

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2026 / XXIV. ROČNÍK / 31. 10. 2026}

OBSAH

4762	Rybářské právo: vytvoření rybářského revíru; rozhodnutí o přenechání výkonu rybářského práva	379
4763	Důchodové pojištění: podmínky zvýšení předčasného důchodu	387
4764	Pobyt cizinců: žádost o povolení k trvalému pobytu, datum rozhodné pro posouzení podmínky nezletilosti	392
4765	Rozšířený senát: doručování předvolání k jednání zastoupenému účastníkovi.....	400
4766	Správní řízení: přezkumné řízení Řízení před soudem: soudní přezkum úkonu rušícího souhlasné závazné stanovisko	404

Rybářské právo: vytvoření rybářského revíru; rozhodnutí o přenechání výkonu rybářského práva

k § 7 a § 8 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství¹⁾

k § 34 odst. 1 a 2 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

I. V případě vytvoření rybářského revíru a přenechání výkonu rybářského práva v něm podle § 7 a § 8 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, se jednalo o správní rozhodnutí, která mohla být obsažena na jedné listině.

II. Platnost rozhodnutí o vytvoření rybářského revíru a rozhodnutí o přenechání výkonu rybářského práva v něm, vydaných podle § 7 a § 8 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, nebyla novou právní úpravou časově omezena (§ 34 odst. 1 a 2 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2026, čj. 31 A 73/2025-60)

Prejudikatura: č. 793/2006 Sb. NSS a č. 2640/2012 Sb. NSS.

Věc: R. V. proti Ministerstvu zemědělství o zrušení rybářského revíru.

Krajský soud se v této věci zabýval otázkou, zda byl rybářský revír Morava 11 A platně vytvořen rozhodnutím žalovaného z roku 1994, nebo zda se jedná o nicotné rozhodnutí. Dále se zabýval výkladem přechodných ustanovení zákona č. 99/2004 Sb.

Žalobce podal ke Krajskému úřadu Zlínského kraje („krajský úřad“) podání nazvané jako podnět ke zrušení rybářského revíru, deklarování neexistence rybářského revíru Morava 11 A („rybářský revír“) šterkopískoviště U jezu v k. ú. Spytihněv o ploše 20 ha a Bezedné v k. ú. Spytihněv o ploše 12 ha, voda mimopstruhová a dále návrh na odnětí výkonu rybářského práva Rybářskému spolku Napajedla – Spytihněv („rybářský spolek“) v této části rybářského revíru.

Správní orgány toto podání nejdříve posoudily jako žádost o změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru spočívající ve vyjmutí vodních ploch U jezu a Bezedné z předmětného rybářského revíru, tedy žádost o změnu rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 30. 8. 1994 („rozhodnutí ministerstva 1994“, nebo „dekret“). Tuto žádost pak správní orgány zamítly. Krajský soud však obě správní rozhodnutí rozsudkem ze dne 30. 10. 2024, čj. 31 A 58/2023-83, zrušil, neboť v nich správní orgány posuzovaly jiný předmět řízení. V dalším řízení proto byly povinny rozhodovat jednak o existenci rybářského revíru a svěření výkonu rybářského práva rybářskému spolku (v řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu), a dále o odnětí rybářského práva podle § 10 zákona č. 99/2004 Sb. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 6. 2025, čj. 2 As 251/2024-21.

Krajský úřad tedy pokračoval v řízení a rozhodnutím ze dne 6. 2. 2025 potvrdil existenci rybářského revíru a jeho přenechání do užívání rybářskému spolku s tím, že tyto právní vztahy trvají (výrok I. a II.). Výrokem III. pak zamítl návrh žalobce na odnětí výkonu rybářského práva v rybářském revíru podle § 10 zákona č. 99/2004 Sb. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 8. 2025 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce namítal, že žalovaný vydával za správní rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru listinu, která rozhodnutím o vyhlášení rybářského revíru vůbec není. Aby se totiž jednalo

¹⁾ S účinností od 1. 4. 2004 zrušen a nahrazen zákonem č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství).

o rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, musí listina obsahovat esenciální náležitosti takového rozhodnutí. Rozhodnutí ministerstva 1994 ale obsahuje výrok a odůvodnění pouze ve vztahu k přenechání výkonu rybářského práva, nikoliv ve vztahu k vyhlášení rybářského revíru. Poučení a podpis oprávněné úřední osoby pak absentuje zcela. Rozhodnutí ministerstva 1994 proto ve vztahu k vytvoření rybářského revíru za rozhodnutí vůbec nelze považovat, jedná se v tomto směru o paakt. Jde o rozhodnutí o přenechání výkonu rybářského práva, které nelze s rozhodnutím o vytvoření rybářského revíru zaměňovat. Presumpce správnosti se proto uplatní pouze na rozhodnutí o přenechání výkonu rybářského práva, kterým rozhodnutí ministerstva 1994 fakticky je. Žádné rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru neexistuje, doloženo nebylo ani v předcházejícím správním řízení. Rybářský revír tak vůbec nebyl platný a v souladu se zákonem vyhlášen. K rybářskému revíru, který neexistuje, pak nelze ani přenechat výkon rybářského práva.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani holý odkaz na § 7 zákona č. 102/1963 Sb. obsažený v rozhodnutí ministerstva 1994. Pouhý odkaz na zákonné ustanovení bez konkrétního vykonatelného výroku a odůvodnění nelze interpretovat tak, že byl rozhodnutím ministerstva 1994 vyhlášen rybářský revír. O tom, že rozhodnutí ministerstva 1994 je pouhým přenecháním výkonu rybářského práva, svědčí i původní rozhodnutí ministerstva ze dne 28. 1. 1993, které rozhodnutí ministerstva 1994 zrušilo. Obě mají totiž totožný obsah, pouze jiného adresáta. Je tak zcela zjevné, že účelem bylo pouze změnit uživatele rybářského práva. Postrádalo by logiku již jednou vyhlášený revír zrušit a hned jej opět vyhlášovat, jak se snažil nastínit žalovaný. Rybářský revír se navíc nevyhlašuje vůči konkrétnímu uživateli.

Žalovaný namísto přesvědčivého a přezkoumatelného vypořádání námitek absenci náležitostí odůvodnil tím, že jde o obsahovou úspornost či bagatelní nedostatky. Údajně se jednalo o tehdejší praxi a stejným způsobem bylo vyhlášeno až 1 500 rybářských revírů. Nelze však konvalidovat nezákonnost tím, že se jednalo o běžnou praxi. Existenci rybářského revíru nelze vyvozovat ani z holého popisu rybářského revíru na zadní straně rozhodnutí mimo jeho vlastní text. Jedná se pouze o místní určení, které slouží rybářskému spolku jako informace, kde může rybářské právo vykonávat. To ostatně plyne i přímo z rozhodnutí ministerstva 1994, v němž je uvedeno, že popis rybářského revíru je uveden na zadní straně rozhodnutí.

Kromě toho dosavadní uživatel rybářského revíru, který nabyl právo podle zákona č. 102/1963 Sb., ve své činnosti pokračuje podle ustanovení nyní platného zákona č. 99/2004 Sb. Tento zákon pak povoluje výkon rybářského práva na dobu 10 let, jejímž uplynutím právo zanikne. Smysl a účel přechodné úpravy je nutno vykládat tak, že byl uživateli od účinnosti zákona č. 99/2004 Sb., tj. od 1. 1. 2004, povolen výkon rybářského práva na 10 let a uplynutím této doby právo automaticky zaniklo. Přechodné ustanovení tedy neomezuje platnost rozhodnutí vydaného podle dřívější úpravy, avšak omezuje jeho časovou účinnost. I kdyby rybářský revír platně vznikl v roce 1994, výkon rybářského práva již musel zaniknout ze zákona. Akceptací názoru žalovaného, že platnost rozhodnutí uděleného na dobu neurčitou není přechodným ustanovením omezena, by došlo k neústavní kategorizaci uživatelů rybářského práva na uživatele privilegované s neomezenou dobou platnosti oprávnění, a na ty limitované zákonem na 10 let s potřebou právního titulu k pozemku.

Žalovaný zdůraznil, že historicky se rybářské revíry nevyhlašovaly rozhodnutím ve správním řízení, neboť rybářské právo patřilo výlučně státu; nejednalo se tak o rozhodování o právech a právech chráněných zájmech. Rybářské revíry tím pádem nebyly vytvářeny, ale přenechávány k výkonu rybářského práva vybraným organizacím. Ministerstvo přenechávalo právo rybolovu bezplatně organizačním složkám rybářského svazu, šlo o proces *sui generis*. Zákon č. 102/1963 Sb. ani nevyžadoval výsledek „vytváření revírů“ někomu sdělit a ani v § 7 či v § 8 vůbec nehovořil o správním rozhodnutí, o jeho vydání ve správním řízení, ani o správním řízení jako takovém (na správní řád zákon vůbec neodkazuje). Veškeré související právní akty, tzv. dekrety, tudíž nebyly správními rozhodnutími ve smyslu zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)²⁾, ale řídicími a plánovacími akty žalovaného vydávanými na základě § 23 zákona č. 102/1963 Sb. Rozhodnutí ministerstva 1994 je tedy spíše než správním rozhodnutím podle § 47 správního řádu, osvědčením nebo jiným opatřením ve smyslu § 3 odst. 5 tohoto zákona, na jehož vydání se aplikovaly jen základní zásady správního řízení.

²⁾ S účinností od 1. 1. 2006 zrušen a nahrazen správním řádem.

Rozhodnutí ministerstva 1994 pak nelze interpretovat jinak, než že jím byl rybářský revír vytvořen, a zároveň přenechán k užívání rybářskému spolku. V dokumentu je uveden slovní popis rybářského revíru, údaje o výměře i o tom, zda se jedná o revír pstruhový nebo mimopstruhový, což jsou náležitosti podle § 7 zákona č. 102/1963 Sb., na který rozhodnutí odkazuje. Ostatně o právní a faktické uskutečnitelnosti rozhodnutí ministerstva 1994 svědčí i to, že po dobu téměř 30 let neměl o stanovení rybářského revíru nikdo pochybnosti.

Rozhodující není ani fakt, že byl obdobně rybářský revír vyhlášen již dřívějším rozhodnutím z roku 1993. Zákon č. 102/1963 Sb. neumožňoval změnu rozhodnutí, bylo proto třeba vydat rozhodnutí nové. Vydáním nového rozhodnutí se původní rozhodnutí zrušilo – zrušil se tedy i původně vyhlášený rybářský revír, který byl následně opět vyhlášen v totožných hranicích.

Podle zákona č. 99/2004 Sb. je pak způsob vyhlášení rybářských revírů stanoven zcela jinak, než tomu bylo v zákoně č. 102/1963 Sb. Rozhodnutí o vyhlášení rybářských revírů vydaná podle zákona č. 102/1963 Sb. ovšem zrušena nebyla, a je tak třeba jejich existenci respektovat. Byly-li dekrety vydávány bez časového omezení, platí bez časového omezení i nadále. Výkon rybářského práva svěřený rybářskému spolku podle předešlé právní úpravy je tak ukončen nikoliv uplynutím časového období, ale pouze vydáním nového rozhodnutí o povolení výkonu rybářského práva. Platnost původních rozhodnutí přechodným ustanovením omezena není.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IVA Vytváření rybářského revíru v režimu zákona č. 102/1963 Sb.

[17] Cíle rybářství jako odvětví zemědělské výroby bylo podle § 1 zákona č. 102/1963 Sb. ve znění účinném do 28. 11. 2000 dosahováno dvěma způsoby: plánovitým hospodařením na rybnících, nebo plánovitým výkonem rybářského práva v tekoucích vodách. V nynější věci jde o druhý případ.

[18] Rybářské právo zákon č. 102/1963 Sb. definoval v § 6 odst. 1 jako *oprávnění a povinnost plánovitě chovat, chránit a lovit ryby a jiné vodné živočichy v tekoucích vodách a ulovené ryby a vodní živočichy si přivlastňovat, jakož i oprávnění užívat k tomu v nezbytné míře pobřežních pozemků*. Podle odstavce 4 uvedeného ustanovení rybářské právo patřilo státu; bylo lze je vykonávat jen v rybářských revírech.

[19] Podle § 7 odst. 1 zákona č. 102/1963 Sb. ve znění účinném do 28. 11. 2000 Ministerstvo zemědělství, lesního a vodního hospodářství po projednání s Československým rybářským svazem vytvářelo z vod, v nichž náleží státu rybářské právo, rybářské revíry. Těmi byly myšleny vodní celky umožňující řádný a plánovitý výkon rybářského práva, zejména trvalý chov vhodných druhů ryb. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení se při vytváření rybářských revírů stanovilo, které revíry (výjimečně části revírů) jsou vodami pstruhovými a které jsou vodami mimopstruhovými.

[20] Podle § 8 odst. 1 zákona č. 102/1963 Sb. ve znění účinném do 28. 11. 2000 Ministerstvo zemědělství, lesního a vodního hospodářství přenechávalo bezplatně výkon rybářského práva v rybářských revírech především organizačním složkám Československého rybářského svazu, a dále podnikům státního rybářství a jiným státním organizacím v oboru rybářství, popřípadě státním organizacím lesního hospodářství.

[21] Úprava zákona č. 102/1963 Sb. tedy vycházela z toho, že rybářské revíry se vytváří z vod, v nichž náleží státu rybářské právo. Stát však rybářské právo sám svými orgány nevykonával, ale výkon rybářského práva v těchto rybářských revírech prostřednictvím ministerstva bezplatně přenechával především organizačním složkám Československého rybářského svazu a dalším taxativně vyjmenovaným subjektům. Zákon č. 102/1963 Sb. tedy v tomto ohledu rozlišoval jak samotné vytváření rybářských revírů (§ 7), tak následné přenechání výkonu rybářského práva v těchto revírech konkrétnímu uživateli (§ 8).

[22] Žalobce z výše uvedeného dovozuje, že tedy musely být vydávány také dvě samostatná rozhodnutí naplňující všechny náležitosti § 47 zákona č. 71/1967 Sb. Nejdříve podle něj muselo být vydáno rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, a následně rozhodnutí o přenechání výkonu rybářského práva v tomto již existujícím rybářském revíru. Krajský soud však tuto právní konstrukci nepovažuje za správnou.

[23] Krajský soud předesílá, že není možné tehdejší právní akty posuzovat dnešní optikou a klást na ně požadavky, které jsou kladeny na rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru a o přenechání výkonu rybářského práva vydávaná podle aktuálních právních předpisů. Krajský soud se proto zabýval tím, jaké požadavky byly na vyhlášení rybářského revíru a přenechání rybářského práva kladeny v době jejich vzniku. Zda vyhlášení rybářského revíru podle zákona č. 102/1963 Sb. vůbec vyžadovalo vydání správního aktu, a pokud ano, zda stanovené požadavky dostatečně naplňuje posuzovaný dekret.

[24] Krajský soud se proto nejdříve zabýval charakterem vyhlášení rybářského revíru. Rybářský revír je část povrchových vod vymezená za účelem výkonu rybářského práva. Smyslem a účelem vymezení rybářského revíru je deklaratorně postavit najisto povahu vodních útvarů, z nichž je vytvářen. Rybářský revír tedy fakticky definitivně určuje právní režim vodní plochy a tím determinuje budoucí rozsah výkonu rybářského práva a předurčuje navazující oprávnění a omezení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, čj. 2 As 54/2011-63, č. 2640/2012 Sb. NSS).

[25] Podle krajského soudu pak i ze samotného znění § 7 zákona č. 102/1963 Sb. plyne, že rybářské revíry nevznikaly pouhou faktickou správní praxí nebo samotným užíváním určité vodní plochy, nýbrž byly výsledkem vrchnostenské činnosti příslušného správního orgánu. K uvedenému ostatně dospěl již Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 12. 4. 1996, čj. 6 A 78/94-27, v němž konstatoval, že nejen rozhodování o přenechání výkonu rybářského práva, ale také o vytváření rybářských revírů, je vrchnostenským rozhodováním, zakládajícím mnohá veřejnoprávní oprávnění i řadu povinností. Právní vztah mezi Českým rybářským svazem a Ministerstvem zemědělství byl právním vztahem, kde správní úřad mocensky prosazoval vůli státu autoritativním rozhodováním a takový právní vztah je vztahem práva veřejného. Jednalo se tak o rozhodování o právech a povinnostech v oblasti státní správy ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. Podle tohoto ustanovení se zákon č. 71/1967 Sb. vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy.

[26] S ohledem na výše uvedené tak podle krajského soudu není podstatné, zda zákon č. 102/1963 Sb. výslovně odkazoval na zákon č. 71/1967 Sb., či nikoliv. Příslušné správní orgány byly povinny jej ve věci aplikovat s ohledem na výše uvedený § 1 zákona č. 71/1967 Sb. Vyhlášení rybářského revíru nepochybně předpokládalo právní akt veřejné správy. Nešlo o pouhou evidenční nebo technickou operaci, ale o autoritativní určení, že daný vodní celek bude nadále podléhat režimu rybářského revíru.

[27] Dále se krajský soud zabýval tím, jakou formou byl rybářský revír vyhlášován. Zda se jednalo o správní rozhodnutí, jak se domnívá žalobce, nebo o osvědčení či opatření, na jehož vydávání se podle § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb. použijí pouze základní zásady správního řízení, jak tvrdil žalovaný ve vyjádření k žalobě. Jakou konkrétní formu mělo vyhlášení revíru mít nelze dovozovat pouze z toho, že zákon o rybářství o vydávání rozhodnutí výslovně nehovoří. Je třeba se zaměřit na podstatu příslušného správního aktu. Zákon č. 71/1967 Sb. formu osvědčení konkrétně neupravoval. Jak ovšem konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 7. 2025, čj. 4 As 91/2024-56, osvědčení se vydávalo v případech, kdy nebylo třeba autoritativního zjištění (o věci nebyla pochybnost či spor, nebylo třeba užít správního uvážení ani výkladu neurčitěho právního pojmu). Šlo o veřejnou listinu, které svědčila presumpce správnosti. Nebylo možné se proti němu bránit oprávněným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.

[28] Osvědčení tedy sloužilo k potvrzení již existujícího stavu v nesporných věcech a bez potřeby autoritativního posouzení. Naproti tomu rozhodnutí bylo vydáváno tam, kde orgán autoritativně zakládal, měnil, rušil nebo závazně určoval práva či povinnosti, kde byla věc sporná, případně kde bylo třeba žádost zamítnout.

[29] Vytvořením rybářského revíru nebyl pouze potvrzen již existující stav, ale ustaven právní režim konkrétní vodní plochy jako rybářského revíru. Nešlo o pouhý evidenční popis. Ministerstvo nově určovalo, kde a v jakém vodním celku bude následně možné vykonávat rybářské právo. Vyhlášení revíru podle § 7 bylo materiálně aktem, který konstituoval nebo měnil právní režim konkrétní vodní plochy. Nejen přenechání rybářského revíru do užívání, ale také vyhlášení rybářského revíru, tak byly v rozhodné době vydávány formou správního rozhodnutí. Nelze tudíž přisvědčit konstrukci žalovaného, že bylo vyhlášení revíru pouze jakýmsi plánovacím

aktem řízení rybářství. Chybný je také odkaz žalovaného na § 23 zákona č. 102/1963 Sb. Uvedené ustanovení stanovilo pouze příslušnost správních orgánů, nikoliv formu vydávaných řídicích aktů.

