že důsledky zastavení řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění jsou z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života ve výsledku totožné s důsledky rozhodnutí o meritorním zamítnutí žádosti. I rozhodnutím o zastavení řízení může dojít k porušení základních práv žadatelů o pobytové oprávnění. Povinnosti správních orgánů je takovému porušení předejít (viz Kratochvíl, J. Povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí v případě zastavení řízení podle zákona o pobytu cizinců. *Právní rozhledy*, 2020, č. 3, s. 77-83).

[41] Nejvyšší správní soud má povinnost zohlednit judikaturu ESLP při vnitrostátní aplikaci Úmluvy, a to nejen s ohledem na mezinárodněprávní závazky České republiky, přičemž tato povinnost mu vnitrostátně plyne z čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy (viz nálezy ÚS ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 3122/16, č. 80/2017 Sb. ÚS, bod 25, či ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19, č. 101/2020 Sb. ÚS, bod 41). Nejvyšší správní soud tak ostatně setrvale činí (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, čj. 6 Azs 321/2020-41, body 11 až 13, či výše uvedený rozsudek čj. 7 Azs 62/2024-61, bod 26, a dlouhodobou judikaturu v nich citovanou). V důsledku toho je třeba uzavřít, že čl. 8 Úmluvy vykládaný ve světle judikatury ESLP nepřipouští závěry doposud převažující v judikatuře Nejvyššího správního soudu, dle nichž je povinnost posuzování přiměřenosti ze strany správních orgánů omezena na případy, v nichž dochází k věcnému rozhodování o žádosti. Naopak, správní orgány jsou s ohledem

na čl. 8 Úmluvy povinný posoudit, zda zastavení řízení z důvodů předvídaných v § 66 odst. 1 správního řádu je či bylo s ohledem na okolnosti daného případu přiměřené zásahu do soukromého a rodinného života cizince. Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí. Ustanovení § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se v těchto věcech neuplatní pro rozpor s čl. 8 Úmluvy.

[42] Pokud správní orgán dospěje k závěru, že zásah do soukromého a rodinného života cizince není vůbec myslitelný, řízení bez dalšího zastaví. Případně, půjde-li o správní orgán druhého stupně, v takové situaci odvolání proti usnesení o zastavení bez dalšího zamítne.

[43] Jen pro úplnost rozšířený senát dodává, že přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života je třeba u zastavení řízení posuzovat pouze v případech, v nichž je takový dopad myslitelný. Tak tomu nebude například při zastavení řízení v důsledku zpětvzetí žádosti cizincem [§ 66 odst. 1 písm. a) správního řádu] či v případě smrti žadatele [§ 66 odst. 1 písm. f) správního řádu.]

Následný postup správního orgánu

[44] Otázkou zůstává, jaký má být další postup správního orgánu, dospěje-li k závěru, že v případě zastavení řízení skutečně dojde k zásahu do soukromého a rodinného života cizince. Je-li takový zásah nepřiměřený, lze dle předkládaného senátu uvažovat o několika možných způsobech řešení, a to zejména (1) automatickým vyhovění žádosti o pobytový titul (resp. o jeho prodloužení) či (2) změně řízení na řízení o „slabším“ pobytovém titulu typu víza za účelem strpění pobytu na území.

[45] Cizinci, u něž by v důsledku zastavení řízení došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého a rodinného života, nelze bez dalšího udělit titul, o který žádá, aniž by bylo zkoumáno, zda cizinec splňuje jeho účel. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu stojí na principu, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. To znamená, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány (viz výše uvedený rozsudek čj. 5 Azs 320/2019-38, bod 19). Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených povinností cizince – žadatele o pobytový status, přičemž je nepochybně v pravomoci suverénního státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území České republiky pobývat. Podmínky získání konkrétního pobytového oprávnění nejsou samoúčelné – naopak, jsou vázány na konkrétní účel pobytu (rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2023, čj. 5 Azs 62/2023-46, bod 29). Závěr, že cizinec může získat pobytový titul, aniž by naplňoval jeho účel, by byl zjevně v rozporu s výše uvedenými principy. Jinými slovy, nesplňuje-li cizinec účel pobytu, o který žádá, nemůže si takový pobytový titul vynutit přes právo na soukromý a rodinný život (viz výše uvedený rozsudek čj. 5 Azs 320/2019-38, body 21 a 22).

[46] Rozšířený senát dále zvažoval možnost automatické přeměny řízení o povolení (prodloužení) pobytu do řízení o udělení víza za účelem strpění pobytu dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Takový postup však neshledal přípustným.

[47] Zákon o pobytu cizinců totiž mechanismus takové přeměny nezná. Tím se liší od zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, jenž podobný mechanismus upravuje ve svém § 28 odst. 9. Dle tohoto ustanovení rozhodne Ministerstvo vnitra na žádost cizince, kterému nelze udělit azyl, nebo kterému byl azyl odňat, avšak jinak splňuje důvody pro udělení nebo ponechání azylu, o jeho strpění na území podle § 78b a vydá mu za tímto účelem potvrzení o strpění na území. Aplikace tohoto mechanismu na základě analogie není možná, neboť s ohledem na odlišný účel obou právních úprav, odlišnost situací, na které dopadají, i odlišnost hodnot, které chrání, není splněna základní podmínka pro využití výkladového pravidla analogie legis, tj. existence pravidla zakotveného pro případy blízké, resp. svojí povahou obdobné (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06, č. 149/2007 Sb., bod 35).

[48] Je-li zásah do soukromého a rodinného života cizince v nastalé procesní situaci zřejmý, jediným rozumným řešením, jak zohlednit požadavky ESLP je povinně posoudit, zda je případný zásah do práv žadatele přiměřený sledovaným legitimním cílům. Pokud by tomu tak nebylo, znamená to mj. prolomení koncentrace řízení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu a povinnost odvolacího orgánu při takovém posuzování zohlednit i podklady doložené až v odvolacím řízení.

[49] Pokud doložené podklady neodpovídají plně rozsahu vyžadovanému zákonem o pobytu cizinců, nemůže taková situace při respektování lidskoprávních závazků České republiky vyplývajících z judikatury ESLP mít automaticky za následek zastavení řízení. Správní orgán je primárně povinen věcně posoudit, zda dotyčný cizinec s ohledem na skutečnosti tvrzené v žádosti naplňuje účel pobytového titulu. I v této situaci je třeba zohlednit případnou intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života a poměřit ji s mírou, v jaké cizinec nesplnil svou povinnost doložit veškeré potřebné podklady či nenaplnil veškeré hmotněprávní podmínky pro požadované pobytové oprávnění. Posouzení přiměřenosti (posouzení přiměřenosti na základě čl. 8 Úmluvy s přihlédnutím k situaci v České republice i zemi původu) musí být vždy individuální. Zároveň platí, že čím větší je zásah do zaručených práv, tím spíše není nutno trvat na doložení veškerých podkladů či striktním naplnění všech hmotněprávních podmínek, a naopak.

[50] Pokud na základě takového individuálního posouzení dospěje správní (odvolací) orgán k závěru, že je naplněn účel pobytového titulu a s ohledem na intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života cizince by bylo i přes chybějící splnění formálních či hmotněprávních podmínek nepřiměřené žádosti nevyhovět, žádosti cizince vyhoví (odvoláním napadené rozhodnutí změní a pobytové oprávnění udělí, případně věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu prvního stupně). V případě, že dospěje k závěru opačnému, správní orgán prvního stupně řízení zastaví či odvolací orgán odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení zamítne. Bude-li mít cizinec stále zájem o setrvání na území České republiky a úpravu svého pobytového režimu, je třeba, aby v tomto směru podnikl náležité kroky a v době platnosti výjezdního příkazu požádal o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců (srov. výše uvedený rozsudek čj. 8 Azs 303/2019-49, bod 16).

[51] Rozšířený senát v této souvislosti připomíná, že i když cizinec nedosáhl na požadovaný pobytový titul, nemůže být k vycestování nucen, pokud by vycestováním došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Je tedy na cizinci, zda využije možnosti požádat o vízum za účelem strpění na území České republiky i přes méně výhodný status, který s takovým pobytovým oprávněním souvisí. Správní orgán je v takové skutkové situaci následně povinen cizinci tento pobytový titul udělit.

Shrnutí

[52] Rozšířený senát shrnuje, že správní orgán je povinen s ohledem na čl. 8 Úmluvy posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v případě, jsou-li dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 správního řádu. Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí.

4718

Řízení před soudem: zvláštní příslušnost Krajského soudu v Ostravě k projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti

k § 7 odst. 4 soudního řádu správního

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu jen „informační zákon“)

Krajský soud v Ostravě je podle § 7 odst. 4 s. ř. s. příslušný rozhodovat i o žalobách na ochranu proti nečinnosti Dopravního a energetického stavebního úřadu při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2025, čj. Nad 137/2025-23)

Věc: Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu proti Dopravnímu a energetickému stavebnímu úřadu o poskytnutí informace, o nesouhlasu Krajského soudu v Ostravě s postoupením věci Městským soudem v Praze.

V této věci šlo o otázku příslušnosti Krajského soudu v Ostravě k projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného (Dopravního a energetického stavebního úřadu) při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací podle informačního zákona.

Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací č. 4 ze dne 11. 9. 2024, kterou žalobce požadoval, aby mu žalovaný poskytl: 1) všechny protokoly z provedených kontrolních dní výstavby dálnice D0805 Lovosice – Řehlovice a jejich příloh (včetně informací o zúčastněných institucích a osob) za období 1. 1. 2021 až 1. 9. 2024; 2) v případě, že žádné protokoly za toto období neexistují, tak jakékoliv poslední tři protokoly z provedených kontrolních dní výstavby dálnice D0805 Lovosice – Řehlovice a jejich přílohy (včetně informací o zúčastněných institucích a osob). Dle žalobce mu žalovaný dne 19. 9. 2024 sdělil, že žádnými z požadovaných dokumentů nedisponuje. Proti sdělení žalobce podal stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona a odvolání podle § 16 odst. 1 informačního zákona. Rozhodnutím ze dne 6. 2. 2025 žalovaný žádost žalobce zamítl. I proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce odvoláním, na jehož základě Ministerstvo dopravy rozhodnutím ze dne 8. 4. 2025 rozhodnutí žalovaného zrušilo a věc mu vrátilo k novému vyřízení. Žalovaný o žádosti dosud nerozhodl, žalobce proto dne 16. 5. 2025 podal stížnost dle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona proti další nečinnosti žalovaného. Poté žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze.

Městský soud v usnesení ze dne 26. 8. 2025, čj. 3 A 99/2025-9, dospěl k závěru, že není příslušný a postoupil věc k projednání a rozhodnutí Krajskému soudu v Ostravě. Podle městského soudu žaloba směřovala proti věci, v níž měl rozhodnout žalovaný v prvním stupni, byla proto založena zákonná příslušnost Krajského soudu v Ostravě podle § 7 odst. 4 s. ř. s.

Krajský soud v Ostravě předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o příslušnosti, neboť s názorem městského soudu nesouhlasil (§ 7 odst. 6 věta druhá s. ř. s.). Dle krajského soudu by se mělo při posuzování zvláštní příslušnosti přihlídnout k historickým souvislostem § 7 odst. 4 s. ř. s. Krajský soud byl původně povolán k rozhodování úzce vymezených věcí týkajících se umístování a povolování staveb dopravní infrastruktury podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Rozsah věcí, pro které byla stanovena zvláštní příslušnost, byl následně rozšířen o veškeré věci, v nichž rozhodoval nebo měl rozhodovat Dopravní a energetický stavební úřad. Z důvodové zprávy k zákonu č. 152/2023 Sb. vyplývá, že úmyslem zákonodárce nebylo přenést na Krajský soud v Ostravě paušálně rozhodování ve všech věcech, v nichž rozhodoval nebo měl rozhodovat Dopravní a energetický stavební úřad, ale pouze tam, kde by vykonával kompetenci prvostupňového orgánu ve věcech stavebních. Ve věcech žádostí o informace není příslušnost Dopravního a energetického stavebního úřadu jakkoliv exkluzivní, proto mělo dojít k aplikaci obecných ustanovení o příslušnosti krajských soudů.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že k projednání věci vedené u Krajského soudu v Ostravě je příslušný Krajský soud v Ostravě.

Z odůvodnění:

[5] Mezi městským s krajským soudem vznikl spor ohledně otázky, zda lze nečinnost při rozhodování o žádosti o informace zařadit mezi množinu věcí, ve kterých rozhodl nebo měl rozhodnout v prvním stupni Dopravní a energetický stavební úřad ve smyslu § 7 odst. 4 s. ř. s., a je tedy dána zvláštní příslušnost Krajského soudu v Ostravě podle tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ano.

[6] Pro věc je především podstatný samotný text zákonné úpravy. To platí tím spíše, že se jedná o otázku kompetence soudu jakožto orgánu veřejné moci a současně otázku s významným dopadem na zajištění přístupu k soudní ochraně. Z obou důvodů je nutno trvat na co možná jednoznačné a předvídatelné interpretaci aplikované právní úpravy. Tu garantuje především výklad gramatický, jehož korekce je namístě zejména tehdy, pokud by jeho výsledek nebyl s ohledem na míru nesrozumitelnosti právní úpravy jednoznačný, nebo by se jevil v hrubém rozporu se zřejmým úmyslem zákonodárce či ústavněprávními požadavky.

[7] Podle § 7 odst. 4 s. ř. s. platí: *Ve věcech, ve kterých rozhodl nebo měl rozhodnout v prvním stupni Dopravní a energetický stavební úřad, je k řízení příslušný Krajský soud v Ostravě. O těchto žalobách vede řízení specializovaný senát.*

[8] Nejvyšší správní soud neshledává na citované právní úpravě nic nesrozumitelného, ani nejednoznačného. Příslušnost Krajského soudu v Ostravě je v něm vymezena pouze identitou, resp. příslušností správního orgánu prvního stupně. Pokud není sporná jeho příslušnost, nemůže být spornou příslušnost Krajského soudu v Ostravě.

[9] Tento výklad navíc nezpochybňují ani jiné výkladové metody, včetně Krajským soudem v Ostravě preferovaného výkladu historického.

[10] Do 31. 12. 2023 platil § 7 odst. 4 s. ř. s. ve znění, podle něž *k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, je příslušný Krajský soud v Ostravě. O těchto žalobách vede řízení specializovaný senát.* V dalším překotném až chaotickém vývoji v souvislosti se změnami veřejného stavebního práva se měnil obsah i účinnost citovaného ustanovení. Věcné kritérium spočívající ve vymezeném okruhu staveb bylo jednoznačně a nepochybně nahrazeno právě kritériem institucionálním (původně se mělo jednat o Nejvyšší stavební úřad a Specializovaný a odvolací stavební úřad, posléze nahrazené právě Dopravním a energetickým stavebním úřadem). Změnil se i okruh žalob, k jejichž projednání se zvláštní příslušnost Krajského soudu v Ostravě stanovuje: namísto původní příslušnosti k projednání žalob proti rozhodnutí správních orgánů ve stanovených agendách je ze samotného textu zákona zřejmé, že nově je příslušnost Krajského soudu v Ostravě dána šířeji, přinejmenším pro žaloby na ochranu proti nečinnosti (avšak nikoliv pouze ty).

[11] Tento závěr podporuje i důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, jímž byly tyto změny poprvé provedeny (následně došlo již jen k záměně správních úřadů): *„sousedím ,rozhodl nebo měl rozhodnout‘ je nutno v kontextu tohoto ustanovení rozumět nejen vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního, ale také jiné formy činnosti veřejné správy vydané či učiněné Specializovaným stavebním úřadem nebo Nejvyšším stavebním úřadem. Krajský soud v Ostravě proto bude příslušný také v případě zásahových žalob a žalob proti nečinnosti.“*

[12] Z následného zákona č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, ani z důvodové zprávy k němu, již se dovolává krajský soud, pro posuzovanou otázku neplyne nic jiného, než že došlo k náhradě Nejvyššího stavebního úřadu a Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu Dopravním a energetickým stavebním úřadem. O jakémkoliv věcném omezení zvláštní příslušnosti Krajského soudu v Ostravě důvodová zpráva neříká vůbec nic.

[13] Nejvyšší správní soud má za nepochybný úmysl zákonodárce stanovit zvláštní příslušnost Krajského soudu v Ostravě pro všechny formy činnosti veřejné správy vydané či učiněné Dopravním a energetickým stavebním úřadem a neshledává žádný důvod takto vyjádřený záměr omezovat toliko na část jeho agendy, třebaš jeho agendy hlavní. I poskytování informací podle informačního zákona se realizuje formami činnosti veřejné správy, zvláštní příslušnost Krajského soudu v Ostravě se tak může uplatnit i v těchto případech.

[14] Bude tím zcela jistě naplňován, byť v širším rozsahu, i původní účel zavedení zvláštní příslušnosti Krajského soudu v Ostravě, provedeného zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018. Tím bylo zefektivnění, zrychlení a zkvalitnění soudního přezkumu (usnesení NSS ze dne 13. 6. 2019, čj. Nad 79/2019-68). Podle § 2 odst. 1 informačního zákona v kombinaci s čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze předpokládat, že Dopravní a energetický stavební úřad bude především adresátem žádostí o informace, které úzce souvisí s povoláním vyhrazených staveb. Nebylo by racionální, aby zvláštní příslušnosti podléhal pouze soudní přezkum rozhodnutí o povolení vyhrazených staveb, zatímco procesy s tím úzce související již nikoliv. Pokud by mělo dojít k rozdělení příslušnosti krajských soudů, lze pochybovat, že by to vedlo k zefektivnění, zrychlení a zkvalitnění soudního přezkumu. Není přitom podstatné, že o žádostech o informace běžně rozhodují i jiné správní orgány, jak uvádí krajský soud. Specifikem žádostí vyřizovaných Dopravním a energetickým stavebním úřadem je totiž jejich předmět, tedy informace týkající se vyhrazených staveb, nikoliv forma jejich vyřizování.

[15] Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že Dopravní a energetický úřad v některých řízeních vystupuje v pozici nadřízeného orgánu, § 7 odst. 4 s. ř. s. totiž jasně uvádí, že zvláštní příslušnost Krajského soudu v Ostravě se uplatní pouze u věcí, které Dopravní a energetický stavební úřad *rozhodl nebo měl rozhodnout v prvním stupni*. Ani z toho tak nelze dovodit, že by se zvláštní příslušnost měla týkat pouze věcí, ve kterých šlo

o výkon kompetencí stavebního úřadu, třeba jen v prvním stupni. Pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel zvláštní příslušnost soudu tímto způsobem omezit, nic by mu nebránilo tak v § 7 odst. 4 s. ř. s. učinit výslovně. Jak však Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, úvahy zákonodárce mířily opačným směrem, tedy k rozšíření zvláštní příslušnosti Krajského soudu v Ostravě.