[30] To ovšem neznamená, že je správný kategorický závěr žalobce o nutnosti existence dvou plnohodnotných a autonomních správních rozhodnutí. Krajský soud opakuje, že není možné na rozhodnutí z roku 1994 nahlížet dnešní optikou (tuto skutečnost akcentuje také např. rozsudek krajského soudu ze dne 7. 12. 2023, čj. 62 A 64/2022-147). Tehdy platná a účinná právní úprava totiž institut „vyhlášení revíru“ a institut „povolení či přenechání výkonu rybářského práva“ neodlišovala tak, jak to činí dnes platná a účinná právní úprava. Ani z té navíc nevyplývá povinnost správního orgánu vydat dvě zcela samostatná rozhodnutí.

[31] Naopak, systematika § 7 a § 8 zákona č. 102/1963 Sb. ukazuje, že šlo o dva sice obsahově odlišné, avšak těsně související prvky jednoho správního režimu. Vyhlášení revíru určovalo, jaký vodní celek je revírem, a přenechání výkonu rybářského práva určovalo, kdo bude právo v takto vymezeném revíru vykonávat. Nic v textu zákona přitom nenavštěvovalo tomu, že by tyto dva prvky nemohly být v konkrétním případě zachyceny v jediné listině. Naopak, z hlediska praktického fungování celé úpravy je takové spojení podle soudu logické. Správní orgán v jedné listině identifikuje revír a současně stanoví jeho uživatele. Krajský soud proto uzavírá, že v případě vytvoření rybářského revíru a přenechání výkonu rybářského práva v něm podle § 7 a § 8 zákona č. 102/1963 Sb. se jednalo o správní rozhodnutí, která mohla být obsažena na jedné listině.

[32] Na základě těchto východisek krajský soud posoudil rozhodnutí ministerstva 1994. To je nadepsáno „Rybářské revíry – předání do užívání“ a obsahuje výslovný odkaz jak na § 7, tak na § 8 zákona č. 102/1963 Sb. Již samotný název dekretu podle krajského soudu značí, že došlo jednak k vymezení rybářského revíru, a zároveň k jeho předání do užívání. Zahrnutí odkazu na § 7 pak nelze bez dalšího považovat za bezobsažné, nahodilé či zmíněné omylem. Právě naopak, jednou z náležitostí rozhodnutí podle § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. je, že výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu. Pokud by šlo tedy pouze o individuální akt přenechání výkonu rybářského práva konkrétnímu uživateli, nebyl by tento odkaz zapotřebí. Uvedení § 7 naopak jasně značí, že byl dekretem nejen přenechán výkon rybářského práva v rybářském revíru, ale že byl tento revír také vytvořen, právě podle § 7.

[33] Ostatně součástí posuzované listiny je i přesný popis rybářského revíru a hospodářský plán, na něž sama listina výslovně odkazuje. Žalobce tvrdí, že jde pouze o místní určení, které slouží rybářskému spolku jako informace, kde může rybářské právo vykonávat. Krajský soud se však s tímto výkladem neztotožňuje. Bez vymezení revíru by akt přenechání výkonu rybářského práva postrádal svůj předmět. Není-li zřejmé, jaký revír je aktem dotčen, nebylo by možné ani určit, k čemu se výkon rybářského práva přenechává. Popis revíru proto neplní jen funkci faktické orientace adresáta, ale především funkci identifikační a konstitutivní. Umožňuje určit vodní celek, jenž je rozhodnutím právně dotčen. Vymezení revíru je obsahovou a právní součástí aktu o jeho vytvoření. Nejde o údaj vedlejší, nýbrž o jádro celé věci.

[34] Za této situace považuje krajský soud za nepřesvědčivé žalobcovu tvrzení, že rozhodnutí ministerstva 1994 obsahuje výrok a odůvodnění pouze ve vztahu k přenechání výkonu rybářského práva, nikoli ve vztahu k vyhlášení revíru. V dekretu stojí „*Ministerstvo zemědělství ČR v Praze, podle § 7 a § 8 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, Vám tímto rozhodnutím přenechává výkon rybářského práva v rybářském revíru Morava 11 A.*“ Z hlediska dnešního stylu rozhodování by nepochybně bylo vhodnější, aby byly oba prvky formulovány odděleně a explicitně. Z absence slova „vyhláší“ však podle krajského soudu nelze dovozovat chybějící výrok, zvláště v situaci, kdy dnešní formulaci „vyhlášení rybářského revíru“ tehdejší zákon vůbec neznal. Dekret je proto třeba vykládat v tom smyslu, že žalovaný v rybářském revíru Morava 11 A, specifikovaném v inkorporované části dekretu, vytvořeném ve smyslu § 7 zákona č. 102/1963 Sb. (tedy žalobcem rozporovaný výrok I.), přenechává výkon rybářského práva podle § 8 (výrok II.).

IV.B Nicotnost rozhodnutí o vytvoření rybářského revíru Morava 11 A

[35] Žalobcem tvrzená nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotné rozhodnutí tedy není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejně mocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Smyslem

nicotnosti je odstranění rozhodnutí, která nikdy nemohla být respektována, tj. rozhodnutí, která trpí absolutní věcnou nepříslušností rozhodujícího orgánu, rozhodnutí adresovaná někomu, kdo neexistuje, nebo rozhodnutí ukládající absolutně nemožné plnění. K nicotnosti správního aktu tedy vedou pouze takové obzvláště závažné formální a obsahové chyby, které nejsou za žádných okolností slučitelné s právním řádem, přičemž jsou zcela zjevné pro každého občana schopného úsudku. Vada je zjevná, pokud by laik seznámený se základními okolnostmi případu dospěl k závěru o nicotnosti správního aktu. Nevyžaduje se právní znalost, ani patřičná orientace v dané oblasti, ale naopak běžný úsudek, což je podstatné z hlediska účinků, které jsou s nicotností spojeny (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, čj. 18 A 42/2020-73).

[36] Podle krajského soudu je na základě výše uvedeného zřejmé, že o takovou zcela excesivní neslučitelnost s právním řádem či právní prázdnotu se zde nejedná. Z dekretu jako celku lze jednoznačně zjistit vůli správního orgánu vytvořit, resp. právně konkretizovat určitý rybářský revír a svěřit výkon rybářského práva v něm konkrétnímu subjektu. Dekret tedy žalobcem rozporovanou složku vztahující se k vyhlášení revíru zcela nepopíratelně obsahuje. Z hlediska obsahu, právního základu a funkce aktu je posuzovaný dekret způsobilý plnit úlohu právního aktu o vytvoření rybářského revíru i o přenechání výkonu rybářského práva. Je z něj zřejmé, který orgán jej vydal, podle jakých zákonných ustanovení postupoval, komu je určen, čeho se týká a jaký rybářský revír je jeho prostřednictvím identifikován. Má-li tedy žalobce za to, že listina není po formální stránce ideální nebo že neodpovídá dnešní představě o precizně strukturovaném správním rozhodnutí, může jít nejvýše o výtka směřující k její formální nedokonalosti, nikoli o argument způsobilý založit závěr, že ve vztahu k revíru neexistuje vůbec žádný právní akt.

[37] Charakter případných nedostatků by tak mohl spočívat pouze ve vadách spočívajících v nezákonnosti, nikoliv nicotnosti. Pokud jde tedy o tvrzenou absenci poučení či absenci podpisu oprávněné úřední osoby, ty mohou mít význam pro procesní postavení adresáta nebo běh lhůt, nikoli bez dalšího pro samotnou existenci právního aktu. Proti takovým vadám bylo možné vznášet námitky pouze v rámci opravného řízení, nikoliv po více než 30 letech od vydání dekretu. Tak se zjevně nestalo, a rozhodnutí ministerstva 1994 je proto třeba považovat za platné, účinné a bezvadné rozhodnutí o vytvoření revíru Morava 11 A a o přenechání výkonu rybářského práva v něm rybářskému spolku.

[38] Závěru o legálnosti vytvoření rybářského revíru prostřednictvím dekretu ostatně nasvědčují i další soudní rozhodnutí vztahující se k obdobným historickým listinám. Krajský soud v již zmíněném rozsudku čj. 62 A 64/2022-147 obdobně pracoval s dekretem z roku 1996 tak, že jím byl revír vyhlášen a současně přenechán do užívání. Také např. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 11. 2010, čj. 10 Ca 101/2008-34, vycházel z toho, že dekret ministerstva byl předmětný revír vytvořen a výkon rybářského práva v něm byl přenechán Českému rybářskému svazu.

[39] Relevantní není ani odkaz žalobce na rozhodnutí ministerstva ze dne 28. 1. 1993. Lze souhlasit s žalobcem, že hlavním smyslem zrušení původního rozhodnutí byla nejspíše změna uživatele. Jelikož však dekret představuje jeden historický správní akt se dvěma navzájem souvisejícími obsahovými složkami, zrušením dekretu z roku 1993 došlo také ke zrušení již vyhlášeného rybářského revíru. Krajský soud opět připomíná, že nelze tehdejší rozhodnutí poměřovat dnešní optikou, kdy se žalobci jeví logičtější a jednodušší vydat pouze rozhodnutí o změně uživatele rybářského práva. Krajskému soudu se naopak jeví, že bylo pro žalovaného zjevně jednodušší využít formulářovou listinu ve formě dekretu, který pokryl všechny podstatné náležitosti, a jen do něj doplnit, že tento dekret ruší dekret předcházející. Pouze ze skutečnosti, že tehdejší správní praxe používala jednotný typ aktu, v němž byly vždy spojeny dva prvky: právní konkretizace revíru a určení jeho uživatele, nelze dovozovat, že revír nikdy platně nevznikl.

[40] Krajský soud tak shrnuje, že posuzovaný dekret byl vydán s odkazem na § 7 i § 8 zákona č. 102/1963 Sb., obsahuje určení uživatele a současně i popis a hospodářský plán revíru. Je proto třeba jej vložit jako správní rozhodnutí, které v sobě spojuje jak vytvoření rybářského revíru, tak přenechání výkonu rybářského práva v něm. Námitka žalobce, že žádné rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru neexistuje a že revír nikdy nevznikl, proto není důvodná.

IV.C Stanovení doby trvání povolení k výkonu rybářského práva dle právní úpravy zákona č. 99/2004 Sb.

[41] Dále se krajský soud zabýval tím, zda je výkon rybářského práva svěřený rybářskému spolku podle staré právní úpravy v režimu zákona č. 99/2004 Sb. časově neomezený, či nikoliv.

[42] Podle § 6 odst. 2 věty před středníkem zákona č. 99/2004 Sb. *výkon rybářského práva povolí na dobu 10 let příslušný rybářský orgán osobě, která splňuje podmínky pro řádný výkon rybářského práva stanovené tímto zákonem (§ 8 odst. 5).*

[43] Podle § 10 odst. 2 zákona č. 99/2004 Sb. *výkon rybářského práva zanikne uplynutím doby, na kterou byl povolen, zemře-li fyzická osoba nebo zanikne-li právnická osoba, které byl výkon rybářského práva povolen, bez právního nástupce.*

[44] Podle § 34 odst. 1 zákona č. 99/2004 Sb. platí, že *právní akty o vyhlášení rybářských revírů, o povolení výkonu rybářského práva v příslušném revíru nebo o prohlášení části rybářského revíru, popřípadě celého rybářského revíru, za chráněnou rybí oblast, vydané podle dosavadních právních předpisů, zůstávají v platnosti.*

[45] Podle § 34 odst. 2 zákona č. 99/2004 Sb. *dosavadní uživatel rybářského revíru, rybářská stráž a rybářský hospodář, ustavení v rybářském revíru podle dosavadních právních předpisů, pokračují ve své činnosti podle ustanovení tohoto zákona do dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení výkonu rybářského práva vydaného podle § 9 odst. 1 tohoto zákona.*

[46] Prechodná ustanovení zákona o rybářství jednoznačně stanoví, že rozhodnutí vydaná podle dosavadních předpisů zůstávají v platnosti. Zákon tedy starší rozhodnutí neruší ani na tato rozhodnutí neklade žádné další podmínky. Pouze bez dalšího konstatuje jejich pokračující platnost. Časové omezení rozhodnutí vydaných podle zákona č. 102/1963 Sb. nevyplývá ani z § 6 odst. 2 zákona č. 99/2004 Sb., neboť tam stanovená doba pro výkon rybářského práva se vztahuje pouze na povolení nově vydávaná, nikoliv ta již existující. Konečně zánik výkonu rybářského práva nelze v těchto případech dovozovat ani z § 10 odst. 2 zákona č. 99/2004 Sb., pokud nebyl v příslušných rozhodnutích výslovně stanoven na určitou dobu. Jelikož v nyní projednávané věci byl výkon rybářského práva rozhodnutím ministerstva 1994 povolen na dobu neurčitou, uplynutím doby zaniknout nemůže. Tento způsob zániku tak dopadá pouze na případy, kdy bylo povolení vydáno podle nové právní úpravy, která dobu platnosti výkonu rybářského práva nově stanovuje.

[47] Formulace „pokračují ve své činnosti podle ustanovení tohoto zákona“ uvedená v § 34 odst. 2 tedy znamená, že dosavadní uživatelé se od účinnosti nové úpravy řídí pravidly nového zákona při výkonu své činnosti. Neznamená však, že jejich dosavadní oprávnění bylo zákonem nově „uděleno“ na 10 let. Zákon totiž nikde nestanoví fikci, že by se dřívější oprávnění automaticky považovala za časově omezená.

[48] Výše uvedený výklad podporuje také průběh přijímání zákona č. 99/2004 Sb. Původní vládní návrh zákona totiž s dosavadními rozhodnutími nakládal jiným způsobem. Navrhované znění § 34 platnost rozhodnutí o vyhlášení revíru vydaných za starší právní úpravy limitovalo dobou 5 let a rozhodnutí o přiznání výkonu rybářského práva dobou 6 let. Důvodová zpráva k uvedenému návrhu uváděla, že „z důvodu zachování kontinuity existence současných rybářských revírů, které byly v minulosti vyhlášeny a pro zajištění nerušeného hospodaření těch právnických i fyzických osob, které hospodaří v rybářských revírech v současné době, mohou zůstat v platnosti do 5 let od nabytí účinnosti tohoto zákona rozhodnutí o vyhlášení rybářských revírů. Rozhodnutí o přiznání výkonu rybářského práva vydané podle dosavadních předpisů mohou zůstat v platnosti až do 6 let od nabytí účinnosti tohoto zákona.“ (tisk 312/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. volební období). Původní vládní návrh zákona tedy jednoznačně počítal s tím, že budou muset být vydána nová rozhodnutí o vyhlášení revíru i o přiznání výkonu rybářského práva naplňující všechny náležitosti nového zákona o rybářství. Dočasným zachováním platnosti dosavadních aktů přitom stanovil přiměřenou lhůtu pro vydání nových rozhodnutí. Vládní návrh zákona naopak nepočítal s tím, že bude doba platnosti nově vydávaných rozhodnutí jakkoliv omezena.

[49] Ke změně výše uvedené konstrukce došlo přijetím poslaneckých pozměňovacích návrhů (tisk 312/2, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. volební období). Desetiletá doba platnosti byla do zákona vložena přijetím pozměňovacího návrhu poslance Jana Grůzy uvedeného pod písm. C. Tímto návrhem byla desetiletá doba uzákoněna jak do § 6, tedy jako doba platnosti povolení výkonu rybářského práva, tak do § 10 upravujícího zánik

povolení uplynutím této doby. Součástí pozměňovacího návrhu pod písm. C přitom původně bylo zahrnout 10letou lhůtu také do přechodných ustanovení v § 34. Poslanec Grůza ke svému návrhu při obecné rozpravě uvedl následující: „Znamená to v podstatě to, že by stávající systém pronájmů revírů, v podstatě rybářského práva, byl zakotven na dobu deseti let, a po dobu deseti let by stávající rybářské svazy měly právo hospodařit, tyto revíry obhospodařovat. Bylo by tam opční ustanovení, že po deseti letech v případě, že jsou zachovány podmínky, které stanoví Ministerstvo zemědělství příslušným prováděcím předpisem, a že jsou řádně obhospodařovány rybářské revíry, budou řádně zarybnovány, budou řádně udržovány vodní toky a další náležitosti, které jsou s tím spojené, pak v tom případě budou mít přednostní právo, aby s nimi ministerstvo nebo správce vodního toku jednalo. A to je podstata opčního ustanovení.“ (stenoprotokol z 22. schůze poslanecké sněmovny ze dne 24. 10. 2003, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. volební období). Vyhlášení rybářských revírů nebo povolení výkonu rybářského práva v příslušném revíru vydaná podle dosavadních právních předpisů tak měla dle tohoto návrhu pozbyt platnosti nabytím právní moci nového rozhodnutí vydaného podle nového zákona, nejpozději však uplynutím deseti let od nabytí účinnosti tohoto zákona. V odstavci 2 pak pozměňovací návrh zaváděl právo dosavadního uživatele revíru, aby s ním podle podmínek stanovených pro výběrové řízení bylo jednáno jako s prvním, pokud za předchozího užívání neporušil podmínky nebo mu nebyla udělena pokuta.

[50] Pozměňovací návrh C však nebyl přijat v celé podobě; přechodná ustanovení § 34 byla změněna dle pozměňovacího návrhu B poslance Pavla Kováčka. Do přechodných ustanovení tak nebyl uzákoněn ani automatický desetiletý zánik, ani zamýšlená opční ustanovení. Naopak byl § 34 přijat ve znění, které, jak již bylo vysvětleno výše, přejímá dosavadní správní akty bezpodmínečně, v plném rozsahu a nestanoví jim žádná časová omezení. Za takové situace však nelze desetiletou lhůtu dovozovat z jiných ustanovení zákona o rybářství. Je naopak třeba respektovat vůli zákonodárce dosavadní správní akty nijak neomezovat. Krajský soud proto uzavírá, že platnost rozhodnutí o vytvoření rybářského revíru a přenechání výkonu rybářského práva v něm vydaná podle § 7 a § 8 zákona č. 102/1963 Sb. nebyla novou právní úpravou časově omezena.

[51] Důsledkem platné a účinné právní úpravy tedy skutečně je paralelní existence jednak dříve vydaných rozhodnutí s neomezenou dobou platnosti, a zároveň rozhodnutí s omezenou dobou platnosti na deset let vydaných podle právní úpravy nové. Odlišné postavení dřívějších a nových oprávnění je však běžným důsledkem přechodných ustanovení a sama o sobě protiústavní není. Ostatně ani žalobce v tomto duchu ničeho nenamítá, pouze konstatuje obecnou neústavní kategorizaci uživatelů rybářského práva, aniž by jakkoliv specifikoval, jak se tvrzená nerovnost konkrétně dotýká jeho (veřejných subjektivních) práv.

[52] Pro úplnost krajský soud podotýká, že uvedená odlišnost neznamená, že by byl žalobce povinen poskytovat svůj pozemek pod uzavřenou vodou k výkonu rybářského práva bezplatně. Výkon rybářského práva přestal být bez dalšího bezplatný již od 29. 11. 2000 (zákonem č. 410/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství). Na úplatnost tohoto vztahu nemá vliv ani to, že právní úprava zákona č. 102/1963 Sb. nepožadovala v případě uzavřené vody uzavření nájemní smlouvy mezi uživatelem rybářského revíru a vlastníkem pozemku, na němž je revír vyhlášen. Ostatně civilní judikatura ustáleně vychází z toho, že užívá-li subjekt k výkonu rybářského práva vodní plochu a pozemky pod ní ve vlastnictví jiné osoby bez nájemní smlouvy nebo jiného soukromoprávního titulu, vzniká mu na úkor vlastníka bezdůvodné obohacení, neboť se jeho majetek nesnižuje o úplatu, kterou by jinak musel za užívání cizí věci vynaložit (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 10. 2007, sp. zn. 21 Co 334/2007, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2009, sp. zn. 28 Cdo 1142/2008). Otázky soukromoprávního vypořádání žalobce s rybářským spolkem však spadají do oblasti civilního soudnictví a správnímu soudu je posuzovat nepřisluší. (...)

Důchodové pojištění: podmínky zvýšení předčasného důchodu

k § 36 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Pro zvýšení předčasného starobního důchodu není podle § 36 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, rozhodná účast na pojištění, která může být založena i dobrovolným přihlášením se k účasti na pojištění, ale toliko (faktický) výkon výdělečné činnosti v určitém rozsahu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2026, čj. 47 Ad 28/2025-43)

Prejudikatura: č. 1915/2009 Sb. NSS, č. 2059/2010 Sb. NSS a č. 3444/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 18/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 520/06) a č. 147/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 568/06).

Věc: I. P. proti České správě sociálního zabezpečení o zvýšení předčasného důchodu.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 25. 1. 2024 přiznala žalobkyni podle § 31 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 29. 2. 2024 ode dne 30. 9. 2023 starobní důchod (dále jen „předčasný starobní důchod“) s tím, že žalobkyni výplata starobního důchodu nenáležela. Dne 10. 3. 2025 požádala žalobkyně žalovanou o uvolnění výplaty starobního důchodu a o jeho úpravu za dobu výkonu výdělečné činnosti.

Rozhodnutím ze dne 7. 5. 2025 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žalovaná podle § 36 odst. 2 a § 56 odst. 1 písm. e) zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 31. 8. 2025 zvýšila žalobkyni starobní důchod od 19. 6. 2025 a přiznala jeho výplatu. Při přepočtu důchodu žalovaná zohlednila dobu pojištění od 30. 9. 2023 do 31. 12. 2023. K období od 1. 1. 2024 do 31. 12. 2024 a od 1. 1. 2025 do 18. 6. 2025 žalovaná uvedla, že o něm rozhodne až po předložení přehledu, z něhož bude patrné, že v době trvání vedlejší samostatné výdělečné činnosti bylo dosaženo rozhodného příjmu.

Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí námítky. Namítala, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné v části, ve které žalovaná požadovala, aby žalobkyně předložila potvrzení o dosažení rozhodného příjmu za období od 1. 1. 2024 do 18. 6. 2025. Podle žalobkyně není jasné, z jakého zákonného ustanovení je tento požadavek dovozen. Žalobkyně uvedla, že dosažení rozhodného příjmu lze považovat pouze za jednu z možností, jak zajistit pro osoby samostatně výdělečně činné účast na pojištění. Druhou možností je dobrovolná přihláška k pojištění. Pokud je pak splněna účast na pojištění, je zároveň naplněn i výkon výdělečné činnosti ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění. K tomu odkázala na webové stránky žalované, na kterých měla být uvedena informace, že zvýšení důchodu o 0,4 výpočtového základu náleží i tehdy, pokud se osoba k účasti na důchodovém pojištění sama přihlásila. Žalobkyně upozornila na to, že nedošlo ke změně právní úpravy, proto by měla být žalovaná konzistentní ve svém výkladu.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 7. 2025 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla námítky žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění uvedla, že žalobkyně podala dobrovolnou přihlášku k důchodovému pojištění. Za rok 2024 pojistné uhradila dne 23. 4. 2025. Podle žalované platí, že pokud osoba samostatně výdělečně činná nedosáhne na zákonem stanovenou hranici pro povinnou účast na důchodovém pojištění a k pojištění se přihlásí dobrovolně (což je i případ žalobkyně) při podání přehledu o příjmech a výdajích, nepředstavuje doba takové účasti na pojištění výdělečnou činnost ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění a v takovém případě není možné aplikovat postup podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění a zvýšit žalobkyni starobní důchod za výdělečnou činnost vykonávanou pro vzniku nároku na tuto dávku. Žalobkyni proto nebylo možné podle žalované vyhovět.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobkyně namítala, že spoléhala na všeobecné známé pravidlo o přepočtu výše důchodu stanovené v § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, kvůli kterému se dobrovolně přihlásila k účasti na důchodovém pojištění. Podle tohoto pravidla se přepočte výše starobního důchodu, pokud osoba vykonává výdělečnou činnost, aniž by pobírala starobní důchod. Přepočet se má provést tak, že se o dobu výdělečné činnosti sníží doba, za kterou se výše důchodu zkracovala. Žalobkyně měla za to, že účelem § 9 a § 10 zákona

o důchodovém pojištění není diskriminovat jednotlivce, kteří se z konkrétních důvodů rozhodli pro přiznání důchodu bez jeho výplaty, a nadále vykonávali výdělečnou činnost – bez ohledu na výši dosaženého výdělku, který není možno vlastním výkonem vždy ovlivnit. Pro zaházení případné nerovnosti spočívající v různých výších dosaženého zisku (daňového základu) obsahuje zákon o důchodovém pojištění korekci – institut přihlášky k účasti na pojištění. Žalobkyně chtěla být i po přiznání důchodu účastna důchodového pojištění a chtěla dosáhnout snížení krácení přiznaného důchodu, proto zaplatila pojistné a jednalo se tak o činnost „vykonávanou v rozsahu, který zakládá účast na pojištění“ podle § 27 zákona o důchodovém pojištění. Zákon podle žalobkyně nestanovuje žádnou další podmínku povinnosti dosáhnout tzv. rozhodné částky ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o důchodovém pojištění. Dosažení rozhodného daňového základu je pouze jednou, nikoli jedinou, možností, se kterou zákon spojuje účast na pojištění osoby vykonávající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Žalobkyně měla za to, že splnila kritéria pro posouzení, zda se v jejím případě jedná o výdělečnou činnost ve smyslu zákona o důchodovém pojištění, která zakládá účast na důchodovém pojištění. Postup žalované pak odporoval těmto pravidlům a založil nezákonnou nerovnost mezi pojištěnci, kteří vykonávají tutéž činnost a odvádí z ní pojištění. Takovou nerovnost podle žalobkyně nedovolal konzistentní výklad a aplikace zákona o důchodovém pojištění. V této souvislosti opět upozornila na rozpor postupu žalované s její ustálenou praxí, kterou uváděla ještě i ke dni 28. 8. 2025 na svých internetových stránkách. Žalovaná k aplikaci § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění konkrétně uváděla, že *„pokud je tedy Vaše podnikání (vedlejší) samostatní výdělečná činnost) vykonáváno v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění, nebo jste se k účasti na důchodovém pojištění sám přihlásil, náleží Vám za 360 dní této činnosti zvýšení důchodu o 0,4 výpočtového základu (tj. částky, ze které byl důchod původně vyměřen).“* Žalovaná tedy podle žalobkyně sama uznala, že přihlášení k účasti na pojištění je výdělečnou činností ve smyslu zákona o důchodovém pojištění, avšak v případě žalobkyně se rozhodla ve zjevném rozporu s tímto pravidlem.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě setrvala na závěrech, které uvedla v napadeném rozhodnutí a dodala, že osobě samostatně výdělečně činné, která má již rozhodnuto o přiznání starobního důchodu podle § 31 zákona o důchodovém pojištění s výplatnou nebo i bez výplaty, již nelze přepočítat dobu pojištění podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, tzn. přihláškou k důchodovém pojištění osoby samostatně výdělečně činné nelze zkrátit dobu, za kterou se snižovala výše procentní výměry důchodu. Tímto by docházelo k obcházení smyslu a účelu definice výdělečné činnosti podle § 27 zákona o důchodovém pojištění a nerovnému zvyšování důchodů některých skupin pojištěnců oproti ostatním pojištěncům, kteří podmínky § 27 fakticky plní.

Žalobkyně v replice uvedla, že žalovaná ve svém vyjádření pouze opakovala zákonná ustanovení, aniž by skutečně odůvodnila jí zastávaný výklad. Žalovaná směřovala instituty dobrovolného pojištění podle § 6 a § 10 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění, ačkoliv upravují zcela jiné postavení pojištěnců. Zatímco podle § 6 se k dobrovolnému pojištění může přihlásit každý, podle § 10 může dobrovolné pojištění využít pouze osoba vykonávající výdělečnou činnost. Pokud by byl právní účinek obou těchto institutů totožný, postrádalo by speciální ustanovení § 10 odst. 4 smysl a šlo by o duplicitní úpravu. Skutečnost, že zákonodárce zavedl vlastní úpravu dobrovolné účasti osob vykonávajících samostatnou výdělečnou činnost, svědčí o jeho úmyslu umožnit jim účast na pojištění zaručující stejná práva, jako osobám vykonávajícím výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění. Opačný výklad by vedl k diskriminaci osob samostatně výdělečně činných s nízkým nebo dočasně sníženým daňovým základem (např. z důvodu realizace investic) a zakládal by zásadní nerovnost mezi pojištěnci. Pokud by zákonodárce skutečně chtěl z § 27 zákona o důchodovém pojištění vyjmout účast na pojištění podle § 10 odst. 4, nic mu nebránilo, aby tak učinil. Výklad zastávaný žalovanou zakládá podle žalobkyně nezákonnou nerovnost mezi pojištěnci, kteří vykonávají tutéž činnost a odvádí z ní pojištění. Žalobkyně též znovu upozornila, že se žalovaná nevypořádala s rozparem mezi závěry napadeného rozhodnutí a ustálenou rozhodovací praxí, kterou i publikovala na internetových stránkách. Podle žalobkyně je ze současného postupu žalované patrné, že již pravděpodobně opustila dřívější výklad, nicméně aktuální výklad je podle žalobkyně v rozporu se smyslem a účelem zákona.

Jelikož z žaloby a repliky žalobkyně vyplývalo, že mohlo dojít u žalované ke změně správní praxe a žalovaná se k této skutečnosti nijak nevyjádřila, vyzval krajský soud žalovanou, aby sdělila, zda v minulosti zohledňovala při přepočtu výše předčasného starobního důchodu také dobrovolnou účast na pojištění, a pokud došlo ke změně praxe, ať soudu doloží na základě jakých skutečností.

Žalovaná krajskému soudu sdělila, že do září 2024 byla dobrovolná přihláška při výkonu vedlejší samostatné výdělečné činnosti pro případy, kdy osoba samostatně výdělečně činná nedosáhla příjmů zakládajících povinnou účast na důchodovém pojištění, využívána jako doba pojištění i při přepočtu výše předčasného starobního důchodu. Ke změně praxe došlo v souvislosti s rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“). K tomu žalovaná přiložila dvě rozhodnutí MPSV ze dne 29. 8. 2024). MPSV zjistilo, že žalovaná nerozhodla správně a při svém rozhodování porušila právní předpisy. Závěry MPSV byly promítnuty do rozhodovací činnosti žalované. Podle závěrů MPSV přihláška k důchodovému pojištění osoby samostatně výdělečně činné nemůže žalovaná (nově) považovat za výkon samostatné výdělečné činnosti při přepočtu starobních i předčasných starobních důchodů. Žalovaná citovala shrnutí závěru MPSV, ze kterého vycházela, a podle kterého platí, že pokud osoba samostatně výdělečně činná nedosáhne zákonem stanovenou hranici pro povinnou účast na pojištění a k pojištění se přihlásí dobrovolně při podání přehledu o příjmech a výdajích osoby samostatně výdělečně činné, nepředstavuje doba takové účasti na pojištění výdělečnou činnost ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění. V takovém případě pak není možné postupovat podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění a zvýšit starobní důchod za výdělečnou činnost vykonávanou po vzniku nároku na tuto dávku.

Krajský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[13] Na základě vyjádření žalované považuje krajský soud za nesporné, že žalovaná v minulosti zohledňovala při přepočtu výše předčasného starobního důchodu i dobrovolné přihlášení se k účasti na důchodovém pojištění. Nyní, aniž by došlo k obsahové změně zákona, od tohoto výkladu ustoupila a dobrovolnou přihlášku k účasti na pojištění již nezohledňuje. Žalobkyně se přitom v průběhu správního řízení domáhala aplikace dřívější praxe žalované.

[14] Krajský soud tak musí nejprve posoudit, zda je nyní zastáváný právní výklad žalované v souladu se zákonem, a pokud ano, tak za jakých podmínek by byla žalovaná oprávněna tuto změněnou praxi aplikovat i ve vztahu k žalobkyni.

[15] Podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění *výše procentní výměry starobního důchodu stanovená podle odstavce 1 se pojištěnci, který po vzniku nároku na tento důchod do dosažení důchodového věku vykonával výdělečnou činnost a nepobíral přitom starobní důchod ani invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, přepočte po skončení této výdělečné činnosti na žádost tak, že se doba této výdělečné činnosti po dni, od kterého byl přiznán starobní důchod, přičte k době pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod a současně se o tuto dobu zkrátí doba, za kterou se snižovala výše procentní výměry starobního důchodu podle odstavce 1. Pro zvýšení procentní výměry za dobu výdělečné činnosti vykonávané po dosažení důchodového věku platí ustanovení § 34 odst. 3 a 4 obdobně.*

[16] Podle § 27 zákona o důchodovém pojištění *výdělečnou činností se rozumí činnost osob uvedených v § 5 odst. 1 a v § 5 odst. 4 vykonávaná v rozsahu, který zakládá účast na pojištění.*

[17] Podle § 10 odst. 2 první souvětí před středníkem zákona o důchodovém pojištění platí, že *osoba samostatně výdělečně činná je v kalendářním roce účastna pojištění po dobu, po kterou vykonávala vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, pokud její příjem z vedlejší samostatné výdělečné činnosti dosáhl v kalendářním roce aspoň rozhodné částky.*

[18] Podle § 10 odst. 4 první souvětí před středníkem zákona o důchodovém pojištění platí, že *osoba samostatně výdělečně činná, která vykonávala vedlejší samostatnou výdělečnou činnost a nesplňuje podmínky účasti na pojištění podle odstavců 2 a 3, je v kalendářním roce účastna pojištění, jestliže se přiblížila k účasti na pojištění za tento rok.*

[19] Krajský soud má za to, že již jazykový výklad § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění je natolik jednoznačný, že ho není třeba doplňovat o další výkladové metody. Podle hypotézy § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění může být přepočtena výše procentní výměry předčasného starobního důchodu tehdy, pokud tato osoba **vykonává výdělečnou činnost**. Podmínkou je tedy výkon výdělečné činnosti, nikoli založení účasti na pojištění. Pojem výkon výdělečné činnosti definuje § 27 zákona o důchodovém pojištění tak, že se musí jednat o výdělečnou činnost **určitého rozsahu**. Nejedná se tedy o jakoukoli výdělečnou činnost, resp. výdělečnou činnost

v jakémkoli rozsahu. Požadovaný rozsah je pak blíže specifikován v § 10 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění (srov. citaci tohoto ustanovení výše). Ustanovení § 10 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění pak umožňuje osobě, která požadovaný rozsah výdělečné činnosti nesplňuje, přihlásit se dobrovolně k účasti na pojištění, ovšem toto ustanovení nestanovuje, že by pak případné dobrovolné přihlášení se k účasti na pojištění zakládalo fikci výkonu výdělečné činnosti v požadovaném rozsahu. I když se taková osoba dobrovolně přihlásí k účasti na pojištění, tak stále nesplňuje podmínku výkonu výdělečné činnosti v požadovaném rozsahu – *pouze* jí bude počítána doba pojištění, která ale není rozhodná pro přepočtení důchodu podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

[20] Pro zvýšení předčasného starobního důchodu tak není podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění rozhodná účast na pojištění, která může být založena i dobrovolným přihlášením se k účasti na pojištění, ale toliko (faktický) výkon výdělečné činnosti v určitém rozsahu. Žalobkyně se tak mylí i v tom, pokud má za to, že zákon nestanovuje podmínku ani výkonu výdělečné činnosti *v určitém rozsahu*. Obdobné závěry, ke kterým dospěla žalovaná i krajský soud, přitom uvádí i komentářová literatura, která poukazuje na to, že „[v]ýznam pojmu ‚výdělečná činnost‘ je v obecném chápání poněkud širší než ve smyslu předpisů o důchodovém pojištění. Zatímco obecně se výdělečnou činností rozumí jakákoliv činnost, při níž je dosahováno výdělku (příjmu), podle § 27 zák. o důchodovém pojištění se výdělečnou činností rozumí pouze činnost osob uvedených v § 5 odst. 1 a v § 5 odst. 4 zák. o důchodovém pojištění vykonávaná v rozsahu, který zakládá účast na pojištění“, *tzn. z dosažených příjmů se odvádí pojistné na sociální zabezpečení (důchodové pojištění)*.“ Z tohoto pak komentářová literatura dále dovozuje, že „*pojem výdělečná činnost neznamenal totéž, co pojem doba pojištění ve smyslu § 13 zákona o důchodovém pojištění. Výdělečná činnost ve smyslu § 27 zák. o důchodovém pojištění je vždy dobou pojištění, ale ne každá doba pojištění je výdělečnou činností.*“ [srov. též Langr, R.; Voříšek, V.; Pelikánová, H.; Pikorová, G.; Holečková, R. *Zákon o důchodovém pojištění. Komentář*. Praha: ASPI, 2024; komentář k § 27 zákona o důchodovém pojištění].

[21] Krajský soud se tak ztotožňuje se současným právním výkladem žalované, podle které je v rozporu se zákonem zohlednit při přepočtu starobního důchodu podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění i dobrovolnou účast na pojištění. Ačkoli žalobkyně argumentuje tím, že uvedený přístup je diskriminační, neboť nedůvodně znevýhodňuje osoby, které sice vykonávají výdělečnou činnost, avšak nedosáhly požadovaných příjmů například v důsledku investic, a rozhodly se dobrovolně přihlásit k účasti na pojištění, tak se krajský soud touto argumentací nemůže blíže zabývat, neboť žalobkyně netvrdí, že právě ona tímto ustanovením diskriminována, neboť nedosáhla rozhodného příjmu v důsledku investic. Žalobkyně od počátku tvrdí, že je účastna na pojištění toliko z důvodu, že se do systému dobrovolně přihlásila. Správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům, zákon nepřipouští podávat žaloby ve prospěch třetí nebo třetích osob. Krajský soud tak shrnuje, že žalobní námitka týkající se nezákonnosti výkladu § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění není důvodná.

[22] Z výše uvedeného je pak patrné, že žalovaná postupovala v minulosti v rozporu se zákonem, když při přepočtu starobního důchodu podle § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění zohledňovala i dobrovolné přihlášení se k účasti na pojištění. Přehodnocení výkladu správními orgány (nebo soudy) za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů přitom není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí, že změna dlouhodobé správní praxe za nezměněného stavu právních předpisů může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité chráněné hodnoty; v žádném případě se tak nesmí dít svévolně (srov. náleze ÚS ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, č. 18/2008 Sb. ÚS, a odst. 20 nálezu ÚS ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 568/06, č. 147/2009 Sb. ÚS).

[23] Žalobkyně se v námitkách proti prvostupňovému rozhodnutí dovolávala užití správní praxe, kterou nyní žalovaná (správně) označuje za nezákonnou, avšak v napadeném rozhodnutí žalovaná nikterak nevysvětlila, zda byla oprávněna vůči žalobkyni aplikaci správní praxe změnit. Z napadeného rozhodnutí (ani ze správního spisu) není zřejmé, kdy vůbec žalovaná veřejnosti prezentovala záměr změnit přístup při přepočtu starobního důchodu a jestli se s touto skutečností mohla žalobkyně seznámit.