[16] Příslušný k projednání a rozhodnutí posuzované věci ochrany proti nečinnosti Dopravního a energetického stavebního úřadu při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací podle informačního zákona je proto Krajský soud v Ostravě.

4719

Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení; společně hospodařící domácnost

k § 7 a § 61 odst. 2 až 4 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 30. 9. 2025

k § 63 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

k § 4 odst. 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

k § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

k § 6 odst. 2 a § 50 odst. 2 věty druhé správního řádu

k § 53 odst. 1 písm. e) daňového řádu

I. Pro účely posouzení, zda je žádost žadatele (dítěte) o příspěvek na bydlení oprávněná, je správní orgán povinen zkoumat, zda dítě trvale žije s rodičem a tvoří s ním společně hospodařící domácnost. Jestliže tomu tak je, jeho pobyt v jiném bytě nenaplní podmínku trvalého bydliště podle § 7 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 30. 9. 2025, ve spojení s § 4 odst. 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, a nárok na příspěvek na bydlení v jiném bytě dítěti nevznikne.

II. Jestliže je středobodem životních poměrů dítěte jiná než společná domácnost s jeho rodičem, může dojít ke splnění podmínek pro poskytnutí příspěvku na bydlení podle § 7 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 30. 9. 2025; v takovém případě však rodič nemůže uplatnit daňové zvýhodnění na vyživované dítě podle § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

III. Správní orgán je povinen opatřit si pro rozhodnutí o příspěvku na bydlení nezbytné podklady primárně ve své sféře [§ 6 odst. 2 správního řádu; § 63 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve spojení s § 53 odst. 1 písm. e) daňového řádu]; pokud jsou takto získané podklady nedostatečné či je jejich získání nemožné, žadatel je povinen při zjišťování skutkového stavu poskytnout správnímu orgánu potřebnou součinnost, a to v míře, v jaké je toho rozumně schopen při vynaložení přiměřeného úsilí (§ 61 odst. 2 až 4 zákona o státní sociální podpoře ve znění účinném do 30. 9. 2025, § 50 odst. 2 věta druhá správního řádu). Pokud jsou požadované informace mimo jeho sféru, je povinen sdělit, z jakých důvodů není schopen informace poskytnout.

IV. Údaje o uplatnění či neuplatnění daňového zvýhodnění poplatníka na vyživované dítě podle § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, mohou představovat relevantní podklad pro určení okruhu společně posuzovaných osob, a být tak rozhodující pro posouzení žádosti o příspěvek na bydlení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2025, čj. 2 Ads 110/2025-32)

Prejudikatura: č. 4562/2024 Sb. NSS.

Věc: J. Č. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na bydlení, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 9. 8. 2023 nepřiznal žalobci dávku státní sociální podpory – příspěvek na bydlení od 1. 9. 2022, neboť

žalobce na výzvu úřadu práce dle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře nedoložil potvrzení matky, že v předmětném období neuplatňovala daňové zvýhodnění dle § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 3. 10. 2023. Následně žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze.

Rozsudkem ze dne 13. 5. 2025, čj. 20 Ad 25/2023-32, městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil. Okolnost, zda matka žalobce uplatnila daňové zvýhodnění, nebyla podle něj rozhodnou skutečností pro vznik nároku na příspěvek na bydlení. Úřad práce měl výzvu formulovat tak, aby bylo zřejmé, že požaduje doložení daňového zvýhodnění za účelem osvědčení rozhodné skutečnosti. Výzva však požadovala doložení daňového zvýhodnění bez dalšího vysvětlení. Podle městského soudu bylo navíc pochybné, jestli potvrzení o daňovém zvýhodnění může vůbec sloužit k ověření, zda žalobce sdílí domácnost s matkou. Dle městského soudu měl úřad práce jasně uvést účel, pro který požaduje předmětné potvrzení. Účelem potvrzení zaměstnavatele matky o neuplatňování daňového zvýhodnění na vyživované dítě bylo podle městského soudu zajistit, aby si zvýhodnění uplatnil vždy jen jeden z rodičů.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost. Nesouhlasil, že uplatnění daňového zvýhodnění na dítě není rozhodnou skutečností pro posouzení nároku na příspěvek na bydlení. Odkázal přitom na § 4 odst. 3 větu čtvrtou zákona o životním a existenčním minimu, podle níž se rodič a nezaopatřené dítě posuzují společně vždy, pokud rodič pro účely zvláštního právního předpisu (s odkazem na § 35c zákona o daních z příjmů) prohlašuje, že spolu trvale žijí a společně hradí náklady na své potřeby.

Podle stěžovatele byl závěr soudu, že daňové zvýhodnění nemůže být stěžejní pro posouzení věci, nesprávný. Stěžovatel je posuzoval ve spojení s dalšími podklady. Pokud jeden z rodičů daňové zvýhodnění uplatnil, deklaroval tím, že s dítětem žije ve společné domácnosti. Stěžovatel trval na tom, že v dané věci nebylo možné jednoznačně určit okruh společně posuzovaných osob. Z předložených dokumentů nebylo zřejmé, zda se žalobce v místě trvalého pobytu (P.) nezdržoval pouze přechodně.

Podle stěžovatele výzva žalobci k doložení potvrzení matky o neuplatnění daňového zvýhodnění byla dostatečně konkrétní. Formulace výzvy byla jednoznačná, výzva požadovala „*potvrzení matky žadatele, že si na Vás neuplatňuje daňové zvýhodnění*“. Žalobce výzvě porozuměl, ale odmítl ji splnit s odůvodněním, že jde o nezákonný požadavek. O porozumění výzvě svědčí i to, že žalobce již dříve doložil obdobné potvrzení od otce. Stěžovatel měl za to, že pojem *potvrzení o uplatňování daňového zvýhodnění* je obecně známý a srozumitelný.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že mělo-li být cílem dokazování zjistit, zda žalobce sdílí domácnost s rodiči, měl úřad práce vycházet ze zjištěného skutkového stavu. Z místního šetření ze dne 9. 5. 2023 vyplynulo, že žalobce v bytě v H. skutečně bydlí. Podle žalobce tak stěžovatel upřednostnil formální důkazní prostředek (potvrzení o neuplatnění daňového zvýhodnění) před skutečným stavem prokázaným místním šetřením a dalšími důkazy.

Podle žalobce vskutku z výzvy správního orgánu nebylo zřejmé, jaký konkrétní doklad byl požadován a k jakému účelu měl sloužit. Výzva nebyla dostatečně specifikována. Ztotožnil se i s názorem městského soudu, že potvrzení plátce daně o neuplatňování daňového zvýhodnění podle § 38l odst. 3 písm. c) zákona o daních z příjmů neslouží k prokázání společné domácnosti. Neuplatnění daňového zvýhodnění samo o sobě nevyovídá o tom, zda dítě s rodičem žije, či nikoli. Účelem potvrzení je pouze zabránit duplicitnímu uplatnění zvýhodnění oběma rodiči.

Žalobce dále uvedl, že požadavek na doložení potvrzení je nezákonný i proto, že jeho splnění závisí na součinnosti rodičů, kteří nejsou účastníky řízení a nemají povinnost spolupracovat. Přiznání dávky tak fakticky závisí na ochotě třetí osoby, což je nepřípustné.

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

Z odůvodnění:

[15] Podle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, *jde-li o příspěvek na bydlení, považují se za rodinu všechny osoby, s výjimkou osob uvedených v odstavci 4, vymezené podle zvláštního právního předpisu upravujícího*

životní a existenční minimum⁷⁶⁾ [poznámka pod čarou č. 76 odkazuje na zákon o životním a existenčním minimu].

[16] Podle odstavce 8 téhož paragrafu *společně posuzovanými osobami podle odstavců 2, 3 a 5 jsou i osoby, které se přechodně z důvodů soustavné přípravy na budoucí povolání (§ 12), zdravotních nebo pracovních zdržují mimo místo, kde jsou blázněny k trvalému pobytu.*

[17] Podle § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o životním a existenčním minimu *společně se pro účely tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak, posuzují [...] c) rodiče a 2. zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami podle písmene b) nebo d).*

[18] Podle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, *pokud bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, neposuzuje se společně s druhým rodičem, nestanoví-li tento zákon jinak. V případě svěřeni dítěte do společné nebo střídavé péče rodičů se dítě posuzuje společně s tím rodičem, se kterým má být posuzováno podle souhlasného prohlášení rodičů. Rodiče mohou měnit toto prohlášení nejdříve po uplynutí kalendářního měsíce. Společně s nezaopatřeným dítětem se posuzuje pro účely tohoto zákona vždy rodič, který prohlašuje pro účely zvláštního právního předpisu⁴⁾ [poznámka pod čarou č. 4 odkazuje příkladem na § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů], že spolu trvale žijí a společně ubrazují náklady na své potřeby³⁾ [poznámka pod čarou č. 3 odkazuje na § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku¹⁾, podle něhož domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně ubrazují náklady na své potřeby].*

[19] Podle § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů *poplatník uvedený v § 2 má nárok na daňové zvýhodnění na vyživované dítě žijící s ním ve společně hospodařící domácnosti na území členského státu Evropské unie nebo státu tvořícího Evropský hospodářský prostor.*

[20] Podle § 35c odst. 6 písm. b) bodu 1 *za vyživované dítě poplatníka se pro účely tohoto zákona považuje dítě vlastní, osvojenec, dítě v péči, která nahrazuje péči rodičů, dítě, které přestalo být u tohoto poplatníka z důvodu nabytí plné svéprávnosti nebo zletilosti v pěstounské péči, dítě druhého z manželů, vlastní vnuk nebo vnuk druhého z manželů, pokud jeho rodiče nemají dostatečné příjmy, z nichž by mohli daňové zvýhodnění uplatnit, pokud je zletilým dítětem až do dovršení věku 26 let, jestliže mu není přiznán invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně a soustavně se připravuje na budoucí povolání; příprava na budoucí povolání se posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře^{1,4d)} [poznámka pod čarou č. 14d odkazuje na § 12 až 15 zákona o státní sociální podpoře, z nichž plyne, že přípravou na budoucí povolání je mj. studium v některém studijním programu na vysoké škole v České republice].*

[21] Podle § 35c odst. 7 věty první *dočasný pobyt dítěte mimo společně hospodařící domácnost nemá vliv na uplatnění daňového zvýhodnění.*

[22] Z výše citovaných předpisů plyne pro účely posouzení věci žalobce především to, že musí být vyjasněno, s kým žalobce tvoří „rodinu“ ve smyslu § 7 odst. 5 a 8 zákona o státní sociální podpoře. V úvahu připadají zejména dvě možnosti.

[23] Buď žalobce trvale žije spolu s některým z rodičů (dle podkladů ze spisu s matkou; rodiče žalobce mají být rozvedeni) a s ním společně uhrazuje náklady na své potřeby. To by znamenalo, že středobodem jeho životních poměrů je stále byt v P, kde bydlí jeho rodič a on s ním, přičemž dohromady tvoří společně hospodařící domácnost a on je (převážně či aspoň v podstatné míře, typicky právě tím, že by žil v této společně hospodařící domácnosti) vyživován tímto rodičem. To by mu jistě nebránilo mít i určité vlastní příjmy a v souladu se skutečností by mohla být i v řízení předložená čestná prohlášení obou rodičů, že tito vůči žalobci neplní žádnou vyživovací povinnost (zřejmě zejména ve smyslu poskytování peněz na osobní výdaje apod.). V bytě v H., tj. mimo tuto společně hospodařící domácnost, by pak žalobce pobýval pouze dočasně, zejména nejspíše kvůli svému studiu na vysoké škole v H. V takovémto případě by bylo logické, kdyby některý z jeho rodičů (nabízí se matka, jež by s žalobcem takto v P. tvořila společně hospodařící domácnost) „na žalobce“ uplatňoval daňové zvýhodnění na vyživované dítě podle § 35c zákona o daních z příjmů. V úvahu by jistě připadalo i případné čerpání příspěvku na bydlení ve vztahu k bytu v P. žalobcovým rodičem (matkou), či samotným žalobcem (v závislosti na právních

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2014 zrušen a nahrazen občanským zákoníkem.

poměrech toho či onoho z nich k uvedenému bytu). Co by však v takovém případě nebylo právně přípustné, je čerpání příspěvku na bydlení žalobcem samotným ve vztahu k bytu v H. Za takto vylíčených skutkových okolností by byt v H. sloužil žalobci pouze za účelem dočasného pobytu dítěte mimo společně hospodařící domácnost. Podmínka trvalosti života žalobce v tomto bytě ve smyslu § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu by tedy nebyla splněna.

[24] Další skutková varianta, jež je dobře představitelná na základě zatím dostupných podkladů, je, že středobodem životních poměrů žalobce se (zřejmě v souvislosti se studiem v H.) stal byt v H. Žalobce by v takovém případě již netvořil společně hospodařící domácnost spolu se svou matkou v bytě v P., nýbrž by měl „vlastní“ samostatnou domácnost v bytě v H. V takovém případě by mohl mít nárok na příspěvek na bydlení v tomto bytě. Zároveň však by, jelikož by nežil s matkou ve společně hospodařící domácnosti v P., nebylo právně přípustné, aby matka „na žalobce“ uplatňovala daňové zvýhodnění na vyživované dítě podle § 35c zákona o daních z příjmů.

[25] Jak to skutečně je, tj. zda platí některá z výše popsaných skutkových verzí, případně zda je to ještě nějak jinak, jsou správní orgány povinny zjistit pro účely posouzení, zda je žádost žalobce o příspěvek na bydlení oprávněná (§ 2 správního řádu). Pokud je to možné, opatří si správní orgány podklady pro rozhodnutí primárně ve své sféře [§ 6 odst. 2 správního řádu; § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 53 odst. 1 písm. e) daňového řádu]. Nestačí-li to, je žalobce povinen při zjišťování skutkového stavu poskytnout správním orgánům nezbytnou součinnost, tedy zejména doložit jimi požadované rozhodné skutečnosti v míře, v jaké je toho rozumně schopen při vynaložení přiměřeného úsilí (§ 61 odst. 2 až 4 zákona o státní sociální podpoře, § 50 odst. 2 věta druhá správního řádu, viz k tomu např. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2021, čj. 5 Ads 406/2020-29, bod 17). Z povahy věci po něm samozřejmě nemůže být žádáno, aby poskytl informace nacházející se mimo jeho sféru (u jiných osob); je však povinen správním orgánům sdělit, že a z jakých důvodů informace není schopen poskytnout.

[26] Základní zásady interakce mezi veřejnou správou a jednotlivcem při opatrování podkladů pro jednání veřejné správy stanoví mj. § 6 odst. 2 správního řádu. Podle něj *správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.*

[27] Podle § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře *státní orgány, další právnické osoby a fyzické osoby, vyjma příjemců dávek, oprávněných osob a osob společně posuzovaných (dále jen „povinná osoba“), jsou povinny na vyzvání příslušného orgánu státní sociální podpory, který o dávce rozhoduje nebo ji vyplácí nebo na požádání žadatele o dávku a osoby společně posuzované, sdělit bezplatně údaje rozhodné podle tohoto zákona pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu.*

[28] Podle § 53 odst. 1 písm. e) daňového řádu o porušení povinnosti mlčenlivosti nejde, *poskytne-li správce daně informace získané při správě daní Ministerstvu práce a sociálních věcí při výkonu jeho působnosti a dalším orgánům sociálního zabezpečení při výkonu jejich působnosti, jde-li o údaje, které mohou tyto úřady vyžadovat v rozsahu nezbytném k plnění úkolů ve své působnosti.*

[29] Interakci mezi žadatelem, společně posuzovanou osobou a správním orgánem upravuje již zmíněný § 61 odst. 2 až 4 zákona o státní sociální podpoře, jenž praví:

(2) *Byl-li příjemce dávky vyzván příslušným orgánem státní sociální podpory, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je povinen této výzvě vyhovět, a to ve lhůtě do osmi dnů ode dne doručení výzvy, neurčil-li orgán státní sociální podpory delší lhůtu; neučiní-li tak v určené lhůtě, může být výplata dávky zastavena, dávka může být odejmuta nebo nepřiznána, jestliže příjemce byl ve výzvě na tento následek prokazatelně upozorněn.*

(3) *Osoba společně posuzovaná je povinna v souvislosti s řízením o dávce*

a) osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu,

b) písemně ohlásit krajské pobočce Úřadu práce změny ve skutečnostech, které osvědčila podle písmene a).

(4) *Osoba společně posuzovaná je povinna splnit povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. a) na požádání oprávněné osoby. Pokud osoba společně posuzovaná **odmítne** splnit povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. a), je krajská pobočka Úřadu práce povinna **vyzvat společně posuzovanou osobu**, aby tyto povinnosti splnila do osmi dnů ode dne vyzvání; krajská pobočka Úřadu práce může s osobou společně posuzovanou dohodnout pro splnění uvedených povinností dobu delší než osm dnů. Povinnost uloženou v odstavci 3 písm. b) je osoba společně posuzovaná povinna splnit do osmi dnů ode dne, kdy ke změně skutečností došlo.*

[30] Zásady zakotvené v § 6 odst. 2 správního řádu vycházejí z obecného pravidla, že ty podklady, které jsou k dispozici ve sféře veřejné správy a k nimž má správní orgán podle zákona přístup (tj. má zákonnou možnost si je opatřit z příslušných úředních evidencí či od orgánů, které je mají k dispozici, a nebrání tomu zvláštní omezení typu povinnost mlčenlivosti apod.), si má správní orgán opatřit sám tímto způsobem a pokud možno nezatěžovat jednotlivce tím, že je bude vyžadovat od něho. To platí bez ohledu na povahu řízení nebo jiných postupů, o něž jde (tedy jak v řízení na návrh, tak v řízení zahajovaném z úřední povinnosti), neboť § 6 odst. 2 správního řádu povahu řízení nerozlišuje. Zvláštní zákon samozřejmě může toto obecné pravidlo modifikovat, typicky tak, že navrhovatelé, žadatelé apod., uloží opatřit určité podklady, i když by si je jinak mohl správní orgán opatřit sám. Pokud však zvláštní zákon nic takového nestanoví, je třeba vycházet z pravidla obecného.