[24] Krajský soud upozorňuje na to, že ustálená správní praxe může založit legitimní očekávání adresátů veřejné správy, a být legitimní očekávání zásadně nezakládá postup správních orgánů, který není v souladu se zákonem (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2016, čj. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS, ze dne 19. 4. 2017, čj. 6 As 98/2016-54, a ze dne 10. 12. 2025, čj. 2 Ads 76/2025-31), tak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne

24. 2. 2010, čj. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS, naznačil, že pokud lze pro zájem konkrétního žalobce shledat hmatatelné ústavní ochrany v podobě ústavního práva, které by krylo jeho dosaženou právní pozici, lze v případě, že se tato pozice střetává na jedné straně s principem legality a na druhé straně se zájmem třetích osob, které též ústavní ochrany požívá, že by jeho pozice byla chráněna na základě principu ochrany oprávněné důvěry. Nejvyšší správní soud tím tak prakticky připustil, že mohou nastat situace, ve kterých se může konkrétní osoba úspěšně dovolávat i aplikace nezákonné správní praxe, pokud převáží zájem na ochraně jejich ústavně zaručených práv, do kterých by mohlo být jinak zasaženo. Nejvyšší správní soud přitom definoval *skutkové kontury*, od nichž se ochrana oprávněné důvěry vymezuje: „*Jako skutkový základ pro ochranu oprávněné důvěry ve správním právu vyžaduje: a) existenci podkladu pro oprávněnou důvěru, jímž chápe v první řadě správní akt, dále pak předběžné opatření, veřejnoprávní smlouvu, příslib správního orgánu, informaci či jiná faktická jednání správního orgánu, b) vědomí existence tohoto podkladu u adresáta, který se domáhá ochrany své oprávněné důvěry, c) již existující využití oprávněné důvěry ve smyslu již učiněné dispozice (ochrana oprávněného očekávání je totiž chápána primárně jako ochrana v dobré víře učiněných dispozic, nikoliv zamýšlená dispozice), a konečně d) kauzální nexus mezi výše uvedenými body.*“

[25] Je tak třeba odlišit situaci, kdy se konkrétní osoba dovolává aplikace nezákonné praxe, a to z důvodu ochrany jejich ústavně zaručených práv (pak je možné, že bude se svým požadavkem úspěšná), od situace, kdy se konkrétní osoba dovolává aplikace nezákonné praxe, avšak nehrozí jí zásah do ústavně zaručených práv. Pro tuto druhou situaci Nejvyšší správní soud připustil, že správní orgán může i za nezměněného stavu dotčené právní úpravy odchytil od určité správní praxe, avšak nikoliv svévolně. Může tak učinit pouze z racionálních a závažných důvodů, jen do budoucna (*pro futuro, ex nunc*) a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Dotčené osoby, u nichž vzniklo legitimní očekávání vycházející z dosavadní správní praxe, musejí mít současně možnost se se změnou této praxe s dostatečným předstihem seznámit. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2020, čj. 10 Afs 343/2019-49, a ze dne 20. 5. 2026, čj. 21 As 224/2025-44, nálezy ÚS sp. zn. I. ÚS 520/06 a sp. zn. IV. ÚS 568/06, a dále četnou judikaturu odkazovanou v těchto rozhodnutích).

[26] Žalobkyně se po žalované domáhala toho, aby, tak jako v jiných případech (a v souladu s praxí prezentovanou na webových stránkách žalované), zohlednila žalobkyni při přepočtu starobního důchodu její dobrovolnou účast na pojištění. Pro úplnost krajský soud dodává, že účast na pojištění úzce souvisí s čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí vůbec nezabývala tím, zda žalobkyni svědčilo legitimní očekávání aplikace konkrétní správní praxe, zda a případně od kdy by mohla být tato její oprávněná důvěra v ustálenou správní praxi prolomena. Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[27] Ačkoli tedy krajský soud výše připustil, že dřívější správní praxe žalované byla nezákonná, tak žalovaná nemohla bez dalšího nový právní výklad aplikovat i na případ žalobkyně za situace, kdy se žalobkyně dovolávala dřívější, byť nezákonné správní praxe žalované. Žalovaná se musí v navazujícím řízení zabývat tím, zda žalobkyni svědčí ochrana oprávněné důvěry z titulu ústavně zaručeného práva, a zda případně právo žalobkyně převáží nad principem legality, či nikoli. Pokud by dospěla k závěru, že by mohla být prolomena ochrana oprávněné důvěry žalobkyně v dosavadní správní praxi žalované, musí se žalovaná zabývat tím, kdy se prokazatelně mohla žalobkyně seznámit s novým právním výkladem žalované. Krajský soud pro úplnost doplňuje, že není dostatečné pouze to, kdy se žalovaná prostřednictvím MPSV seznámila s jiným právním názorem na věc, není rozhodné ani datum vydání nového metodického pokynu. Podstatné je, odkdy žalovaná zjistila, aby se i adresáti jejich rozhodnutí mohli s nově nastolenou praxí seznámit (typicky prostřednictvím informace dostupných na webových stránkách žalované).

Pobyt cizinců: žádost o povolení k trvalému pobytu, datum rozhodné pro posouzení podmínky nezletilosti

k § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Pro posouzení nezletilosti, jež je podmínkou získání povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je rozhodné datum podání žádosti, nikoli datum rozhodnutí správního orgánu o této žádosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2026, čj. 2 Azs 221/2025-44)

Prejudikatura: č. 1948/2009 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer* (C-397/01 až C-403/01) a ze dne 19. 11. 2019, *TSN* (C-609/17 a C-610/17) a rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 2. 1999, *Carbonari a další* (C-131/97), ze dne 29. 4. 2004, *Björnekulla Fruktindustrier AB* (C-371/02), ze dne 8. 11. 2012, *Lida*, (C-40/11), ze dne 6. 3. 2014, *Siragusa* (C-206/13), ze dne 10. 7. 2014, *Julian Hernández a další* (C-198/13), ze dne 16. 7. 2020, *Belgický stát (Regroupement familial Enfant mineur)* (C-133/19, C-136/19 a C-137/19) a ze dne 30. 1. 2024, *Landeshauptmann von Wien* (C-560/20).

Věc: T. Y. B proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně žije ve Vietnamu. Ve Vietnamu byla adoptována vietnamskými manžely žijícími na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Následně ve věku 14 let požádala o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který umožňuje nezletilému dítěti cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, získat povolení k trvalému pobytu bez nutnosti předchozího pobytu na území, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území.

Žádost Ministerstvo vnitra zamítlo rozhodnutím ze dne 3. 2. 2020. Odvolání podané žalobkyní zamítla žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 23. 4. 2020. Krajský soud v Praze však rozsudkem ze dne 22. 2. 2023, čj. 55 A 56/2020-22, obě rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla). V následném řízení Ministerstvo vnitra žalobkyni nepovolilo změnu žádosti a původní žádost rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023 zamítlo. Důvodem bylo především to, že žalobkyně nabyla zletilosti. Žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 3. 2024 odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 12. 2023 zamítla a toto rozhodnutí potvrdila.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 8. 2025, čj. 45 A 6/2024-47, zamítl. Jednou z podmínek § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je, že žadatel o toto povolení je nezletilý. Žalobkyně nepochybnila, že nabyla zletilosti, avšak dovolávala se uplatnění výjimky z obecné zásady, podle níž správní orgány rozhodují dle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Krajský soud připustil, že striktní trvání na této zásadě může v některých případech vést k nespravedlivému výsledku pro účastníka řízení zapříčiněnému postupem správních orgánů, to však samo o sobě nepředstavuje důvod k jejímu prolomení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu tato zásada účastníka řízení někdy zvýhodní, jindy znevýhodní. Její dodržení však nepředstavovalo přepjatý formalismus. Naopak, obecně je takový postup v zájmu právní jistoty účastníků řízení, byť účastníku v konkrétním případě nemusí být ku prospěchu.

Žalobkyně byla podle krajského soudu povinna splnit všechny zákonné požadavky (včetně nezletilosti) ke dni vydání rozhodnutí o její žádosti v prvním stupni. Nedodržení lhůt pro rozhodnutí ani předchozí nezákonná rozhodnutí správních orgánů nemohly vést k prolomení této zásady. Podle krajského soudu nelze ve znění § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců spatřovat systémový nedostatek, jedná se o vědomou volbu zákonodárce, přičemž z ničeho nevyplyvá, že by si zákonodárce nebyl vědom možných dopadů do soukromého a rodinného života. Nejedná se tedy o nezamýšlenou mezeru v právu.

Pokud by cizinci žádajícímu o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců skutečně hrozil zásah do jeho soukromého a rodinného života, avšak by již kvůli postupu správních orgánů nesplňoval podmínku nezletilosti, mohla by cestou k zajištění ochrany být žádost o změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. K tomu je však nezbytné především dostatečně konkrétně tvrdit a doložit hrozbu vážné újmy, což se žalobkyni nepodařilo.

Individuální okolnosti zmíněné v žalobě žalobkyně během správního řízení uvedla pouze v obecné rovině. Předchozí nezákonný postup správních orgánů i nedodržení zákonných lhůt mohou být vzaty v úvahu, ale samy o sobě nesvědčí o tom, že žadateli hrozí vážná újma. Ministerstvo vnitra v usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti konstatovalo, že nebyly zjištěny nepřiměřené dopady do soukromého a rodinného života, protože obecné tvrzení o tom, že o žalobkyni pečuje adoptivní rodina a vytvořili si úzký citový vztah, žalobkyně nedoložila ani blíže nepopsala. V České republice přitom dosud neměla povolen pobyt a ve Vietnamu žije u biologických rodičů. Krajský soud se s tímto posouzením ztotožnil, protože žalobkyně neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které by je zpochybnily.

Nebylo nutné provést ani výslech adoptivních rodičů. Jak uvedla žalovaná, právní vztah „rodič–dítě“ nebyl v řízení zpochybněn. Pokud jde o možnost prokázat tímto výsledkem nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života, krajský soud především zdůraznil, že v řízeních o pobytových oprávněních má výslech pouze podpůrnou povahu. Kromě toho chyběla dostatečně konkrétní tvrzení o tom, co by mělo být výsledkem prokázáno. Ze zjištěných skutkových okolností totiž vyplynulo, že žalobkyně s adoptivními rodiči nikdy nežila (naopak žije s těmi biologickými) a sama konstatovala, že s nimi udržuje vztah „na hraně možnosti“; nic bližšího neuvedla. Žalobkyně ani netvrdila, proč nemohla zásah do rodinného života prokázat jinými prostředky, například fotografiemi či listinami potvrzujícími návštěvy adoptivních rodičů ve Vietnamu. Protože žalobkyně namítala zásah do soukromého a rodinného života ve správním řízení pouze obecně, považoval krajský soud úvahy správních orgánů za dostatečné. Ani v žalobě ostatně žalobkyně toto posouzení konkrétně nezpochybnila.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Přijatelnost kasační stížnosti spatřovala v tom, že Nejvyšší správní soud dosud jasně nevyřešil otázku, zda lze prolomit zásadu rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí z důvodu zásahu do práv zaručených čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dále nebylo dostatečně vyjasněno, za jakých podmínek lze podle § 41 odst. 8 správního řádu povolit změnu obsahu žádosti, pokud k zásahu do čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny došlo v důsledku předchozího nezákonného postupu správních orgánů. Kasační stížnost byla podle ní přijatelná také proto, že nezákonnost napadeného rozsudku i správních rozhodnutí má zcela zásadní dopad do hmotněprávního postavení jí i jejích adoptivních rodičů, neboť je jim znemožněno společné soužití na území České republiky.

Správní orgány měly povolit změnu obsahu původní žádosti stěžovatelky na žádost o vydání povolení k trvalému pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele. Stěžovatelka konkrétně tvrdila, že nezákonný postup správních orgánů jí spolu s plynutím času znemožnil společné soužití s jejími adoptivními rodiči, k nimž má blízké osobní vztahy a s nimiž je v kontaktu na dálku (doplňovaném jejich osobními návštěvami). Nezákonný postup správních orgánů zapříčinil zmaření uskutečněné adopce a zabránil společnému soužití. Na nepřiměřenosti zásahu nic nemění ani skutečnost, že v zemi původu pobývá se svými biologickými rodiči.

Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, že navrhovaný výslech adoptivních rodičů by byl v tomto řízení pouze důkazem podpůrné povahy. Naopak jej považovala za vhodný k prokázání obtížně zjistitelných skutečností, jakou je i blízkost osobních vazeb mezi několika osobami, které od sebe dělí značná vzdálenost. Neprovedení navrhovaných důkazů mělo za následek nedostatečné zjištění skutkového stavu a nesprávný i nedostatečně odůvodněný závěr o absenci vážné újmy ve vztahu ke změně obsahu žádosti.

Krajský soud rovněž nevěnoval dostatečnou pozornost nepřiměřené délce správního řízení, kterou zavinily správní orgány, a v jejímž důsledku stěžovatelka přestala splňovat podmínku nezletilosti. Stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2021, čj. 6 Azs 398/2020-34, bod 31, který se zabývá

podmínkami pro povolení změny žádosti v případě nesplnění podmínky nezletilosti způsobeného nezákonným postupem správních orgánů.

Vyjádření vietnamských orgánů veřejné moci k platnosti adopce předložila žalovaná až v průběhu řízení před krajským soudem. Stěžovatelka je považovala za irrelevantní, neboť správní soudy rozhodují podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu, a navíc neměla možnost se s tímto vyjádřením s dostatečným předstihem seznámit a pokusit se je vyvrátit.

Krajský soud rovněž nesprávně posoudil možnost prolomení zásady rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2022, čj. 10 Azs 348/2020-33, bodu 14, považuje stěžovatelka za trhlínu v systému zákona o pobytu cizinců nemožnost poskytnout ochranu v její individuální situaci, kdy kvůli nepřiměřené délce řízení způsobené nezákonným postupem správních orgánů přestala splňovat podmínku nezletilosti, a trvale tak ztratila možnost získání pobytového oprávnění za účelem společného soužití rodiny (zákon již nezohledňuje nezaopatřenost zletilých dětí). Stěžovatelka připomíná, že žádost podala s výrazným předstihem, když jí bylo 14 let, avšak řízení namísto zákonem stanovené doby 180 dnů trvalo 5 let.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Praze a rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[17] Jádrem této věci je otázka, zda pro posouzení splnění podmínky nezletilosti je rozhodný právní a skutkový stav v době vydání správního rozhodnutí, jak uzavřely správní orgány a krajský soud, či den podání žádosti, jak tvrdí stěžovatelka. Ve vztahu k ní krajský soud postupoval v souladu s jím citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, čj. 1 Azs 397/2017-31, body 16-19. Za obdobného skutkového stavu [nesplnění podmínky nezletilosti podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců kvůli postupu správních orgánů] následoval Nejvyšší správní soud tento právní názor i v rozsudcích ze dne 27. 1. 2021, čj. 7 Azs 133/2020-29, body 15-17, ze dne 4. 2. 2021, čj. 1 Azs 500/2020-24, bod 23, ze dne 1. 12. 2021, čj. 6 Azs 398/2020-34, bod 15, či ze dne 3. 10. 2023, čj. 2 Azs 248/2023-30, bod 12.

[18] Ačkoli se tedy jedná o otázku, která je judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena, nelze pominout, že ta je v rozporu s judikaturou Soudního dvora, jež je pro tuto věc (jak bude vysvětleno níže) závazná. Kasační stížnost je tedy přijatelná pro potřebu učinit judikатурní odklon od výše citované judikatury a aplikovat namísto ní závěry Soudního dvora vyslovené v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, *Belgický stát (Regroupement familial Enfant mineur)*, spojené věci C-133/19, C-136/19 a C-137/19.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii [p]odle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.

[21] Ze zásady loajality zakotvené v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii vyplývá členským státům povinnost interpretovat národní právo spadající do působnosti práva Evropské unie v souladu s evropským právem tak, aby zajistily jeho plnou účinnost (tzv. princip *effet utile*). Podle rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer*, spojené věci C-397/01 až C-403/01, bodů 115-116, „[a]čkoliv zásada výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Společenství, kterou tak stanoví právo Společenství, se v první řadě týká vnitrostátních ustanovení přijatých k provedení příslušné směrnice, neomezuje se však na pouhý výklad znění těchto ustanovení, nýbrž vyžaduje, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu celé vnitrostátní právo za účelem posouzení, nakolik může být uplatněno způsobem, který nevede k výsledku, jenž je v rozporu s výsledkem směrnicí zamýšleným (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Carbonari* a další [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 2. 1999, *Carbonari a další*, C-131/97], body 49 a 50). Umožňuje-li tak vnitrostátní právo za určitých okolností s použitím jím uznávaných výkladových metod vyložit ustanovení vnitrostátního právního řádu takovým způsobem, aby bylo možno vyhnout se rozporu s jinou právní normou vnitrostátního práva nebo aby za tímto účelem byl omezen dosah tohoto ustanovení tím, že bude použito pouze za

předpokladu, že je slučitelné s výše uvedenou právní normou, má soud povinnost použít tytéž metody za účelem dosažení výsledku sledovaného směrnicí.“

[22] Stěžovatelka žádala o povolení k trvalému pobytu na základě § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle kterého [p]ovolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území. Pro posouzení v tomto řízení sporné otázky je zásadní, zda citované ustanovení spadá do působnosti práva Evropské unie, konkrétně směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice 2003/86“), které se týká výše jmenovaný rozsudek ve věci *Belgický stát*. Za tím účelem je třeba nejprve zodpovědět, zda se jedná o transpoziční ustanovení ke směrnici 2003/86 (III. A.), a následně, zda skutečnost, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců představuje příznivější ustanovení oproti minimálnímu standardu, jej nevyjímá z rozsahu režimu směrnice 2003/86 (III. B.). Po vyřešení nastíněné problematiky Nejvyšší správní soud posoudí dopady rozsudku ve věci *Belgický stát* na posuzovanou věc (III. C.).

III. A. Transpozice směrnice 2003/86

[23] Podle čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace. Podle rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 30. 1. 2024, *Landeshauptmann von Wien*, C-560/20, bodu 41, ustanovení směrnice 2003/86 musí být vykládána a uplatňována ve světle čl. 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny základních práv Evropské unie, jak ostatně vyplývá ze znění bodu 2 odůvodnění a čl. 5 odst. 5 této směrnice, které ukládají členským státům povinnost posuzovat žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a s cílem podporovat rodinný život.

[24] Předobraz § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců byl do českého právního řádu poprvé vložen již při první novelizaci zákona o pobytu cizinců zákonem č. 140/2001 Sb., který do § 65 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v tehdy platném znění, přidal pod písm. d) další důvod pro udělení povolení k pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území, a to pokud je žadatel *nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců*. Následně byl tento důvod zákonem č. 161/2006 Sb. přesunut do § 66 odst. 1 písm. d) a s účinností od 1. 8. 2018 byla zákonem č. 222/2017 Sb. vypuštěna možnost aplikovat citované ustanovení na již zletilé, nýbrž nezaopatřené dítě.