[31] V projednávané věci si má úřad práce údaje týkající se daňových povinností žadatele o dávku, osob, které připadají v úvahu jako osoby společně posuzované, nebo osob, které mohou být jinak významné pro určení, zda žádosti o dávku má být vyhověno, opatřit primárně přímo u správce daně, a to podle § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 53 odst. 1 písm. e) daňového řádu, a nemá tyto osoby zbytečně administrativně zatěžovat. Prolomení ochrany soukromí stanovené zákonem slouží nejen k plnění úkolů úřadem práce, ale i k tomu, aby jednotlivci, jichž se řízení dotýká, včetně žadatele, nebyli nuceni opatřovat informace, které se nacházejí ve sféře veřejné moci a k nimž má úřad práce zákonem umožněný přístup.

[32] Výše uvedený postup, tedy opatření si informací samotným úřadem práce v jeho sféře, však nemusí podle okolností být rozumně možný. Pak nastupuje povinnost součinnosti žadatele, případně (sekundárně) dalších osob podle § 61 odst. 2 až 4 zákona o státní sociální podpoře. Výkladem interakce úřadu práce, žadatele a společně posuzovaných osob podle těchto ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 8 Ads 181/2019-25, zejména v bodech 8 a násl. Mimo jiné uvedl:

„[10] [...] z čistě jazykového výkladu daných ustanovení zákona o státní sociální podpoře nevyplývá povinnost oprávněné osoby informovat správní orgán o odmítnutí splnění povinnosti osvědčit rozhodně skutečnosti společně posuzovanou osobou. Takový výklad, založený pouze na jazykové metodě, kterého se dovolává stěžovatel, by však byl příliš omezující. [...] Čistě jazykový výklad nenaplnuje smysl a účel daného ustanovení.

[11] Z pohledu systematického výkladu je však zřejmé, že povinnost úřadu práce podle § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře vyzvat společně posuzovanou osobu nastává až tehdy, kdy tato osoba nesplnila primární povinnost poskytnout součinnost na požádání oprávněné osoby. Tato součinnost má zjevně proběhnout tak, že společně posuzovaná osoba předá podklady oprávněné osobě. Povinnost předložit tyto doklady i za společně posuzovanou osobu stíhá totiž primárně žadatele (oprávněnou osobu) [§ 68 odst. 1 písm. b) a § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře]. **Zákondárce tedy předpokládal, že podklady od společně posuzovaných osob primárně zajišťuje oprávněná osoba. Ostatně je to logické, neboť jde o osoby, které jsou v určitém užším vztahu, a zpravidla bude v jejich společném zájmu, aby byla požadovaná dávka vyplácena. Právě žadatel (oprávněná osoba) tedy musí vědět, zda mu společně posuzované osoby součinnost poskytly, nebo nikoliv, a zda je tedy schopen úřadu práce podklady předložit, nebo naopak potřebuje jeho pomoc s jejich zajištěním. Sekundární povinnost úřadu práce se tak může aktivovat až tehdy, kdy jej oprávněná osoba o neposkytnutí součinnosti vyrozumí.**“

[33] Úřad práce vyzval žalobce dne 21. 2. 2023 k doložení potvrzení od matky, že si na něj neuplatňuje daňové zvýhodnění dle § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů. Žalobce potvrzení odmítl předložit, protože požadavek považuje za nezákonný. Prvostupňovým rozhodnutím úřad práce žalobci příspěvek na bydlení nepřiznal, a to s odůvodněním, že žalobcem nebylo doloženo potvrzení o neuplatnění daňového zvýhodnění matky na dítě. Předmětné potvrzení mělo sloužit k osvědčení žalobcových tvrzení o tom, že nesdílí společnou domácnost s matkou, tedy jeho matka nespadá do okruhu společně posuzovaných osob.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti rozdělil své námitky do dvou okruhů. První se týkal otázky, zda bylo možné ze zjištěných skutečností jednoznačně určit okruh společně posuzovaných osob. Druhý se zaměřil na to, zda je potvrzení o neuplatnění daňového zvýhodnění vhodným důkazem pro stanovení tohoto okruhu. V rámci prvního okruhu stěžovatel brojil proti závěrům městského soudu uvedeným v bodech 29–30 napadeného rozsudku, ve druhém pak proti bodům 31–34. Oba okruhy spolu úzce souvisí, a proto je vhodné je vypořádat společně.

[35] Stěžovatel má pravdu, že pro posouzení nároku na příspěvek na bydlení musí úřad práce stanovit okruh společně posuzovaných osob. Podle § 7 odst. 5 a 8 zákona o státní sociální podpoře a § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o životním a existenčním minimu se posuzují zletilé děti společně s rodiči, pokud společně užívají byt. Pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob je důležité určit, zda se žalobce v bytě v P. zdržuje pouze přechodně. Pokud by se žalobce v P. zdržoval pouze přechodně, s matkou by nesdílel společnou domácnost.

[36] Aby mohl úřad práce ověřit informace sdělené žalobcem, požádal o potvrzení, zda matka „na žalobce“ uplatňuje daňové zvýhodnění podle § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů. Uplatněním by matka deklarovala, že se synem žijí ve společně hospodářské domácnosti, a tedy že bydlíště v H. je pouze přechodné a matka je společně posuzovanou osobou se žadatelem. Příspěvek na bydlení není určen pro každou formu bydlení, nýbrž jen pro takovou, kde se žadatel skutečně trvale zdržuje.

[37] Ze spisového materiálu není zřejmé, proč si úřad práce neopatřil údaje ohledně daňových povinností matky žalobce přímo u správce daně sám podle § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 53 odst. 1 písm. e) daňového řádu. Je představitelné, že to nebylo rozumné možné, například s ohledem na specifika postupu oprávněné osoby, případně jejího zaměstnavatele, při uplatnění případného daňového zvýhodnění podle předpisů o správě daních a daních z příjmů (Nejvyšší správní soud tuto otázku v nynější fázi posuzování celé věci nezkoumal). Pokud by tomu tak bylo, platilo by, že byl-li žalobce úřadem práce oprávněně vyzván k součinnosti (tj. nešlo-li údaje o matce opatřit přímo ve sféře úřadu práce), byl povinen adekvátně reagovat. Musel by tedy buď součinnost poskytnout (a údaje u matky opatřit a předat je úřadu práce), nebo uvést, proč to možné není (k tomu viz již zmíněný rozsudek NSS čj. 5 Ads 406/2020-29, zejm. body 17 a 18). Pokud by žalobce tvrdil a osvědčil, že mu ze strany matky nebyla poskytnuta součinnost, přešla by povinnost zajistit potřebné informace na správní orgán (viz shora citované pasáže rozsudku čj. 8 Ads 181/2019-25).

[38] Lze přisvědčit městskému soudu v tom, že úřad práce je povinen ve výzvách adresovaných žadatelům jednoznačně specifikovat, jaké konkrétní dokumenty požaduje. Ačkoliv může mít úřad práce za to, že pojem „daňové zvýhodnění“ je obecně známý, nelze se na tuto domněnku vždy spoléhat. I přesto je z obsahu správního spisu zřejmé, že žalobce rozuměl obsahu výzvy. Před vydáním rozhodnutí úřadu práce žalobce zaslal tomuto úřadu dne 28. 5. 2023 své vyjádření k vyrozumění ze dne 19. 5. 2023, v němž uvedl, že s výzvou nesouhlasí a považuje ji za nezákonnou. Zároveň ve vyjádření polemizuje nad okruhem společně posuzovaných osob a počtem bydlíšť fyzické osoby. Kasační námitka stěžovatele, že výzva byla dostatečně konkrétní tak, aby žalobce pochopil, jaký dokument má doložit, je proto důvodná.

[39] Nejvyšší správní soud nepovažuje praxi stěžovatele, jenž si opatřuje údaje o uplatňování či neuplatňování daňového zvýhodnění na dítě, za nezákonnou. Využití těchto údajů jako podpůrného podkladu v řízení o dávkách státní sociální podpory není v rozporu se zákonem. Instituty daňového zvýhodnění a státní sociální podpory se funkčně překrývají, přičemž právní úprava umožňuje jejich vzájemné využití. Zákon o daních z příjmů v § 35c odst. 6 přebírá definici nezaopatřeného dítěte z § 12 až § 15 zákona o státní sociální podpoře, což potvrzuje legislativní propojení obou režimů. Údaje o daňovém zvýhodnění tak mohou být relevantním podkladem pro určení okruhu společně posuzovaných osob. Kasační námitka stěžovatele je v tomto ohledu zcela důvodná.

[40] Při opětovném rozhodování bude na městském soudu, aby v první řadě zohlednil, že údaje o uplatnění daňového zvýhodnění poplatníka na dítě mohou představovat relevantní podklad pro určení okruhu společně posuzovaných osob, což je rozhodující pro posouzení žádosti o příspěvek na bydlení.

[41] Dále je třeba, aby městský soud zohlednil, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl srozuměn s tím, jaký dokument má úřadu práce předložit. Přesto tak neučinil, neboť měl za to, že požadavek na jeho předložení je nezákonný. Žalobce mínil, že uvedený podklad neslouží k prokázání existence společné domácnosti; netvrdil, že matka mu nechce poskytnout součinnost k opatření podkladu, ani nenamítal, že si uvedenou informaci má

úřad práce opatřit sám ve své sféře. Právní názor žalobce, jež městský soud aproboval, však není správný. Zároveň však nelze bez dalšího přitakat stěžovateli, že byl oprávněn vyžadovat v dané fázi řízení součinnost žalobce. Je totiž možné, že stěžovatel si mohl údaje, které důvodně chtěl mít k dispozici, opatřit sám, tedy bez administrativního zatížení žalobce.

[42] Městský soud proto nejprve ověří, zda úřadu práce něco bránilo opatřit si údaje ohledně případného uplatnění daňového zvýhodnění matkou žalobce bez součinnosti se žalobcem či jeho matkou [zejména by se nabízel v úvahu postup podle § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 53 odst. 1 písm. e) daňového řádu]. Otázka, zda si mohl úřad práce uvedené údaje opatřit bez součinnosti se žalobcem či jeho matkou, nebyla dosud v řízeních před správními orgány ani městským soudem tematizována, třebaže je pro posouzení zákonnosti rozhodnutí stěžovatele zásadní, jak bylo shora uvedeno. Ve smyslu právního názoru vysloveného rozšířeným senátem v usnesení ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, zejm. v bodech 52 až 54, tedy je nutno upravit dosavadní program sporu mezi žalobcem a stěžovatelem, jak je vymezen žalobními body a důvody kasační stížnosti, neboť bez takovéto korekce by nebylo možno žalobu posoudit v mezích žalobních bodů. Zvážit, zda stěžovatel požadoval po žalobci součinnost důvodně, je totiž možné teprve poté, co bude vyjasněno, zda si stěžovatel nemohl údaje, které samy o sobě mohly být pro posouzení žádosti o dávku zcela relevantní, opatřit bez součinnosti žalobce či jeho matky.

[43] Pokud tomu nic nebránilo, pochybil úřad práce a nadbytečně zatěžoval žalobce vyžadováním opatření informace, již si mohl a měl opatřit sám ve své sféře. V takovém případě by zamítnutí žádosti pro nedoložení potvrzení matky, že v předmětném období neuplatňovala daňové zvýhodnění dle § 35c odst. 1 zákona o daních z příjmů, stejně jako aprobující rozhodnutí stěžovatele nebyla v souladu se zákonem.

[44] Pokud si však úřad práce informace ohledně daňových povinností matky žalobce nemohl opatřit sám ve své sféře, takže důvodně vyžadoval součinnost žalobce, jež nebyla poskytnuta, rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce pro neposkytnutí součinnosti a navazující rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí odvolání by měla zákonný důvod.

Rozšířený senát: doručování podle daňového řádu; materiální doručení; zneužití práva

k § 41 odst. 1 daňového řádu

Doručí-li správce daně v rozporu s § 41 odst. 1 daňového řádu písemnost namísto zmocněnci přímo daňovému subjektu, je tato písemnost materiálně doručena zmocněnci, je-li z okolností věci zřejmé, že s písemností byl zmocněnec daňového subjektu seznámen, přičemž tato skutečnost může vyplynout i z reakce daňového subjektu na doručovanou písemnost. Pokud je z okolností konkrétního případu zjevné, že postup daňového subjektu vykazuje znaky zneužití práva na právní pomoc, k existenci zastoupení se pro účely doručování nepřihlédá do doby, dokud zneužití práva trvá.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025, čj. 1 Af 206/2023-103)

Prejudikatura: č. 450/2005 Sb. NSS, č. 509/2005 Sb. NSS, č. 629/2005 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 1838/2009 Sb. NSS a č. 2099/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 427/2024 Sb.; č. 142/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 90/06), č. 120/2017 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1577/16), č. 57/2019 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3851/18), č. 110/2020 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 464/20), č. 175/2020 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1866/20) a č. 52/2022 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3026/20).

Věc: Dřevo Trust – prodej, a. s., proti Odvolacímu finanční ředitelství o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozšířený senát posuzoval, zda a případně kdy lze považovat písemnost za doručenou, pokud ji správce daně doručil v rozporu s § 41 odst. 1 daňového řádu přímo daňovému subjektu, a nikoliv jeho zástupci.

Správce daně zahájil u žalobkyně kontrolu daně z příjmů právnických osob. Jejím výsledkem bylo vydání tří dodatečných platebních výměrů, kterými správce daně žalobkyni doměřil daň z příjmů za všechna kontrolovaná období a stanovil související povinnost uhradit penále. Po dobu daňové kontroly komunikoval správce daně se zástupcem žalobkyně (daňovým poradcem). Platební výměry však zaslal přímo žalobkyni do datové schránky. Žalobkyně se do své datové schránky ve lhůtě 10 dnů od dodání platebních výměrů nepřihlásila. Výměry jí tak byly doručeny posledním dnem této lhůty (23. 3. 2019) podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

Žalobkyně podala sama dne 19. 4. 2019 proti dodatečným platebním výměrům odvolání, ve kterém ale nenamítala jejich nesprávné doručení. V průběhu odvolacího řízení doručil žalovaný přímo žalobkyni seznámení se zjištěnými skutečnostmi a výzvu k vyjádření v odvolacím řízení. Žalobkyně se sama vyjádřila ke zjištěným skutečnostem. Žalovaný následně odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 18. 8. 2020, které adresoval a doručil dne 25. 8. 2020 opět přímo žalobkyni.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou podala v zastoupení advokátem odlišným od daňového poradce, který ji zastupoval v daňovém řízení. V žalobě namítala mimo jiné nesprávné doručení dodatečných platebních výměrů a rozhodnutí o odvolání, a s ním související uplynutí lhůty pro stanovení daně (prekluzi práva doměřit daň). Městský soud v Praze uložil žalovanému usnesením ze dne 28. 4. 2023, čj. 10 Af 34/2020-91, povinnost doručit žalobou napadené rozhodnutí i zástupci žalobkyně v daňovém řízení (v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 2 As 27/2004-78, č. 450/2005 Sb. NSS). K tomu došlo dne 8. 5. 2023. Městský soud posoudil rozsah plné moci, kterou žalobkyně zmocnila daňového poradce k zastupování v celém daňovém řízení, a konstatoval pochybení správců daně při doručování, neboť písemnosti doručovali přímo žalobkyni, a nikoliv jejímu zástupci. Toto pochybení ale podle něj nemělo vliv na zákonnost, jelikož žalobkyně nebyla krácena na svých právech. Sama totiž podala odvolání a následně žalobu, kterými včas, rozsáhle a argumentačně kvalitně chránila svá práva. Městský soud proto žalobu zamítl rozsudkem ze dne 4. 10. 2023, čj. 10 Af 34/2020-117.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Předně namítala uplynutí lhůty pro stanovení daně, jelikož žalovaný nesprávně doručil rozhodnutí o odvolání přímo stěžovatelce, a nikoliv jejímu zástupci. Městský soud chybně aplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se možnosti zhojení doručení nesprávnému adresátovi, protože materiální doručení založil na schopnosti stěžovatelky bránit se odvoláním a žalobou. Tato obrana však neměla význam pro otázku faktického seznámení se zástupce stěžovatelky s písemnostmi, které je dle judikatury podmínkou materiálního doručení. Dále namítala, že městský soud porušil zásadu kontradiktornosti řízení, neboť se otázkou materiálního doručení zabýval z vlastní iniciativy, aniž by to žalovaný před soudem tvrdil. Postup soudu má za překvapivý a nepředvídatelný, protože se k této otázce nemohla vyjádřit. Stěžovatelka kromě stěžejní námitky prekluze práva stanovit daň namítala daňovou uznatelnost zaplacených úroků z dluhopisů, nesprávné hodnocení výsledku svědkyně a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nevypořádaní zásadních žalobních námitek.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se městský soud řídil judikaturou Nejvyššího správního soudu. Smyslem a účelem doručování je nejen zajistit, aby se stěžovatelka (její zástupce) seznámila s určitým úkonem orgánu veřejné moci, ale především, aby na takový úkon mohla odpovídajícím způsobem reagovat a nebyla tak v důsledku nesprávného doručení krácena na svých právech. K tomu, s ohledem na kvalitu odvolání a žaloby, nedošlo. Stěžovatelka dosáhla přezkoumání dodatečných platebních výměrů a rozhodnutí žalovaného ve shodné kvalitě, jako kdyby jí byly řádně doručeny. Doručení rozhodnutí správce daně přímo stěžovatelce bylo tudíž účinné a vyvolalo právní následky.

Stěžovatelka v replice upozornila, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze účinně doručit daňovému subjektu, který je v daňovém řízení zastoupen. K materiálnímu doručení dojde tehdy, je-li prokázáno, že se zástupce daňového subjektu dozvěděl o existenci rozhodnutí. Žalovaný však neprokázal materiální doručení zástupci stěžovatelky před uplynutím lhůty pro stanovení daně. Žalovaný tedy doměřil stěžovatelce daň až po marném uplynutí prekluzivní lhůty.

Dle předkládajícího senátu existují v judikatuře Nejvyššího správního soudu dvě judikатурní linie týkající se způsobu zhojení nesprávného doručení podle daňového řádu. První linii představuje rozsudek ze dne 14. 6. 2017, čj. 1 Afs 362/2016-36, *MAKIMA*, a druhou pak rozsudek ze dne 19. 4. 2024, čj. 10 Afs 77/2023-39. V obou případech má doručování materiální korektiv; rozpor spočívá v jeho šíři. Předkládající senát má za to, že materiální korektiv při doručování podle daňového řádu je možné vyložit jak úzce, tak široce. Tato pojetí se však vzájemně vylučují. Z tohoto důvodu předložil rozšířenému senátu obě varianty.