[25] Podle obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 140/2001 Sb. „*návrh novely nepředstavuje přímou transpozici právních předpisů ES do českého práva, nicméně však přispívá k aplikaci standardů Unie v dané oblasti v podmínkách České republiky. Podpůrně (částečně) byla využita směrnice Rady ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (390L0364) s přihlédnutím k tomu, že její plná transpozice přichází do úvahy až při členství v Evropské unii. Dále byly využity unijní dokumenty (akty EU) - usnesení ze dne 2. června 1993 o harmonizaci národních politik o sjednocování rodin a usnesení ze dne 4. března 1996 o statusu státních příslušníků třetích zemí dlouhodobě žijících na území členských států (396Y0318).*“ Důvodová zpráva dále obsahuje výčet právních předpisů práva Evropské unie, které sice „*mohou být ve velké většině konkrétních ustanovení transponovány nebo aplikovány do českých právních předpisů až k datu vstupu do Evropské unie,*“ ale již byly „*využity při jeho přípravě*“. Z řady z nich pak vychází směrnice 2003/86, která na základě rozhodnutí Evropské rady z Tampere v roce 1999 dosavadní roztržštěné evropské předpisy týkající se slučování rodin sjednocuje do jednoho komplexního harmonizačního předpisu (bod 3 preambule směrnice 2003/86 a pro přehled předchozích unijních předpisů týkajících se slučování rodin viz Explanatory Memorandum Komise ze dne 1. 12. 1999 k návrhu směrnice 2003/86, část pátá, str. 6). Ve zvláštní části pak důvodová zpráva k zákonu č. 140/2001 Sb. k přijetí § 65 odst. 1 písm. d) uvádí: „*Vytváří se předpoklad pro povolování trvalého pobytu dětem, aniž by bylo nutné povolení tohoto pobytu podmiňovat splněním „čekací lhůty“. Dítě tak může z hlediska pobytového získat neprodleně právní status, jako jeho rodič – cizinec.*“

[26] Je zřejmé, že v době transpozice směrnice 2003/86 zákonem č. 428/2005 Sb., kterým byl zaveden zvýhodňující režim za účelem slučování rodin i pro cizince s povolením k dlouhodobému pobytu v délce nejméně 1 roku (viz § 42a a § 42b zákona o pobytu cizinců), už bylo posuzované zákonné ustanovení součástí právního řádu České republiky. Z popsání legislativního vývoje a z příslušných důvodových zpráv ovšem vyplývá, že již

od počátku mělo svůj původ v právu Evropské unie (tehdy Evropského společenství). Skutečnost, že zákonné ustanovení bylo součástí právního řádu již před nabytím účinnosti harmonizačního předpisu, nevylučuje, že se jedná o transpoziční ustanovení, pokud lze z příslušného unijního předpisu dovodit, že vnitrostátní ustanovení spadá do jeho působnosti. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004, *Björnekulla Fruktindustrier AB*, C-371/02, bodu 13, má-li národní soud vykládat vnitrostátní právo spadající do působnosti směrnice, ať už dané ustanovení bylo přijato před či po této směrnici, platí, že by tak měl činit co nejvíce je to možné ve světle textu a účelu směrnice za účelem dosažení cíle sledovaného směrnicí. To platí bez ohledu na jiný výklad vyplývající z důvodové zprávy k tomuto vnitrostátnímu ustanovení.

[27] Z uvedeného vyplývá, že pravidlo § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců bylo do právního řádu vloženo s odkazem na unijní předpisy týkající se slučování rodin již před přijetím směrnice 2003/86, což nicméně v obecné rovině nevylučuje, že má být vykládáno v souladu s touto směrnicí. Stežejní je, zda spadá do působnosti směrnice 2003/86, či nikoli.

[28] Při posouzení, zda je dané vnitrostátní pravidlo transpozicí unijního práva, lze aplikovat kritéria vytvořená Soudním dvorem při výkladu pojmu „provádění unijního práva“ obsaženého v čl. 51 Listiny základních práv Evropské unie. Původním cílem sice bylo stanovit rozsah základních práv vyplývajících z Listiny základních práv Evropské unie, nicméně tato kritéria jsou použitelná i při obecném stanovení rozsahu unijního práva. V rozsudku ze dne 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, bodu 79, Soudní dvůr určil, že je třeba mimo jiné ověřit, zda má dotčená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobil ji ovlivnit (tato kritéria posléze potvrdil Soudní dvůr mimo jiné v rozsudcích ze dne 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13, bod 25, a ze dne 10. 7. 2014, *Julian Hernández a další*, C-198/13, bod 37).

[29] Cílem § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je dle Nejvyššího správního soudu bezpochyby podpoření sloučení rodin [viz výše uvedené odkazy důvodové zprávy na unijní předpisy týkající se slučování rodin a citované odůvodnění § 65 odst. 1 písm. d) ve zvláštní části důvodové zprávy]. Stejný cíl sleduje i směrnice 2003/86 (viz zejména body 4, 6 a 9 preambule). Vnitrostátní ustanovení, ač u něj není zjevné, zda představuje cílenou transpozici směrnice 2003/86, sleduje dosažení stejného cíle jako směrnice, objektivně tedy provádí její ustanovení.

[30] Kritérium povahy právní úpravy aplikoval Soudní dvůr ve věci *Julian Hernández a další*, bodu 39, ve kterém dospěl k závěru, že vnitrostátní úprava měla jinou povahu než úprava ve směrnici, neboť vnitrostátní úprava spočívala v právu zaměstnavatele požádat španělský stát o odškodnění újm vzniklé z důvodu „abnormálního fungování“ soudní správy, kdežto směrnice cílila na uznání pohledávky zaměstnance vyplývající z jeho pracovních poměrů, která existuje vůči jeho zaměstnavateli. Tímto prizmatem, tedy zjednodušeně řečeno optikou, jak daná ustanovení fakticky fungují, dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců má stejnou právní povahu jako ustanovení směrnice 2003/86, neboť oba právní předpisy upravují povolení k pobytu. Pro cizince je tedy důsledkem splnění všech podmínek stanovených v těchto předpisech udělení pobytového oprávnění.

[31] Dle Nejvyššího správního soudu zároveň nelze dospět k závěru, že by § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (vedle zjevného záměru podpořit slučování rodin, k němuž směřují jak vnitrostátní předpis, tak i směrnice) sledoval ještě další cíle, odlišné od těch, k nimž míří unijní úprava. Zvláštní pravidla unijního práva v této oblasti představují právě ustanovení směrnice 2003/86.

[32] Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/86 *tato směrnice se použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, a pokud jsou členové jeho rodiny státními příslušníky třetí země s jakýmkoliv právním postavením*. Do působnosti směrnice naopak podle čl. 3 odst. 2 nespádají žadatelé o přiznání právního postavení uprchlíka či osoby pobývajcí na území na základě dočasné ochrany či jiné formy ochrany. Ačkoli čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/86 pracuje pouze s výhledem na získání práva trvalého pobytu, nelze tuto podmínku čist jako vyloučení možnosti získání povolení k trvalému pobytu přímo vnitrostátním ustanovením transponovaným

z této směrnice. S přihlédnutím k odst. 2 je nutno odst. 1 vykládat tak, že jeho cílem je zajistit odpovídající standard pobytového oprávnění pro osoby usilující o sloučení rodiny. Záměrem bylo zabránit uplatnění např. pouze jednorázového povolení bez vyhlídky na pokračování pobytu, nikoli povolení s ještě pevnějšími vazbami na členský stát.

[33] Aplikace směrnice na trvalé pobyty tedy spíše podporuje záměr unijního zákonodárce. Takový výklad je v souladu i s níže vyozenou legální definicí pojmu „povolení k pobytu“, která se negativně vymezuje pouze ve vztahu k některým formám krátkodobých pobytových titulů. Z uvedených ustanovení proto Nejvyšší správní soud dovozuje, že i cizinci s povolením k trvalému pobytu spadají pod definici osoby usilující o sloučení s rodinou podle čl. 3 směrnice 2003/86, a mají tedy právo na sloučení s rodinou dle garancí zakotvených v této směrnici.

[34] Závěr, že směrnice 2003/86 se vztahuje i na držitele trvalého pobytu, lze rovněž dovodit z definice pojmu „povolení k pobytu“ v čl. 2 písm. e) směrnice 2003/86, podle které se jedná o povolení vydané orgány členského státu, které státního příslušníka třetí země opravňuje k pobytu na jeho území v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (nařízení č. 1030/2002). Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1030/2002 se „povolením k pobytu“ rozumí každé oprávnění vydané orgány členského státu, které dovoluje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území, s výjimkou i) víz, ii) povolení vydaných na dobu posuzování žádosti o azyl, žádosti o povolení k pobytu nebo o jeho prodloužení, iii) povolení vydaných za výjimečných okolností s cílem prodloužit oprávněný pobyt na dobu nejvýše jednoho měsíce, iii) povolení pro pobyt, jehož délka nesmí překročit šest měsíců, vydaných členskými státy, v nichž se neuplatňuje článek 21 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

[35] Tato definice v nařízení č. 1030/2002 bezpochyby zahrnuje i povolení k trvalému pobytu. Skutečnost, že unijní zákonodárce se rozhodl odkázat na takto široké vymezení namísto definice vlastní, třeba i výrazně užší, naznačuje, že jeho cílem vůbec nebylo navázat směrnici toliko na dlouhodobé pobyty, se kterými sice směrnice pracuje, ale jako s minimálními požadavky pro členské státy. Na takovém závěru nic nemění ani skutečnost, že v unijním právu je harmonizována úprava povolení k trvalému pobytu ve směrnici Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, neboť tato směrnice se problematikou slučování rodin nezabývá, naopak v čl. 16 odst. 5 odkazuje právě na směrnici 2003/86.

[36] Posuzované ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se dále dotýká čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86, který požaduje po členských státech vydání povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku, nikoli rovnou trvalého pobytu. Toto ustanovení je však třeba vykládat v souvislosti s čl. 3 odst. 5 směrnice 2003/86, dle kterého členské státy mohou přijmout nebo zachovat příznivější ustanovení. Odborná literatura takový druh směrnice považuje za směrnice s tzv. minimální harmonizací. V takových případech je pro členské státy jednodušší se od znění směrnice odchýlit. Je to dokonce součást neodmyslitelně spjatá s povahou takového druhu směrnic, že členské státy přijmou nebo ponechají vnitrostátní pravidla, která jdou nad rámec toho, co směrnice požaduje. Jasně je toliko, že členské státy nemohou vnitrostátní právní úpravou jít pod standard zavedený takovou směrnicí (Woods, L.; Watson, P. *Steiner & Woods EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, str. 348). Ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86 tedy představuje minimální standard, od kterého se Česká republika adekvátně vzhledem k povaze směrnice odchýlila a přijala v souladu se smyslem směrnice ustanovení, které se více přibližuje cílům směrnice a umožňuje dosáhnout sloučení rodin ve vyšším standardu.

III. B. Nemiminalistická harmonizace a její dopad na působnost unijního práva

[37] Ve vztahu k ustanovením směrnic představujícím minimální harmonizaci vyvstává otázka, zda „příznivější“ vnitrostátní ustanovení stále spadají do režimu směrnice, a tedy i působnosti unijního práva, či nikoli. Podle judikatury Soudního dvora, pokud unijní právní úprava dává členským státům možnost volby mezi několika způsoby uplatnění, členské státy při výkonu své diskreční pravomoci, která je nedílnou součástí režimu zavedeného tímto aktem, spadají do působnosti unijního práva a jsou povinny dodržovat jeho obecné zásady [rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 11. 2019, *TSN*, spojené věci C-609/17 a C-610/17, bod 50].

[38] V posuzované věci směrnice 2003/86 přiznává v čl. 13 odst. 2 (ve spojení s čl. 3 odst. 5) členským státům diskreční pravomoc rozhodnout, jaký typ povolení pobytu přizná rodinnému příslušníkovi osoby usilující o sloučení s rodinou. Přiznáním práva trvalého pobytu nezletilému dítěti cizince pobývajícího na území České republiky na základě trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se tedy česká právní úprava nedostává mimo rámec režimu směrnice.

[39] K uvedenému je třeba doplnit, že v posuzované věci se nejedná o „ústavní minimální harmonizaci“ vyplývající přímo ze Smluv tak, jak tomu je například v oblasti sociální politiky, kde mají členské státy (zejména na základě čl. 153 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie) značnou regulační autonomii, při jejímž využití se nacházejí mimo rámec unijního práva [srov. již citovaný rozsudek velkého senátu Soudního dvora ve věci *TSN*, body 47 až 49; Tecqmenne, M. Minimum Harmonisation and Fundamental Rights: A Test Case for the Identification of the Scope of EU Law in Situations Involving National Discretion? *European Constitutional Law Review*, 2020, č. 16, str. 503]. V odpovídajícím čl. 79 Smlouvy o fungování Evropské unie, vztahujícím se ke společné přistěhovalecké politice, obdobná úprava jako v čl. 153 odst. 4 téže smlouvy totiž absentuje.

[40] Lze tedy shrnout, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců představuje tzv. neminimalistickou transpozici čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86, tedy příznivější ustanovení, které však stále spadá do rámce režimu stanoveného touto směrnicí. Jinými slovy, zákonodárce nebyl podle čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86 povinen přiznat nezletilým dětem cizinců, jež mají na území České republiky povolen trvalý pobyt, bez dalšího trvalý pobyt (stačil by dlouhodobý pobyt ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců). Pokud tak však učinil, je třeba při aplikaci § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v souladu s principy loajální spolupráce a *effet utile* následovat závazný výklad směrnice ze strany Soudního dvora (k obdobnému závěru, byť bez bližšího odůvodnění, ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 9. 8. 2024, čj. 5 Azs 98/2024-32, bodě 19).

III. C. Rozsudek Soudního dvora ve věci *Belgický stát a jeho dopady na posuzovanou věc*

[41] Soudní dvůr se v rozsudku ve věci *Belgický stát* zabýval výkladem čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2003/86, podle kterého členské státy povolí vstup a pobyt nezletilých dětí osoby usilující o sloučení rodiny včetně dětí osvojených, pokud má osoba usilující o sloučení rodiny děti v opatrování a děti jsou na ní závislé.

[42] Soudní dvůr konstatoval, že čl. 4 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2003/86 sice uvádí, že nezletilé děti musí být pod věkovou hranicí zletilosti stanovenou právem dotyčného členského státu, avšak neupřesňuje okamžik, který je třeba vzít v úvahu za účelem určení, zda je tato podmínka splněna, ani v posledně uvedeném ohledu neodkazuje na právo členských států. Podle Soudního dvora je sice v souladu s uvedeným ustanovením ponecháno na uvážení členských států, aby stanovily v právních předpisech věkovou hranici zletilosti, nelze jim naproti tomu přiznat žádný prostor pro uvážení, pokud jde o stanovení okamžiku, který je třeba vzít v úvahu za účelem posouzení věku žadatele pro účely čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2003/86 (věc *Belgický stát*, body 28 a 29). Výklad unijního práva je třeba provést s přihlédnutím zejména ke kontextu ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (bod 30 a tam uvedená judikatura).

[43] Podle Soudního dvora „*zvolení data, kdy příslušný orgán dotyčného členského státu rozhodne o žádosti o vstup a pobyt na území tohoto státu za účelem sloučení rodiny, jako data, které je třeba vzít v úvahu za účelem posouzení věku žadatele pro účely použití čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2003/86, by nebylo v souladu ani s cíli sledovanými touto směrnicí, ani s požadavky plynoucími z článku 7 a čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, neboť toto posledně uvedené ustanovení vyžaduje, aby ve všech aktech týkajících se dětí, zejména aktech, které členské státy provádějí při uplatňování uvedené směrnice, byl prvořadým hlediskem nejlepší zájem dítěte.*“ Příslušné vnitrostátní správní a soudní orgány by nebyly vedeny k tomu, aby přednostně a dostatečně rychle vyřizovaly žádosti nezletilých tak, aby byla zohledněna jejich zranitelnost, a mohly by tak jednat způsobem, který by ohrožoval práva těchto nezletilých na sloučení rodiny (věc *Belgický stát*, body 36 a 37).

[44] Rovněž by takový výklad neumožňoval zaručit v souladu se zásadami rovného zacházení a právní jistoty ani stejné a předvídatelné zacházení se všemi žadateli, kteří se chronologicky nacházejí ve stejné situaci, jelikož úspěch žádosti o sloučení rodiny by závisel hlavně na okolnostech přičitatelných vnitrostátním správním nebo soudním orgánům, zejména na tom, jak rychle je žádost vyřizována nebo je rozhodnuto o žalobě podané proti

rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti, a nikoli na okolnostech přičitatelných žadateli. Kromě toho by uvedený výklad v rozsahu, v němž by měl za následek, že by právo na sloučení rodiny záviselo na nahodilých a nepředvídatelných okolnostech, které jsou zcela přičitatelné příslušným vnitrostátním správním a soudním orgánům dotyčného členského státu, mohl vést k významným rozdílům při vyřizování žádostí o sloučení rodiny mezi členskými státy i v rámci jediného členského státu (vč. *Belgický stát*, body 42 až 43).

[45] Ustanovení čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. c) směrnice 2003/86 tedy musí být vykládáno v tom smyslu, že „*datum, které je třeba vzít v úvahu za účelem určení, zda je svobodný státní příslušník třetí země nebo svobodná osoba bez státní příslušnosti nezletilým dítětem ve smyslu tohoto ustanovení, je datum podání žádosti o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny pro nezletilé děti, a nikoli datum, kdy příslušné orgány tohoto členského státu rozhodnou o této žádosti, případně po podání žaloby směřující proti rozhodnutí, kterým se taková žádost zamítá*“ (vč. *Belgický stát*, bod 47). Závěry rozsudku ve věci *Belgický stát* Soudní dvůr potvrdil také v rozsudku ve věci *Landschaftshauptmann von Wien*, body 35 a 36 (a tam citovaná judikatura)

[46] Ačkoli případ stěžovatelky spadá pod čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/86 [a nikoli písm. c) téhož článku, jehož výkladu se věnoval Soudní dvůr ve věci *Belgický stát*], nepředstavuje tato odlišnost důvod pro předložení nové předběžné otázky či snad pro odlišné právní posouzení. Jak ve věci *Belgický stát*, bodech 30 a 31, připomněl Soudní dvůr, ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, je třeba zpravidla vykládat autonomním a jednotným způsobem v celé Evropské unii, přičemž tento výklad je třeba provést s přihlédnutím zejména ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou. Cílem obou dotčených ustanovení, tedy čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. b) i písm. c) směrnice 2003/86, je umožnit naplnění práva na sloučení rodiny prostřednictvím povolení vstupu a pobytu nezletilým dětem, a pravidla pro splnění hmotněprávní podmínky nezletilosti dítěte je proto třeba v obou ustanoveních vykládat stejně. Závěry Soudního dvora na tento případ lze aplikovat a jedná se o *acte éclairée*.

[47] Optikou závěrů přijatých v rozsudku Soudního dvora ve věci *Belgický stát* nemůže napadený rozsudek, rozhodnutí správních orgánů, ani výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu k výkladu splnění podmínky nezletilosti obstát. Klíčové pro posouzení splnění podmínky nezletilosti v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je totiž datum podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, nikoli datum rozhodnutí správního orgánu.

[48] Přestože Nejvyšší správní soud shledal důvod odchýlit se od své judikatury, s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci *Belgický stát* nepředložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Jak již rozšířený senát vyslovil, jestliže spornou právní otázku už závazně vyřešil Soudní dvůr nebo Ústavní soud, mohl by rozšířený senát svým rozhodnutím sjednotit odlišné právní názory Nejvyššího správního soudu jen formálně. Za takové situace proto není vůbec příslušný (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS).

[49] Je nesporné, že stěžovatelka podala žádost podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v okamžiku, kdy splňovala podmínku nezletilosti. Správní orgány však dospěly k závěru, že její žádosti nelze vyhovět, neboť již tuto podmínku nesplňuje (v okamžiku rozhodnutí o žádosti již nezletilá nebyla). Krajský soud tento závěr aproboval. Již jen z toho důvodu je napadený rozsudek nezákonný. Nic na tom nemění ani předestřená možnost požádat o změnu žádosti, neboť podmínky takové změny představují toliko korektiv před případným zásahem do soukromého a rodinného života, tedy výjimku z obecného pravidla (ohledně data posouzení věku žadatele). Podle Soudního dvora však členským státům nepřísluší stanovit ve vnitrostátní úpravě okamžik rozhodný pro určení věku žadatele odlišně od okamžiku podání žádosti. Vzhledem k tomuto závěru již nebylo namístě posuzovat ostatní kasační námitky.