První linie judikatury uplatňuje úzký materiální korektiv doručování. Jedinou možností materiálního zhojení nesprávného doručení představuje prokazatelné seznámení zákonem stanoveného adresáta s doručovanou písemností. První senát v rozsudku *MAKIMA* výslovně uvedl, že „v situaci, kdy je daňový subjekt v řízení zastoupen, doručení platebních výměrů samotnému daňovému subjektu nepředstavuje jejich účinné doručení. Takový výklad by byl jednak v rozporu se zákonnou úpravou [...], jednak by odporoval smyslu zastoupení – přenesení procesní odpovědnosti za určitou záležitost na zástupce a tím se i zbavení odpovědnosti za přebírání či jakékoliv reagování na písemnosti, které měly být adresovány zástupci. K účinnému doručení proto je třeba, aby bylo doručeno zákonnému adresátovi platebních výměrů. [...] v okamžiku, kdy se zástupce stěžovatelky s dodatečnými platebními výměry seznámil, staly se tyto dodatečné platební výměry účinně doručené“ (rozsudek *MAKIMA*, body 57, 58 a 63; obdobně již rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008-73). Ve věci *MAKIMA* nebylo rozhodné, že daňový subjekt podal sám odvolání proti platebním výměrům. První judikатурní linie je tedy založena na důsledném rozlišování mezi pojmy adresát a daňový subjekt. V případě existence zastoupení je adresátem zástupce, nikoliv daňový subjekt (§ 41 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 daňového řádu), a pouze jemu lze písemnost účinně doručit. Účinné doručení nastává mimo jiné v okamžiku, kdy se adresát (tedy zástupce účastníka) s písemnostmi prokazatelně seznámil (materiální doručení).

Navazující judikatura uvádí dva příklady materiálního doručení adresátovi. Zaprvé, pokud sám zákonem určený adresát podá odvolání. V takovém případě je zřejmé, že musel mít ve své dispozici napadený správní akt, a materiální doručení nastalo okamžikem podání odvolání (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2019, čj. 10 Afs 265/2018-35, bod 15; totožně pak i rozsudky ze dne 10. 1. 2023, čj. 2 Afs 92/2021-51, body 28 a 29; ze dne 31. 1. 2024, čj. 3 Afs 329/2021-72, bod 17; nebo ze dne 31. 1. 2024, čj. 6 Afs 275/2022-101, body 2, 33 a 34). Zadruhé, pokud adresát nahlédl do spisu, pak se písemnosti považují za materiálně doručené nejpozději v okamžiku nahlížení (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2023, čj. 6 Afs 314/2021-29, bod 22).

Předkládající senát doplnil, že Nejvyšší správní soud uplatnil úzký materiální korektiv i v některých případech doručování v přestupkových věcech a na problematiku doručování v případech služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů.

Z úzkého materiálního korektivu dovodila judikatura výjimku v podobě zneužití práva, a to za situace, ve které „s ohledem na následné jednání stěžovatelky je zřejmé, že tato rozhodnutí se všemi důsledky akceptovala a neměla proti nim výhrad“, jelikož „nejdříve neúspěšně požádala o povolení splátkového kalendáře a o prominutí penále, následně dlužnou částku postupně splácela“ a námitku nesprávného doručování uplatnila až po deseti letech. Výjimečně neuznání námítky nesprávného doručení však „neznamená, že takové vady v postupu správních orgánů budou v jiných případech benevolentně přehlíženy“ (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 9 Ads 337/2019-64, body 10 až 14).

Dle předkládajícího senátu svědčí ve prospěch úzkého výkladu materiálního korektivu zákonodárcem zvolená konstrukce doručování (§ 41 odst. 1 daňového řádu) a úprava prekluze (§ 148 odst. 2 daňového řádu). Dle ní totiž k prodlužování lhůty pro stanovení daně dochází až oznámením rozhodnutí, nikoliv jejich vydáním [jako je tomu třeba v § 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich], přičemž jasně formulovanou úpravu má i způsob doručování zastoupenému daňovému subjektu. Zároveň § 92 odst. 5 písm. a) daňového řádu klade odpovědnost za doručování na správce daně. V nynější věci jde o doručení písemnosti významné pro běh prekluzivní lhůty. Úzký materiální korektiv vede k výkladu lhůty pro stanovení daně ve prospěch daňového subjektu, neboť pro účinné doručení musí být v každém případě postaveno najisto, že se správný adresát seznámil s doručovanou písemností, a plynutí lhůty se odvíjí až od tohoto okamžiku. Zároveň nic nebrání tomu, aby daňový subjekt i přes zastoupení jednal sám; takový úkon nemá vliv na existenci zastoupení (rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2018, čj. 5 As 38/2016-28, bod 28).

Druhá linie judikatury uplatňuje široký materiální korektiv doručování. Písemnost je doručena, mohl-li se s ní prokazatelně seznámit účastník, i pokud nebyl zákonným adresátem. Pokud se písemnost dostala do rukou účastníkovi, je dle desátého senátu nerozhodné, zda se tak stalo navzdory nesprávnému způsobu doručení nebo navzdory doručení nesprávnému (neoprávněnému) zástupci. Podstatné je, aby účastník v důsledku vadného doručení nepřišel o právo včas reagovat na obsah písemnosti (rozsudek čj. 10 Afs 77/2023-39, bod 15). Při posuzování okamžiku účinného doručení není tedy rozhodující, kdy se s doručovanou písemností seznámil zástupce (zákonný adresát), ale že se s písemností mohl prokazatelně seznámit přímo účastník. Obdobně rozhodl i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 7. 2024, čj. 4 Afs 320/2023-34, *GMC Trade*, bod 22.

Nejvyšší správní soud použil široký materiální korektiv doručování i při doručování rozhodnutí o stanovení lhůty k vyjádření se k výsledku kontrolního zjištění, které správce daně nesprávně doručil přímo daňovému subjektu namísto jeho zástupci. Ačkoliv byl zástupce daňového subjektu v určitém okamžiku taktéž vyrozuměn, Nejvyšší správní soud zhodnotil postup správce daně jako celek a uzavřel, že jedna izolovaná procesní chyba nezpochybní celé následující řízení (rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2016, čj. 10 Afs 103/2016-45, *PD TECHNOLOGIE*, body 9 až 16; totožně pak ze dne 10. 9. 2020, čj. 9 Afs 161/2020-28, *ZEMLES*, body 17 až 21).

Tento přístup vychází z oprávnění správních soudů zrušit napadené rozhodnutí pouze pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017, čj. 2 As 322/2016-39, bod 24; shodně § 75 odst. 3 s. ř. s., který se ale pro svoji účinnost k 1. 1. 2024 na projednávanou věc neaplikuje].

Hodnocení vlivu nesprávného doručení na zákonnost rozhodnutí lze nalézt i v přestupkové judikatuře. Za situace, kdy správní orgán nesprávně doručil výzvu k doplnění blanketního odvolání přímo obviněnému, který byl ale zastoupen, a následně odvolání nebylo doplněno a nesprávné doručení jakkoliv zhojeno, měl postup správního orgánu vliv na zákonnost (rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 As 60/2016-26).

Široce se k posuzování materiálního doručení postavil i městský soud ve stávající věci. Dle předkládajícího senátu se však městský soud hodnocením obsahu a kvality stěžovatelských podání (body 124 až 126 napadeného rozsudku) příliš odchýlil od jakéhokoliv materiálního korektivu uplatnitelného při doručování. Široký materiální korektiv by měl být případně založen pouze na faktu, že daňový subjekt bránil svá práva. Hodnocení kvality podání daňového subjektu by vedlo k nepředvídatelnosti při uplatnění materiálního korektivu doručování.

Podle předkládajícího senátu svědčí širokému materiálnímu korektivu doručování argument, že doručování je pouze komunikačním prostředkem a jeho právní úprava není samoučelná. Pokud správce daně doručí nesprávně písemnost daňovému subjektu namísto jeho zástupci, jde o doručení přímo osobě, které se celé řízení vedené správcem daně týká a o jejíž hmotná práva se jedná. Pokud tato osoba, v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým), sama brání svá práva, není pochybení správce daně při doručování takové intenzity, aby samo o sobě způsobilo nezákonnost rozhodnutí či vedlo k marnému uplynutí lhůty pro stanovení daně. Zároveň sám daňový subjekt si musí být vědom toho, že pro účely daňového řízení si zvolil zástupce, kterému může rozhodnutí předat a instruovat jej k dalšímu postupu. Ve stávající věci vystupovala stěžovatelka po celé odvolací řízení sama, v jeho rámci se dvakrát na správce daně obrátila podáním, bránila svá práva a nesprávné doručování namítla až v žalobě. Na druhou stranu má tento přístup za následek, že zmíněný princip *vigilantibus iura scripta sunt* by byl paradoxně uplatněn v neprospěch daňového subjektu – jeho aktivní přístup by měl pro něj nepříznivě právní účinky.

Předkládající senát dodal, že standard materiálního korektivu by měl být stejný pro doručování všech písemností podle daňového řádu, tj. bez ohledu na to, zda mají vliv na prodloužení prekluzivní lhůty [§ 148 odst. 2 písm. b), d) a e) daňového řádu], zda musí být v prekluzivní lhůtě učiněny (§ 148 odst. 1 věta první daňového řádu), anebo zda jde o rozhodnutí procesní (např. § 88 nebo § 88a odst. 1 daňového řádu) či konečné (např. § 147 daňového řádu).

Vzhledem k tomu, že judikatura Nejvyššího správního soudu odlišně posuzuje materiální korektiv doručování podle daňového řádu, postoupil předkládající senát věc v souladu s § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu. Otázka předložená k rozhodnutí zní: *Za jakých podmínek lze považovat písemnost za „materiálně“ (fakticky) doručitou, pokud ji správce daně doručil v rozporu s § 41 odst. 1 daňového řádu přímo daňovému subjektu, a nikoliv jeho zástupci?*

Rozšířený senát rozhodl, že doručí-li správce daně v rozporu s § 41 odst. 1 daňového řádu písemnost namísto zmocněnci přímo daňovému subjektu, je tato písemnost materiálně doručena zmocněnci, je-li z okolností věci zřejmé, že s písemností byl zmocněnec daňového subjektu seznámen, přičemž tato skutečnost může vyplynout i z reakce daňového subjektu na doručovanou písemnost. Pokud je z okolností konkrétního případu zjevné, že postup daňového subjektu vykazuje znaky zneužití práva na právní pomoc, k existenci zastoupení se pro účely doručování nepřihlídně do doby, dokud zneužití práva trvá. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

III.1 Právomoc rozšířeného senátu

[23] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[24] Předkládající senát uvedl, že nedodržení zákonných pravidel doručování podle daňového řádu má v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu svůj materiální korektiv. Nesprávné doručení nezpůsobuje samo o sobě vždy neúčinnost doručení a nevede k povinnosti správce daně doručování opakovat. Rozporně však judikatura Nejvyššího správního soudu hodnotí, podle jakých pravidel se materiální doručení posuzuje – zda je nesprávné doručení zhojeno pouze tím, že se s písemností prokazatelně seznámí zákonem stanovený adresát, typicky zástupce, nebo zda postačí doručení přímo účastníkovi a hodnotí se ztráta možnosti bránit svá práva.

[25] Rozšířený senát souhlasí s předkládajícím senátem, že judikatura Nejvyššího správního soudu má dva odlišné náhledy na to, kdy jsou písemnosti dle daňového řádu materiálně doručeny.

[26] V první řadě je namíste upozornit, že otázkou nesprávného doručování účastníkovi namísto zástupci se rozšířený senát již zabýval, a to v již zmíněném rozsudku čj. 2 As 27/2004-78. V něm konstatoval, že dle § 25 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (obdoba § 34 odst. 2 správního řádu a § 41 odst. 1 daňového řádu), se písemnost doručuje pouze zástupci, má-li účastník zástupce pro celé řízení. Doručení správního rozhodnutí pouze účastníkovi řízení brání rozhodnutí o žalobě, neboť správní rozhodnutí je řádně oznámeno teprve doručením zástupci účastníka řízení. Podle závěrů tohoto rozsudku ani není podstatné, zda žalobu podal přímo účastník řízení, nebo jeho zástupce, který jej zastupoval ve správním řízení, a o správním rozhodnutí se tak dozvěděl jinak než na základě jeho řádného doručení. Rozšířený senát tedy trval na doručení písemnosti zástupci, přičemž materiální doručení vůbec nepřipouštěl. Jak však plyne již z přehledu učiněného předkládajícím senátem, toto pojetí nerespektovala ani jedna z obou větví judikatury.

[27] Rozsudky ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008-73, a *MAKIMA* (body 57 a 58) sice také požadovaly doručování písemností (platebních výměrů) zástupci jakožto zákonnému adresátovi. Tyto rozsudky prvního senátu, na rozdíl od výše popsaného právního názoru rozšířeného senátu, však připustily doručení prostřednictvím faktického seznámení zákonného adresáta s písemností (materiální doručení). Na tento právní názor navázala judikatura shrnutá v úvodní části tohoto usnesení.

[28] Naproti tomu podle rozsudku čj. 9 Ads 337/2019-64, body 10-12, je písemnost (rozhodnutí o odvolání) materiálně doručena, pokud se s ní prokazatelně seznámil přímo účastník řízení a nepřišel o právo včas reagovat na její obsah. Je nerozhodné, zda byl opomenut zástupce, jako zákonem určený adresát. Tento právní názor následují rozsudky *GMC Trade*, bod 22; a ze dne 21. 1. 2025, čj. 4 Afs 114/2024-31, *MB PHARMA*, bod 22.

[29] K tomu rozšířený senát uvádí, že předkládající senát do této judikатурní linie zařadil též rozsudky *PD TECHNOLOGIE*, body 9 až 17; a *ZEMLES*, body 16 až 22. U nich je však podle rozšířeného senátu sporné, zda se od předchozích rozsudků neliší. I ony sice vyžadují posouzení vlivu chybného doručování na práva daňového subjektu, ale týkají se doručování jiných písemností než rozhodnutí o stanovení daně. Je proto otázkou, zdali jsou v rozporu s první judikaturní linií, která upravuje doručování platebních výměrů.

[30] Rozšířený senát si je vědom, že otázka materiálního korektivu doručování písemností se neomezuje pouze na doručování podle daňového řádu. Má zásadní význam pro posuzování účinného doručení napříč dalšími předpisy, například i v případě přestupků, kde navíc obdobně jako v případě daňového řádu úzce souvisí

s otázkou zániku práva státu projednat přestupek (rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, čj. 1 As 359/2021-45, bod 28). Klíčová je i pro účely samotného soudního řízení správního, ve kterém se od ní odvíjí otázka včasnosti žaloby proti rozhodnutí a lhůty pro její rozšíření (§ 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s.). Pro založení pravomoci rozšířeného senátu však postačuje, i pokud je dán rozpor jen při posuzování účinného doručení dle daňového řádu.

[31] Takový rozpor zjevně existuje mezi první a druhou judikaturní linií týkající se doručování rozhodnutí o stanovení daně, které vedle sebe neobstojí, neboť vychází z rozdílných předpokladů účinného doručení rozhodnutí. Zatímco rozsudek *MAKIMA* (a na něj navazující judikatura) důsledně rozlišuje mezi pojmy daňový subjekt a adresát, a uzavírá, že se platební výměry doručují výhradně adresátovi a pouze v jeho případě připadá v úvahu materiální doručení; rozsudky čj. 9 Ads 337/2019-64 a čj. 10 AfS 77/2023-39 (a na ně navazující judikatura), tyto pojmy zaměňují a za řádné doručení považují i materiální doručení platebního výměru (resp. rozhodnutí o odvolání) přímo daňovému subjektu nezávisle na jeho zástupci (adresátovi). Předkládající senát nemůže v posuzované věci určit okamžik účinného doručení rozhodnutí o odvolání, aniž by se alespoň od jednoho z výše uvedených právních názorů odchýlil. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tudíž dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[32] Úvodem rozšířený senát poznamenává, že ačkoliv obě judikaturní linie hovoří obecně o zástupci, daňový řád zná několik druhů zástupců. Podle § 25 odst. 1 daňového řádu *zástupcem osoby zúčastněné na správě daní je a) zákonný zástupce fyzické osoby nebo opatrovník, b) ustanovený zástupce, c) zmocněnec, d) společný zmocněnec, nebo e) společný zástupce*. Ve věcech, které řešila shora uvedená judikatura, se jednalo o zmocněnce. Rozšířený senát si je vědom, že se některé právní závěry mohou významně lišit, pokud půjde o další druhy zastoupení, kromě společného zmocněnce, který je jen specifickou formou zmocněnce v případě zastupování více osob. V dalších případech totiž nepůjde o vztah vzniklý dohodou zástupce a zastoupeného, ale bude založen přímo zákonem nebo rozhodnutím. Nelze tak zejména vycházet z předpokladu důvěry mezi zástupcem a zastoupeným. I pokud se proto v dalším textu bude hovořit obecně o zástupci, rozšířený senát předepisuje, že jeho úvahy se vztahují k zastoupení smluvnímu, byť samozřejmě některé závěry bude možné vztáhnout i na další zástupce.

[33] K vyřešení otázky, kdy je písemnost materiálně doručena, pokud ji správce daně v rozporu s § 41 odst. 1 daňového řádu doručil pouze zastoupenému daňovému subjektu, je nutné zodpovědět, komu mají být písemnosti doručovány (kdo je adresátem), objasnit, jakým způsobem mohou být písemnosti doručeny adresátovi, a právní následky doručení (ne)správné osobě.

III.2.1 Určení zákonného adresáta písemnosti v případě zastoupeného účastníka

[34] Otázka, komu má být doručováno v případě, že si určitá osoba zvolí v řízení zástupce, úzce souvisí s právem na právní pomoc.

[35] Z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) vyplývá, že *každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení*. Základní právo na právní pomoc zaručuje každému, aby se mohl nechat v řízení zastupovat osobou znalou práva, kterou bude zpravidla advokát (nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2020, sp. zn. II. ÚS 1866/20, č. 175/2020 Sb. ÚS, bod 16). Materiální podstatou tohoto základního práva je vyrovnání šancí smysluplně a účelně vést správní a soudní řízení tak, aby nikdo nebyl znevýhodněn svým informačním deficitem. Tím je naplňován též princip rovnosti účastníků řízení. Dalšími účely zastoupení může být i nezávislý pohled na řešenou problematiku a s tím související emoční odstup od věci nebo prosté přenechání starosti o obstarání věci jinému.