Rozšířený senát: doručování předvolání k jednání zastoupenému účastníkovi

k § 42 odst. 2 soudního řádu správního

Předvolání k jednání není podle § 42 odst. 2 s. ř. s. nutné vedle zástupce vždy doručit i samotnému zastoupenému účastníkovi, ledaže účastník musí při jednání vykonat nezastupitelný úkon.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2026, čj. 8 Afs 195/2025-48)

Prejudikatura: č. 3196/2015 Sb. NSS, č. 4367/2022 Sb. NSS a č. 4720/2026 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 68/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 310/97), č. 95/2002 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 145/02), č. 164/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 210/03), č. 92/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 560/03) a č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05); č. 3/2003 Sb. rozh. obč.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 12. 2010, *Gladkiy proti Rusku* (stížnost č. 3242/03), ze dne 16. 2. 2016, *Yevdokimov a další proti Rusku* (stížnosti č. 27236/05, č. 44223/05, č. 53304/07, č. 40232/11, č. 60052/11, č. 76438/11, č. 14919/12, č. 19929/12, č. 42389/12, č. 57043/12 a č. 67481/12) a ze dne 24. 3. 2022, *Zayidov proti Ázerbájdžánu* (č. 2; stížnost č. 5386/10).

Věc: RAMBROK SERVICES, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vydání zajišťovacího příkazu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu vydal zajišťovací příkaz, kterým žalobkyni uložil, aby zajistila úhradu na dosud nestanovenou daň z přidané hodnoty složením jistoty na účet správce daně. Odvolání proti zajišťovacímu příkazu žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 7. 2025 zamítl. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu. Tu Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 12. 2025, čj. 10 Af 17/2025-66, zamítl. Předmětem sporu ve věci samé je, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu.

Před posouzením věci samé se osmý senát musel zabývat otázkou, zda městský soud nezatížil řízení vadou, jestliže předvolání k jednání doručil pouze zástupkyni žalobkyně, nikoli též žalobkyni samotné. Při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že je dán důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu, neboť judikatura jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu není v otázce doručování předvolání k jednání jednotná. Rozšířenému senátu položil otázku: „*Must soud podle § 42 odst. 2 s. ř. s. doručit předvolání k jednání vedle zástupce vždy i samotnému zastoupenému účastníkovi, anebo postačí doručení pouze zástupci, nemá-li zastoupený účastník při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon?*“

Rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu se dle osmého senátu týká především výkladu § 42 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“).

Jedna linie judikatury vychází z toho, že pro naplnění práva na veřejné projednání věci dle čl. 38 odst. 2 Listiny je třeba, aby byl k jednání předvolán nejen zástupce účastníka řízení, ale též přímo účastník. Takto Nejvyšší správní soud rozhodl například v rozsudcích ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 107/2008-100, ze dne 31. 3. 2009, čj. 5 Afs 102/2008-106, ze dne 29. 3. 2013, čj. 4 Ads 109/2012-69, ze dne 28. 8. 2013, čj. 4 Ads 67/2013-21, ze dne 17. 10. 2022, čj. 5 Azs 246/2022-49, a ze dne 19. 3. 2025, čj. 8 Afs 101/2024-84.

Dle druhé judikатурní linie stanoví § 42 odst. 2 s. ř. s. jako základní pravidlo doručování zástupci a samotné doručení účastníku je nutné tehdy, má-li účastník osobně vykonat nezastupitelný úkon. Účast na jednání nezastupitelným úkonem není. Takto Nejvyšší správní soud rozhodl například v rozsudcích ze dne 30. 8. 2005, čj. 5 Afs 25/2004-72, č. 1376/2007 Sb. NSS, ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 Azs 421/2004-86, ze dne 16. 8. 2006, čj. 8 Ans 4/2005-84, ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 100/2010-60, ze dne 20. 6. 2012, čj. 7 Azs 17/2012-53, a ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 Azs 53/2014-19.

Rozdílné přístupy mají základ v judikatuře Ústavního soudu. Starší nálezková judikatura zdůrazňovala, že čl. 38 odst. 2 Listiny vyžaduje, aby byl účastník o jednání vždy samostatně vyzooměn. Proto je nutné doručovat předvolání nejen zástupci, ale i přímo účastníku, bez ohledu na význam jeho osobní účasti. Z judikatury lze uvést

nález ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, č. 95/2002 Sb. ÚS, ze dne 9. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 310/97, č. 68/1998 Sb. ÚS, ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07, č. 114/2007 Sb. ÚS, a ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04, č. 148/2004 Sb. ÚS.

Pozdější rozhodovací praxe Ústavního soudu, byť vyjádřená zejména v usneseních, tento přístup postupně omezila. Zdůraznila, že starší nálezy dopadaly na specifické situace, kdy účastník nebyl o jednání informován vůbec nebo neměl reálnou možnost se jej účastnit.

Dle novějších usnesení Ústavního soudu se písemnosti zásadně doručují pouze zástupci a účastník vykonává svá procesní práva jeho prostřednictvím. Samostatné doručení účastníkovi je vyžadováno jen tehdy, má-li osobně vykonat určitý úkon. K tomu lze uvést usnesení ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. II. ÚS 3503/17, ze dne 9. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 2546/23, a ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. II. ÚS 1797/25.

Tento posun nelze vysvětlit změnou zákonné úpravy, neboť základní pravidla doručování zůstala v zásadě stejná (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, čj. 10 Azs 162/2016-25, bod 6). Jde tak spíše o proměnu ústavně-právního výkladu.

Osmý senát dále poukázal na rozhodovací praxi týkající se doručování výzvy dle § 51 s. ř. s., zda účastníci souhlasí s rozhodnutím bez jednání. Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, že je-li účastník zastoupen, doručuje se tato výzva pouze zástupci. Pokud tedy zástupce může za účastníka účinně převzít výzvu, jejímž důsledkem může být i souhlas s rozhodnutím bez jednání, není zřejmé, proč by nemohl převzít i předvolání k jednání, nemá-li při něm účastník osobně vykonat nezastupitelný úkon.

Z těchto důvodů předběžně dovodil, že § 42 odst. 2 s. ř. s. neukládá soudu povinnost vždy samostatně předvolávat k jednání i účastníka zastoupeného zástupcem. Je-li účastník zastoupen, postačuje zásadně doručení předvolání zástupci. Samostatné obelání účastníka přichází v úvahu tehdy, má-li při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon.

Podpůrně odkázal také na občanský soudní řád, z něhož plyne, že tam, kde zákonodárce zamýšlí obelst jak účastníky, tak jejich zástupce, činí tak výslovně. U předvolání na jednání se proto otázka doručování řídí obecnými pravidly o zastoupení a doručování. Z práva na spravedlivý proces neplyne bezvýjimečná povinnost samostatného obelání. Smyslem zastoupení, zejména advokátního, je zajistit kvalifikovanou komunikaci se soudem a právní pomoc a je advokátovou odpovědností účastníka o jednání informovat. Samotná účast při jednání má zpravidla povahu zastupitelného úkonu. Není-li účastník povinen vykonat osobní úkon, postačuje doručení předvolání jeho zástupci.

Rozšířený senát rozhodl, že předvolání k jednání není podle § 42 odst. 2 s. ř. s. nutné vedle zástupce vždy doručit i samotnému zastoupenému účastníkovi, ledaže účastník musí při jednání vykonat nezastupitelný úkon. Věc pak vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Rozšířený senát souhlasí s předkládajícím osmým senátem, že judikatura Nejvyššího správního soudu má dva odlišné náhledy na položenou otázku. Jádrem je, zda musí soud doručit předvolání k jednání vedle zástupce vždy i samotnému účastníkovi, nebo zda stačí doručení pouze zástupci, nemá-li účastník při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon.

[15] První judikатурní linie je zřejmá např. z textu rozsudku čj. 1 As 107/2008-100, bodu 16: „*Předvolání k ústnímu jednání je proto třeba doručit nejen právnímu zástupci účastníka, ale i přímo účastníkovi řízení. K ústnímu jednání tedy musí být účastník řízení soudem samostatně obelán.*“ Dále také v rozsudku čj. 8 Afs 101/2024-84, bod 20: „*Již samotné nepředvolání [zastoupené] stěžovatelky k jednání před městským soudem představovalo vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a tedy důvod pro zrušení napadeného rozsudku.*“

[16] Druhá linie judikatury se zřetelně projevuje například v rozsudku čj. 7 Azs 17/2012-53: „*Jestliže ve sporném řízení účastník nenavrhne důkaz svou vlastní výpovědí, není ani zásadně důvodu účastníka osobně předvolávat k ústnímu jednání; soud v tomto případě vyrozumí o jednání jen zástupce s plnou mocí pro celé řízení.*“ Dále též v rozsudku čj. 8 Azs 53/2014-19, bodu 22: „*Stěžovatelské právo být předvolán a účasten projednání jeho věci bylo zachováno již tím, že soud doručil předvolání jeho právní zástupkyni.*“

[17] Osmý senát nemůže v posuzované věci posoudit, zda městský soud zatížil řízení vadou, jestliže předvolání k jednání doručil pouze zástupkyni žalobkyně, aniž by se odchýlil alespoň od jednoho z výše uvedených právních názorů. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

[18] Pro projednávání věci je podstatné, že dle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti. Obdobně z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) plyne právo na ústní projednání věci. Zároveň má každý dle čl. 37 odst. 2 Listiny právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy.

[19] Právo na spravedlivý proces je jedním z klíčových práv demokratického právního státu. Toto právo ani pravidla pro řízení před soudy nejsou samoúčelná. Jak již rozšířený senát uvedl v usnesení ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 26, tato pravidla jsou „toliko“ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne jednáním v rozporu se zákonem. Zásadní je zachování spravedlivého, férového procesu umožňujícího efektivní ochranu hmotných práv, která účastník řízení hájí.

[20] Procesní pravidla je proto nutné vykládat s ohledem na jejich materiální funkci. Účelem těchto pravidel není vytvářet novou abstraktní skutečnost odtrženou od reálného jádra věci, ale umožnit účinnou ochranu práv v konkrétních procesních vztazích. Při jejich výkladu je třeba se vyvarovat toho, aby se procesní forma stala předmětem jakéhosi právního „fetišismu“, tedy aby byla chápána jako samostatná hodnota oddělená od společenské a materiální funkce, kterou má v řízení plnit.

[21] V posuzované věci nelze otázku doručování předvolání hodnotit izolovaně bez zohlednění povahy zastoupení účastníka řízení.

[22] K smluvnímu zastoupení se rozšířený senát vyjádřil v usnesení ze dne 5. 11. 2025, čj. 1 Afs 206/2023-103, č. 4720/2026 Sb. NSS. Zde uvedl, že „*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, 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.*“ V citovaném usnesení rozšířený senát také výslovně uvedl (bod 36): „*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.*“

[23] Tomuto pojetí zastoupení odpovídá i zákonná úprava doručování. Zákon zde totiž na podstatu a logiku zastoupení navazuje. Dle § 42 odst. 2 s. ř. s. *má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jim.*

[24] Text zákona je jednoznačný. Obecné pravidlo stanoví doručování jen zástupci. Zastoupenému účastníkovi řízení se doručuje, jen pokud tak stanoví zvláštní norma [např. § 50b odst. 4 písm. b) o. s. ř.]. Takovou zvláštní normou je i § 42 odst. 2 s. ř. s. věta druhá, dle které se zastoupenému účastníkovi řízení doručuje, pokud má v řízení něco osobně vykonat, tedy učinit úkon, u kterého jej zástupce nemůže zastoupit.

[25] Účast na jednání je jedním z nejtýpčtějších úkonů, u kterých je zastoupení možné. Samotná přítomnost u jednání není bez dalšího takovým procesním úkonem, který by musel účastník vykonat osobně. Právě zde se nejvýrazněji projevuje materiální podstata zastoupení. Samostatné obeslání účastníka k jednání by bylo proti smyslu „přenechání starosti“ o právní záležitost zástupci. Je také potřeba zdůraznit, že ve správním soudnictví je

adresát práv (tedy fyzická či právnická osoba) primárně v pozici žalobce. Je to on, kdo se něčeho domáhá. Není tu potřeba „výchovně“ působit přímo na osobu účastníka, jako tomu zpravidla je v trestním právu procesním.

[26] I přes výše uvedené se může účastník samozřejmě jednání osobně zúčastnit. Toto právo není nijak dotčeno. Neznamená však bez dalšího, že účastník při každém jednání osobně vykonává nezastupitelný úkon. Je primárně na komunikaci účastníka se zástupcem, jak a zda chce být o průběhu řízení informován.

[27] Rozšířený senát neshledal žádný rozumný důvod odchýlit se při výkladu § 42 odst. 2 s. ř. s. od jazykového znění zákona. Takový výklad naopak potvrzuje několikrát zmiňovaná podstata zastoupení v řízení. Odpovídá i ústavnímu právu na právní pomoc.

[28] Pravidlo, že se v případě zastoupení doručuje primárně zástupci, je pravidlem prolínajícím napříč právním řádem. Je obsaženo v § 41 daňového řádu, v § 50b odst. 1 a 4 o. s. ř., v § 62 odst. 2 trestního řádu, v § 34 odst. 2 správního řádu nebo také v § 176 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

[29] Jak je zřejmé z předcházejícího výčtu, v posuzované věci jde o výklad procesních pravidel, která jsou obdobná v procesních předpisech interpretovaných Nejvyšším správním soudem i Nejvyšším soudem. V takových případech, kdy je předmětem výkladu právní otázka, k jejímuž posouzení jsou příslušné oba nejvyšší soudy, je v zájmu zachování jednoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty a autority soudní moci namíste zdrženlivost těchto orgánů a snaha vyhnout se neshodám (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 5. 2022, čj. 4 Afs 264/2018-85, č. 4367/2022 Sb. NSS, bod 85 a tam citovaná judikatura).

[30] Také Nejvyšší soud se kloní k názoru, že zastoupenému účastníkovi řízení se předvolání k jednání samostatně nedoručuje, a považuje to za ustálený názor (např. usnesení ze dne 26. 5. 1998, sp. zn. 3 Cdon 610/96, ze dne 15. 3. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1094/2000, č. 3/2003 Sb. rozh. obč., ze dne 18. 9. 2017, sp. zn. 25 Cdo 4140/2017, a ze dne 17. 2. 2025, sp. zn. 21 Cdo 2427/2024).

[31] Nelze však pominout, že judikatura Ústavního soudu v minulosti dospěla k opačnému závěru. Jde například o nálezy sp. zn. I. ÚS 310/97, sp. zn. II. ÚS 145/02, ze dne 3. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 210/03, č. 164/2004 Sb. ÚS, a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, č. 92/2005 Sb. ÚS.

[32] Rozšířený senát si je vědom, že odchýlení od dřívějšího ústavněprávního výkladu Ústavního soudu ve skutkově obdobné věci je možné jen zcela výjimečně. Nejde o prostor pro pouhý nesouhlas s jeho judikaturou ani pro její účelové oslabování. Obecný soud může v dobré víře předložit konkurující ústavněprávní argumentaci pouze tehdy, je-li z vážných důvodů přesvědčen, že dosavadní výklad vyžaduje revizi, a opře-li ji o racionální a přesvědčivé důvody. Musí postupovat otevřeně, se zřetelem k dosavadní judikatuře i k úloze Ústavního soudu. Nezíská-li taková argumentace podporu Ústavního soudu, neznamená to samo o sobě porušení povinnosti respektovat jeho vykonatelná rozhodnutí. Odmítne-li však Ústavní soud předestřenou konkurující úvahu, obecný soud ji již nemůže znovu přednést (nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, body 66 až 71).

[33] Váhu předchází judikatury i hodnotu stability výkladu práva nelze podceňovat. Předchozí rozhodovací praxe vždy ovlivňuje aktuální přístup soudu. V jistém smyslu každé judikатурní pokolení nese ve své mysli tíhu těch předchozích; jejich stín bývá oporou kontinuity, může se však proměnit i v můru, která znesnadňuje nový pohled. To neznamená, že není možná změna. S ohledem na jasné znění zákona, smysl zastoupení i smysl práva na spravedlivý proces jsou ústavně garantovaná práva zachována i při přístupu zaujatém v tomto usnesení. Rozšířený senát se proto od uvedené judikatury po zralé úvaze odchyluje a nezastírá, že toto usnesení je s ní v rozporu. Hlavním důvodem je povaha a smysl zastoupení, které zmíněná judikatura nereflektuje dostatečně.

[34] Právo na spravedlivý proces je třeba vykládat v souladu s jeho smyslem (viz bod 22 tohoto usnesení), a to tak, že zastoupenému účastníkovi nemusí být vždy samostatně zasláno předvolání k jednání. Tento přístup potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, dle které Úmluva nezaručuje bezpodmínečné právo na osobní účast před soudem, ale zakotvuje obecnější právo účinně uplatňovat nárok před soudem a mít rovnost zbraní s protistranou (rozsudky ze dne 16. 2. 2016, *Yevdokimov a další proti Rusku*, stížnosti č. 27236/05, č. 44223/05, č. 53304/07, č. 40232/11, č. 60052/11, č. 76438/11, č. 14919/12, č. 19929/12, č. 42389/12,

č. 57043/12 a č. 67481/12, bod 22, ze dne 21. 12. 2010, *Gladkiy proti Rusku*, stížnost č. 3242/03, bod 103, a ze dne 24. 3. 2022, *Zayidov proti Ázerbájdžánu* (č. 2), stížnost č. 5386/10, bod 87). Účinné uplatňování práva a rovnost zbraní jsou kvalifikovaně zajištěny právě zastoupením.

[35] Rozšířený senát neshledal důvod vykládat čl. 38 odst. 2 a čl. 37 odst. 2 Listiny tak, že by vyžadovaly vyšší ochranu než standard plynoucí z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Česká Listina tak v tomto případě nezakotvuje vyšší standard ochrany lidských práv, který by musel být zachován. Články 38 a 37 Listiny mohou (a mají) být vykládány způsobem učiněným v tomto usnesení. Jak již bylo několikrát uvedeno, v posuzované věci je třeba přijmout přístup založený na efektivní ochraně práv. Samostatné předvolávání zastoupeného účastníka řízení zpravidla nepředstavuje nezbytnou podmínku efektivní ochrany jeho práv a stává se spíše formalismem či rituálem bez skutečného obsahu. Práva účastníka jsou zásadně efektivně chráněna již předvoláním jeho zástupce.

[36] Tyto závěry ostatně potvrzuje i samotný Ústavní soud, který, byť formou usnesení, modifikoval svůj přístup popsany výše a na samostatném obelání zastoupeného účastníka řízení nadále netrvá (viz usnesení sp. zn. II. ÚS 3503/17, sp. zn. III. ÚS 2546/23 a sp. zn. II. ÚS 1797/25).

IV.3 Shrnutí

[37] Předvolání k jednání není podle § 42 odst. 2 s. ř. s. nutné vedle zástupce vždy doručit i samotnému zastoupenému účastníkovi, ledaže účastník musí při jednání vykonat nezastupitelný úkon.

V.