[36] Aby zástupce mohl právní pomoc poskytovat, musí mít možnost posoudit úkony, které orgán veřejné moci směřuje vůči účastníkovi, a v případě potřeby na ně v zastoupení účastníka reagovat. O takových úkonech se tedy musí v první řadě dozvědět. Právo na právní pomoc pak zahrnuje i to, že účastník nemusí být v řízení sám nadále aktivní, pokud není z určitých důvodů nezbytné, aby některý úkon v řízení učinil osobně. Avšak i tehdy, kdy má účastník něco osobně vykonat, je v zásadě třeba, aby se o tom dozvěděl zároveň zástupce. Jeho úkolem je totiž také to, aby byl účastníkovi nápomocen, i pokud má úkon provést sám.

[37] K obdobným závěrům dospěl i Ústavní soud. V nálezu ze dne 26. 7. 2006, sp. zn. II. ÚS 90/06, č. 142/2006 Sb. ÚS, považoval za porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy zajištění práva na přístup k soudu, pokud

soud v rozporu s pravidly v občanském soudním řádu nedoručoval veškeré písemnosti zástupci, kterého si účastník zvolil v souladu s čl. 37 odst. 2 Listiny, ale pouze účastníkovi. Tento postup soudu totiž zástupci znemožňoval činit úkony za účastníka. Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 6. 2020, sp. zn. II. ÚS 464/20, č. 110/2020 Sb. ÚS, považoval mj. za porušení čl. 37 odst. 2 Listiny, pokud bylo usnesení o zamítnutí žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody doručeno pouze odsouzenému, a nikoliv jeho obhájkyň. Odsouzený v důsledku toho nemohl využít práva na právní pomoc, protože obhájkyň byla tímto postupem zbavena možnosti reagovat na skutkovou a právní argumentaci odůvodnění usnesení soudu prvního stupně (zejména body 14 a 21 odůvodnění nálezu).

[38] Obdobně Nejvyšší soud například v usnesení ze dne 27. 9. 2001, sp. zn. 20 Cdo 2682/99, dospěl k závěru, že pokud byla výzva k doplnění odvolání doručena účastníkovi, a nikoliv jeho zástupci, nemohlo toto doručení spustit běh lhůty k odstranění vad. V rozsudku ze dne 9. 1. 2014, sp. zn. 28 Cdo 896/2013, Nejvyšší soud konstatoval, že chybné doručení předvolání k ústnímu jednání na adresu pobočky advokátní kanceláře představuje vadu, jež mohla způsobit nesprávné rozhodnutí ve věci, ačkoliv předvolání obdržel i účastník řízení.

[39] Základní právo na právní pomoc se podle čl. 37 odst. 2 Listiny neomezuje pouze na soudní řízení, ale vztahuje se také na řízení vedené orgány veřejné správy. I správní orgány tedy musí zohlednit, že je účastník řízení zastoupen advokátem či jinou osobou znalou práva (např. daňovým poradcem), a doručovat písemnosti zejména tomuto zástupci, který má věc vyřizovat a naplňovat tak právo účastníka na právní pomoc.

[40] Rozšířený senát bere v potaz, že v řízení před správními orgány mohou častěji než v řízení před soudy vystupovat jako zástupci účastníků řízení nejen osoby znalé práva. Půjde však zpravidla o osoby, k nimž má účastník řízení důvěru z jiného důvodu. Ani daňový řád nijak neomezuje osoby, které mohou v daňovém řízení zastupovat. V případě profesionálních poradců sice stanoví určitá specifická práva, jako například ustanovení o ochraně mlčenlivosti uložené poradci v § 255 daňového řádu, ale pravidla pro doručování zástupcům jsou shodná. V daňovém řízení tak může být zmocněncem i osoba neznalá práva (obecný zmocněnec, pokud nemá právní vzdělání). Často však zástupcem bude osoba práva znalá, zejména advokát či daňový poradce. Pokud pak příslušný procesní předpis nerozlišuje mezi doručováním zástupci se znalostí práva a zástupci bez této znalosti, je třeba daná pravidla vykládat tak, aby vyhověla ústavněprávním požadavkům na respektování práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Nejčastěji se totiž budou vztahovat právě na právní profesionály, jejichž prostřednictvím se toto právo uskutečňuje. Na tom nic nemění, že někdy mohou dopadnout i na osoby, na které by se čl. 37 odst. 2 Listiny nevztahoval. Navíc důvody zastoupení budou často obdobné. I u jiných zmocněnců půjde zpravidla o důvěru ze strany zmocnitelů, že zmocněnec zařídí záležitost lépe, než by ji uměl zařídít zmocnitel.

[41] Daňový řád tato ústavněprávní východiska respektuje. Podle jeho § 41 odst. 1 totiž platí, že *má-li osoba, které je písemnost doručována, zástupce, doručují se písemnosti pouze tomuto zástupci, a to v rozsahu jeho oprávnění k zastupování*. Dle § 41 odst. 2 daňového řádu současně platí, že *má-li osoba, jejíž poměry jsou doručovanou písemností dotčeny, vykonat něco osobně, doručuje se písemnost jí i jejímu zástupci. Dnem doručení rozhodným pro počátek běhu lhůty je při souběžném doručování této osobě i jejímu zástupci den doručení písemnosti, který nastane později*. Adresátem písemnosti je tak standardně pouze zástupce v rozsahu oprávnění k zastupování a výhradně jemu mají být písemnosti doručovány. Avšak i v případech, že má osoba něco vykonat osobně, musí být písemnosti doručeny i jejímu zástupci.

[42] To, že se v případě zastoupení má doručovat primárně zástupci, je pravidlo prolínající se právním řádem. Obdobně jako v daňovém řádu je upraveno v § 50b odst. 1 a 4 o. s. i.; v § 62 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu; v § 34 odst. 2 správního řádu (přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu čj. 2 As 27/2004-78); nebo například v § 176 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (rozsudek ze dne 23. 10. 2023, čj. 8 As 76/2023-56, bod 20).

III.2.2 Způsoby doručení písemnosti zákonnému adresátovi

[43] Od určení zákonného adresáta je třeba odlišovat způsob doručení písemnosti tomuto adresátovi. Zákonem předvídané způsoby doručování písemností jsou upraveny v § 39 daňového řádu. Půjde například o doručení přímo při ústním jednání, nebo elektronicky do datové schránky. Pokud je doručeno podle pravidel upravených v § 39 a následujících daňového řádu, je doručeno řádně a nevzniká žádný výkladový problém. Složitější je

situace v těch případech, kdy k řádnému doručení v souladu se zákonnými pravidly nedošlo, nicméně adresát se s písemností seznámil jiným způsobem.

[44] Rozsudek rozšířeného senátu čj. 2 As 27/2004-78 vycházel z toho, že musí být doručeno vždy řádně. Odmítl totiž spojit účinky doručení s tím, že se zástupce o napadeném rozhodnutí dozvěděl jinak než na základě řádného doručení. Tento právní názor nicméně překonal fakticky později sám rozšířený senát v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS. Sice v něm nehovořil o materiálním doručování, ale o fikci doručení. Obsahově se však jednalo o totéž, tedy nikoliv o fikci, ale o faktické seznámení adresáta (tam účastníka řízení) s doručovanou písemností jiným způsobem než řádným doručením (viz zejména bod 60 citovaného rozsudku). Obdobně se k materiálnímu doručování přihlásil i Ústavní soud. Konkrétně lze odkázat na nálezy ze dne 11. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 1577/16, č. 120/2017 Sb. ÚS, bod 14; ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. III. ÚS 3851/18, č. 57/2019 Sb. ÚS, bod 14; nebo ze dne 26. 4. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3026/20, č. 52/2022 Sb. ÚS. V nich se Ústavní soud přiklonil k přednosti materiálního přístupu k doručování soudních písemností, přičemž není důvod neaplikovat dané závěry i na doručování písemností ve správním (daňovém) řízení. V bodě 70 posledně zmíněného nálezu uvedl: *„Zákonná pravidla doručování nejsou samoúčelná, nýbrž slouží ochraně procesních práv účastníka řízení, který musí mít při výkonu svých práv a povinností, a to i procesní povahy, jistotu o obsahu doručovaného rozhodnutí. Při posuzování, zda došlo k řádnému doručení, nutno uplatňovat materiální přístup, pro nějž je podstatné, že se adresát mohl s obsahem doručované písemnosti seznámit.“* Ke stejnému závěru ostatně docházela i judikatura týkající se doručování podle daňového řádu. Jak bylo rekapitulováno shora, rozsudek *MAKIMA* (a na něj navazující judikatura) dospěl také k závěru, že je-li adresát s obsahem písemnosti prokazatelně obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno zákonem předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení zákonné formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí vždy zopakovat. Z rozsudku rozšířeného senátu čj. 2 As 27/2004-78 proto nelze dále vycházet.

[45] Pro úplnost lze zmínit, že s materiálním způsobem doručení nově výslovně počítá i daňový řád, byť poněkud nesystémově, jen pokud jde o doručení rozhodnutí. Podle jeho § 101 odst. 6, ve znění účinném od 1. 1. 2021, platí, že se oznámením rozhodnutí pro účely tohoto zákona rozumí doručení rozhodnutí nebo jiný prokazatelný způsob seznámení příjemce s obsahem rozhodnutí. Lze to však považovat jen za jistou nedůslednost zákonodárce, protože není důvod materiální doručování neaplikovat i v jiných situacích.

[46] To, zda a kdy se zákonný adresát s doručovanou písemností prokazatelně seznámil, může být někdy lehce zjištělné, například pokud to zákonný adresát sám uvede v některém svém podání. Jindy půjde o logickou dedukci z dalších kroků účastníka. Typické příklady, které již řešila judikatura (viz výše), jsou situace, kdy adresát proti písemnosti brojil opravným prostředkem, nebo nahlížel do spisu, v němž byla založena. V obou těchto případech totiž bylo zřejmé, že se písemnost dostala do dispozice jejího adresáta. V případě nahlédnutí do spisu je evidentní i to, že se adresát s písemností seznámil právě při nahlížení do spisu. V případě podání opravného prostředku, který s obsahem písemnosti věcně polemizuje, je zřejmé, že se s písemností adresát musel seznámit nejpozději v den sepsání opravného prostředku. Materiální doručení tedy nastává nejpozději okamžikem podání opravného prostředku adresátem (případně dnem jeho sepsání), popř. jeho nahlédnutím do spisu, ledaže by byl prokázán dřívější okamžik, kdy se adresát s obsahem písemnosti seznámil. V případě podání opravného prostředku však samozřejmě nemůže jít pouze o blanketní podání, protože z něj zpravidla nepůjde s jistotou dovodit, že se zákonný adresát seznámil i s obsahem rozhodnutí, ale pouze to, že se seznámil s tím, že rozhodnutí existuje. Další dva příklady uvedlo usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 25/2007-118 v podobě seznámení se s písemností v jiném řízení nebo jejího předání jiným účastníkem řízení (bod 60).

[47] Rozšířený senát dochází k závěru, že mezi případy materiálního doručení zmocněnci účastníka je však třeba řadit i situaci, kdy opravný prostředek či jinou reakci nepodá zástupce, ale účastník, nicméně z podání je zřejmé, že byl naplněn stěžejní účel zastoupení. Jak bylo rozebráno shora v části III.2.1, účelem doručování zástupci je to, aby mohl účastníka kvalifikovaně zastupovat v řízení a vyrovnávat jeho informační deficit. Má-li však zastoupení plnit svůj účel a účastník se rozhodne učinit nějaký úkon v řízení sám, je třeba, aby o něm se svým zástupcem komunikoval.

[48] Pro vztah smluvního zastoupení je také klíčová důvěra mezi zástupcem a zastoupeným. V případě advokátů a daňových poradců jsou důvěra mezi nimi a klientem, stejně jako poskytování nezbytné součinnosti ze

strany klienta, považovány za klíčové pro trvání zastoupení (§ 20 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 6 odst. 3 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky). I pro běžné zastoupení je typické, že zmocněnec může kdykoliv odvolat zmocnění, pokud není ujednáno jinak (§ 442 občanského zákoníku). Právě možnost odvolat kdykoliv zmocnění je odrazem toho, že i zde hraje důvěra v zástupce stěžejní roli. Pro udržení důvěry je nepochybně nezbytné, aby zástupce věděl o krocích, které ve věci činí zastoupený. Kroky zmocnitele totiž mohou ovlivnit další procesní strategii zmocněnce v řízení.

[49] Pokud tedy účastník učiní vůči správci daně podání obsahově reagující na doručенou písemnost sám, je třeba vycházet z toho, že o svém podání a s ním související doručovanou písemností vyrozumí nejpozději v den učinění tohoto podání i svého zástupce. S ohledem na principy vztahu zastoupení totiž měl a mohl účastník se zástupcem učinění podání konzultovat, nebo o něm zástupce alespoň vyrozumět, stejně jako o obsahu doručované písemnosti.

[50] To samozřejmě neplatí tehdy, kdy je již z podání samotného zřejmé, že tomu tak nebylo, nebo o tom existují závažné pochybnosti. Tak tomu bude například u blanketního podání, které může zmocnitel podat pouze z důvodu právní jistoty v domněnku, že kvalifikované podání učiní zástupce na základě jemu doručенého rozhodnutí. Stejně nemůže daný předpoklad platit u podání, ve kterém účastník uvede, že bylo chybně doručováno jemu, a ne zástupci a bude žádat, aby správce daně písemnost doručil zástupci. Daný závěr nelze vztáhnout ani na situaci, kdy bude evidentní, že je účastník významně omezen v možnosti se zástupcem komunikovat. Tak tomu může být například tehdy, kdy je omezen na osobní svobodě.

[51] Stejně tak materiální doručení zástupci nelze dovozovat ani tehdy, pokud účastník řízení na doručенou písemnost nereaguje. V takovém případě totiž sám úkony nečiní, například proto, že se spoléhá na to, že věc za něj zařídí jeho zástupce, kterému mělo být doručováno. I zde účastník může vycházet z toho, že jemu bylo doručováno pouze nadbytečně, vedle doručení zástupci. Ostatně v takovém případě, kdy je účastník po doručení písemnosti nečinný, by měl naopak upozornět správce daně a lze po něm požadovat, aby si sám případně ověřil, zda doručoval správnému adresátovi.

[52] Tyto závěry na první pohled odpovídají druhé judikатурní linii. Tak tomu však je jen zdánlivě. Druhá judikатурní linie totiž připouštěla, že nastanou účinky materiálního doručení osobě, která není adresátem písemnosti (zastoupenému daňovému subjektu), aniž by řešila účinky doručení vůči adresátovi (zástupci). Rozšířený senát i nadále trvá na tom, že musí být doručeno zástupci. Pouze připouští, že materiální doručení lze prokázat i tím způsobem, že zastoupený účastník kvalifikovaně na písemnost reaguje, s čímž je spojen i předpoklad, že s písemností seznámil zástupce. Na rozdíl od druhé judikaturní linie tak účinky doručení nenastanou již okamžikem vadného doručení písemnosti účastníkovi, ale až ke dni, kdy účastník kvalifikovaně reaguje.

[53] Pokud předkládající senát upozorňoval na to, že hodnocení kvality podání daňového subjektu by vedlo k nepředvídatelnosti při uplatnění materiálního korektivu doručování, pak rozšířený senát nepředpokládá, že by to mělo při nyní zvolené konstrukci činit větší problém. Jak bylo popsáno shora, s ohledem na principy zastoupení je třeba vycházet z toho, že zástupce a zastoupený spolu komunikují, i pokud chce účastník učinit určitý úkon samostatně. Pokud tomu tak není, musí být zřejmé již z učiněného podání, že zastoupený věc se zástupcem nekonzultoval. Typicky buď proto, že není schopen věcně reagovat (blanketní podání) nebo, že sám na pochybení při doručování upozorňuje. Nepůjde tedy o vágní hodnocení kvality učiněného podání, ale o posouzení toho, zda je ze všech okolností zjevné, že předpoklad komunikace mezi zástupcem a zastoupeným neplatí.

[54] Domněnka součinnosti zastoupeného se zástupcem není v rozporu s nálezem Ústavního soudu, ani judikaturou Nejvyššího soudu (viz body [37] a [38]). Přestože oba soudy shodně vyslovily, že vada v doručování může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci, učinily tak tehdy, pokud na vadně doručенou písemnost nereagoval zástupce ani zastoupený. V tom se nyní posuzovaná věc odlišuje.

III.2.3 Právní následky (ne)doručení písemnosti zákonnému adresátovi

[55] Doručení písemnosti ať již způsobem upraveným v § 39 daňového řádu, nebo materiálním doručením, představuje účinné doručení, tj. vyvolává právní následky, které s ním zákon spojuje. Za účinné doručení naopak nelze označit doručení písemnosti samotnému daňovému subjektu, pokud je zastoupen. To by bylo

nejen v rozporu se zcela jasným textem zákona, ale i v rozporu se shora popsanými ústavněprávními východisky zastoupení.

[56] Pravidlo o doručování písemností vylučně zástupci daňového subjektu odpovídá smyslu a účelu zastoupení. Při posuzování účinného doručení dle § 41 odst. 1 daňového řádu se tudíž uplatní argument *a contrario*: není-li doručeno zástupci daňového subjektu, pak není doručeno účinně (shodně rozsudek *MAKIMA*, bod 57). Zjednodušeně řečeno, účinky doručení v takovém případě nenastanou a na tuto situaci je třeba hledět stejně, jako kdyby písemnost vůbec doručena nebyla.

[57] Dopady s tím spojené se budou lišit podle důsledků, které jsou s doručením písemnosti spojeny. Pokud jde například o vadné doručení rozhodnutí, účinky spojené s jeho doručením (běh lhůty pro podání opravného prostředku, nástup právní moci apod.) nastanou až dnem jeho doručení, byť materiálního. U nedoručených listin, které jsou důležité pro ochranu procesních práv účastníka, půjde o vadu řízení, u níž bude namísto zkoumat, zda mohla mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného rozhodnutí (výslovně § 75 odst. 3 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2024, dříve dospívala k témuž závěru judikatura jako např. rozsudky ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 A 125/2001-39, č. 509/2005 Sb. NSS, a ze dne 16. 3. 2004, čj. 7 A 163/2002-53, č. 629/2005 Sb. NSS, nebo rozsudky *PD TECHNOLOGIE* a *ZEMLES*).

III.2.4 Zneužití práva

[58] Rozšířený senát dodává, že výjimečně mohou nastat situace, kdy bude ze všech okolností věci zřejmé, že daňový subjekt vědomě udržuje správce daně ohledně jím doručovaných písemností v omylu. Například proto, že si správce daně chybně vyložil rozsah zastoupení, nebo prostým opomenutím. V takovém případě by bylo možné uvažovat o aplikaci zákazu zneužití práva.

[59] Zákaz zneužití práva představuje obecný korektiv, který je od 1. 4. 2019 výslovně zakotven v § 8 odst. 4 daňového řádu, dle kterého *se při správě daní nepřihlíží k právnímu jednání a jiným skutečnostem rozhodným pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu*. Jde však o princip, který vyplývá již z principů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Je tedy součástí právního řádu i bez výslovného zákonného ustanovení (nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23, č. 427/2024 Sb., bod 99; nebo rozsudek rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, *Komerční banka*, bod 68). Zákaz zneužití práva je nejzazší reakcí na záměrný výkon práva v rozporu s jeho smyslem a účelem, a proto musí být uplatňován restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména s principem právní jistoty (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, bod 28).

[60] Jak bylo rozebráno v části III.2.1, primárním účelem zastoupení je vyrovnávat informační deficit zastoupeného tím, že mu je poskytována kvalifikovaná právní pomoc zejména právním profesionálem, výjimečně jinou osobou, k níž má zastoupený důvěru. Z toho též vyplývá, že za zmocnítele komunikuje se správcem daně primárně zmocněnec. Existence zastoupení zastoupeného zbavuje též bezprostřední odpovědnosti za sledování průběhu řízení. Pokud však daňový subjekt udržuje správce daně v omylu ohledně existence zastoupení, typicky tím, že přes nesprávné doručení následně sám opakovaně jedná v řízení jako by jeho zastoupení zaniklo, je evidentní, že cíl zastoupení již nespochívá v zákonem předvídaných důvodech, ale například v tom, aby v důsledku udržování správce daně v omylu uplynula lhůta pro stanovení daně. V takovém případě se pak jedná o zneužití práva na právní pomoc k zákonem nedovolenému účelu a bude namísto k zastoupení vůbec nepřihlížet, a to i pokud jde o prvotní vadné doručení, jestliže následně daňový subjekt udržuje záměrně správce daně v omylu. Účinky doručení pak nastanou již ke dni doručení písemnosti účastníkovi, protože se na něj bude hledět, jako kdyby vůbec zastoupen nebyl.

[61] Jiný příklad zneužití práva již řešený v judikatuře představovala situace, kdy daňový subjekt vznesl odvolací námitku neúčinného doručení po mnoha letech od vydání platebního výměru, který dobrovolně plnil. Dlouholeté prodlení s odvoláním za těchto okolností totiž směřovalo výlučně k vyvázání se z povinnosti platit daň (respektive v dané věci dlužné pojistné), ačkoliv si musel být daňový subjekt chybného doručení nepochybně vědom dříve (rozsudek čj. 9 Ads 337/2019-64, bod 14).

[62] Uvedené důsledky samozřejmě mohou trvat jen do doby, kdy trvá zneužívání práva na právní pomoc. Jakmile tedy například daňový subjekt správce daně upozorní, že doručuje vadně, při doručování další písemnosti je třeba již trvat na doručení písemnosti zástupci.

III.3 Shrnutí

[63] Doručí-li správce daně v rozporu s § 41 odst. 1 daňového řádu písemnost namísto zmocněnci přímo daňovému subjektu, je tato písemnost materiálně doručena zmocněnci, je-li z okolností věci zřejmé, že s písemností byl zmocněnec daňového subjektu seznámen, přičemž tato skutečnost může vyplynout i z reakce daňového subjektu na doručovanou písemnost. Pokud je z okolností konkrétního případu zjevné, že postup daňového subjektu vykazuje znaky zneužití práva na právní pomoc, k existenci zastoupení se pro účely doručování nepřihlídnou do doby, dokud zneužití práva trvá.

[64] Pro názornost ještě rozšířený senát poskytuje schéma nejčastějších situací, které mohou nastat, pokud správce daně doručil vadně namísto zmocněnci přímo daňovému subjektu:

a) Na písemnost reaguje zmocněnec. Účinky materiálního doručení zmocněnci nastanou ke dni reakce zmocněnce, pokud nebude z podání zřejmé, že se s písemností neseznámil (pak nenastanou), nebo pokud nebude zřejmé, že se s písemností seznámil již dříve (pak nastanou ke dni, kdy se seznámil).

b) Na písemnost reaguje zmocnitel. Pokud zmocnitel obsahově reaguje na podání (nejde o blanketní podání), nežádá o doručení písemnosti zástupci a není zřejmé, že možnost zmocnitele vyrozumět zmocněnce je nemožná nebo výrazně omezená (například z důvodu omezení osobní svobody), nastanou účinky materiálního doručení zmocněnci ke dni reakce zmocnitele.

c) Na písemnost nereaguje ani zmocněnec, ani zmocnitel, ale je zřejmé, že se zmocněnec s písemností seznámil. Účinky materiálního doručení nastanou ke dni, kdy se zmocněnec s písemností prokazatelně seznámil (například nahlížením do spisu).

d) Na písemnost nereaguje ani zmocněnec, ani zmocnitel, přičemž z ničeho nevyplývá, že se zmocněnec s písemností seznámil. Účinky doručení nenastanou.

e) Zmocnitel udržuje správce daně v omylu o existenci zastoupení. S ohledem na okolnosti může jít o zneužití práva. V takovém případě by se hledělo na daňový subjekt, jako by nebyl zastoupen a účinky doručení nastanou již ke dni doručení písemnosti daňovému subjektu.

[65] Rozšířený senát shora uvedené závěry učinil s ohledem na projednávanou věc na půdorysu daňového řádu a smluvního zastoupení. Jak ale poukázal předkládající senát, důsledky doručení písemnosti pouze zastoupenému namísto zástupci se řeší i v řízeních vedených na základě jiných procesních předpisů. S tímto obecným východiskem rozšířený senát souhlasí, považoval však za dostatečné učinit své závěry ve vztahu k právní úpravě rozhodné pro nyní projednávanou věc.

Stavební řízení: platnost stavební uzávěry, přechodná ustanovení stavebního zákona

k § 123 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, (v textu jen „nový stavební zákon“)

k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)¹⁾ (v textu jen „starý stavební zákon“)

Stavební uzávěry vydané za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, se přijetím zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, nestaly nezákonnými a nepozbyly *ex lege* platnosti, přestože doba jejich platnosti (v souhrnu) překročila maximální dobu jejich trvání v délce šesti let stanovou v § 123 odst. 3 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2025, čj. 4 As 205/2024-39)

Přjudikatura: č. 3909/2019 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 78/2019 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3817/17).

Věc: BARACOM, a. s., proti radě města Rokytnice nad Jizerou o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelky.

Rada města Rokytnice nad Jizerou vydala dne 30. 10. 2023 usnesením č. 325/2023 „*Opatření obecné povahy č. 1/2021 – územního opatření o stavební uzávěře*“ (dále jen „stavební uzávěra“ či „napadené opatření“). Tato stavební uzávěra navazovala na dříve vydané stavební uzávěry, z nichž první nabyla účinnosti dne 27. 7. 2016. Navrhovatelka je vlastníkem pozemku, který je zahrnut do rozsahu stavební uzávěry.

Navrhovatelka se domáhala zrušení napadeného opatření. Ve svém návrhu namítla, že stavební uzávěra je v rozporu s § 123 odst. 3 (ve spojení s § 326 odst. 2 věty poslední) nového stavebního zákona, podle něhož se územní opatření o stavební uzávěře vydává na nezbytně nutnou dobu, která nesmí být delší než 6 let. Toto ustanovení nového stavebního zákona nabylo účinnosti dne 1. 7. 2024, napadené opatření bylo přijato za účinnosti starého stavebního zákona.

Návrh na zrušení napadeného opatření (stavební uzávěry) Krajský soud v Hradci Králové zamítl.

Krajský soud přisvědčil navrhovatelce, že jednotlivé stavební uzávěry v Rokytnici nad Jizerou na sebe časově navazovaly a spolu úzce souvisí, protože mají společný důvod – obavu odpůrce, že by stavební činnost v rozhodném území mohla zatížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované změny územního plánu č. 3 města Rokytnice nad Jizerou (ve stručnosti jde o snahu obce propojit stávající lyžařské areály Studenov a Horní Domky). Krajský soud nesouhlasil s odpůrcem, že by se na každou z uvedených stavebních uzávěr mělo nahlížet izolovaně a jednotlivé doby jejich trvání by se neměly počítat. Přijmout názor odpůrce by *de facto* znamenalo rezignovat a popřít základní znak institutu stavební uzávěry, a to její dočasnost a trvání pouze po nezbytně dlouhou dobu. Navrhovatelka však nepodala návrh z důvodu, že by stavení uzávěra trvala po delší než nezbytně dlouhou dobu. Otázku zákonnosti stavební uzávěry a celkové délky jejího trvání spojovala výlučně s právní úpravou obsaženou v novém stavebním zákoně. S touto argumentací se krajský soud neztotožnil.

Záměrem zákonodárce při přijetí § 326 nového stavebního zákona bylo prověřit a přezkoumat aktuálnost a soulad stavebních uzávěr vydaných podle starého stavebního zákona s požadavky nového stavebního zákona. To ale neznamená, že by ze zákona měly pozbyt platnosti všechny stavební uzávěry, které ve svém důsledku (v součtu jednotlivých na sebe navazujících stavebních uzávěr) trvají déle než 6 let, a to oproti stavebním uzávěrám vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Nový stavební zákon v § 326 odst. 2 svěřil úřadům územního plánování, aby prověřily, zda stavební uzávěry vydané dle starého stavebního zákona jsou stále aktuální a zda jsou v souladu s jeho požadavky. Pokud v tomto revizním procesu budou shledány kolize mezi starou a novou úpravou či přezkoumávaná stavební uzávěra nebude shledána aktuální, zákon stanoví, jak mají kontrolující úřady územního plánování postupovat. Z žádného ustanovení

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2024 zrušen a nahrazen zákonem č. 283/2021 Sb., stavebním zákonem.

nového stavebního zákona ovšem nelze dovodit, že by § 123 odst. 3 téhož měl zpětnou účinnost, tedy že by v jeho důsledku byly bez dalšího (ze zákona) prohlášeny nezákonnými stavební uzávěry, které trvají déle než 6 let.

Proti rozsudku krajského soudu podává navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost.

V ní tvrdila, že stavební uzávěry vydané podle dřívějších právních předpisů musí splňovat podmínky aktuální právní úpravy. Stejně tak ze systematiky § 326 nového stavebního zákona je zřejmé, že zákonodárce vycházel z požadavku aplikace aktuální právní úpravy na všechny platné stavební uzávěry. Zákonodárce měl zcela jistě v úmyslu aplikovat na staré stavební uzávěry i omezení jejich maximální doby trvání v délce 6 let. Úmysl zákonodárce je jasně vyjádřen v § 326 odst. 3 nového stavebního zákona. Omezení ústavně chráněného vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků se nadále uplatní pouze v případě, že je s novou právní úpravou v souladu. Výklad zastávaný krajským soudem *by ad absurdum* připouštěl, aby odpůrce (nebo jiná obec v obdobné situaci) přijal 30. 6. 2024 opatření s dobou účinnosti delší 6 let (ať už jednotlivě nebo v součtu). Stěžovatelka shrnuje, že napadené opatření mělo být pro rozpor s § 123 odst. 3 nového stavebního zákona zrušeno.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s právními názory krajského soudu. Stěžovatelka se mýlila, když tvrdila, že stavební uzávěra, která je jinak platná a účinná, se neuplatní za situace, kdy obsahuje nějaký omezující regulativ, který je v rozporu s novým stavebním zákonem. Ustanovení § 326 odst. 3 nového stavebního zákona není titulem k soudní derogaci, ale pokynem pro stavební správu, jak aplikovat stavební uzávěry v novém právním prostředí. Z povahy věci navíc není omezením jeho časového trvání. Nový stavební zákon *ex lege* odstranil stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb., současně stanovil, že dílčí omezující regulativy těch uzávěr, které jsou vydané podle starého stavebního zákona, se neaplikují, a rovněž stanovil specifický postup stavební správy, která má prověřit tyto uzávěry podle zákonem předepsaných kritérií. Žádný z těchto postupů ovšem nezakládá nezákonnost, která by mohla být důvodem zrušení napadeného opatření soudem. Pojem „*při rozhodování*“ obsažený v § 326 odst. 3 nového stavebního zákona znamená „*při vydání rozhodnutí*“, a nikoliv pokyn k hmotněprávnímu přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Podstatou sporu je dopad nového stavebního zákona na stavební uzávěry vydané za účinnosti starého stavebního zákona z hlediska maximální doby jejich platnosti.

[12] Podle § 123 odst. 1 nového stavebního zákona *územním opatřením o stavební uzávěře se omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit jeho budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí nebo opatření v území, jímž se upravuje využití území.*

[13] Podle § 123 odst. 3 nového stavebního zákona *územní opatření o stavební uzávěře, kterým se omezuje nebo zakazuje stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, se vydává na nezbytně nutnou dobu, která však nesmí být delší než 6 let.*

[14] Podle § 123 odst. 4 nového stavebního zákona *územní opatření o stavební uzávěře dále pozbývá účinnosti jeho zrušením.*

[15] Podle § 326 odst. 1 nového stavebního zákona *stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb. z důvodu zamezení možnosti ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení.*

[16] Podle § 326 odst. 2 nového stavebního zákona *stavební uzávěry vydané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nejde-li o stavební uzávěry podle odstavce 1, prověří příslušný úřad územního plánování z hlediska jejich aktuálnosti a souladu s požadavky tohoto zákona nejpozději do 1 roku ode dne nabytí jeho účinnosti a informaci o prověření vloží do národního geoportálu územního plánování, jinak pozbývají platnosti; nejsou-li splněny požadavky na aktuálnost a soulad s tímto zákonem a neuplynula-li lhůta 1 roku, postupuje se podle § 123 odst. 4. Ustanovení § 123 odst. 3 se na stavební uzávěry vydané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona použije obdobně.*

[17] Podle § 326 odst. 3 nového stavebního zákona *obsahují-li územní opatření o stavební uzávěře omezení, která nejsou v souladu s požadavky tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona se k těmto omezením při rozhodování nepřiblíží.*

[18] Stěžovatelka ve své návrhové i kasační argumentaci z citovaných ustanovení nového stavebního zákona dovozuje, že napadené opatření mělo být zrušeno, protože délka trvání stavební uzávěry přesahuje její maximální možnou délku stanovenou v § 123 odst. 3 nového stavebního zákona.

[19] Nejvyšší správní soud úvodem ve shodě s krajským soudem podotýká, že mezi stěžovatelkou a odpůrcem panuje spor ryze o právní otázku, po stránce skutkové (včetně délky, účelu a rozsahu postupně vydávaných stavebních uzávěr) není mezi účastníky řízení rozpor. Stěžovatelka zároveň v kasační stížnosti obdobně jako v samotném návrhu nenamítá, že by napadené opatření trvalo po delší než nezbytně dlouhou dobu s ohledem na znění starého stavebního zákona. Totožné konstatování krajského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti nikterak nezpochybňuje. Rozsah kasačního přezkumu je tedy zúžen toliko na posouzení, zda stavební uzávěra měla být krajským soudem zrušena pro její rozpor s § 123 odst. 3 ve spojení s § 326 odst. 2 nového stavebního zákona. Zde se však Nejvyšší správní soud shoduje se závěry napadeného rozsudku.

[20] Nejvyšší správní soud nepopírá, že nový stavební zákon výslovně zakotvil dočasnost stavebních uzávěr na dobu nezbytně nutnou, nejdéle na šest let (§ 123 odst. 3 citovaného zákona). V přechodném ustanovení § 326 téhož zákona ovšem určil jasná pravidla dopadu nové právní úpravy na dříve vydané stavební uzávěry. Výklad tohoto ustanovení je pro posouzení sporné právní otázky stěžejní.

[21] Ustanovení § 326 odst. 1 a 2 nového stavebního zákona odlišilo dvě základní skupiny stavebních uzávěr vydaných před účinností nového stavebního zákona a ve vztahu k nim odlišilo různé právní důsledky účinnosti nové právní úpravy.

[22] První skupinu představují stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb., které nabytím účinnosti § 326 odst. 1 nového stavebního zákona pozbyly platnosti *ex lege*. Tento jasně vyjádřený důsledek nové právní úpravy jasně vysvětlila důvodová zpráva, dle níž stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb. platí již více jak 13 let, přičemž tak dlouhé omezení vlastnictví je nepřijatelné, a proto tyto staré stavební uzávěry pozbývají dnem nabytí účinnosti nového zákona platnosti. Pro posouzení nyní sporované právní otázky je však klíčové, že tento důsledek zákonodárce jednoznačně spojil pouze se stavebními uzávěrami vydanými na základě zákona č. 50/1976 Sb.

[23] Ve vztahu ke stavebním uzávěrám vydaným dle starého stavebního zákona, které tvoří druhou skupinu stavebních uzávěr, zákonodárce určil, že příslušný úřad územního plánování nejpozději do 1 roku ode dne nabytí nového stavebního zákona prověří stavební uzávěru z hlediska její aktuálnosti a souladu s požadavky nového stavebního zákona. Pouze pro případy, kdy by příslušný úřad územního plánování takto nepostupoval, tj. pokud by do 1 roku ode dne nabytí nového stavebního zákona dříve vydanou stavební uzávěru neproověřil, stavební uzávěra pozbude platnosti. Krajský soud na základě této právní úpravy správně dovodil, že z textu zákona nevyplývá, že měly ze zákona pozbýt platnosti všechny stavební uzávěry, které ve svém důsledku trvají déle než 6 let tak jako stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb., resp. že by se v důsledku § 123 odst. 3 nového stavebního zákona staly bez dalších nezákonnými. Odlišení důsledků účinnosti nové právní úpravy pro stavební uzávěry vydané dle zákona č. 50/1976 a starého stavebního zákona je z textu zákona navýsost patrná. Stěžovatelčina argumentace tyto distinkce pomíjí, neboť fakticky požaduje, aby i stavební uzávěry vydané dle starého stavebního zákona, které přesáhly maximální dobu trvání 6 let, byly v důsledku přijetí nového stavebního zákona v rámci návrhového řízení na zrušení opatření obecné povahy prohlášeny bez dalšího za nezákonné a takto byly zrušeny.