Aplikace na projednávanou věc

[38] Rozšířený senát dále přistoupil k aplikaci shora vysloveného názoru na nyní posuzovanou věc. Ze spisu městského soudu ověřil, že předvolání k jednání bylo zástupkyni žalobkyně doručeno dne 7. 11. 2025. Přímou žalobkyni předvolání doručeno nebylo. Takový postup městského soudu je v souladu s výše vysloveným názorem rozšířeného senátu a nepředstavuje vadu řízení. Posouzení dalších otázek v této věci přísluší osmému senátu.

Správní řízení: přezkumné řízení

Řízení před soudem: soudní přezkum úkonu rušícího souhlasné závazné stanovisko

k § 149 odst. 8 správního řádu

k § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí; v textu jen „zákon EIA“)

k § 65 odst. 1 věty druhé a § 75 odst. 2 soudního řádu správního ve znění účinném od 1. 1. 2026

Úkon, jímž nadřízený správní orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu zrušil dříve vydané souhlasné závazné stanovisko EIA podle § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není závazným stanoviskem, které brání vydání povolení či souhlasu ve smyslu § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026. Neobsahuje-li takový úkon věcné nesouhlasné posouzení záměru, nýbrž pouze odklízí předchozí souhlasné stanovisko a obnovuje procesní situaci před jeho vydáním, není samostatně přezkoumatelný žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Jeho zákonnost může být k žalobní námitce přezkoumána podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí, jehož byl závazným podkladem (například rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti pro absenci nového závazného stanoviska).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2026, čj. 21 As 49/2026-34)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS, č. 2434/2011 Sb. NSS a č. 4139/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 147/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2398/18) a č. 6/2020 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2383/19).

Věc: Ředitelství silnic a dálnic s. p. proti Ministerstvu životního prostředí o přezkum zrušení závazného stanoviska, o kasační stížnosti žalobce.

Ministr životního prostředí úkonem ze dne 10. 12. 2025 (dále jen „rozhodnutí ministra“), označeným jako rozhodnutí nadřízeného orgánu podle § 149 odst. 8 správního řádu, zrušil závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 8. 2021. Tímto stanoviskem bylo podle § 9a odst. 1 zákona EIA vydáno souhlasné závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru „*Silnice II/35 Turnov Ůlčice*“ na životní prostředí.

Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí ministra. Tvrdil, že jde o úkon samostatně soudně přezkoumatelný podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026. Podle žalobce mělo rozhodnutí ministra povahu závazného stanoviska a v důsledku zrušení stanoviska EIA brání vydání povolení záměru, neboť bez platného stanoviska EIA nelze v navazujícím řízení povolení vydat.

Městský soud žalobu usnesením ze dne 12. 3. 2026, čj. 17 A 13/2026-22, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. Dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud nepochybně, že úkon (rozhodnutí ministra), kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno závazné stanovisko, má podle judikatury Nejvyššího správního soudu povahu závazného stanoviska. Podle městského soudu však nejde o závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu ve smyslu § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026. Rozhodnutí ministra podle městského soudu neobsahuje věcné nesouhlasné posouzení záměru, nýbrž pouze nastolilo dočasný procesní stav, v němž neexistuje stanovisko EIA.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, v níž namítal, že městský soud nezákonně odmítl žalobu jako nepřipustnou. Tvrdil především, že městský soud vyložil § 65 odst. 1 větu druhou s. ř. s. příliš restriktivně. Podle stěžovatele zákon nehovoří o „*nesouhlasném*“ závazném stanovisku, nýbrž o závazném stanovisku, které brání vydání povolení či souhlasu. Rozhodující má být funkční účinek daného aktu. Rozhodnutí ministra tento funkční test podle stěžovatele splňuje, neboť po zrušení stanoviska EIA není k dispozici platné stanovisko, bez něhož nelze v navazujícím řízení vydat povolení záměru.

Dále stěžovatel namítal, že rozlišování mezi nesouhlasným závazným stanoviskem a zrušením dříve vydaného souhlasného stanoviska je z hlediska dopadů do jeho právní sféry formalistické. V obou případech totiž nelze dosáhnout vydání povolení. Zrušení souhlasného stanoviska je podle něj dokonce horší než vydání stanoviska nesouhlasného, protože stěžovatel nemá k dispozici ani věcný negativní závěr, který by mohl přímo napadnout.

Stěžovatel rovněž zdůraznil význam novely soudního řádu správního provedené s účinností od 1. 1. 2026 zákonem č. 314/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 314/2025 Sb.“). Podle něj bylo smyslem této novely umožnit přímý přezkum závazných stanovisek, která fakticky blokují vydání povolení. Městský soud podle stěžovatele tento účel pomínil a postupoval podle předchozí judikatury, aniž by dostatečně zohlednil změnu zákona.

Stěžovatel také tvrdil, že mu bylo odepřeno právo na soudní ochranu. Pokud není jeho žaloba přípustná, nemá podle svého názoru k dispozici žádný účinný prostředek obrany proti aktu ministra, který zrušil stanovisko EIA. Možnost absolvovat nové řízení EIA či čekat na budoucí procesní vývoj nepovažuje za účinnou soudní ochranu. Poukazuje též na značné ekonomické a organizační dopady zrušení stanoviska EIA, zejména na náklady vynaložené na projektovou přípravu záměru.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že napadený úkon – rozhodnutí ministra – není konečným věcným nesouhlasným stanoviskem, které by bránilo vydání povolení. Jde o procesní dozorový úkon, jímž bylo pro tvrzenou nezákonnost zrušeno dříve vydané stanovisko EIA, aby mohlo být vydáno stanovisko nové.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Předně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel napadá usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. V takovém případě z povahy věci pro stěžovatele přicházejí v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Předmětem kasačního přezkumu je pouze to, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí návrhu; Nejvyšší správní soud se nemůže zabývat otázkou důvodnosti žaloby. Tento závěr plyne z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

(...) [16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu může domáhat ochrany ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Takový úkon zákon označuje legislativní zkratkou „rozhodnutí“. Od 1. 1. 2026 je v § 65 odst. 1 s. ř. s., na základě zákona č. 314/2025 Sb., doplněna věta: *Za rozhodnutí se považuje také závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu*.

[17] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud návrh odmítne, jestliže je podle zákona nepřipustný. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se žalobce *přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno*. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny *úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími*.

[18] Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonost, není-li jím sám vázán. Před rozhodnutím o námitce soud umožní správnímu orgánu, o jehož úkon jde, aby se k námitce vyjádřil. Shledá-li soud žalobní námitku důvodnou, zruší přezkoumávaný úkon samostatným výrokem pro nezákonnost*.

[19] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko *úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*. Podle § 149 odst. 6 správního řádu, *jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán neprovádí další dokazování a žádost zamítne*. Podle § 149 odst. 8 správního řádu lze nezákonné závazné stanovisko *zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal*.

[20] Podle § 9a odst. 1 zákona EIA *příslušný úřad vydá na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí*. Podle § 9a odst. 3 téhož zákona je stanovisko *podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních*, oznamovatel je předkládá v žádosti jako jeden z podkladů pro navazující řízení a stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předně připomíná, že judikatura správních soudů před novelou soudního řádu správního, účinnou od 1. 1. 2026 (zákon č. 314/2025 Sb.) vycházela z toho, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou samostatně soudně přezkoumatelná. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, dovodil, že závazná stanoviska sama o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Jejich obsah se materializuje až v konečném rozhodnutí, pro něž jsou podkladem.

[22] Pro nynější věc je klíčový rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS. Dle něj úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu (od 1. 1. 2021 jde o § 149 odst. 8 správního řádu) zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti takovému úkonu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s.

[23] Rozšířený senát v bodě 41 uvedeného rozsudku vysvětlil, že *„má-li být v případě závazných stanovisek v zásadě z procesních důvodů upřednostněn spíše celostní pohled na předmět správního řízení, pro něž je závazné stanovisko podkladem, před dílčím pohledem zohledněným v každém jednotlivém závazném stanovisku, není důvod*

nahlížet jinak na úkony, jimiž se dílčí závazné stanovisko ruší. Stejně jako závazné stanovisko, není totiž ani úkon, jímž je zrušeno, „posledním slovem“ správních orgánů ve věci, která je předmětem konečného správního rozhodnutí. Co více, není „posledním slovem“ dokonce ani ve vztahu k dílčímu předmětu samotného závazného stanoviska.“

[24] V bodě 43 citovaného rozsudku rozšířený senát dovodil, že nelze v úkonu, jímž je závazné stanovisko zrušeno, spatřovat samostatný zásah do subjektivních veřejných práv jakýchkoliv osob. Dle rozšířeného senátu závazné stanovisko samo o sobě práva ani povinnosti nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje; k tomu dochází až případným vydáním konečného rozhodnutí, pro něž bylo stanovisko závazným podkladem. V bodech 45 až 49 daného rozsudku pak rozšířený senát popsal právní následky zrušení závazného stanoviska před vydáním konečného rozhodnutí. Zrušením stanoviska se obnovuje procesní situace před jeho vydáním. Je tu nadále žádost o vydání závazného stanoviska, na niž má dotčený správní orgán znovu reagovat, zpravidla vydáním nového závazného stanoviska (bod 45).

[25] Rozšířený senát v citovaném rozsudku výslovně připustil, že zrušení závazného stanoviska před vydáním konečného rozhodnutí může představovat procesní komplikaci, která může mít v řízení o žádosti negativní časové, případně ekonomické důsledky pro dotčené osoby, zejména žadatele. Tyto důsledky však zásadně neodlišují takový úkon od jiných procesních úkonů správních orgánů v průběhu správního řízení, například výzev k doplnění podkladů, opatřování dodatečných podkladů, přerušení řízení nebo zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím správním orgánem (bod 46).

[26] Rozšířený senát zároveň zdůraznil, že soudní ochrana není vyloučena. Nebude-li nové závazné stanovisko vydáno a řízení, v němž má být vydáno rozhodnutí tímto stanoviskem podmíněné, bude z tohoto důvodu zastaveno, lze proti rozhodnutí o zastavení řízení podat žalobu podle § 65 s. ř. s. V řízení o ní soud k žalobní námitce přezkoumá i zákonnost úkonu, jímž došlo ke zrušení závazného stanoviska, neboť se v takovém případě jedná o závazný podklad rozhodnutí o zastavení řízení ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (bod 47). Nejedná-li se o tento případ, mohou za splnění zákonných podmínek přicházet v úvahu žaloba na ochranu proti nečinnosti nebo zásahová žaloba spočívající v nevydání nového závazného stanoviska (bod 48). Pro úplnost rozšířený senát v bodě 64 téhož rozsudku uvedl, že úkon, jímž nadřízený správní orgán v přezkumném řízení zrušuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, nemůže být samostatně soudně přezkoumatelný ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Zrušení závazného stanoviska se v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci.

[27] Stěžovatel přitom správně zdůrazňuje, že závěry rozšířeného senátu citované výše byly přijaty před účinností novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 314/2025 Sb. Nejvyšší správní soud proto nemůže zůstat jen u mechanického odkazu na předchozí judikaturu. Musí v této souvislosti posoudit, zda nová věta § 65 odst. 1 s. ř. s. dopadá také na napadený úkon (rozhodnutí) ministra.

[28] Nejvyšší správní soud nepřehlíží, že novela účinná od 1. 1. 2026 rozšířila okruh aktů samostatně soudně přezkoumatelných žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Ustanovení § 65 odst. 1 věta druhá s. ř. s. výslovně stanoví, že za rozhodnutí se považuje také závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu. Tato změna má reálný normativní význam. Nelze ji vykládat tak, jako by k žádné změně právní úpravy nedošlo. Z této změny však neplyne, že by od 1. 1. 2026 byla samostatně žalovatelná všechna závazná stanoviska nebo všechny úkony se závaznými stanovisky související. Nová věta § 65 odst. 1 s. ř. s. dopadá pouze na taková závazná stanoviska, která brání vydání povolení či souhlasu. Nejvyšší správní soud přitom v této věci nemusí obecně vymezovat, která všechna závazná stanoviska takovou povahu mají. Pro rozhodnutí nynější věci postačí posoudit, zda tuto povahu má úkon nadřízeného orgánu, kterým bylo podle § 149 odst. 8 správního řádu zrušeno dříve vydané souhlasné závazné stanovisko EIA.

[29] Tomuto výkladu odpovídá i legislativní historie novelizace provedené zákonem č. 314/2025 Sb. Odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 6800, jímž byla do § 65 odst. 1 s. ř. s. doplněna věta druhá, výslovně uvádí, že cílem změny bylo „znovu alespoň omezeně (pouze proti negativním závazným stanoviskům) umožnit přezkum závazných stanovisek“. Dále uvádí, že možnost přímého soudního přezkumu se navrhuje „jen ve vztahu k těm závazným stanoviskům, která přímo znemožňují vyhovět žádosti ve smyslu § 149 odst. 6 správního řádu“. Toto odůvodnění pozměňovacího návrhu není samo o sobě rozhodující, podporuje však výklad, podle něhož nová věta

§ 65 odst. 1 s. ř. s. nemíří na všechny úkony související se závaznými stanovisky, nýbrž jen na věcně negativní závazná stanoviska, která přímo znemožňují vyhovění žádosti.

[30] Nejvyšší správní soud vychází z toho, že úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu zruší závazné stanovisko, má podle judikatury z hlediska soudního přezkumu povahu závazného stanoviska, nikoli samostatného rozhodnutí (rozsudek ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, bod 19, jakož i opakovaně citovaný rozsudek rozšířeného senátu čj. 2 As 8/2018-76). To však samo o sobě neznamená, že je bez dalšího závazným stanoviskem **podle § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s.** Uvedené ustanovení totiž nedopadá na každé závazné stanovisko, nýbrž jen na takové, *kteřé brání vydání povolení či souhlasu*.

[31] Jinými slovy, i pokud se přistoupí na názor, že napadené rozhodnutí ministra má z hlediska soudního přezkumu povahu závazného stanoviska, je třeba dále posoudit, zda splňuje druhý znak vyžadovaný § 65 odst. 1 větou druhou s. ř. s., tedy zda *brání vydání povolení či souhlasu*. Tento znak podle Nejvyššího správního soudu splněn není. Není totiž rozhodné pouze to, zda určitý úkon fakticky oddálí, zkomplikuje nebo dočasně znemožní vydání povolení. Rozhodné je, zda jde o závazné stanovisko, jehož vlastní věcný obsah **představuje právní překážku vydání povolení či souhlasu**. Typicky půjde o situaci, v níž závazné stanovisko svým obsahem **znemožňuje žádosti vyhovět** ve smyslu § 149 odst. 6 správního řádu.

[32] Nyní napadené rozhodnutí ministra takový obsah nemá, neboť neobsahuje věcný nesouhlas se záměrem. Nekonstatuje totiž, že záměr „*Silnice I/35 Turnov Úlibice*“ nelze z hlediska vlivů na životní prostředí povolit. V tomto smyslu nepředstavuje konečné negativní posouzení záměru v rozsahu působnosti orgánu EIA. Jde o dozorový úkon, kterým bylo pro tvrzenou nezákonnost odklizeno dřívější souhlasné stanovisko a obnovena procesní situace před jeho vydáním.

[33] Stěžovateli lze přisvědčit, že po zrušení stanoviska EIA není k dispozici platné stanovisko a že podle § 9a odst. 3 zákona EIA musí být stanovisko platné v době vydání rozhodnutí v navazujícím řízení v prvním stupni. Nejvyšší správní soud tedy netvrdí, že napadený úkon nemá žádný vliv na možnost pokračovat v přípravě a povolování záměru. Takový vliv mít může a v praxi jej zjevně má. Z hlediska § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s. je však podstatné, že tento účinek neplyne z věcného závěru obsaženého v napadeném úkonu, že záměr nelze povolit, nýbrž z procesní absence podkladu, který má být po zrušení původního stanoviska znovu opatřen.

[34] Ve výše uvedeném konstatování není vnitřní rozpor. Napadený úkon může být pro stěžovatele nepříznivý a může dočasně způsobit, že bez dalšího nelze vydat kladné povolení. To však ještě neznamená, že je závazným stanoviskem, které ve smyslu § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s. brání vydání povolení či souhlasu. Zákonný pojem „*brání vydání povolení či souhlasu*“ je třeba vykládat jako „bránění“ vyplývající z vlastního věcného posouzení dotčeného veřejného zájmu, nikoli jako jakoukoliv procesní situaci, v níž dočasně chybí některý z podkladů nezbytných pro vydání povolení.

[35] Opačný výklad by vedl k tomu, že by se za samostatné soudně přezkoumatelné mohly bez dalšího považovat i jiné procesní úkony, jejichž důsledkem je dočasná nemožnost vydat povolení, například výzvy k doplnění podkladů, přerušení řízení, opatřování dodatečných podkladů nebo zrušení předchozího rozhodnutí odvolacím orgánem. Takový výklad by byl v rozporu s procesní subsidiaritou soudního přezkumu a s požadavkem zachovat celostní pohled na hlavní správní řízení, který rozšířený senát zdůraznil právě ve vztahu k závazným stanoviskům (viz rozsudek čj. 2 As 8/2018-76, body 38 až 41).

[36] Tento závěr, jak již bylo naznačeno, odpovídá principu subsidiarity soudního přezkumu ve správním soudnictví. Ten se projevuje mimo jiné tím, že u podkladových a procesních úkonů, které se zpravidla promítnou až do výsledného rozhodnutí, je základním modelem jejich přezkum až spolu s tímto rozhodnutím, a to po vyčerpání prostředků nápravy v samotném systému veřejné správy. Přímý přezkum závazných stanovisek podle § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s. je výjimkou z tohoto modelu, a proto jej nelze vykládat tak, že zahrnuje každý úkon, který fakticky oddálí vydání povolení.

[37] Tento výklad podporuje rovněž nové znění § 75 odst. 2 s. ř. s. Zákodárce totiž novelou (zákon č. 314/2025 Sb.) nejen otevřel přímý přezkum určité omezené skupiny závazných stanovisek, ale současně posílil incidenční přezkum podkladových úkonů. Shledá-li soud při přezkumu navazujícího rozhodnutí důvodnou

žalobní námitku směřující proti jinému úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, zruší tento úkon samostatným výrokem. To potvrzuje, že i po novele zůstává základním modelem přezkumu podkladových aktů jejich přezkum ve fázi, v níž se promítnou do rozhodnutí zasahujícího do právní sféry adresáta.

[38] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že novela soudního řádu správního účinná od 1. 1. 2026 nepřekonala závěry rozšířeného senátu ve vztahu k nyní posuzovanému typu úkonu. Tím není řečeno, že by novela neměla žádný význam. Znamená to pouze, že úkon podle § 149 odst. 8 správního řádu, kterým bylo zrušeno dříve vydané souhlasné stanovisko EIA a který neobsahuje věcné nesouhlasné posouzení záměru, není závazným stanoviskem *bránícím vydání povolení či souhlasu* ve smyslu § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[39] Nejvyšší správní soud v této věci neposuzuje, zda a případně za jakých podmínek může být po 1. 1. 2026 samostatně přezkoumatelné nesouhlasné stanovisko EIA, závazné stanovisko obsahující podmínky fakticky znemožňující realizaci záměru nebo úkon nadřízeného orgánu, kterým by bylo původně souhlasné závazné stanovisko změněno na stanovisko nesouhlasné. Tyto otázky nyní věc nevyžaduje řešit.