[24] Nejvyšší správní soud nepomíjí a nevyvrací stěžovatelčinu tezi, že stavební uzávěry přijaté podle starého stavebního zákona musely být po nabytí účinnosti nového stavebního zákona přezkoumány z hlediska jejich aktuálnosti a souladu s novým stavebním zákonem, a to včetně požadované maximální doby jejich trvání v délce 6 let. Tento úmysl zákonodárce vyslovil bez jakýchkoli pochybností také v důvodové zprávě, dle níž „*i v případě, že úřad územního plánování prověřil, že stavební uzávěra je aktuální a v souladu s tímto zákonem, platí, že územní opatření o stavební uzávěře z důvodu zamezení možnosti ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územní plánovací dokumentace se vydává na dobu, která nesmí být delší než 6 let*“ (důvodová zpráva

k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu, sněmovní tisk 1008/0, 8. volební období, 2017–2021, k § 324). Z textu zákona lze s přihlédnutím k citované pasáži důvodové zprávy dovodit, že stavební uzávěry vydané za staré právní úpravy musí být přezkoumány také z hlediska doby jejich trvání. Zákonodárce ovšem nevyslovil pozbytí jejich platnosti *ex lege*, jak to učinil u stavebních uzávěr vydaných dle zákona č. 50/1976 Sb., nýbrž stanovil procesní postup, v němž příslušný úřad územního plánování posoudí dříve vydané stavební uzávěry s požadavky nového stavebního zákona. Tento postup má své logické důvody, neboť na jedné straně akceptuje, že oproti stavebním uzávěrám vydaných dle zákona č. 50/1976 Sb. nejsou tyto stavební uzávěry *prima facie* neakceptovatelné z hlediska doby jejich trvání, a zároveň dal příslušnému správnímu orgánu možnost, aby na jejich případné zrušení (či pozbytí platnosti) pro nedodržení požadavků nového stavebního zákona reagoval či se na něj jinak připravil (viz dále).

[25] Nejvyšší správní soud tedy uznává, že § 326 odst. 2 věty za středníkem nového stavebního zákona stanoví, že nespĺňuje-li stavební uzávěra vydaná podle starého stavebního zákona požadavky nového stavebního zákona, příslušný úřad územního plánování ji zruší, čímž pozbuďe účinnosti (§ 123 odst. 4 nového stavebního zákona). Zákon zároveň ale předpokládá, že se tak stane v rámci povinného přezkumu stanoveného novým stavebním zákonem, který proběhne do jednoho roku ode dne nabytí jeho účinnosti (viz podmínka *neuplynula-li lhůta 1 roku*). Tato skutečnost svědčí výkladu předestřenému krajským soudem, že nelze dovodit, že by se bez dalšího (ze zákona) staly nezákonnými ty stavební uzávěry, které trvají déle než 6 let. Tak tomu bude pouze v případech, kdy v roční lhůtě neproběhne jejich přezkum. Stěžovatelka se mylí, že při akceptaci tohoto výkladu by § 326 odst. 2 nového stavebního zákona zcela postrádal smyslu, naopak tato interpretace zřetelně odpovídá textu zákona i úmyslu zákonodárce.

[26] Účelem přechodných ustanovení je obecně odstranit nebo zmírnit negativní důsledky střetu staré a nové právní úpravy a upravit předpoklady pro jejich další existenci a obsah. V tomto smyslu zákonodárce v § 326 odst. 1 nového stavebního zákona zřetelně určil, že platnosti pozbudou pouze ty stavební uzávěry, které byly vydány již za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., nikoli však stavební uzávěry vydané dle starého stavebního zákona. Zákonodárce dle všeho, byť to výslovně nevyjádřil, chránil právní jistotu adresátů stavebních uzávěr tak, aby bylo zřejmé řešení případného rozporu stavební uzávěry vydané dle starého stavebního zákona s novým stavebním zákonem. Zároveň chránil právní sféru vydavatele stavební uzávěry, tj. obce. Ačkoli je stavební uzávěra vydávána v přenesené působnosti, nelze ji zcela oddělit od samostatné působnosti obce, do které spadá vydání (změna) územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2025, čj. 7 As 302/2024–34). Nejvyšší správní soud takto již dříve připustil, že zrušení stavební uzávěry se může dotknout právní sféry, resp. i práva na samosprávu obce, např. již tím, že nebude ochráněno budoucí využití území dle jím schváleného zadání územního plánu dočasným zastavením stavebních činností (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2023, čj. 4 As 183/2022–48). Právo na samosprávu zahrnuje mj. i péči o příznivé životní prostředí obyvatel obce či o majetek ve vlastnictví obce, které mohou být zrušením stavební uzávěry rovněž potenciálně dotčeny (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017–264, č. 3909/2019 Sb. NSS). Zrušení stavební uzávěry proto je *a priori* způsobilé zasáhnout do práva na samosprávu obce v kontextu čl. 101 odst. 4 Ústavy (srov. náleží ÚS ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, č. 78/2019 Sb. ÚS). Sporované přechodné ustanovení nového stavebního zákona takto mělo zajistit, aby obce nebyly poškozeny náhlou „změnou pravidel“. V tomto smyslu lze roční lhůtu, během které jsou *de facto* „chráněny“ stavební uzávěry vydané dle starého stavebního zákona, považovat za projev vstřícnosti zákonodárce vůči obcím tak, aby mohly reagoval na nesoulad dříve vydané stavební uzávěry s novým stavebním zákonem.

[27] Na výše předestřené výkladu nic nemění § 326 odst. 3 nového stavebního zákona, dle něhož se nepřihlíží k omezením vyplývajícím z územní uzávěry, která nejsou v souladu s požadavky nového stavebního zákona. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že k těmto ustanovením stavebních uzávěr se nepřihlíží při rozhodování, za což je nutno považovat toliko vydání správního rozhodnutí. Na abstraktní posouzení zákonnosti stavební uzávěry nemá toto ustanovení žádný vliv, neboť nelze zaměňovat vydání individuálního správního rozhodnutí a přezkum zákonnosti opatření obecné povahy. Nadto nelze přehlížet, že § 326 odst. 3 nového stavebního zákona výslovně uvádí, že ke sporným ustanovením se nepřihlíží, aniž by hovořil o zrušení či pozbytí platnosti takovéhoho ustanovení či celé stavební uzávěry. Domnívala-li se stěžovatelka, že ke stavební uzávěře již nemohlo být přihlíženo ve stavebním řízení, mohla se proti případně opačnému názoru správních orgánů bránit žalobou proti konkrétnímu

rozhodnutí správního orgánu, jež by vzešlo z jí iniciovaného správního řízení. V tomto řízení by správní orgány a následně soud posuzovaly, zda § 326 odst. 3 nového stavebního zákona lze aplikovat vůči stavební uzávěře, jejíž délka překročila zákonodárcem stanovenou maximální dobu trvání v délce šesti let. Uvedená argumentace ovšem nemohla mít žádný vliv na přezkum zákonnosti napadeného opatření.

[28] Nejvyšší správní soud uznává, že ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku ze dne 22. 4. 2011, čj. 5 Ao 2/2011-30, shledal, že má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. formou obecně závazného předpisu obstát i za účinnosti starého stavebního zákona, musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům. Uvedený rozsudek však není přílehlavý na projednávanou věc, neboť neřešil výklad přechodných ustanovení starého, natož pak nového stavebního zákona. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku upozornil na nutnost souladu dříve vydané stavební úpravy s novou právní úpravou, na tomto principu ovšem stojí i právní úprava obsažená v novém stavebním zákoně. Ten ale zároveň zakotvil ve vztahu ke stavebním uzávěrám přijatých za účinnosti starého stavebního zákona jasná pravidla jejich střetu s požadavky nového stavebního zákona, která musí soudy rozhodující o zákonnosti stavební uzávěry respektovat.

[29] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud nemohl vyhovět stěžovatelčině návrhu na zrušení napadeného opatření. Stěžovatelka ve své návrhové i kasační argumentaci pomíjí výslovná pravidla pro řešení střetu dříve vydaných stavebních uzávěr s novým stavebním zákoně obsažená v přechodných ustanovení tohoto zákona. Stěžovatelčina interpretace je v rozporu s textem zákona, jeho účelem i systematickou (ve smyslu odlišení stavebních uzávěr vydaných za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. a starého stavebního zákona). Kasační námitky proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; zřízení vyhrazeného parkování

k § 7 odst. 1 věty druhé a § 25 odst. 6 písm. c) bodu 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

I. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neumožňuje ve vztahu k veřejně přístupným účelovým komunikacím povolit jejich zvláštní užívání, které by spočívalo ve zřízení vyhrazeného parkování ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) bodu 4 tohoto zákona.

II. Rozhodnutí dle § 7 odst. 1 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, může vést toliko k úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci (jejího obecného užívání), nesmí však vést k trvalému popření znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a to ani v případě, že by se toto popření mělo týkat jen některé části posuzované komunikace.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2025, čj. 8 As 136/2024-57)

Prejudikatura: č. 2370/2011 Sb. NSS, č. 3794/2018 Sb. NSS a č. 4564/2024 Sb. NSS.

Věc: D. K. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje, za účasti 1) Statutárního města Liberec, 2) Společenství vlastníků K Mojžíšovu prameni 1681 a 3) Společenství vlastníků K Mojžíšovu prameni 1683, o omezení veřejného přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je vlastníkem veřejně přístupné účelové komunikace, která se nachází na pozemku v katastrálním území V. Místní provoz na této komunikaci je upraven jako tzv. obytná zóna. Tato komunikace zajišťuje komunikační potřebu mj. i k bytovým domům, jejichž vlastníci jednají v tomto řízení prostřednictvím osob zúčastněných na řízení 2) a 3) (dále jen „OZNR“). Na jedné straně této komunikace hodlá žalobce zřídit podélná parkovací stání (na druhé straně se vedle této komunikace již příčná parkovací stání nachází). Podal proto žádost o omezení veřejného přístupu na tuto komunikaci, aby mohl zřídit soukromá (vyhrazená) parkovací stání.

Magistrát města Liberec poté, co předchozí rozhodnutí žalovaného byla dvakrát zrušena krajským soudem, rozhodnutím ze dne 22. 8. 2023 žalobcovu žádost zamítl. Žalovaný v odvolacím řízení rozhodl dne 12. 1. 2024

tak, že do výroku rozhodnutí magistrátu doplnil § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ve zbytku žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci zamítl rozsudkem ze dne 10. 4. 2024, čj. 59 A 3/2024-51.

Krajský soud úvodem připomněl, že obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace, které vlastník této komunikace musí respektovat, lze podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích omezit. Dle tohoto ustanovení by silniční správní úřad měl zkoumat, zda požadované omezení veřejného přístupu na danou komunikaci je skutečně nezbytné pro ochranu oprávněných zájmů jejího vlastníka.

Krajský soud se s žalovaným ztotožnil v tom, jak vypořádal otázku současného podélného nezákonného parkování na posuzované komunikaci. K legalizaci tohoto parkování totiž není třeba omezovat obecné užívání této komunikace. Postačuje vyznačit tato parkovací místa dopravním značením v řízení podle § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Místní úprava provozu však nebyla předmětem tohoto řízení. Dle krajského soudu byly proto závěry, které magistrát vyslovil k otázce dopravního řešení této komunikace, účinné nad rámec nutného. Krajský soud nesouhlasil s žalobcem v tom, že by vznik vyhrazených parkovacích míst řešil jejich obecný nedostatek v dané lokalitě. Nesouhlasil ani s tím, že by rozhodnutí žalovaného bylo překvapivé.

Krajský soud se dále zaměřil na otázku, zda v projednávaném sporu byly naplněny podmínky pro omezení přístupu podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud v tomto ohledu vjmenoval příklady možných omezení, načež souhlasil s žalovaným, že tato omezení musí vést zejména k ochraně dané komunikace (např. ke snížení imisí či k ochraně stavu komunikace). To však nebyla situace v posuzovaném sporu, neboť zřízení vyhrazených parkovacích míst nesměřovalo k ochraně posuzované komunikace. Nešlo tedy o oprávněný zájem vlastníka, který by bylo třeba nezbytně chránit. Krajský soud souhlasil s žalovaným v tom, že žalobcův záměr by naopak vedl k faktickému zániku komunikace v dané části. K tomu však institut omezení přístupu nemá sloužit, neboť by to vedlo k popření samé podstaty bezplatného obecného užívání veřejně účelové komunikace, jímž je vlastník komunikace omezen ve výkonu svého práva.

Krajský soud nesouhlasil s námitkou, že se správní orgány dopustily vůči žalobci bezdůvodně rozdílného zacházení oproti tomu, jak rozhodují o obdobných žádostech (OZNŘ 1). V tomto ohledu je třeba rozlišovat mezi účelovými komunikacemi, které jsou vlastněny fyzickými či právnickými osobami, a místními komunikacemi, které jsou vlastněny obcemi. Zatímco u místních komunikací jde o naplnění sociální funkce tohoto majetku, tak u účelových komunikací jde o povinnost vlastníka o tuto komunikaci pečovat. Možnost zpoplatnění užívání místních komunikací je přitom stanovena zákonem [§ 23 a § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích; § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích; § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Závěrem krajský soud dodal, že žalobce si již v době, kdy dotčený pozemek kupoval, musel být vědom omezení, která jako vlastník veřejně přístupné účelové komunikace musí snášet.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasil s tím, jak krajský soud a žalovaný vyložili pojem „oprávněné zájmy vlastníka“ podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. V komentářové literatuře, z níž vycházel krajský soud, se uvádí pouze situace, které mají vliv na produkci imisí či stav komunikace. Výklad oprávněných zájmů vlastníka by se však měl chápat širěji. Zákon o pozemních komunikacích totiž hovoří o zájmech vlastníka, nikoliv o zájmu na ochranu komunikace.

Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem žalovaného a krajského soudu, že vznikem parkovacích míst by došlo k zániku části posuzované komunikace. Dle § 12 odst. 4 a 6 zákona o pozemních komunikacích naopak i parkoviště může být součástí účelové komunikace. Parkovací stání bude pouze vyznačeno dopravním značením, přičemž je budou moci krátkodobě využít také osoby odlišné od majitelů těchto stání [§ 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu]. Také na místních komunikacích, které jsou ve vlastnictví OZNŘ 1), jsou takto označená parkovací místa součástí těchto komunikací. Posuzovaná komunikace tak zůstane v dosavadních hranicích.

Vzhledem k místnímu nedostatku parkovacích míst parkuje mnoho osob na posuzované komunikaci. Ta je však součástí obytné zóny, a proto je parkování na ní protizákonné (§ 39 odst. 5 zákona o silničním provozu). Takovým parkováním se tyto osoby zároveň obohacují na majetku stěžovatele. V tomto ohledu stěžovatel

nesouhlasil s tím, že jeho záměr neřeší nedostatek parkovacích míst. Stěžovatel měl naopak za to, že jeho záměr by mohl dosavadní způsob parkování zlegalizovat. Magistrát je v tomto ohledu fakticky nečinný, jestliže trvá na existenci obytné zóny, která v místě znemožňuje legální parkování. Snaha stěžovatele o legalizaci parkování a o oddělení parkovacích míst je zcela legitimní. Z rozhodnutí magistrátu ze dne 2. 12. 2020 plyne, že také příjmem z majetku je oprávněným zájmem vlastníka (pozn. NSS: Toto rozhodnutí magistrátu zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2022. Stejný závěr však magistrát uvedl i v nyní napadeném rozhodnutí). Stěžovatel zamýšlel mít příjem pouze z části posuzované komunikace, která komunikační potřebě už ani neslouží, neboť je využívána k nelegálnímu parkování. Obecné užívání jejích jiných (exponovaných) částí nehodlal omezovat.

Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem ani v tom, že v jeho případě nedošlo k bezdůvodnému rozdílu v rozhodování oproti OZNŘ 1) (§ 2 odst. 4 správního řádu). Také OZNŘ 1) přistoupila k tomu, že za úplatu nabízí konkrétní parkovací místa konkrétním osobám na účelových komunikacích ve svém vlastnictví (stěžovatel zmiňuje konkrétní lokality v rámci Liberce). Stěžovateli však byl stejný postup bezdůvodně odepřen, ačkoliv jde o srovnatelné situace. Vzhledem k častému rušení správních rozhodnutí měl stěžovatel za to, že tato rozhodnutí porušují konzistentnost a neberou v potaz faktický stav.

OZNŘ 2) a 3) se ve svém vyjádření ztotožnily s rozsudkem krajského soudu. U stěžovatele nebyly dány důvody, pro které by mohlo dojít k omezení užívání posuzované komunikace. Tento institut by navíc měl být užíván jen výjimečně. Tímto důvodem není ani majetkový prospěch stěžovatele. Navrhované omezení by naopak vedlo např. k omezení průjezdu vozidel IZS. OZNŘ se odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. 2 As 231/2014-64, který byl skutkově obdobný jako nyní projednávaný spor. Tehdy správní orgány a soudy zaujaly stejné závěry, jaké zaujaly i nyní.

Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Ustanovení § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích zní takto: *Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.*

[16] Podle citovaného ustanovení musí být naplněny tři podmínky k tomu, aby správní orgán mohl upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci (tj. její obecné užívání). První podmínkou je podání žádosti, druhou projednání s policií. Z třetí podmínky plyne požadavek, aby úprava nebo omezení byla odůvodněna oprávněnými zájmy vlastníka účelové komunikace, které je nezbytně chránit. Tyto oprávněné (legitimní, legální apod.) zájmy vlastníka by v daném případě měly převážit nad zájmem veřejnosti na obecném užívání komunikace, zvláště pak té části veřejnosti, která danou komunikaci využívá pro přístup ke svému nemovitostem (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. 5 As 3/2009-76). K omezení veřejného přístupu by mělo docházet jen ve výjimečných případech a musí mu předcházet poměření práv a zájmů vlastníka a práv a zájmů veřejnosti (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2023, č. 10 As 111/2022-69, č. 4564/2024 Sb. NSS, bod 43, v němž soud parafrázoval rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018, č. 30 A 68/2016-107, č. 3794/2018 Sb. NSS, bod 44). Omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je krajním řešením, k němuž lze přistoupit tehdy, nejsou-li jiné možnosti ochrany oprávněných zájmů jejího vlastníka (rozsudek krajského soudu ze dne 2. 5. 2017, č. 59 A 66/2016-58). Obdobná obecná východiska uvedl také krajský soud v bodě 29 nyní napadeného rozsudku.

[17] Institut omezení či úpravy veřejného přístupu na účelovou komunikaci fakticky omezuje obecné užívání této komunikace. Obecné užívání je definováno v § 19 odst. 1 větě první zákona o pozemních komunikacích, která zní: *V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.*

[18] Z citovaného ustanovení vyplývá, že obecné užívání by mělo být bezplatné a mělo by probíhat obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je daná komunikace určena, ledaže právní předpis ve zvláštních případech

stanoví výjimku. Jak již vysvětlil krajský soud v bodech 39 až 41 napadeného rozsudku, takovou výjimku stanoví právní předpisy mj. pro vyhrazená stání na místních komunikacích, kdy obce mohou v rámci zvláštního užívání místních komunikací zřizovat vyhrazené parkování a za toto zvláštní užívání komunikace vybírat poplatky [§ 25 odst. 6 písm. c) bod 4 tohoto zákona ve spojení s § 1 písm. c) a § 4 zákona o místních poplatcích, ve spojení s § 34 obecního zřízení]. Vyhrazením parkovacích stání na místní komunikaci je fakticky znemožněno obecné užívání této komunikace, či její části, obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je určena. Komunikace totiž nadále slouží toliko ke stání vybraných vozidel. Právní předpisy nicméně takový postup u místních komunikací výslovně umožňují jako přípustnou odchylku od principu obecného užívání. Obdobnou možnost zvláštního užívání, které by konkrétně spočívalo v zavedení vyhrazeného placeného parkování, však zákon ve vztahu k veřejně přístupným účelovým komunikacím nestanoví. Námítku, již stěžovatel poukazuje i na údajně zpoplatňování parkování i na účelových komunikacích ve vlastnictví OZNR 1), pak vypořádal Nejvyšší správní soud dále v bodě [33] tohoto rozsudku.

[19] V případě veřejně přístupných účelových komunikací zákon stanoví pouze možnost omezení či úpravy jejich obecného užívání rozhodnutím podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, o jehož vydání stěžovatel také požádal. Schválení stěžovatelovy žádosti by však nevedlo jen k omezení či úpravě obecného užívání, nýbrž by vedlo k zániku těch ploch nyní posuzované komunikace, které byly původně věnovány obecnému užívání. V tomto ohledu je třeba mírně upřesnit správní rozhodnutí i napadený rozsudek. Nejde o to, že by vznikem vyhrazených parkovacích míst měly zaniknout dané části komunikace. Vznikem vyhrazených míst by došlo k odebrání určité části plochy a šíře, v níž byla tato komunikace původně věnována obecnému užívání. V této šíři by tak dotčené plochy komunikace již obecnému užívání přestaly sloužit, resp. by ztratily některé znaky veřejně přístupných účelových komunikací.

[20] Rozhodnutí dle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích však může vést toliko k omezení veřejného přístupu (obecného užívání) na účelovou komunikaci, nikoliv k trvalému autoritativnímu potření znaků veřejně přístupné účelové komunikace, či její části. K tomuto závěru vedou Nejvyšší správní soud následující úvahy. Již jazykový (gramatický) výklad, jakkoli ten zpravidla není dostačující interpretační metodou, vede k tomu, že institut upravený v § 7 odst. 1 větě druhé zákona o pozemních komunikacích má sloužit toliko ke stanovení dílčích omezujících podmínek veřejného užívání komunikace při zachování jejích stávajících rozměrů. Podle znění tohoto ustanovení totiž má být omežován či upravován toliko veřejný přístup na účelovou komunikaci, nikoli rozsah komunikace jako takové. To tedy naznačuje, že omezení či úprava veřejného přístupu by mohly spočívat například v omezení dopravy v určitém období (například v zimě nebo v noci) či pro určitá (třeba rozměrná, či vůbec motorová) vozidla. Naopak by neměly znamenat omezení prostorové, tedy například právě zúžení stávající komunikace tak, že na určité části by již o veřejně přístupnou komunikaci do budoucna nešlo.

[21] Jde-li o další výkladové metody, které by naznačený výklad podpořily, pak historický výklad použít nelze, neboť důvodová zpráva se k této problematice nevyjadřuje. Lze však využít systémového pojetí jednotlivých institutů zákona o pozemních komunikacích, které se týkají účelových komunikací. Pokud jde o vznik veřejně přístupné účelové komunikace, je třeba vyjít z toho, že ta vzniká „samovolně“, a to v okamžiku, kdy splní všechny čtyři znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují (např. v rozsudku NSS ze dne 19. 9. 2024, čj. 7 As 52/2024-54, bodu 12). Pokud v této otázce vznikne spor, pak správní orgány toliko deklaratorně rozhodnutím v režimu podle § 142 správního řádu rozhodují o tom, zda určitá sporná cesta naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, či nikoli. Stejným způsobem by pak veřejně přístupná komunikace měla i zanikat (například tak, že samovolně vyjde z užívání, neboť jí již není potřeba), přičemž i v tomto případě, bude-li tento zánik sporný, mohou správní orgány vydat deklaratorní rozhodnutí. Takový zánik veřejně přístupné účelové komunikace se přitom může týkat i jen části její plochy (viz bod [26] tohoto rozsudku). Konstitutivní rozhodování o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, jakožto jiný institut, by pak z logiky věci mělo být vyhrazeno pro jiné případy, než je zánik veřejně přístupné účelové komunikace, či její části.

[22] Zaměňování těchto institutů, respektive jejich používání pro těžké situace není ani praktické, neboť by mohlo dojít k tomu, že spor o šíři veřejně přístupné účelové komunikace bude veden ve dvou různých samostatných řízeních.

[23] Pokud je tedy v řízení podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích požadováno omezení, v jehož důsledku by plochy veřejně přístupné účelové komunikace (nebo její některé části) měly trvale a bez výjimky přestat sloužit obecnému užívání, neboť by to ve vztahu k nim znamenalo autoritativní popření některých z čtyř znaků veřejně přístupných účelových komunikací, nelze takovému návrhu vyhovět, neboť k tomuto účelu neslouží.

[24] Již magistrát přiléhavě popsal, že oddělené části dosud veřejně přístupné účelové komunikace přestanou připojovat nebo spojovat nemovitosti, a naopak se stanou připojovanou nemovitostí; přestanou tedy sloužit zákonnému účelu. Stejně tak by v těchto částech bylo popřeno naplnění znaku nutné komunikační potřeby, neboť by se konstatovalo, že tyto části již pro spojování nemovitostí nejsou potřeba.

[25] Výše vyslovený závěr nemůže zvrátit ani námitka stěžovatele, že vyhrazená parkovací místa zůstávají právně součástí komunikace a že vozidla široké veřejnosti mohou na těchto vyhrazených místech stát po dobu tří minut [§ 27 odst. 1 bod o) zákona o silničním provozu]. Omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci v takovém rozsahu, že by veřejnosti zůstal pouhý třímínutový úsek pro zastavení či stání vozidla, považuje Nejvyšší správní soud za naprosto nesrovnatelné s jinými případy, kdy je omezení obecného užívání k žádosti vlastníka komunikace povolováno [například omezení dopravy v určitém období či pro určitá (například rozměrná) vozidla; možné způsoby omezení jsou uvedeny např. v bodě 32 nyní napadeného rozsudku krajského soudu anebo v bodě 43 rozsudku NSS čj. 10 As 111/2022-69]. I při této možnosti by fakticky došlo k trvalému odebrání určité části plochy veřejně přístupné účelové komunikace původně věnované obecnému užívání. Je tak irrelevantní argument stěžovatele, že by si tato komunikace i při schválení stěžovatelova záměru zachovala své dosavadní fyzické rozměry.

[26] Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani stručná poznámka stěžovatele, že zamýšlel mít příjem pouze z té části posuzované komunikace, která komunikační potřebě už ani neslouží, neboť je využívána k nelegálnímu parkování. Tato poznámka patrně vyjadřuje přesvědčení, že v dané části veřejně přístupná komunikace již přestala naplňovat znak nutné komunikační potřeby. Je-li o tom stěžovatel přesvědčen, pak může zahájit řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 správního řádu, tedy institut, který byl zmíněn výše. V tomto ohledu odkazuje Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek ze dne 22. 1. 2015, čj. 8 As 36/2014-68, dle něž může být veřejně přístupná účelová komunikace opětovně deklarována, pokud došlo ke změně dopravního významu nebo určení této komunikace (body 27 a 28 odkazovaného rozsudku). Ačkoliv tehdy šlo o vydání dalšího deklaratorního rozhodnutí, kdežto v nynější věci by šlo o první deklaratorní rozhodnutí, tak závěry odkazovaného rozsudku jsou přiměřeně aplikovatelné i nyní v tom smyslu, že nynější význam a určení komunikace mají být jiné, než jak byly dříve osvědčeny v osvědčení ze dne 14. 1. 2020 vydaného podle § 154 správního řádu.

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že v tomto (opakovaném) deklaratorním řízení vlastník pozemku s odkazem na zásadu co nejmenšího zásahu do soukromého vlastnictví může požadovat i omezení šíře veřejně přístupné účelové komunikace například i s argumentací, že i užší komunikace bude dostatečná pro typ dopravy, který je pro zpřístupňované nemovitosti nezbytný. Takové řízení může být vedeno třeba v situaci, kdy přetrvává spor o šíři veřejně přístupné účelové komunikace, a to v důsledku ne zcela určitého a konkrétního výroku předchozího deklaratorního rozhodnutí. Ačkoli požadavky na takové výroky plynou z četné a stabilizované judikatury správních soudů (např. rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2015, čj. 3 As 148/2014-36), je možné, že ne všechna rozhodnutí jim budou vyhovovat. Může ale nastat i situace, kdy vlastník dá souhlas k rozsáhlejšímu využívání svého pozemku (například z důvodu potřeby obhospodařování připojovaných nemovitostí velkými zemědělskými stroji), avšak poté, co tato potřeba pomine, bude žádat o omezenější využívání svého pozemku, o což však vznikne spor. Vlastník pozemku musí mít právní nástroj vyřešení těchto situací, tím však podle Nejvyššího správního soudu je řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 správního řádu, a nikoli řízení podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích.

[28] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem krajského soudu, že záměr stěžovatele by vedl k trvalému zániku znaků (byť jen částí) nyní posuzované komunikace. Za této situace již není nezbytné nutné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda by záměr stěžovatele zřídit soukromá parkovací stání mohl být *oprávněným zájmem vlastníka* ve smyslu § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Touto otázkou se ale zabývaly správní orgány a následně i krajský soud. Protože některé závěry krajského soudu Nejvyšší správní

soud nepovažuje za přílehlavé, má za to, že je namístě tyto závěry upřesnit, a to s ohledem na složitost a délku pojednávání této věci.

[29] Dle krajského soudu by se oprávněný zájem měl zejména vztahovat k ochraně komunikace jako takové. Byť krajský soud uvodil své úvahy slovem „zejména“, tj. připustil i možnost jiných chráněných zájmů, následně ustal na závěru, že majetkový zájem stěžovatele je v rozporu s hlavním zájmem na ochraně komunikace jako takové. Krajský soud má pravdu v tom ohledu, že právo vlastníka dané komunikace je omezeno zájmem veřejnosti na užívání dané komunikace, která musí být nějakým způsobem chráněna, má-li plnit svůj účel. Stěžovatel ale správně upozorňuje na to, že výše citovaný § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích hovoří o oprávněných zájmech vlastníka, nikoliv o zájmu (vlastníka či veřejnosti) na ochraně dané komunikace. Takový zájem vlastníka se tedy nemusí nutně týkat jen ochrany komunikace jako takové. Ostatně i komentářová literatura, ze které krajský soud vycházel, připouští omezení obecného užívání také například z důvodu ochrany okolí komunikace, a to v případě nadměrných imisí [Černín, K. § 7 Účelová komunikace. In: Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář* (Systém ASPI). Wolters Kluwer, bod 62].

[30] Také Nejvyšší správní soud již v minulosti konstatoval, že důvody pro omezení obecného užívání mohou být různé. Zpravidla budou vyplývat z charakteru dané komunikace či charakteru jejího užívání: „*Silniční správní úřad musí zvažovat, zda vlastníkem namítaný zásah do jeho oprávněných zájmů může převážit veřejný zájem spočívající v neomezeném přístupu veřejnosti na tuto komunikaci (jejím obecném užívání). Již se tedy neřeší otázka, zda vlastníka omezit, nýbrž se – opět na základě analýzy komunikační potřeby v dané lokalitě – zkoumá, jakým způsobem může být takové omezení provedeno. Důvody k úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci mohou být různé, vždy se však vztahují k problematice přístupu veřejnosti na tuto komunikaci; konkrétně si lze představit např. omezení vjezdu vozidlym určitého typu či nad určitou hmotnost. I zde samozřejmě platí ústavně konformní potřeba aplikace zásady proporcionality*“ (rozsudek ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 35). Podle bodu 43 rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 111/2022-69 jsou např. omezení provozu na cestě přes zimu typově přesně taková, která se mají řešit v řízení o omezení veřejného přístupu. V této věci šlo o situaci, kdy v zimním období přes veřejně přístupnou účelovou komunikaci vedla sjezdová trať. Za oprávněný zájem vlastníka by v takovém případě byl velice pravděpodobně považován právě finanční zájem.

[31] V otázce, co může být *oprávněným* zájmem stěžovatele, který by mohl vést k omezení veřejného přístupu na danou veřejně přístupnou účelovou komunikaci, jsou tedy správní rozhodnutí a rozsudek krajského soudu v rozporu. Z rozhodnutí magistrátu vyplývá, že ten považuje i finanční zájem stěžovatele za oprávněný zájem. Jeho žádost však zamítl z důvodu, že posuzovaná část komunikace by v případě požadovaného omezení zanikla, což § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích neumožňuje. Žalovaný s magistrátem souhlasil, byť dodal, že oprávněný zájem vlastníka by měl spočívat především v ochraně komunikace jako takové. Naopak krajský soud v bodě 37 svého rozsudku uvedl, že „*zřízení soukromých parkovacích míst jejich vyznačením, následným geometrickým oddělením a prodejem jednotlivým osobám nesměruje k ochraně účelové komunikace a nemůže být považováno za oprávněný zájem žalobce jako vlastníka účelové komunikace*“. Z jeho rozsudku však nevyplývá, proč krajský soud nesouhlasí se správními orgány v tom, že i majetkový zájem stěžovatele může být oprávněným zájmem. Tato dílčí vada nepřezkoumatelnosti však nemá vliv na zákonnost nyní napadeného rozsudku, neboť nemá vliv na stěžejní závěry krajského soudu, s nimiž se Nejvyšší správní soud naopak ztotožnil (viz výše v tomto rozsudku).

[32] Nejvyšší správní soud se dále zabýval legalizací živelného nevyhrazeného parkování (zde tedy soud posuzoval pouze možnost zavedení legalních veřejných parkovacích míst v rámci obecného užívání posuzované komunikace, nikoliv vznik vyhrazených míst, o které stěžovatel primárně usiluje). V tomto ohledu krajský soud vysvětlil, že samotnou legalizací parkování na posuzované komunikaci lze vyřešit jiným způsobem, a proto zde není naplněna podmínka *nezbytnosti* pro omezení veřejného přístupu. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť možnost zavedení veřejných parkovacích míst vyplývá z § 77 zákona o silničním provozu. Jak vysvětlil magistrát, širše posuzované komunikace neumožňuje zavedení parkování a současně zachování dvou jízdních pruhů (§ 25 odst. 3 zákona o silničním provozu). V nynější situaci by proto nestačilo jen odstranit značku Obytná zóna a spokojit se s obecnou úpravou provozu, ale bylo by třeba, právě podle § 77 zákona o silničním provozu, stanovit místní úpravu provozu, která by fakticky měla podobu jednoho obousměrného jízdního pruhu. Ačkoliv by kvůli veřejným parkovacím místům došlo ke zúžení průjezdné části posuzované komunikace, lze

souhlasit s magistrátem v tom, že nejenom průjezd, ale také veřejné parkování, patří mezi obvyklý způsob užívání veřejně přístupných účelových komunikací (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2025, čj. 8 As 18/2024-108, body 40 a 49). Při vzniku veřejných parkovacích míst by tedy nebylo omezeno obecné užívání posuzované komunikace a ani by na žádné z jejích částí nedošlo k zániku některých ze znaků veřejně přístupných účelových komunikací. V tom spočívá rozdíl oproti záměru stěžovatele. Také tento okruh námitek je tedy nedůvodný.

[33] Stěžovatel namítá, že krajský soud a správní orgány rozhodují bezdůvodně rozdílně ve vztahu ke stěžovateli a ve vztahu k OZNŘ 1). Stěžovatel argumentoval tím, že OZNŘ 1) může zřizovat vyhrazená místa a vybírat za to poplatky na místních komunikacích. Nyní v kasační stížnosti však stěžovatel nově namítá, že OZNŘ 1) může zřizovat vyhrazená místa a vybírat za to poplatky na účelových komunikacích. Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud se ve vztahu k OZNŘ 1) zabýval pouze místními komunikacemi a jejich rozdílem oproti účelovým komunikacím (bod [18] tohoto rozsudku), neboť pouze na tento rozdíl stěžovatel ve své žalobě upozornil. Krajský soud se však nezabýval (ani nemusel zabývat) účelovými komunikacemi ve vlastnictví OZNŘ 1), neboť na ty stěžovatel ve své žalobě neupozornil. Tato kasační námitka se tedy jednak míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu (rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2024, čj. 8 Afs 196/2023-82, bod 28) a zároveň ji stěžovatel vznáší až v kasační stížnosti, ačkoliv ji mohl vznést již v žalobě (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2024, čj. 8 As 211/2023-69, bod 28). Z obou těchto důvodů je tedy tato námitka nepřijatelná a soud se jí dále nebude zabývat.

[34] Stěžovatel dále namítá, že správní rozhodnutí postrádají konzistentnost a neberou v potaz faktický stav. Pokud jde o konzistentnost, tak Nejvyšší správní soud může toliko uvést, že správní orgány byly vázány právním názorem krajského soudu v jeho předchozích zrušujících rozsudcích ve věci (§ 78 odst. 5 s. ř. s.; body 22 a 23 nyní napadeného rozsudku krajského soudu). Pokud jde o faktický stav, tak Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud v bodě 31 nyní napadeného rozsudku, má za to, že z rozhodnutí magistrátu i žalovaného je zřejmé, jaké skutkové okolnosti považovaly správní orgány za rozhodné. Pokud stěžovatel chce touto námitkou upozornit na to, že správní orgány přehlídí skutečnost, že veřejnost již nyní parkuje vozidla na jeho komunikaci, tak platí, že fotografie místa jsou součástí správního spisu (bod 32 napadeného rozsudku krajského soudu). Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že správní orgány tento současný stav parkování nezpochybnily. Stěžovatel také namítá, že magistrát je fakticky nečinný, jestliže trvá na existenci obytné zóny. K tomu Nejvyšší správní soud opakuje, že místní úprava provozu by mohla být předmětem jiných řízení, nikoliv však toho nyní přezkoumávaného (bod 32 poslední věta napadeného rozsudku krajského soudu).