[40] Uvedené závěry jsou slučitelné také s judikaturou vztahující se přímo ke stanoviskům EIA. Nejvyšší správní soud již dovodil, že závěry rozšířeného senátu k závazným stanoviskům se uplatní i při přezkumu závazného stanoviska EIA vydaného podle § 9a odst. 1 zákona EIA, jak plyne z rozsudku ze dne 12. 3. 2025, čj. 6 As 286/2024-60, zejména z jeho bodů 19 až 22. V témže rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že přezkum zákonnosti závazného stanoviska EIA až v rámci konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. neznemožňuje ani nadměrně neztěžuje výkon práv přiznaných směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a je v souladu s unijními zásadami efektivity a rovnocennosti (viz zejména body 30 až 34 a 44 až 45 uvedeného rozsudku). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2025, čj. 5 As 336/2024-59, dále dovodil, že závazné stanovisko EIA není rozhodnutím ani povolením ve smyslu směrnice EIA. Směrnice jej tak neoznačuje; jde o výstup procesu posuzování vlivů, který slouží jako podklad pro samotné povolení záměru (viz zejména body 22, 34, 35, 38 a 46 zmíněného rozsudku).

[41] Tento přístup aproboval i Ústavní soud. V usnesení ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1445/25, uvedl, že stanovisko EIA není správním rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ani rozhodnutím podle správního řádu, ale závazným stanoviskem podmiňujícím rozhodnutí ve věci samé. V bodě 11 téhož usnesení Ústavní soud zdůraznil, že nemožnost samostatného přezkumu stanoviska EIA ve správním soudnictví neporušuje právo na soudní ochranu, neboť přezkum zákonnosti stanoviska EIA i postupu předcházejícího jeho vydání je možný po vydání rozhodnutí ve věci samé. Z ústavněprávního hlediska podle Ústavního soudu dochází jen k časovému odsunu okamžiku soudního přezkumu, nikoli k jeho vyloučení. V bodě 13 pak Ústavní soud připomněl, že podle čl. 11 odst. 2 směrnice EIA *členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny*.

[42] Nynější případ se od uvedených věcí liší tím, že stěžovatel nenapadá samotné stanovisko EIA, nýbrž úkon, kterým bylo dříve vydané stanovisko EIA zrušeno. Tato odlišnost však nevede k závěru o možném „přímém“ podání žaloby. Také zrušující úkon je podkladovým dozorovým úkonem, jehož případné účinky se projeví teprve v navazujícím řízení o povolení záměru nebo v jiné procesní situaci popsané rozšířeným senátem.

[43] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje stěžovateli ani v tom, že napadený úkon je přezkoumatelný jako rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, a to bez ohledu na to, zda má povahu závazného stanoviska.

[44] Je pravda, že starší judikatura připustila přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, kterým bylo zrušeno stanovisko EIA, jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2015, čj. 7 As 16/2015-76). Tento názor však pro oblast závazných stanovisek podle § 149 správního řádu nepřevážil. Rozšířený senát totiž v rozsudku čj. 2 As 8/2018-76, výslovně uzavřel, že úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení zruší závazné stanovisko, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. (bod 65 zmíněného rozsudku). Rozhodující je materiální povaha a právní účinky takového úkonu, nikoli jeho formální označení jako rozhodnutí. Napadený úkon proto nelze učinit samostatně žalovatelným jen tím, že byl vydán v režimu přezkumného řízení a je označen jako rozhodnutí.

[45] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, že přijatý výklad vede k odepření soudní ochrany. Těto námitce nepřisvědčil.

[46] Nejvyšší správní soud nijak nezlehčuje praktické dopady napadeného aktu. Zrušení souhlasného stanoviska EIA může pro stěžovatele představovat významnou procesní, časovou i ekonomickou komplikaci. Může ovlivnit přípravu projektové dokumentace, harmonogram povolenacích kroků i náklady spojené s přípravou významné dopravní stavby. Tyto dopady však samy o sobě nemění povahu napadeného úkonu. Mohou být významné při budoucím posouzení zákonnosti zrušení stanoviska, zejména z hlediska ochrany dobré víry a proporcionality, nikoli však pro určení, zda je nyní napadený úkon samostatně žalovatelným rozhodnutím.

[47] Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, č. 6/2020 Sb. ÚS, zdůraznil, že procesní práva nemají význam sama o sobě a neexistují samoučelně. V bodě 32 tohoto nálezu uvedl, že z ústavního pořádku nelze dovodit právo bránit se před soudem samostatně proti takovým procesním úkonům správního orgánu, které směřují k vydání správního rozhodnutí a které se mohou účastníka relevantně dotknout až v souvislosti s vydaným rozhodnutím. V bodě 37 téhož nálezu Ústavní soud konstatoval, že u procesních úkonů, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, ale až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí, je z hlediska čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dostatečné, je-li soudní ochrana poskytována až prostřednictvím žaloby proti výslednému rozhodnutí.

[48] Přesně o takovou situaci jde v nynější věci. Rozhodnutí ministra se v právní sféře stěžovatele neprojevuje jako konečné určení jeho práv nebo povinností. Jeho účinky se mohou materializovat až v dalším postupu orgánu EIA, případně v navazujícím řízení o povolení záměru.

[49] Procesní postup příslušného správního orgánu bude záviset na konkrétní situaci, přičemž Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné v nynější věci předjímat, jaký konkrétní procesní postup správní orgán v budoucnu zvolí. Může jít zejména o výzvu k doplnění podkladů, přerušení řízení do vydání nového stanoviska, případně při neodstranění podstatné vady žádosti o zastavení řízení. Podstatné je, že bude-li řízení o povolení záměru v budoucnu ukončeno rozhodnutím postaveným na absenci platného stanoviska EIA vyvolané nyní napadeným úkonem ministra, bude se stěžovatel moci bránit žalobou proti tomuto rozhodnutí. V řízení o takové žalobě bude moci stěžovatel k žalobní námitce uplatnit také nezákonnost rozhodnutí ministra, kterým bylo původní stanovisko EIA zrušeno. Tento závěr výslovně plyne z bodu 47 rozsudku rozšířeného senátu čj. 2 As 8/2018-76. Rozšířený senát zde uvedl, že nebude-li nové závazné stanovisko vydáno a řízení, v němž má být vydáno rozhodnutí tímto stanoviskem podmíněné, bude z tohoto důvodu zastaveno, lze proti rozhodnutí o zastavení řízení podat žalobu podle § 65 s. ř. s.; v řízení o ní soud k žalobní námitce přezkoumá i zákonnost úkonu, jímž došlo ke zrušení závazného stanoviska, protože jde o závazný podklad rozhodnutí o zastavení řízení.

[50] Nové znění § 75 odst. 2 s. ř. s. účinné od 1. 1. 2026 tento způsob ochrany dále posiluje. Shledá-li soud důvodnou žalobní námitku směřující proti závaznému podkladovému úkonu, zruší kromě žalobou napadeného rozhodnutí i tento úkon samostatným výrokem pro nezákonnost. Stěžovateli tedy není soudní ochrana odepřena. Její poskytnutí je pouze navázáno na procesní fázi, v níž se účinky zrušení stanoviska EIA promítnou do rozhodnutí správního orgánu zasahujícího do jeho právní sféry.

[51] Není přitom rozporem, pokud napadený úkon není přímo žalovatelným závazným stanoviskem podle § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s., a přesto může být v budoucnu přezkoumán podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Jde o dvě odlišné procesní kategorie. Ustanovení § 65 odst. 1 věta druhá s. ř. s. vymezuje užší okruh závazných stanovisek, která lze napadnout samostatnou žalobou. Naproti tomu § 75 odst. 2 s. ř. s. upravuje incidenční přezkum jiných úkonů správního orgánu, pokud byly závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Úkon podle § 149 odst. 8 správního řádu tedy nemusí být přímo žalovatelným závazným stanoviskem podle § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s., a přesto může být v konkrétní pozdější procesní situaci závazným podkladem rozhodnutí, například rozhodnutí o zastavení řízení pro absenci nového závazného stanoviska.

[52] Bude-li naopak nové stanovisko EIA vydáno, bude další soudní ochrana záviset na jeho obsahu a na navazujícím procesním vývoji. Pokud by snad příslušný orgán nové stanovisko nevydával a tím fakticky bránil dalšímu postupu v řízení o žádosti žalobce, mohou za splnění zákonných podmínek přicházet v úvahu prostředky

ochrany proti nečinnosti či proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nevydání nového závazného stanoviska, jak uvádí rozšířený senát v bodě 48 rozsudku čj. 2 As 8/2018-76.

[53] Nynější věc tak není srovnatelná se situací, v níž by určitá činnost veřejné správy byla zcela vyloučena ze soudní kontroly. Soudní přezkum je pouze odložen do procesní fáze, v níž se jeho účinky projeví v rozhodnutí zasahujícím do právní sféry stěžovatele. Takový model Ústavní soud ve vztahu k podkladovým úkonům a stanovisku EIA akceptuje jako časový odsun soudního přezkumu, nikoli jeho vyloučení (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 1445/25, body 11 a 13).

[54] Stěžovatel také namítá, že žadatel, jemuž bylo vydáno nesouhlasné stanovisko, je po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 314/2025 Sb. v lepším postavení než žadatel, jemuž bylo souhlasné stanovisko zrušeno. Nejvyšší správní soud ovšem nepovažuje toto rozlišení za svévolné ani za přepjaté formalistické.

[55] Nesouhlasné závazné stanovisko představuje věcný závěr dotčeného orgánu, že z hlediska jím chráněného veřejného zájmu nelze žádosti vyhovět, tzn. že nelze vydat povolení či souhlas. Takové stanovisko může být závazným stanoviskem, které brání vydání povolení či souhlasu ve smyslu § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Naproti tomu úkon, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno dřívější souhlasné stanovisko, neobsahuje věcný nesouhlas se záměrem, jak bylo již výše uvedeno. Neřeší definitivně otázku, zda záměr (zde z hlediska vlivů na životní prostředí) obstojí. Pouze odklízí dosavadní stanovisko pro jeho nezákonnost a otevírá prostor pro nové posouzení.

[56] Odlišné procesní zacházení s těmito situacemi má racionální důvod. Nejde o rozlišení podle formálního označení aktu, nýbrž podle jeho funkce, obsahu a procesní finality. Zrušující úkon není „posledním slovem“ správních orgánů ani k povolení záměru, ani k dílčí otázce posouzení jeho vlivů na životní prostředí (viz rozsudek čj. 2 As 8/2018-76, bod 41).

[57] Nejvyšší správní soud tedy nepřehlíží, že zrušení stanoviska EIA má faktické blokujiící účinky v tom smyslu, že bez platného stanoviska nelze v daný okamžik vydat povolení. Tyto účinky však nejsou důsledkem věcného nesouhlasného závěru dotčeného orgánu, nýbrž důsledkem procesní absence podkladu, který má být znovu opatřen. Právě tento rozdíl je pro posouzení dopadů § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s. rozhodný.

[58] Stěžovatel také podrobně popsal ekonomické a organizační dopady zrušení stanoviska EIA. Uváděl náklady vynaložené na projektovou dokumentaci, uzavřené smlouvy, časový harmonogram přípravy záměru a veřejný zájem na výstavbě dopravní infrastruktury.

[59] Nejvyšší správní soud tyto okolnosti nepovažuje za bezvýznamné. Mohou být podstatné při posouzení zákonnosti samotného zrušení stanoviska EIA, zejména z hlediska ochrany dobré víry, proporcionality a přiměřenosti zásahu (srov. zejména § 94 odst. 4 správního řádu). Nejvyšší správní soud již v souvislosti s přezkumem stanoviska EIA dovodil, že při přezkumu je třeba přiměřeně zohlednit ochranu dobré víry a újmu osoby jednající na základě správního aktu (viz rozsudek ze dne 7. 3. 2017, čj. 7 As 51/2016-221).

[60] Tyto okolnosti však nemění procesní povahu napadeného rozhodnutí ministra. Rozšířený senát výslovně připustil, že zrušení závazného stanoviska před vydáním konečného rozhodnutí může mít pro žadatele negativní časové i ekonomické důsledky, přesto však nepovažoval takový úkon za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí (rozsudek čj. 2 As 8/2018-76, bod 46). Ekonomická závažnost dopadů tedy může být významná pro budoucí meritorní přezkum zákonnosti zrušení stanoviska, nikoli však pro závěr, že nyní napadený úkon je samostatně žalovatelným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[61] Stěžovatel dále namítá, že jej městský soud měl poučit o možnosti jiné procesní obrany, zejména zásahové žaloby. Odkazuje tím na judikaturu Ústavního soudu k nesprávné volbě žalobního typu, zejména na náleze ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, č. 147/2019 Sb. ÚS.

[62] Podle uvedeného nálezu platí, že odmítne-li správní soud žalobu z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro účastníka předvídatelná, může porušit právo na přístup k soudu, pokud účastníka nepoučí a neumožní mu na jiné právní posouzení reagovat. Tento závěr však nedopadá na nynější věc. Městský soud neodmítl žalobu proto, že stěžovatel zvolil nesprávný žalobní typ, zatímco jiný žalobní typ by byl zjevně přípustný. Odmítl ji proto, že nyní napadený úkon není samostatně soudně přezkoumatelný. Rozšířený senát

v bodě 64 rozsudku čj. 2 As 8/2018-76 výslovně vyloučil samostatný přezkum zrušení závazného stanoviska také zásahovou žalobou. Poučení o změně žalobního typu by proto nemohlo vést k meritornímu projednání věci.

[63] Tomu odpovídá také judikatura Nejvyššího správního soudu navazující na nálezh sp. zn. II. ÚS 2398/18. Správní soudy jsou sice při nesprávné volbě žalobního typu povinny poskytnout žalobci prostor k úpravě žaloby, avšak tuto povinnost nemají, nejsou-li splněny podmínky řízení ani podle jiného žalobního typu (viz rozsudek ze dne 13. 12. 2022, čj. 3 Afs 220/2021-29, body 16 a 22. Tak tomu je i v nynější věci.

[64] Nejvyšší správní soud si je vědom ústavního rozměru věci. Stěžovatel tvrdí, že odmítnutí žaloby vede k odepření soudní ochrany, přepjatému formalismu a popření smyslu novely soudního řádu správního účinné od 1. 1. 2026. Nejvyšší správní soud však z výše uvedených důvodů takový závěr nesdílí.

[65] Přijatý výklad nevyprazdňuje aktuální znění § 65 odst. 1 s. ř. s., které je důsledkem přijetí zákona č. 314/2025 Sb. Jak bylo již výše uvedeno, Nejvyšší správní soud nepopírá, že od 1. 1. 2026 mohou být některá závazná stanoviska, která brání vydání povolení či souhlasu, samostatně soudně přezkoumatelná. Nynější úkon ministra však takovým závazným stanoviskem není, neboť neobsahuje věcný nesouhlasný závěr bránící povolení záměru, ale pouze ruší předchozí souhlasné stanovisko pro tvrzenou nezákonnost.

[66] Přijatý výklad není svévolný ani formalistický. Rozlišuje mezi dvěma odlišnými procesními situacemi: mezi věcným stanoviskem, jehož obsah může znemožnit vyhovění žádosti, a dozorovým procesním úkonem, jímž je předchozí stanovisko odklizen a má být nahrazeno novým posouzením. Toto rozlišení vychází z § 149 správního řádu, § 65 odst. 1 s. ř. s., § 75 odst. 2 s. ř. s. a z judikatury rozšířeného senátu tohoto soudu. Přijatý výklad nevede ani k *denegatio iustitiae*. Soudní ochrana stěžovatele není vyloučena, nýbrž je navázána na fázi, v níž se účinky nyní napadeného úkonu projeví v rozhodnutí zasahujícím do jeho právní sféry. V takovém řízení bude možné k žalobní námitce přezkoumat i zákonnost aktu ministra, kterým bylo stanovisko EIA zrušeno. Po novele § 75 odst. 2 s. ř. s. může soud v případě důvodnosti námitky zrušit tento podkladový úkon samostatným výrokem. Tento model odpovídá Ústavním soudem zmiňovanému ústavně přijatelnému časovému odsunu přezkumu, nikoli jeho vyloučení (srov. jeho usnesení sp. zn. IV. ÚS 1445/25, body 11 a 13, a obecně nálezh sp. zn. III. ÚS 2383/19, body 32 a 37).

[67] Ústavní soud již aproboval závěry správních soudů vycházející z rozsudku rozšířeného senátu čj. 2 As 8/2018-76. V usnesení ze dne 28. 2. 2023, sp. zn. III. ÚS 534/21, k ústavní stížnosti proti rozsudku čj. 2 As 8/2018-76 uvedl, že závěr o odložení soudního přezkumu až do řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí je ústavně slučitelný a nejde o porušení práva na soudní ochranu (viz zejména body 17 až 20 tohoto usnesení). Obdobně v usnesení ze dne 16. 5. 2023, sp. zn. III. ÚS 1093/21, Ústavní soud uvedl, že samotné zrušení závazného stanoviska nepředstavuje přímý zásah do subjektivních veřejných práv a že závěry rozšířeného senátu nejsou svévolné ani extrémní (viz zejména body 12 až 14 tohoto usnesení). V usnesení ze dne 31. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1325/23, Ústavní soud znovu akceptoval, že určité podkladové či procesní úkony související se závaznými stanovisky se v právech dotčených osob neprojeví přímo, ale až v kontextu konečného rozhodnutí (zejména body 10 a 11 tohoto usnesení).

[68] Uvedená rozhodnutí Ústavního soudu byla přijata převážně před novelou § 65 odst. 1 s. ř. s. účinnou od 1. 1. 2026. To však nebrání jejich zohlednění v nynější věci. Nejvyšší správní soud z nich vyvozuje, že novela nemá žádný význam; její význam výslovně zohlednil výše. Citovaná judikatura Ústavního soudu slouží k posouzení ústavní přijatelnosti modelu, v němž se soudní přezkum určitého procesního či podkladového úkonu neposkytuje ihned, nýbrž až ve fázi, v níž se tento úkon promítne do rozhodnutí zasahujícího do právní sféry jednotlivce. Ve stávajícím případě to znamená, že nyní napadený zrušovací úkon, který neobsahuje věcné nesouhlasné stanovisko k záměru, nespadá do nově vymezené kategorie závazných stanovisek *bránících vydání povolení či souhlasu*.

[69] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že rozhodnutí ministra ze dne 10. 12. 2025 bylo vydáno podle § 149 odst. 8 správního řádu a zrušilo dříve vydané souhlasné stanovisko EIA. Takový úkon není samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 věty první s. ř. s.; tento závěr plyne z rozsudku rozšířeného senátu čj. 2 As 8/2018-76. Novela soudního řádu správního účinná od 1. 1. 2026 tento závěr ve vztahu k nyní posuzovanému úkonu nemění. Napadený úkon (rozhodnutí ministra) není závazným stanoviskem, které brání

vydání povolení či souhlasu ve smyslu § 65 odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť neobsahuje věcný nesouhlasný závěr bránící povolení záměru; pouze ruší předchozí stanovisko a obnovuje procesní situaci před jeho vydáním. Skutečnost, že po zrušení stanoviska EIA dočasně chybí podklad nezbytný pro vydání povolení záměru, nepostačuje k závěru o přímé žalovatelnosti napadeného úkonu. Jde o procesní absenci podkladu, nikoli o věcnou právní překážku vyplývající z vlastního obsahu závazného stanoviska. Soudní ochrana stěžovatele tak není vyloučena. Zákonnost napadeného úkonu může být přezkoumána k žalobní námitce podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení proti navazujícímu rozhodnutí, v němž se účinky zrušení stanoviska EIA projeví, zejména bude-li řízení zastaveno či jinak negativně ukončeno pro absenci platného stanoviska EIA. Tento postup je zároveň v souladu s principem subsidiarity soudního přezkumu aktů veřejné správy.

[70] Městský soud proto žalobu správně odmítl pro neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení.