

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2025 / XXIII. ROČNÍK / 30. 6. 2025}

OBSAH

4681	Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; poměrný koeficient; výnosová metoda	231
4682	Dočasná ochrana: vrácení žádosti jako nepřijatelné; vyluka ze soudního přezkumu; právo cizince přemístit se v průběhu trvání dočasné ochrany do jiného členského státu	251
4683	Dočasná ochrana: vrácení žádosti jako nepřijatelné; vyluka ze soudního přezkumu; nezletilé dítě narozené po 24. 2. 2022 jako rodinný příslušník požívající dočasné ochrany.....	264
4684	Řízení před soudem: podjatost soudce	275
4685	Rozpočty: odvod za porušení rozpočtové kázně; (ne)stavení běhu prekluzivní lhůty po dobu řízení před správním soudem	281
4686	Územní plánování: zamítnutí žádosti o výjimku z druhové ochrany pro nesoulad záměru s územním plánem; posouzení podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení v řízení o výjimce z druhové ochrany.....	291
4687	Rozšířený senát: daňová uznatelnost úroků z dluhopisů	307
4688	Rozšířený senát: nepřijatelnost kasační stížnosti	315

Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; poměrný koeficient; výnosová metoda

k § 72 odst. 1 a § 75 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (v textu jen „zákon o DPH“), ve znění účinném do 30. 6. 2017

k čl. 168 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (v textu jen „směrnice o DPH“)

Poměrný nárok na odpočet daně z přidané hodnoty podle § 75 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 30. 6. 2017, lze v podmínkách poskytovatelů služby veřejnoprávního vysílání stanovit pomocí poměru výnosů z ekonomické činnosti k celkovým výnosům plátce daně. Jestliže plátce daně není schopen proveditelným a ověřitelným způsobem určit poměr použití přijatých zdanitelných plnění k ekonomické činnosti, daňové orgány mohou při stanovení poměrného nároku vyjít z veřejně dostupných zdrojů (výročních zpráv) a určit poměrný koeficient pomocí výnosů za podnikatelskou (ekonomickou) činnost a výnosů za neekonomickou činnost v podobě zákonem stanovených poplatků zatěžujících vlastníky či držitele příjemců veřejnoprávního vysílání. Tato tzv. výnosová metoda je v souladu s úpravou podmínek vzniku nároku na odpočet daně z přidané hodnoty podle § 72 odst. 1 ve spojení s § 75 odst. 1 uvedeného zákona, stejně jako čl. 168 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2025, čj. 1 Afs 101/2024-64)

Prejudikatura: č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 2112/2010 Sb. NSS, č. 3321/2016 Sb. NSS, č. 3506/2017 Sb. NSS, č. 4321/2022 Sb. NSS a č. 4615/2024 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 6. 2000, *Midland Bank* (C-98/98), ze dne 8. 2. 2007, *Investrand* (C-435/05), ze dne 13. 3. 2008, *Securenta* (C-437/06), ze dne 16. 2. 2012, *Eon Aset Menidjunt* (C-118/11), ze dne 6. 9. 2012, *Portugal Telecom* (C-496/11), ze dne 21. 2. 2013, *Becker* (C-104/12), ze dne 16. 7. 2015, ve spojených věcech *Larentia + Minerva* (C-108/14) a *Marenave Schiffahrt* (C-109/14), ze dne 16. 6. 2016, *Mateusiak* (C-229/15), ze dne 22. 6. 2016, *Český rozhlas* (C-11/15), ze dne 10. 11. 2016, *Baštová* (C-432/15), ze dne 25. 7. 2018, *Gmina Ryjewe* (C-140/17), ze dne 8. 5. 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego* (C-566/17), ze dne 18. 3. 2021, *A.* (C-895/19), ze dne 16. 9. 2021, *Balgarska natsionalna televizia* (C-21/20) a ze dne 6. 10. 2021, *Consortio Italian Management* (C-561/19).

Věc: Česká televize proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odpočet DPH, o kasační stížnosti žalobkyně.

V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval stanovením poměrného nároku na odpočet DPH v situaci, kdy Česká televize použila přijatá zdanitelná plnění, za která na vstupu odvedla DPH, jak v souvislosti se svou ekonomickou činností pro účely plnění podléhajících dani, tak v souvislosti s činností, která DPH nepodléhá. Předmětem sporu byla především otázka, jak má být v případě specifického právního subjektu se smíšenou činností vypočten tzv. poměrný koeficient, tedy podíl použití přijatých zdanitelných plnění pro ekonomické činnosti podléhající dani, a použitelnost tzv. výnosové metody pro účely tohoto výpočtu.

Nejvyšší správní soud v tomto kontextu vyložil především § 75 odst. 1 a odst. 3 zákona o DPH (není-li dále uvedeno jinak, rozumí se „zákonem o DPH“ vždy zákon o DPH ve znění do 30. 6. 2017, který byl aplikovatelný na projednávanou věc), které upravují určení poměrného nároku na odpočet DPH. Základní podmínky vzniku nároku na odpočet stanoví § 72 odst. 1 zákona o DPH, který provádí čl. 168 směrnice o DPH.

Býť se Nejvyšší správní soud obdobnými otázkami v souvislosti právě s Českou televizí (např. rozsudky NSS ze dne 22. 4. 2022, čj. 2 Afs 170/2019-47, ze dne 27. 3. 2024, čj. 10 Afs 79/2022-56, ze dne 11. 11. 2024, čj. 5 Afs 184/2023-44, či ze dne 24. 1. 2025, čj. 8 Afs 280/2023-72) či Českým rozhlasem (např. rozsudky NSS ze dne 26. 11. 2021, čj. 4 Afs 130/2021-59, ze dne 14. 1. 2022, čj. 4 Afs 129/2021-53, ze dne 9. 10. 2023, čj. 5 Afs 184/2022-40, či ze dne 11. 11. 2024, čj. 5 Afs 21/2024-50) již zabýval, v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud konsolidoval dosavadní závěry týkající se postupu daňových orgánů a daňového subjektu při stanovení

poměrného nároku na odpočet DPH. Podrobně se zabýval použitelností výnosové metody pro výpočet poměrného koeficientu a její slučitelností se základními podmínkami vzniku nároku na odpočet a především judikaturou Soudního dvora EU k těmto otázkám.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu („správce daně“) vydal dne 26. 6. 2015 dodatečné platební výměry, kterými vyčíslil změnu daňové povinnosti za období měsíců leden až květen 2012 ve výši 0 Kč, neboť neuznal zvýšený nárok na odpočet daně z přidané hodnoty uplatněný žalobkyní v dodatečných daňových přiznáních.

Žalovaný svými rozhodnutími z 9. 2. 2022 a 16. 2. 2022 dodatečné platební výměry za uvedená období změnil co do hodnoty na ř. 40, 41, 43, 46, 50, 52 (snížení o hodnotu představující televizní poplatky), 53, 63 a 66 (u dodatečného platebního výměru za zdaňovací období březen 2012 změnil rovněž hodnotu na ř. 44), v důsledku čehož zvýšil nároky žalobkyně na odpočet DPH.

Žalobu proti rozhodnutím žalovaného Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 4. 2024, čj. 3 Af 12/2022-180, zamítl.

Městský soud nejprve připomněl, že obdobnými spory žalobkyně s žalovaným se již opakovaně zabýval. V této věci, stejně jako ve svém rozsudku ze dne 23. 1. 2024, čj. 11 Af 11/2022-83 (týkajícím se zdaňovacího období prosinec 2012), rozhodoval v návaznosti na rozsudek ze dne 21. 5. 2019, čj. 3 Af 11/2017-195 (dále jen „první rušící rozsudek“), jímž městský soud již dříve rozhodnutí žalovaného v nyní souzené věci zrušil. Co do povahy činnosti žalobkyně proto městský soud odkázal na argumentaci předestřenu ve zmíněném rozsudku, podle něhož veškerá činnost žalobkyně související s televizním vysíláním není pro účely DPH jednou nedělitelnou ekonomickou činností.

Městský soud se dále zabýval způsobem stanovení nároku na odpočet, konkrétně návrhem žalobkyně využít metodu výpočtu poměrného koeficientu podle zákona o DPH ve znění zákona č. 170/2017 Sb. Žalobkyně tuto metodu navrhla v dalším řízení po zrušení rozhodnutí žalovaného, a to v reakci na seznámení s doplněním řízení provedeným správcem daně. Městský soud měl za to, že žalovaný volbu metody výpočtu žalobkyně nijak nezneemožnil. Navrhovanou metodu pouze neakceptoval, přičemž v napadených rozhodnutích svůj názor zdůvodnil.

Městský soud poté důvodům žalovaného přisvědčil, neboť podle něj byly v souladu s judikaturou správních soudů. Z té vyplývá, že § 5 odst. 5 zákona o DPH po novele provedené zákonem č. 170/2017 Sb. stanovuje fikci, podle níž se činnost žalobkyně a Českého rozhlasu spočívající ve veřejnoprávním vysílání považuje za ekonomickou činnost. Metodu výpočtu poměrného koeficientu podle zákona o DPH však nelze užít na období předcházející této novele, neboť by se jednalo o nepřipustnou retroaktivitu. Danou metodu pak nelze pro předcházející zdaňovací období aplikovat ani analogicky, neboť vychází z fikce. Z těchto důvodů tedy nadále platí vypořádání žalobních námitek týkajících se výnosové metody výpočtu poměrného koeficientu, které provedl městský soud v prvním rušícím rozsudku. Daňové orgány správně využily metodu výpočtu vycházející z výnosů žalobkyně zjištěných z výroční zprávy za rok 2012.

Městský soud rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 Afs 79/2022-56, podle něhož výpočet poměrného nároku podle výnosové metody s využitím údajů zjištěných z výroční zprávy bude vždy přílehavý ve skutkově obdobných sporech provozovatelů veřejnoprávního vysílání, pokud tito provozovatelé neprokáží jinou možnost stanovení poměrného koeficientu pro účely spolehlivého výpočtu nároku na odpočet daně. Podle městského soudu však žalobkyně v souzené věci neprokázala, v jakém poměru jednotlivá přijatá ekonomická plnění použila v rámci ekonomické činnosti, respektive k činnosti jiné. Na závěrech městského soudu nic nemění ani judikatura Soudního dvora, který ostatně v rozsudku ze dne 16. 9. 2021, *Balgarska natsionalna televizija*, C-21/20, konstatoval, že stanovení metod a rozdělení částek DPH zaplacené na vstupu mezi ekonomické a neekonomické činnosti spadá do pravomoci členských států.

Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti namítla, že městský soud věc nesprávně posoudil a rozhodl na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Rozsudek městského soudu byl podle ní také v několika ohledech nepřezkoumatelný.

Městský soud podle ní aproboval protiústavní postup žalovaného při určování metody pro snížení jejího nároku na odpočet DPH. Zákon o DPH v rozhodném znění nestanovil konkrétní způsob výpočtu nároku

v poměrné výši v situaci, kdy stěžovatelka vykonává jak činnosti, které jsou předmětem DPH, tak činnosti dani nepodléhající. V takovém případě je dle rozsudku Soudního dvora ze dne 8. 5. 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, C-566/17, nutné umožnit volbu příslušné metody daňovému subjektu. V navazujícím rozsudku čj. 4 Afs 129/2021-53 konstatoval Nejvyšší správní soud, že ze strany finančních úřadů by mělo být akceptováno jakékoli vhodné kritérium zvolené plátcem daně. Žalovaný však neakceptoval metodu, kterou stěžovatelka zvolila v průběhu odvolacího řízení, a bez další spolupráce s ní sám vyměřil daň. Takový postup odporuje uvedenému judikatuře i zásadě legality daně, která je součástí čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelka také namítala, že městský soud se nevypořádal s námitkami týkajícími se výnosové metody. Městský soud k příslušné argumentaci stěžovatelky odkázal na první rušící rozsudek. V něm ovšem nebyla reflektována současná žalobní argumentace stěžovatelky, že výnosová metoda odporuje zákonu o DPH a relevantní soudní praxi. V napadeném rozsudku městský soud odkázal rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Citovaná judikatura se však netýkala věcného přezkumu výnosové metody. Věcné („hmotněprávní“) posouzení výnosové metody podle stěžovatelky Nejvyšší správní soud dosud neprovedl.

Stěžovatelka považovala výnosovou metodu pro poměrné snížení nároku na odpočet za nepoužitelnou. Podle ní odporuje jak relevantní zákonné úpravě, tak soudní praxi. Ve smyslu § 75 zákona o DPH má nárok na odpočet odpovídat rozsahu použití přijatého zdanitelného plnění pro ekonomické činnosti. Ze zákonné úpravy tak dle ní vyplývalo, že pro výpočet poměrného nároku je rozhodující účel použití přijatých zdanitelných plnění, nikoli zdroje financování činnosti stěžovatelky.

Z judikatury Soudního dvora podle stěžovatelky vyplývalo, že nárok na odpočet daně zakládá existence bezprostřední souvislosti mezi konkrétními plněními na vstupu a na výstupu. Tato souvislost je však dána i u bezúplatné činnosti, pokud je způsobila ovlivnit cenu služeb poskytovaných za úplatu (rozsudek ze dne 10. 11. 2016, *Baštová*, C-432/15). U stěžovatelky existuje souvislost mezi plněními na vstupu a na výstupu minimálně v případě vysílání, do něhož jsou zařazena obchodní sdělení. Výše úplat za tato zdanitelná plnění reflektuje i hodnotu nákladů vynaložených na výrobu příslušných veřejnoprávních pořadů, byť financovaných televizními poplatky. Takové náklady se nadto promítají i do úplat za další zdanitelná plnění uskutečňovaná stěžovatelkou, např. za prodej pořadů na DVD, poskytování licencí do zahraničí nebo SMS soutěže. Náklady na výrobu a vysílání veřejnoprávních pořadů proto vykazují přímou souvislost s úplatnou činností stěžovatelky zakládající nárok na odpočet. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 22. 10. 2015, *Sveda*, C-126/14, poté ani poměrově významné financování činnosti daňového subjektu z jiných zdrojů než z úplat za jeho ekonomickou činnost není rozhodné z hlediska nároku na odpočet daně, pokud existuje souvislost přijatých zdanitelných plnění se zdanitelnými plněními na výstupu.

Platnost uvedených závěrů v podmínkách provozovatelů veřejnoprávního vysílání, jejichž činnost je – shodně jako v případě stěžovatelky – financována primárně z jiných zdrojů než z úplat za zdanitelná plnění, Soudní dvůr potvrdil v rozsudku *Balgarska natsionalna televizia*. K výpočtu poměrného nároku na odpočet DPH výslovně uvedl, že nárok nelze stanovit na základě způsobu financování činnosti subjektu. Relevantní je použití zboží a služeb pořízených na vstupu pro uskutečnění zdanitelná plnění, nikoliv způsob financování takových nákupů. Proto nelze nárok na odpočet DPH stěžovatelky kalkulovat výnosovou metodou, která neodráží skutečný poměr použití přijatých zdanitelných plnění pro uskutečňovaná zdanitelná plnění. Unijní úpravu vykládanou rozhodovací praxí Soudního dvora je poté třeba respektovat, neboť oblast DPH je plně harmonizována. Na uvedeném nic nemění závěr Soudního dvora, že stanovení konkrétních metod určení poměrného nároku na odpočet je věcí členských států, neboť ty jsou oprávněny zvolit pouze takovou metodu, která bude odrazet účel použití přijatých zdanitelných plnění.

V případech pochybností o nepoužitelnosti výnosové metody vzhledem k citovaným závěrům Soudního dvora by se Nejvyšší správní soud jako soud poslední instance měl na Soudní dvůr obrátit s předběžnou otázkou, zda směrnice o DPH vyčíslení poměrného nároku na odpočet tímto způsobem umožňuje.

Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nicméně použitelnost závěrů citované judikatury Soudního dvora na odpočet DPH dle zákona o DPH potvrzuje. Souvislost mezi plněními na vstupu a na výstupu je dána i tehdy, pokud jsou náklady na pořízení plnění na vstupu vyjádřeny v ceně konkrétních plnění na výstupu

(rozsudek ze dne 16. 3. 2015, čj. 8 Afs 13/2014-93, č. 3241/2015 Sb. NSS). Na úhradu koupě zboží nebo služeb prostřednictvím dotací je nutno hledět pouze jako na zdroj financování. Pro výši nároku na odpočet je rozhodující výhradně účel použití dotčeného plnění (rozsudky ze dne 21. 8. 2014, čj. 9 Afs 36/2013-29, a ze dne 10. 10. 2013, čj. 9 Afs 8/2013-42). Nárok na odpočet daně má odpovídat rozsahu použití přijatých plnění pro ekonomickou činnost (rozsudek ze dne 30. 8. 2016, čj. 5 Afs 124/2014-178, č. 3506/2017 Sb. NSS). Pokud by se chtěl Nejvyšší správní soud od této judikatury odchýlit, je povinen předložit věc rozšířenému senátu.

Žalovaný navíc podle stěžovatelky aplikoval výnosovou metodu nesprávně. Nárok na odpočet snížil nikoli poměrem výnosů z podnikatelské činnosti k celkovým výnosům za rok 2012, ale poměrem tržeb za vlastní výkony k hodnotě čerpání fondu televizních poplatků. Hodnota čerpání fondu televizních poplatků zjištěná z výroční zprávy za rok 2012 však představuje ryze účetní údaj, který nemá souvislost s činností stěžovatelky v daném období, tedy ani se zdanitelnými plněními, která stěžovatelka přijala nebo naopak uskutečnila v roce 2012. Žalovaný se přitom použitelností uvedených hodnot pro výpočet nároku na odpočet nezabýval, čímž své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností. Městský soud k této žalobní námitce uvedl pouze tolik, že žalovaným použitá metoda byla opakovaně přezkoumána správními soudy. Jak ovšem stěžovatelka již uvedla, věcnou správnost výnosové metody, natož metody skutečně použité žalovaným, se správní soudy dosud nezabývaly.

Stěžovatelka si pro výpočet nároku na odpočet v odvolacím řízení zvolila metodu založenou na podílu hodnoty nákladů na tvorbu, pořízení a zpřístupnění programového obsahu programů ČT 1, ČT 2, ČT 4 Sport a na internetu, *na kterých uskutečňuje zdanitelná plnění*, ku hodnotě *celkových nákladů* na tvorbu, pořízení a zpřístupnění programového obsahu vysílaného *na všech programech* a na internetu. Tato metoda podle stěžovatelky reflektuje přímou souvislost nákladů na pořízení zdanitelných plnění na vstupu s cenou zdanitelných plnění na výstupu, kterou stěžovatelka demonstrovala např. na úplatě za umístění lahve na stůl komentátora sportovního pořadu vyrobeného s využitím televizních poplatků.

V rozporu s názorem městského soudu taková metoda nebyla založena na fikci výkonu ekonomické činnosti stěžovatelkou zavedené zákonem č. 170/2017 Sb. do § 5 odst. 5 zákona o DPH. Metoda reflektovala poměr použitých přijatých zdanitelných plnění pro činnosti, v souvislosti s nimiž stěžovatelka skutečně dosahovala protiplnění, ku činnostem, v souvislosti s nimiž protiplnění nedosahovala. Novela provedená zákonem č. 170/2017 Sb. změnila obsah pojmu *ekonomická činnost* užívaného zákonem o DPH. Tuto změnu reflektovalo též znění § 75 odst. 1 zákona o DPH. Díky tomu úprava poměrného nároku na odpočet podle § 75 odst. 1 zákona o DPH nadále věcně odpovídala předchozí úpravě. Obě znění zákona o DPH vázala nárok na odpočet daně v souladu s unijním právem na použití přijatých zdanitelných plnění pro účely činností, které jsou předmětem DPH. Z téhož důvodu zůstala tato úprava nadále použitelná i v pozdějších zněních zákona o DPH, která již sporný § 5 odst. 5 zákona neobsahovala.

Nejvyšší správní soud ostatně v rozsudku ze dne 4. 2. 2022, čj. 4 Afs 355/2018-55, uvedl, že pro stanovení nároku na odpočet je lhostejné, zda se činnost stěžovatelky a Českého rozhlasu považuje za ekonomickou činnost, či nikoli. Konstatoval, že ačkoli § 72 zákona o DPH užívá pojem *ekonomická činnost*, nárok na odpočet daně na vstupu spojuje s tím, že plnění je použito pro uskutečňování činností vyjmenovaných v § 72 odst. 2 písm. a) až e) zákona. Na tomto pojetí novela č. 170/2017 Sb. nic nezměnila. Volba metody výpočtu nároku na odpočet stěžovatelkou tak nebyla návrhem na retroaktivní použití zákona. Neobstojí ani závěr městského soudu, že zvolená metoda nepřipadala v úvahu kvůli zavedení fikce ekonomické činnosti. Rozhodná úprava zákona o DPH neobsahovala žádnou metodu výpočtu poměrného nároku na odpočet. Bylo tak na stěžovatelce, aby si v souladu se závěry soudní praxe metodu zvolila.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl k namítané protiústavnosti svého postupu, že stěžovatelce umožnil volbu metody výpočtu poměrného koeficientu. V napadeném rozhodnutí zdůvodnil, proč zvolenou metodu neakceptoval, což potvrdil též městský soud. Žalovaný dále nesouhlasil se stěžovatelkou, že městský soud nevypočítal odkaz na rozsudek Soudního dvora ve věci *Balgarska natsionalna televizia*. V bodu 59 napadeného rozsudku na něj městský soud sám odkázal. Na judikatorní vývoj pak městský soud reagoval především pomocí odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 Afs 79/2022-56.

V otázce způsobu snížení nároku na odpočet žalovaný setrval na stanovisku vyjádřeném v napadeném rozhodnutí. Žalovaným provedenou metodu výpočtu ostatně aproboval městský soud již v prvním rušícím rozsudku. Metoda výpočtu navržená stěžovatelkou dle žalovaného nebyla ekonomicky odůvodnitelná. Shodné stanovisko zaujal též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2021, čj. 2 Afs 278/2020-37, a rozsudku čj. 10 Afs 79/2022-56. Stěžovatelka měla prostor vyjádřit se ke shromážděným podkladům včetně konfrontace s výpočtem poměrného koeficientu navrženým daňovými orgány.

Ke stěžovatelkou citované judikatuře Soudního dvora žalovaný uvedl, že úprava nároku na odpočet v poměrné výši je zcela v souladu s unijním právem. Rozsudky ve věcech *Balgarska natsionalna televizia a Baštová* nejsou na případ stěžovatelky přílehlavé. Ze stěžovatelkou odkazovaného rozsudku čj. 5 Afs 124/2014-178 i dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podle něj vyplývá, že správce daně může navrhovanou metodu výpočtu upravit, aby co nejvíce odpovídala skutečnému poměru mezi ekonomickými a neekonomickými činnostmi. Žalovaný tak nebyl povinen stěžovatelkou zvolenou metodu akceptovat.

Žalovaný setrval na stanovisku, že stěžovatelkou zvolená metoda vychází z novely zákona o DPH provedené zákonem č. 170/2017 Sb., kterou nelze aplikovat z důvodu zákazu retroaktivity. Provedenou novelizací zákona o DPH se tuzemská úprava DPH ocitla v rozporu s unijním právem, neboť za ekonomickou činnost prohlásila činnost v podobě veřejnoprávního vysílání financovaného koncesionářskými poplatky, jež podle judikatury Soudního dvora DPH nepodléhá. Metoda výpočtu koeficientu poměrného odpočtu založená na této úpravě proto není vhodná. Odráží vůli českého zákonodárce, který do zákona o DPH vložil fikci zastírající skutečný stav v rozporu se směrnicí o DPH. Stěžovatelka poté neuvádí, v čem se jí zvolená metoda odlišuje od metody stanovené novelou č. 170/2017 Sb. Žalovaný připomněl, že bylo na stěžovatelce, aby stanovila poměr použití smíšených plnění v rámci její ekonomické činnosti, který by co nejvíce odpovídal skutečnému stavu, a uvedený poměr současně podložila podklady. Stěžovatelka tak neučinila. Pouze zpochybnila metodu užitou daňovými orgány a navrhla použití metody alternativní. Plně se tak uplatní závěry citovaného rozsudku čj. 10 Afs 79/2022 56 a dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které žalovaným zvolenou výnosovou metodu v minulosti aprobovaly.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného zdůraznila, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu podmínky zakládající daňovou povinnost mají být zásadně stanoveny v zákoně. Snížení nároku na odpočet je přípustné pouze tehdy, pokud vnitrostátní právo umožňuje daňovému subjektu předem obdržet soudem přezkoumatelné individuální rozhodnutí, jímž mu bude sdělen správný postup. Žalovaný však vyměřil stěžovatelce daň pomocí metody, kterou stanovil sám, v rozporu se zásadou legality daně. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že žalovaný umožnil stěžovatelce volbu metody výpočtu. Stěžovatelka neměla v situaci, kdy rozhodná právní úprava metodu výpočtu nestanovila, povinnost metodu stanovit tak, aby po všech stránkách odpovídala představě správce daně. Stěžovatelka si za dané situace mohla nanejvýš zvolit v souladu s judikaturou Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu kritérium, které podle jejího přesvědčení splňovalo veškeré požadavky na správné stanovení daně. Žalovaný svým postupem stěžovatelce odepřel vůdtko, podle něhož by předem mohla stanovit daň a „provést nezbytný výpočet“. Žalovaný za dané situace mohl postupovat podle § 98 odst. 4 daňového řádu a daň se stěžovatelkou sjednat. Všechny stěžovatelkou navrhované možnosti stanovení daně však žalovaný odmítl.

Podle stěžovatelky žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti směřoval argumenty týkající se dvou samostatných žalobních i kasačních námitek, a to námítky nepoužitelnosti výnosové metody žalovaného na straně jedné a námítky proti důvodům, kterými se žalovaný pokusil ospravedlnit nepoužití metody zvolené stěžovatelkou na straně druhé. Co do prvního okruhu námitek, jenž se žalovaný snažil zpochybnit odkazem na první rušící rozsudek, stěžovatelka uvedla, že městský soud v prvním rušícím rozsudku zcela pomínil podstatu její argumentace. Směřoval výpočet nároku v poměrné výši podle § 75 zákona o DPH s krácením nároku podle § 76 zákona. Nárok na odpočet však dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze krátit způsobem dle § 72 odst. 4 ve spojení s § 76 zákona o DPH v rozhodném znění. Pokud pak žalovaný tvrdil, že bylo třeba vyčíslit celkovou činnost stěžovatelky a podíl ekonomické činnosti na této celkové činnosti, stěžovatelka zopakovala, že pro vyčíslení poměrného nároku byl rozhodný účel použití přijatých zdanitelných plnění. Žalovaný se dále snažil zpochybnit právní závěry vyslovené Soudním dvorem např. ve věci *Baštová* nesmyslným akcentováním skutkového základu řešených případů.

K okruhu námitek týkajícímu se důvodů, pro něž žalovaný nepoužil stěžovatelkou zvolenou metodu, stěžovatelka předně tvrdila, že žalovaný tuto metodu odmítl bez toho, že by se s ní věcně vypořádal. Svůj postup odůvodnil pouze tím, že zákon o DPH v rozhodném znění tuto metodu neupravoval a použití pozdějšího zákona brání zákaz retroaktivity, respektive tím, že uvedená metoda odporuje unijní úpravě. Zákon o DPH však v rozhodné době neobsahoval ani výnosovou metodu. Stěžovatelka přitom nezasílala, že se při volbě metody inspirovala novelou č. 170/2017 Sb. Tato metoda však plně odpovídala rozhodné zákonné úpravě a relevantní soudní praxi. Nadto stěžovatelka poukázala na judikaturu Ústavního soudu, která pravou retroaktivitu ve prospěch jednotlivce připouští. Poukaz žalovaného a městského soudu na to, že stěžovatelkou zvolená metoda odporuje unijnímu právu, považovala za neurčitý a nepřezkoumatelný. Pokud žalovaný odkazoval na důvodovou zprávu k pozdější novele zákona o DPH provedené zákonem č. 89/2019 Sb., v níž se konstatovala neslučitelnost úpravy s unijním právem, k vypuštění metody srovnatelné s metodou zvolenou stěžovatelkou nedošlo z důvodu jejího rozporu s unijním právem, ale z důvodu zachování obecnosti zákona. Další používání této metody navíc zákonodárce potvrdil novelou provedenou zákonem č. 355/2021 Sb. Daná metoda je používána i dnes. Stěžovatelka tak zopakovala, že jí zvolená metoda odpovídala rozhodné zákonné úpravě v § 72 a § 75 zákona o DPH. Obdobně stěžovatelka zopakovala, že tato metoda nebyla založena na fikci výkonu ekonomické činnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.1 Použitelná právní úprava

[32] Podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o DPH *předmětem daně je poskytnutí služby za úplatu osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti s místem plnění v tuzemsku.*

[33] Podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o DPH je *plátce oprávněn k odpočtu daně na vstupu u přijatého zdanitelného plnění, které v rámci své ekonomické činnosti použije pro účely uskutečňování zdanitelných plnění dodání zboží nebo poskytnutí služby s místem plnění v tuzemsku.*

[34] Podle § 75 zákona o DPH:

(1) Použije-li plátce přijaté zdanitelné plnění jak v rámci svých ekonomických činností, tak pro účely s nimi nesouvisejícími, má nárok na odpočet daně pouze v poměrné výši odpovídající rozsahu použití pro své ekonomické činnosti.

(2) [...]

(3) Příslušná výše odpočtu daně v poměrné výši se vypočte jako součin daně na vstupu u přijatého zdanitelného plnění, u kterého má plátce nárok na odpočet daně v poměrné výši, a podílu použití tohoto plnění pro ekonomické činnosti plátce (dále jen „poměrný koeficient“). Poměrný koeficient se vypočítá jako procentní podíl zaokrouhlený na celé procento nahoru.

(4) Nelze-li v okamžiku uplatnění odpočtu daně stanovit výši poměrného koeficientu podle skutečného podílu použití, stanoví ji plátce kvalifikovaným odhadem. Po skončení kalendářního roku, ve kterém po uskutečnění zdanitelného plnění plátce byl oprávněn uplatnit nárok na odpočet daně a tento nárok uplatnil, plátce do hodnoty poměrného koeficientu zohlední skutečný podíl použití tohoto zdanitelného plnění pro své ekonomické činnosti v příslušném roce. Odchyluje-li se poměrný koeficient vypočtený podle skutečného použití od poměrného koeficientu stanoveného odhadem o více než 10 procentních bodů, výše uplatněného odpočtu daně se opraví. Je-li vypočtená částka opravy kladná, je plátce oprávněn výši uplatněného odpočtu daně opravit, je-li záporná, je plátce povinen výši uplatněného odpočtu daně opravit. Opravu plátce uvede v daňovém přiznání za poslední zdaňovací období kalendářního roku, ve kterém po uskutečnění zdanitelného plnění je oprávněn uplatnit nárok na odpočet daně, jehož se oprava týká.

[35] Na základě § 2 odst. 1 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi (dále jen „zákon o České televizi“), stěžovatelka poskytuje službu veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky za účelem naplňování demokratických, sociálních a kulturních potřeb společnosti a potřeby zachovat mediální pluralitu (dále jen „veřejná služba v oblasti televizního vysílání“). Hlavní úkoly veřejné služby v oblasti televizního vysílání demonstrativně vypočítává § 2 odst. 2 zákona o České televizi. Jednotlivé formy naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání upravuje § 3 tohoto zákona.

[36] Podle § 10 zákona o České televizi jsou finančními zdroji stěžovatelky zejména *a) televizní poplatky vybírané podle zvláštního právního předpisu a b) příjem z vlastní podnikatelské činnosti.*

[37] Podle § 11 zákona o České televizi:

(1) Česká televize je oprávněna vykonávat za podmínek stanovených právními předpisy podnikatelskou činnost, která souvisí s předmětem její činnosti a která nesmí ohrozit její úkoly (§ 2 a 3).

(2) Finanční zdroje používá Česká televize k plnění svých úkolů stanovených zákonem; finanční zdroje podle § 10 písm. a) lze použít pouze k plnění úkolů podle § 2, 3 a 3a.

[38] Podle § 11a odst. 2 zákona o České televizi, ve znění do 30. 9. 2023, je stěžovatelka *povinna organizačně oddělit činnosti spočívající v poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání (§ 2 a 3) od podnikatelských činností (§ 11 odst. 1). Za každou z těchto činností je Česká televize povinna účtovat tak, aby účetnictví umožňovalo rozlišení nákladů a výnosů souvisejících s poskytováním veřejné služby v oblasti televizního vysílání a nákladů a výnosů souvisejících s podnikatelskými činnostmi. Metody rozlišování nákladů a výnosů a jejich přiřazování k činnostem podle § 2 a 3 nebo podle § 11 odst. 1 stanoví Česká televize vnitřním předpisem (dále jen „Účetní standardy České televize“), který musí naplňovat požadavky práva Evropských společenství.*

IV.2 Předmět sporu a jeho stručný kontext

[39] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka metody určení (výpočtu) poměrného koeficientu ve smyslu § 75 odst. 3 zákona o DPH, tj. podílu použití přijatého zdanitelného plnění pro ekonomické činnosti. Touto otázkou se přitom již v minulosti Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Argumentace stěžovatelky však zdůrazňuje, že se Nejvyšší správní soud doposud podrobněji nezabýval slučitelností daňovými orgány a správními soudy již široce akceptované výnosové metody výpočtu poměrného koeficientu se zákonem stanovenými podmínkami vzniku poměrného nároku na odpočet, a to s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie.

[40] Za účelem pochopení podstaty sporu je třeba v krátkosti uvést jeho širší kontext.

[41] Dle správního spisu podala stěžovatelka v roce 2015 dodatečná daňová přiznání na zdaňovací období měsíců roku 2012, v nichž snížila hodnotu plnění osvobozených od daně *bez nároku na odpočet* daně o hodnotu zaplacených poplatků za televizní vysílání. Tím hodnotu televizních poplatků vyloučila z koeficientu užívaného pro stanovení kráceného odpočtu DPH. V důsledku toho snížila svoji daňovou povinnost.

[42] V průběhu daňového řízení týkajícího se uvedených zdaňovacích období předložil Nejvyšší správní soud ve skutkové i právně obdobné věci Českého rozhlasu (věc C-11/15) Soudnímu dvoru k posouzení předběžnou otázku týkající se povahy služby veřejnoprávního vysílání, kterou poskytuje rovněž stěžovatelka. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 22. 6. 2016, *Český rozhlas*, C-11/15, rozhodl, že činnost veřejnoprávního vysílání, která je financována prostřednictvím povinného poplatku placeného na základě zákona vlastníky či držiteli rozhlasového přijímače a provozována vysílací společností zřízenou zákonem, není poskytováním služeb „za protiplnění“ ve smyslu čl. 2 bodu 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS [nyní čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice o DPH]. Nespadá tedy vůbec do působnosti uvedené směrnice.

[43] Závěry tohoto rozsudku je nutno *mutatis mutandis* vztáhnout i na činnost stěžovatelky, jež obdobně jako Český rozhlas na základě zákona poskytuje veřejnou službu obecně dostupného vysílání programového obsahu, která je financována zákonem stanovenými televizní poplatky zatěžujícími obecně veškeré držitele televizního přijímače. Provozování služby veřejnoprávního vysílání stěžovatelkou nepředstavuje poskytování služeb za úplatu. *Nejedná se proto o ekonomickou činnost spadající do působnosti směrnice o DPH.* Promítnuto do podmínek české právní úpravy, hlavní činnost stěžovatelky provozující na základě zákona o České televizi veřejnoprávní televizní vysílání *není předmětem DPH* ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o DPH.

[44] Vznikla tak otázka, jakým způsobem stanovit nárok stěžovatelky na odpočet DPH zaplacené za uskutečněná zdanitelná plnění na vstupu, pokud stěžovatelka tato plnění používá jak v souvislosti se svojí ekonomickou činností, tedy s podnikatelskou činností podle § 11 odst. 1 zákona o České televizi, tak v souvislosti se svojí činností, která není předmětem DPH.

IV.3 Východiska vyplývající z judikatury

[45] Podle judikatury Soudního dvora i Nejvyššího správního soudu je existence nároku na odpočet daně vázána na základní podmínku, že osoba povinná k dani (plátce daně), která jedná jako taková, pořídí zboží nebo službu a použije je *pro účely své ekonomické činnosti*, tj. pro účely poskytnutí plnění, která sama podléhají DPH. Aby DPH byla odpočitatelná, musí mít plnění uskutečněná na vstupu dále *přímou a okamžitou spojitost* s plněními na výstupu zakládajícími nárok na odpočet (srov. např. rozsudky ze dne 16. 2. 2012, *Eon Aset Menidjunt*, C-118/11, bod 69; ze dne 13. 3. 2008, *Securita*, C-437/06, bod 27; ze dne 6. 9. 2012, *Portugal Telecom*, C-496/11, bod 36; a ze dne 16. 7. 2015, ve spojených věcech *Larentia + Minerva*, C-108/14, a *Marenave Schiffahrt*, C-109/14, body 23 a 24).

[46] V podmínkách zákona o DPH je předpokladem vzniku nároku na odpočet souvislost zdanitelných plnění, za která byla odpočitatelná DPH odvedena na vstupu, s uskutečňováním ekonomických činností plátce daně podléhajících dani. Nárok na odpočet ve smyslu § 72 odst. 1 zákona o DPH je dán obecně v případě přímé a okamžité vazby plnění na vstupu s plněními, která jsou předmětem DPH a nejsou od DPH osvobozena (zdanitelná plnění ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o DPH), popřípadě s DPH podléhajícími plněními, která jsou osvobozena od daně, ale zákon pro ně stanoví nárok na odpočet (§ 63 až § 71g zákona).

[47] Logika systému DPH spočívá v daňovém zatížení konečných spotřebitelů a tomu odpovídajícím sejmutí daňové zátěže z podnikatelů, pokud zdanitelná plnění dále využívají pro své ekonomické činnosti. Proto mají být všechny ekonomické činnosti bez ohledu na cíle nebo výsledky těchto činností zdaněny neutrálním způsobem za podmínky, že uvedené činnosti v zásadě samy o sobě podléhají DPH [srov. rozsudky *Bařtová*, bod 42 a tam citovaná judikatura; či ze dne 18. 3. 2021, *A.*, C-895/19, bod 33).

[48] Z toho vyplývá, že pouze daně zatěžující na vstupu zboží nebo služby použité osobou povinnou k dani (plátcem daně) pro účely jejich *zdanitelných, tj. dani podléhajících plnění* jsou odpočitatelné. Jinými slovy, odpočet daně na vstupu je spojen s vybráním daně na výstupu. Pokud jsou zboží nebo služby pořízené osobou povinnou k dani použity pro účely plnění osvobozených od daně *nebo nepodléhajících DPH*, nemůže dojít ani k vybrání daně na výstupu, ani k odpočtu této daně na vstupu. Naproti tomu v rozsahu, v němž jsou zboží nebo služby použity pro účely plnění zdaněných na výstupu, je odpočet daně, která je zatěžuje, na vstupu *nutný* za účelem zamezení dvojímu zdanění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. 6. 2016, *Mateusiak*, C-229/15, bod 24 a tam citovaná judikatura).

[49] V situaci, kdy existuje přímá a okamžitá vazba přijatého zdanitelného plnění na vstupu a poskytnutého zdanitelného plnění (respektive osvobozeného plnění s nárokem na odpočet) na výstupu, má tedy osoba povinná k dani zásadně nárok na odpočet DPH. To platí pochopitelně bez ohledu na to, z jakých zdrojů plátce daně financoval pořízené zdaněných služeb nebo zboží na vstupu (srov. rozsudek *Balgarska natsionalna televizija*, bod 52), pokud taková osoba jednala jako osoba povinná k dani ve smyslu čl. 9 a násl. směrnice o DPH, respektive v postavení plátce daně podle § 6 až 6f zákona o DPH.

[50] Problematická je situace, kdy plátce daně použije přijatá zdanitelná plnění jak pro účely ekonomických, tak neekonomických činností, přičemž nelze stanovit (rozlišit) přímou a okamžitou vazbu takových plnění buď s ekonomickou, nebo s neekonomickou činností. Jde o situace, kdy jsou pořízené zboží a služby neoddělitelným způsobem použity jak pro účely činností nepodléhajících DPH, tak pro účely činností zdanitelných.

[51] Posledně uvedené je i případ stěžovatelky. Ta na základě § 2 a § 3 zákona o České televizi provozuje v první řadě a především činnost nepodléhající DPH v podobě veřejné služby v oblasti televizního vysílání. S ohledem na svázanost této činnosti s financováním televizními poplatky podle § 11 odst. 2 zákona o České televizi se v tomto případě jedná o neekonomickou činnost, která není předmětem DPH (srov. citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Český rozhlas*, na který dále navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 124/2014-178). Vedle toho však stěžovatelka provozuje podnikatelskou činnost ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o České televizi, která podléhá dani. Příkladem této činnosti, který uvádí sama stěžovatelka, je prodej pořadů na nosičích DVD, poskytování úplatných licencí k jejich vysílání nebo provoz SMS soutěží v jejich rámci. K povaze činnosti stěžovatelky srov. dále rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 130/2021-59, čj. 2 Afs 170/2019-47, či ze dne 25. 2. 2022, čj. 2 Afs 160/2021-58.

[52] V případech podobných smíšených činností jednoho a toho samého subjektu musí být určena metoda, pomocí které lze DPH zaplacenou na vstupu vztáhnout k ekonomické a neekonomické činnosti, a to tak, aby stěžovatelce náležel nárok na odpočet *pouze v rozsahu, v jakém byly zboží a služby použity pro účely jí poskytovaných zdanitelných plnění* (srov. zejména rozsudek Soudního dvora *Securenta*, jakož i rozsudek *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, bod 32).

[53] Jak opakovaně konstatoval Soudní dvůr, směrnice o DPH v tomto ohledu nestanoví žádná pravidla. Proto spadá stanovení metod a kritérií rozdělení částek DPH zaplacené na vstupu mezi ekonomické a neekonomické činnosti do pravomoci členských států. Při výkonu této pravomoci ovšem státy musí zohlednit účel a systematiku směrnice o DPH a stanovit v tomto ohledu *způsob výpočtu, který objektivně odráží podíl vstupních výdajů, který skutečně připadá na každou z těchto dvou činností* (srov. citované rozsudky ve věcech *Securenta*, bod 37, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, bod 29, dále rozsudek ze dne 25. 7. 2018, *Gmina Ryjewo*, C-140/17, bod 58 a tam citovanou judikaturu). Členské státy přitom mohou *případně uplatnit klíč rozdělení podle povahy investic nebo klíč rozdělení podle povahy plnění nebo i jakýkoliv jiný vhodný klíč, aniž by se musely omezovat na jednu z těchto metod* (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *Securenta*, bod 38).

[54] K tomu je nutno dodat, že pouhá absence takových pravidel v použitelné daňové právní úpravě neznamená, že je osoba povinná k dani oprávněna odečíst DPH ze svých výdajů v plné výši, pokud jde rovněž o část daně zaplacené na vstupu, která je spojena s plněními nespádajícími do působnosti systému DPH. Přiznání nároku na plný odpočet daně by mělo za následek rozšíření rozsahu tohoto nároku v rozporu se základními zásadami společného systému DPH (citovaný rozsudek ve věci *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, bod 35). Obdobně konstatoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 5 Afs 124/2014-178: „[Českému rozhlasu] *dle zákona o DPH [...] nárok na odpočet DPH v plném rozsahu nikdy nevznikl, neboť dle § 72 odst. 5 zákona o DPH, v rozhodném znění, [pozn. NSS: § 75 odst. 1 zákona o DPH ve znění do 30. 6. 2017] měl plátcce daně nárok na odpočet DPH u plnění přijatých na vstupu pouze v poměrné výši odpovídající rozsahu jejich použití v rámci ekonomické činnosti. Za takovou činnost ovšem [...] nelze dle rozsudku Soudního dvora vydaného v této věci považovat poskytování služby veřejnoprávního rozhlasového vysílání v rozsahu financovaném rozhlasovými poplatky.*“

[55] Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále uvedl, že „*lze o nároku na odpočet daně uvažovat pouze za předpokladu, že žalobce prokáže, že jím porízená (přijatá) plnění byla alespoň částečně využita v rámci jiných činností žalobce podléhajících DPH. Pouze ve vztahu k takovým činnostem pak žalobci vzniká nárok na odpočet DPH u přijatých plnění na vstupu, a to v rozsahu, v jakém byla k tomuto účelu skutečně použita. Uplatňuje-li žalobce nárok na odpočet DPH, je tedy v prvé řadě na něm, aby v případě, kdy toto plnění není použito výlučně v rámci jeho ekonomické činnosti, stanovil, v jakém poměru bylo konkrétní přijaté plnění použito ve vztahu k jeho ekonomické a neekonomické činnosti, s tím, že správce daně je samozřejmě oprávněn zvolený výpočet korigovat tak, aby skutečně poměru mezi ekonomickými a neekonomickými činnostmi žalobce ve vztahu ke konkrétnímu přijatému plnění co nejlépe odpovídal. Je zřejmé, že zvolená metoda se může u jednotlivých přijatých plnění lišit.*“

[56] Otázkou stanovení poměrného nároku na odpočet ve skutkové obdobných situacích se poté Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval – srov. např. citované rozsudky čj. 4 Afs 130/2021-59, čj. 2 Afs 170/2019-47, čj. 4 Afs 355/2018-55, čj. 5 Afs 184/2022-40, čj. 10 Afs 79/2022-56, čj. 5 Afs 21/2024-50, čj. 5 Afs 184/2023-44 a čj. 8 Afs 280/2023-72. V těchto rozhodnutích zdůraznil, že povinnost prokázat alespoň částečné využití zdanitelných plnění pro účely ekonomických činností, tj. i odpovídající poměr při použití pro smíšené činnosti, *tíží plátcce daně*. Správce daně přitom může výpočet uvedený plátcem daně upravit, aby co nejlépe odpovídal skutečnému poměru mezi ekonomickými a neekonomickými činnostmi. Korekce ze strany správce daně může spočívat i ve stanovení jiné metody založené na vhodném kritériu, pokud daňový subjekt zvolil kritérium nevhodné (viz např. rozsudky NSS čj. 5 Afs 124/2014-178 a čj. 8 Afs 280/2023-72).

IV.4 Konkrétní námitky stěžovatelky

IV.4.a Legalita daně a namítaná protiústavnost postupu žalovaného

[57] Pokud jde o námitku porušení zásady legality daně, v důsledku čehož mělo dojít k zásahu do práv stěžovatelky podle čl. 11 odst. 5 Listiny, je třeba nejprve souhlasit se stěžovatelkou, že podmínky zakládající daňovou povinnost musí být stanoveny v zákoně (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs

54/2006-155, č 1778/2009 Sb. NSS). Současně, jak rovněž v jiné souvislosti správně uvádí stěžovatelka, DPH je plně harmonizovanou daní. Zásadu legality daně, která tvoří obecnou zásadu unijního práva, je proto třeba vykládat ve světle judikatury Soudního dvora.

[58] Z těchto východisek nicméně neplyne, jak se mylně domnívá stěžovatelka, že nad rámec stanovení daňové povinnosti by rovněž každý detail výpočtu daně povinnosti musel být stanoven přímo zákonem. V citovaném rozsudku *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego* Soudní dvůr konstatoval, že zásada legality daně vyžaduje, aby všechny hlavní prvky definující podstatné znaky daně byly stanoveny zákonem. Naproti tomu však „tato zásada nevyžaduje, aby všechny technické aspekty zdanění byly taxativně upraveny, pokud zákonem stanovená pravidla umožňují osobě povinné k dani stanovit a vypočítat výši splatné daně a určit, kdy je splatná.“ (bod 39 rozsudku). Jak dále uvedl Soudní dvůr, v tomto smyslu je jedním z hlavních prvků DPH nárok na odpočet daně, který je definován v čl. 168 směrnice o DPH. Ustanovení § 72 zákona o DPH upravuje nárok na odpočet DPH způsobem odpovídajícím čl. 168 směrnice o DPH, a to včetně určení rozsahu tohoto nároku. Soudní dvůr následně uvedl, že „pokud osoba povinná k dani může na základě použitelné daňové právní úpravy určit přesný rozsah nároku na odpočet daně, nelze mít za to, že povinnost, která jí náleží, tj. stanovit z jejich smíšených výdajů podíl, který připadá na ekonomickou činnost, je v rozporu se zásadou legality daně. Takový požadavek totiž není v rámci společného systému DPH hlavním prvkem definujícím jeden z podstatných znaků DPH, který musí být z tohoto důvodu výslovně stanoven v použitelné daňové úpravě, ale pouze vedlejším prvkem, jakožto podmínka, kterou musí osoba povinná k dani splnit, aby mohla uplatnit nárok na odpočet daně.“

[59] Vztaheno k projednávané věci, rozsah nároku na odpočet bylo možno předem stanovit zejména s ohledem na § 72 zákona o DPH, jež odpovídá čl. 168 směrnice o DPH, obdobně jako tomuto článku odpovídal čl. 86 polského zákona o DPH v případě *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*. Skutečnost, že rozhodná česká právní úprava neupravovala konkrétní metodu výpočtu podílu výdajů připadajících na ekonomickou činnost, tudíž nezpůsobuje rozpor se zásadou legality daně.

[60] Soudní dvůr v rozsudku *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego* hodnotil rovněž skutečnost, že při absenci technických pravidel rozdělení DPH na vstupu mezi ekonomické a neekonomické činnosti mohla podle použitelné polské úpravy osoba povinná k dani obdržet individuální daňové rozhodnutí, jímž jí bylo sděleno, jak v její konkrétní situaci postupovat. Vedle toho měla také k dispozici volbu metody určující takové rozdělení. Tato skutečnost ovšem nic nemění na tom, že hlavním prvkem daně je stanovení podmínek nároku na odpočet způsobem odpovídajícím čl. 168 směrnice o DPH, který jednoznačně určuje, jakou daň zaplacenou na vstupu si osoba povinná k dani smí odečíst. Interpretace citovaného rozsudku provedená stěžovatelkou je značně zavádějící – z tohoto rozsudku nikterak nevyplývá, že absence možnosti volby metody určení poměrného odpočtu plátcem daně, případně možnosti obdržet individuální rozhodnutí o postupu určení poměrného odpočtu zakládá porušení zásady legality daně. Soudní dvůr vzal tyto skutečnosti v potaz pouze jako vedlejší, doplňující argument v rámci úvahy, zda došlo k porušení zásady legality daně (viz bod 46 rozsudku uvozený slovy „jak vyplývá z předkládajícího rozhodnutí“).

[61] S ohledem na specifický český zákonný kontext Nejvyšší správní soud navíc v této souvislosti odkazuje na § 75 odst. 3 a 4 zákona o DPH, který – nad rámec směrnice o DPH, která tuto otázku neupravuje – stanoví další podmínky stanovení poměrného nároku na odpočet a rovněž postup plátce daně při jeho určení. Podle § 75 odst. 3 zákona je nárok na odpočet dán v poměrné výši a odpovídá procentuálnímu podílu použití zdanitelných plnění pro ekonomické činnosti. Má se přitom jednat o *skutečný podíl* použitý pro ekonomické činnosti, jak stanoví § 75 odst. 4 zákona o DPH. Z § 75 odst. 4 dále vyplývá, že poměrný koeficient má zásadně určit plátce daně. V okamžiku uplatnění odpočtu je možné metodu výpočtu založit rovněž na *kvalifikovaném odhadu* plátce daně. Po skončení příslušného kalendářního roku však plátce daně musí provést porovnání odhadem stanoveného podílu s *podílem skutečným*, který rovněž stanoví podle jím zvolené metody. Plátce daně je přitom zvýhodněn zavedením široké tolerance odchylky odhadem určeného a skutečného podílu použití plnění pro ekonomické činnosti ve výši 10 %.

[62] Plátcí daně tudíž *náleží volba vhodné metody* výpočtu poměrného koeficientu. Uvedené vyplývá z obecné zásady daňového řízení, že každý daňový subjekt má povinnost sám daň přiznat (má břemeno tvrzení), ale také povinnost toto své tvrzení doložit (má i břemeno důkazní). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku

ze dne 15. 11. 2018, čj. 9 Afs 427/2017-42: „Uplatňuje-li daňový subjekt nárok na odpočet DPH, je v prvé řadě na něm, aby v případě, kdy plnění není použito výlučně v rámci jeho ekonomické činnosti, stanovil, v jakém poměru bylo použito ve vztahu k jeho ekonomické a neekonomické činnosti. Metody výpočtu jsou na jeho uvážení a mohou se u jednotlivých přijatých plnění lišit. Správce daně je oprávněn zvolený výpočet korigovat tak, aby skutečné poměru mezi ekonomickými a neekonomickými činnostmi daňového subjektu ve vztahu ke konkrétnímu přijatému plnění co nejlépe odpovídal.“ Plátce daně má tudíž učinit konkrétní výpočet poměrného nároku a rovněž prokázat jednak vhodnost jím zvolené metody, jednak i údaje a hodnoty, které do výpočtu vstupují. Povinnost stěžovatelky „nejen tvrdit, v jakém poměru bylo to které přijaté plnění použito v rámci ekonomické činnosti a v jakém poměru k činnosti jiné (což by snad ve velice obecné rovině bylo možno ve Vyjádření nalézt [pozn. NSS: to je případ rovněž nyní souzené věci]), ale též takové tvrzení prokázat“, již v minulosti ve skutkově obdobné věci dovedil Nejvyšší správní soud mimo jiné v citovaném rozsudku čj. 10 Afs 79/2022-56.

[63] V souzené věci nemá Nejvyšší správní soud důvod se od těchto závěrů odchýlit. Jak konstatoval Soudní dvůr v rozsudku *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, povinnost plátce daně stanovit z jeho smíšených výdajů podíl, který připadá na ekonomickou činnost, neodporuje zásadě legality daně, pokud plátce daně může určit rozsah nároku na základě vnitrostátního ustanovení odpovídajícího čl. 168 směrnice o DPH. Úprava odpočtu DPH v zákonu o DPH použitelná pro posuzovaná zdaňovací období měsíců roku 2012 tomuto požadavku dostala. Předvídatelně stanovila právní rámec určování poměrného nároku na odpočet při použití zdanitelných plnění ke smíšeným činnostem. Upravovala hlavní prvky daně včetně určení rozsahu nároku na odpočet v § 72 odst. 1 zákona o DPH, respektive poměrného nároku podle § 75 odst. 1 tohoto zákona.

[64] Povinnost tvrdit a prokázat poměrný nárok na odpočet tíží plátce daně, který za tím účelem disponoval volbou odpovídající metody výpočtu poměrného koeficientu. Rozhodná úprava připouštěla možnost stanovit poměrný koeficient „předem“, tj. v okamžiku uplatnění odpočtu, kvalifikovaným odhadem. Zákon o DPH obsahoval v § 75 odst. 4 rovněž širokou toleranci pro odchylku podílu stanoveného odhadem a skutečného podílu stanoveného na základě údajů, které má daňový subjekt k dispozici po skončení příslušného období. Nesankcionoval tudíž plátce daně za to, že objektivně v okamžiku uplatnění nároku na odpočet nemůže mít všechny relevantní údaje pro výpočet skutečného podílu použitých zdanitelných plnění pro své ekonomické činnosti. Zákonná úprava poměrného odpočtu proto odpovídá zásadě legality daně, jak ji vložil Soudní dvůr.

[65] Stěžovatelka uvedený právní rámec uplatňování poměrného odpočtu DPH zcela pomíjí. Rovněž pomíjí skutečnost, že vlastní metody výpočtu poměrného koeficientu v daňovém řízení opakovaně na výzvu správce daně předestřela. Daňové orgány se těmito metodami zabývaly. Pokud stěžovatelka tvrdí, že správce daně jí zvolenou metodu neakceptoval a bez dalšího vydal rozhodnutí, jímž stanovil daň, toto tvrzení neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu a správnímu spisu.

[66] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, že stěžovatelka podala v roce 2015 dodatečná daňová přiznání na zdaňovací období měsíců leden až květen a prosinec roku 2012, v nichž snížila svoji daňovou povinnost (viz výše bod [41]). Správce daně vyzval stěžovatelku v březnu 2015 k odstranění pochybností týkajících se změny daňové povinnosti. Na základě tohoto postupu vydal platební výměry, v nichž stěžovatelkou provedenou změnu neakceptoval. V průběhu odvolacího řízení správce daně v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci *Český rozhlas* stěžovatelku vyzval mj. k tomu, aby prokázala rozsah nároku na odpočet podle § 75 zákona o DPH (příčemž odkázal též na postup podle odst. 4 tohoto ustanovení).

[67] Stěžovatelka v reakci na výzvu ve vyjádření ze dne 13. 10. 2016 uvedla, že požaduje přiznání plného nároku na odpočet, neboť vykonává jednu nedělitelnou ekonomickou činnost, kterou nelze uměle dělit na činnost ekonomickou a „neekonomickou“ (poskytovanou nikoli za úplat). Nelze tak ani vyčíslit hodnotu plnění použitých pro ekonomickou i neekonomickou činnost. Současně však stěžovatelka jako „teoretickou možnost“ předložila výpočet poměrného nároku založený na podílu přijatých zdanitelných plnění za veřejné televizní vysílání nefinancovaných z televizních poplatků a veškerých přijatých zdanitelných plnění za veřejné televizní vysílání, který činil 14 %.

[68] V reakci na seznámení s výsledky odvolacího řízení stěžovatelka ve vyjádření ze dne 9. 12. 2016 uvedla, že setrvává na stanovisku, podle něhož jí náleží plný nárok na odpočet. Rovněž však předložila výpočet nároku na

odpočet daně založený na poměru hodnoty uskutečněných zdanitelných plnění a hodnoty veřejného televizního vysílání dané hodnotou všech přijatých zdanitelných plnění. Poměr činil 16 %. Současně uvedla, že souhlasí s tím, aby správce daně vycházel z údajů v daňových přiznáních, odůvodnil výši přijatých zdanitelných plnění s nárokem na odpočet daně a stanovil ekonomicky odůvodněný koeficient pro úpravu nároku na odpočet.

[69] Konečně v dalším řízení po prvním rušícím rozsudku městského soudu stěžovatelka ve vyjádření k seznámení s výsledky doplněného odvolacího řízení („vyjádření ze dne 19. 1. 2022“) uvedla, že je stále přesvědčena o existenci nároku na odpočet z veškerých přijatých zdanitelných plnění v plné výši. Pro „čistě teoretický“ případ „krácení“ odpočtu by měl dle stěžovatelky být použit poměrný koeficient podle § 75 zákona o DPH ve znění od 1. 7. 2017. Do té doby totiž zákon o DPH snížení nároku na odpočet ve specifické situaci stěžovatelky nijak neupravoval.

[70] Stěžovatelka tak v průběhu daňového řízení *nepředložila* podrobněji zdůvodněnou metodu výpočtu poměrného koeficientu, respektive zdůvodněný *výpočet skutečného podílu* použití zdanitelných plnění pro ekonomickou činnost. Po celou dobu odmítala svůj nárok na odpočet určovat poměrně podle § 75 zákona o DPH. Ve vyjádření ze dne 9. 12. 2016 sice předložila výpočet založený na zlomku, v jehož čitateli uvedla hodnotu, která se zhruba shodovala s hodnotou použitou správcem daně, avšak výpočet podrobněji nezdůvodnila, především neuvedla, jak dospěla k téměř poloviční částce ve jmenovateli zlomku oproti částce uvedené správcem daně. Ve vyjádření ze dne 19. 1. 2022 poukázala na metodu výpočtu podle § 75 zákona o DPH ve znění od 1. 7. 2017. Uvedla, že legitimně očekává stanovení odpočtu metodou zavedenou novelou č. 170/2017 Sb., pokud dřívější znění zákona o DPH žádný způsob určení poměrného odpočtu nestanovilo.

[71] Stěžovatelka tudíž nenaplnila požadavky plynoucí z § 75 odst. 4 zákona o DPH. Neunesla své břemeno důkazní týkající se prokázání poměrného nároku na odpočet. Pokud by bylo možné akceptovat, že skutečný podíl použití přijatého zdanitelného plnění, za něž na vstupu zaplatila DPH, pro své ekonomické činnosti v příslušném roce, alespoň v některém ze svých vyjádření tvrdila, takový podíl neprokázala. Nejvyšší správní soud přitom zohledňuje, že až do vydání rozsudku Soudního dvora ve věci *Český rozhlas* nebyla otázka určení rozsahu nároku na odpočet DPH vyjasněná, a to s ohledem na nejistotu ohledně povahy činnosti v podobě poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání. Stěžovatelka však měla stanovit a prokázat poměrný nárok na odpočet podle § 75 zákona o DPH nejpozději na výzvu správce daně v průběhu odvolacího řízení, tj. ve vyjádření ze dne 13. 10. 2016.

[72] Vedle § 75 odst. 4 zákona o DPH je navíc ve specifické situaci stěžovatelky relevantní rovněž § 11a zákona o České televizi. Podle tohoto ustanovení má stěžovatelka povinnost v prvé řadě organizačně oddělit činnosti spočívající v poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání (§ 2 a 3 zákona) od podnikatelských činností (§ 11 odst. 1 zákona). Stěžovatelku tedy tíží zákonná povinnost upravit svoji vnitřní organizaci tak, aby byly odděleny komerční činnosti od poskytování veřejné služby. Uvedené není nijak neobvyklý nebo neproveditelný požadavek. Ze zahraničí jsou známy i příklady, kdy provozovatel obdobné veřejné služby televizního vysílání vyhradil provozování komerčních činností dceřině právnícké osobě (například *BBC* ve Spojeném království, jejíž komerční služby provozují společnosti *BBC Studios* a *BBC Studioworks*).

[73] Vedle toho má stěžovatelka podle zákona o České televizi odděleně účtovat o nákladech a výnosech souvisejících s ekonomickými, respektive neekonomickými činnostmi. Podle § 11a odst. 2 zákona o České televizi je stěžovatelka povinna stanovit metody rozlišování nákladů a výnosů a jejich přiřazování k činnostem podle § 2 a 3 nebo podle § 11 odst. 1 vnitřním předpisem – Účetními standardy České televize.

[74] V případě organizačního oddělení ekonomických a neekonomických činností, jak vyžaduje citovaný zákon o České televizi, by otázka poměrného určení nároku na odpočet, stejně jako projednávaná věc, vlastně neměla vyvstat. Skrze oddělenou organizační strukturu by existovala zřetelná vazba přijatých zdanitelných plnění na vstupu ke zdanitelným plněním poskytovaným v rámci ekonomické činnosti na výstupu. Ve vztahu k organizačně odlišeným nákladům na poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání by stěžovatelce nárok na odpočet DPH vůbec nenáležel, neboť uvedené náklady by byly použity ryze k poskytování dani nepodléhající činnosti.

[75] Stěžovatelka konečně má ve svých Účetních standardech sama stanovit metody rozlišování nákladů a výnosů a jejich přiřazování k jejím ekonomickým i neekonomickým činnostem a v souladu s těmito metodami o nich také účtovat. Ustanovení § 11a, které uvedenou povinnost stanoví, přitom bylo do zákona o České televizi vloženo zákonem č. 82/2005 Sb. s účinností od 1. 4. 2005. Nehledě na rozsudek Soudního dvora ve věci *Český rozhlas* a otázku uplatňování nároku na odpočet DPH tak stěžovatelka již od roku 2005 měla odděleně účtovat o nákladech na veřejnou službu v oblasti televizního vysílání a na její podnikatelskou činnost, a vazbu jednotlivých nákladů na tyto typy činností určovat podle metod zakotvených ve svých účetních standardech. Stěžovatelka tak již dlouho před vyjasněním otázky povahy veřejné služby v oblasti televizního vysílání poskytované za televizní poplatky měla disponovat vlastními kritérii *pro určení skutečného podílu* použití přijatého zdanitelného plnění pro svoji ekonomickou činnost, za kterou je v souladu s rozsudkem Soudního dvora *Český rozhlas* možno považovat pouze činnost podnikatelskou ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o České televizi. Prokázat poměrný nárok na odpočet v návaznosti na uvedený rozsudek tak stěžovatelka mohla při dodržení povinností plynoucích ze zákona o České televizi prostým předložením svého účetnictví.

[76] Nejvyšší správní soud proto v rovině procesní uzavírá, že stěžovatelka v prvé řadě po celou dobu daňového řízení trvala na přiznání *plného nároku* na odpočet, a to v zásadě bez ohledu na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Český rozhlas*. Vedle toho předložila několik verzí výpočtu poměrného koeficientu, aniž však tyto výpočty včetně hodnot, s nimiž operovala, podrobněji zdůvodnila. Konkrétní, tj. odůvodněnou metodu výpočtu poměrného koeficientu v souladu s § 75 odst. 4 zákona o DPH tudíž v průběhu daňového řízení nepředložila, ačkoli podle zákona o České televizi má ve svém účetnictví disponovat metodami pro rozlišování nákladů a výnosů a jejich přiřazování k neekonomické činnosti (veřejnoprávní televizní vysílání) a k ekonomické činnosti (podnikání).

[77] Daňové orgány proto správně přistoupily ke stanovení nároku na odpočet vlastní metodou. Stěžovatelka ostatně v průběhu daňového řízení sama vyjádřila souhlas s určením poměrného nároku na odpočet ze strany daňových orgánů. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, správce daně může v rámci korekce tvrzení daňového subjektu určit nárok na odpočet pomocí jiné metody založené na vhodném kritériu, pokud daňový subjekt zvolil kritérium nevhodné (viz např. citované rozsudky čj. 5 Afs 124/2014-178 a čj. 8 Afs 280/2023-72). Současně z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu k typově obdobným případům stěžovatelky vyplývá, že pokud stěžovatelka odůvodněnou metodu výpočtu poměrného koeficientu nepředloží, a neprokáže tak jí tvrzený poměrný nárok na odpočet, daňové orgány mohou vycházet z dostupných údajů a stanovit poměrný nárok vlastní metodou (např. citované rozsudky čj. 4 Afs 130/2021-59, čj. 4 Afs 355/2018-55 a čj. 10 Afs 79/2022-56).

[78] Žalovaný se způsoby výpočtu poměrného nároku na odpočet, a to včetně těch předložených stěžovatelkou, podrobně zabýval v žalobou napadených rozhodnutích (body 5 až 14 a zejména body 36 až 53). Nad rámec metod navrhovaných stěžovatelkou uvažoval vedle výnosové metody i metodu založenou na vysílacím čase, kdy mj. pomocí výnosů z reklamy a stanovení maximální časové dotace pro vysílání reklamy zjištěné z výroční zprávy určil, že ekonomická činnost připadá na 3 % vysílacího času. Konstatoval však, že veškerá podnikatelská činnost stěžovatelky se nepromítá pouze ve vysílacím čase. I z tohoto důvodu se přiklonil k výnosové metodě, *kteřá byla pro stěžovatelku příznivější*.

[79] Žalovaný zdůvodnil korekci metody předestřené stěžovatelkou ve vyjádření ze dne 9. 12. 2016. Konstatoval, že hodnota v čitateli zlomku (výnosy za uskutečněná zdanitelná plnění) uvedená stěžovatelkou ve vyjádření ze dne 9. 12. 2016 se v zásadě shodovala s hodnotou zjištěnou správcem z výroční zprávy stěžovatelky za rok 2012, proto nebyl důvod volbu této hodnoty zpochybňovat (žalovanému lze sice vytýkat, že ve výpočtu poté vyšel z hodnoty zjištěné z výroční zprávy, vzhledem k minimální odchylce však tento rozdíl neměl vliv na zjištěný 8% podíl). Částka ve jmenovateli uvedená stěžovatelkou 3 116 907 292 Kč (hodnota veřejného televizního vysílání daná hodnotou všech přijatých zdanitelných plnění) se však lišila od hodnoty zjištěné správcem daně z výroční zprávy 6 049 203 000 Kč, která odpovídala čerpání z fondu televizních poplatků. Stěžovatelka jí uvedenou částku ve jmenovateli zlomku blíže neodůvodnila.

[80] Nejvyššímu správnímu soudu sice v tomto ohledu není zřejmé, proč žalovaný nevycházel z hodnoty celkových výnosů stěžovatelky 6 636 203 000 Kč, která odráží jak ekonomickou činnost, tak činnost neekonomickou, kterou jediné mohou podle zákona o České televizi financovat televizní poplatky. Výnosová metoda

by totiž měla být založena na podílu *výnosů z ekonomické činnosti* (tj. výnosů z podnikání stěžovatelky) a výnosů *za veškerou* stěžovatelkou *provozovanou činnost*. Jelikož však tímto postupem žalovaný dospěl k závěru příznivějšímu pro stěžovatelku, Nejvyšší správní soud tuto nelogičnost – vázán kasačními námitkami – v projednávané věci dále nehodnotil.

[81] Je poté pravdou, že stěžovatelka ve vyjádření ze dne 19. 1. 2022 navrhla výpočet poměrného koeficientu založený na úpravě zákona o DPH ve znění od 1. 7. 2017. Učinila tak ovšem až v dalším řízení po prvním rušicím rozsudku. V něm však městský soud nezavázal žalovaného, aby znovu posoudil otázku zákonnosti metody výpočtu poměrného koeficientu. Postup určení poměrného nároku na odpočet městský soud považoval „za *racionální a logický*“, žalovaný jej „*vyjádřil zcela konkrétně, určitě a srozumitelně v souladu s principem neutrality daně z přidané hodnoty vyplývajícím z ustanovení § 72 a následujících ZDPH.*“ Městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pouze z důvodu chybného zaokrouhlení poměrného koeficientu na celá procenta dolů, v rozporu s § 75 odst. 3 zákona o DPH. Nebylo proto povinností žalovaného, aby se v dalším řízení podrobně zabýval novou metodou výpočtu poměrného koeficientu navrženou stěžovatelkou. To platí obzvláště za situace, kdy stěžovatelka tuto metodu stále prezentovala jako ryze teoretickou možnost, neboť sama trvala na tom, že jí náleží nárok na odpočet DPH v plné výši.

[82] Pokud tedy stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje, že žalovaný jednostranně odmítl jí navrženou metodu výpočtu poměrného koeficientu, a sice metodu založenou na úpravě § 75 zákona o DPH ve znění od 1. 7. 2017, pomíjí či záměrně zkracuje celý výše uvedený kontext věci a průběh daňového řízení. Stěžovatelka měla několik příležitostí zvolit ekonomicky odůvodněnou metodu výpočtu poměrného koeficientu tak, aby tato metoda odrážela skutečný podíl přijatého zdanitelného plnění na vstupu pro ekonomické činnosti. Stěžovatelkou původně předkládaná metoda – prezentovaná jako pouze teoretická alternativa pro případ neuznání plného nároku na odpočet – byla založena obdobně jako metoda nakonec použitá žalovaným na výnosech vyjadřujících hodnotu ekonomické a neekonomické činnosti pro účely stanovení vzájemného poměru těchto činností, a s výpočtem žalovaného se až na hodnotu celkové činnosti stěžovatelky shodovala. Stěžovatelce nic nebránilo předložit již v roce 2016 podrobně odůvodněnou alternativní metodu výpočtu poměrného koeficientu. Stejně tak stěžovatelce nic nebránilo v tom konkrétně reagovat na metodu výpočtu (a na rozdíly v jednotlivých hodnotách) zvolenou daňovými orgány, s níž byla opakovaně seznámena, a tím dosáhnout spolupráce s daňovými orgány, jíž se stěžovatelka dovolává v kasační stížnosti. Bylo vlastním rozhodnutím stěžovatelky zvolit strategii uplatňování plného nároku na odpočet a vedle toho – vlastně okrajově a hypoteticky – prezentovat bez bližšího zdůvodnění a rozvedení výpočtu postupně stále jiné metody.

[83] Lze uzavřít, že v rámci prvního okruhu námitek Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, že by daňové orgány v rozporu se zásadou legality daně jednostranně stanovily daň, aniž by stěžovatelce umožnily volbu metody výpočtu poměrného koeficientu, respektive aniž by měla stěžovatelka předem k dispozici kritéria pro určení své daňové povinnosti. Daňové orgány stěžovatelku opakovaně vyzvaly ke stanovení poměrného koeficientu. V průběhu daňového řízení stěžovatelka seznamovala se svým právním názorem týkajícím se mimo jiné stěžovatelkou (byť kuse) prezentovaných metod výpočtu, na což stěžovatelka měla příležitost reagovat. Až do prvního rušícího rozsudku stěžovatelka akceptovala princip výnosové metody určení poměrného koeficientu. Sama také vyjádřila souhlas s určením poměrného nároku na odpočet správcem daně. Nejvyšší správní soud proto neshledal porušení zásady legality daně, ani zásady spolupráce podle § 6 odst. 2 daňového řádu ze strany daňových orgánů.

IV.4.b Výnosová metoda stanovení poměrného koeficientu

[84] Další okruh námitek stěžovatelky se týká výnosové metody. Stěžovatelka nejprve namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pramenící z tvrzení, že městský soud nedostatečně vypořádal příslušné žalobní body.

[85] Stěžovatelka však pomíjí, že městský soud napadeným rozsudkem v projednávané věci rozhodoval již podruhé. V prvním rušicím rozsudku se zabýval použitelností, respektive zákonností výnosové metody. V tomto ohledu žádné pochybení žalovaného neshledal. Ke zrušení rozhodnutí žalovaného přistoupil z důvodu chybného zaokrouhlení poměrného koeficientu zjištěného výnosovou metodou. Výnosovou metodu jako takovou

aproboval. V dalším řízení byl žalovaný vázán právním názorem vysloveným v prvním rušícím rozsudku, jímž městský soud uložil žalovanému provést správně zaokrouhlení poměrného koeficientu.

[86] Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, úkolem krajského soudu rozhodujícího o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, které tento orgán vydal v dalším řízení po zrušení svého předchozího rozhodnutí, je ověřit, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem soudu. Ohledně již jednou vyřešených otázek „*není prostor pro polemiku*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, a ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS). Stejně tak je svým vlastním názorem vysloveným dříve v rušícím rozsudku v téže věci vázán krajský soud. To platí „*pochopitelně za předpokladu, že v období mezi jednotlivými rozhodnutími [krajského] soudu zůstal skutkový stav v této věci nezměněn a nedošlo ani ke změně právního stavu či ke změně pro [krajský] soud závazné judikatury soudní*“ (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2024, čj. 9 As 66/2023-72, č. 4615/2024 Sb. NSS).

[87] V projednávané věci sice po prvním rušícím rozsudku městského soudu došlo k „doplnění řízení“. V jeho rámci však žalovaný správci daně uložil v duchu závazného právního názoru městského soudu zejména přepočítat a správně zaokrouhlit poměrný koeficient. Ze správního spisu nevyplývá, že by došlo ke změně skutkového stavu rozhodného pro určení poměrného koeficientu, z něhož daňové orgány vycházely ve svých rozhodnutích před vydáním prvního rušícího rozsudku. Stejně tak nedošlo ani ke změně rozhodné právní úpravy nebo soudní praxe, která se již v době vydání žalobou napadených rozhodnutí a napadeného rozsudku ustálila na závěru o použitelnosti výnosové metody. Městský soud tak zcela správně odkázal na vypořádání námitek týkajících se výnosové metody učiněné v prvním rušícím rozsudku.

[88] Vypořádání žalobních námitek stěžovatelky spočívající v odkazu na předchozí judikaturu správních soudů by bylo postačující i v situaci, pokud by se jednalo o námítky přípustné v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu váže krajské soudy. Nejedná se sice o závaznost *formální* v tom smyslu, že by soud nižšího stupně nemohl za žádných okolností předestřít odlišný odůvodněný právní názor (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS). Pakliže se však soud nižšího stupně nehodlá od konstantní judikatury vrcholného soudu odchýlit, postačí na tuto judikaturu odkázat, pochopitelně s vysvětlením, proč její závěry dopadají na posuzovaný skutkový stav. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2024, čj. 10 As 158/2024-45, „[v]ypořádání se s každým žalobním bodem krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] *nemusí spočívat v použití sofistikovaných interpretačních metod a doktrinárních závěrů, nýbrž i v odkazu na kogentní znění zákona nebo na prejudikaturu s konstatováním, že není důvod se od ní jakkoliv odchýlovat.*“ Rovněž v tomto ohledu městský soud nijak nepochybil.

[89] Skutečnost, že v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí žalovaného nelze znovu přezkoumávat již dříve posouzené otázky, nevylučuje možnost žalobce brojit v *kasačním řízení* proti závaznému právnímu názoru vyslovenému v předchozím zrušujícím rozsudku krajského soudu (srov. zmíněné usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 91/2012-41). Jedná se o výjimku logickou, která má zaručit rovnost zbraní a stejný přístup ke kasačnímu soudu pro všechny účastníky řízení.

[90] Nejvyšší správní soud se proto v projednávané věci zabýval námítkami stěžovatelky proti samotné zákonosti výnosové metody.

[91] Stěžovatelka namítá „nepoužitelnost“ výnosové metody pro výpočet poměrného koeficientu. Tato metoda má být neslučitelná se základními podmínkami vzniku poměrného nároku na odpočet stanovenými § 75 odst. 1 zákona o DPH a opakovaně vyloženými mimo jiné v judikatuře Soudního dvora. Pro výpočet poměrného nároku na odpočet DPH je dle stěžovatelky relevantní pouze účel použití přijatých zdanitelných plnění, nikoli způsob financování zdanitelných plnění na vstupu.

[92] K tomu je třeba nejprve uvést, že judikatura Nejvyššího správního soudu výnosovou metodu shledala obecně vhodnou pro určení poměrného koeficientu. V citovaném rozsudku čj. 2 Afs 170/2019-47 Nejvyšší správní soud posuzoval skutkově obdobnou situaci projednávané věci. K argumentu stěžovatelky, že poměrné snížení odpočtu na DPH je nutno uplatnit podle účelu použití zdanitelných plnění, ne podle výnosů, Nejvyšší správní soud uvedl, že stanovení výpočtové metody žalovaným se odvíjí od předložených, zjištěných a dostupných informací o činnosti stěžovatelky. Výnosová metoda zvolená žalovaným není jediným a paušálně správným

způsobem výpočtu, avšak má „*ve svém jádru logickou a zcela legitimní úvahu v návaznosti na to, jaké podklady měl žalovaný k dispozici*“. Skutkově obdobnou věcí, v níž žalobce (Český rozhlas) rovněž namítal nepoužitelnost výnosové metody, se Nejvyšší správní soud zabýval v citovaném rozsudku čj. 4 Afs 355/2018-55. S poukazem na rozsudky Soudního dvora ve věcech *Securenta* a *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego* uvedl, že výnosovou metodu již Nejvyšší správní soud aproboval v citovaném rozsudku čj. 4 Afs 130/2021-59. V tomto posledně uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud výnosovou metodou zabýval v bodech [49] až [57], na které kasační soud v navazujících rozhodnutích obecně často odkazuje. Je však pravdou, že primárně se Nejvyšší správní soud v dané věci zabýval otázkou, zda žalovaný dostatečně odůvodnil výpočet poměrného koeficientu. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že „*za účelem stanovení poměru použití přijatých smíšených plnění v rámci ekonomické činnosti žalobce bylo potřeba stanovit podíl ekonomické činnosti na celkové činnosti žalobce a s ohledem na možný způsob použití televizních poplatků měl [žalovaný] za to, že tento poměr stanovil sám žalobce ve výroční zprávě.*“ Dále uvedl, že zdůvodnění výpočtu použitého daňovými orgány je logické a srozumitelné, s ohledem na absenci součinnosti daňového subjektu také dostatečné. Konečně v citovaném rozsudku čj. 10 Afs 79/2022-56 Nejvyšší správní soud dovodil, že výnosová metoda „*bude vždy přiléhavá a použitelná v obdobných situacích sporu o výpočet nároku na odpočet daně u provozovatelů veřejnoprávního vysílání, pokud jeho provozovatel neprokáže jinou možnost stanovení poměrného koeficientu pro účely spolehlivého výpočtu nároku na odpočet daně.*“

[93] Z uvedených rozhodnutí i z další judikatury citované např. výše v bodu [56] implicitně vyplývá, že Nejvyšší správní soud považuje výnosovou metodu za souladnou s podmínkami určení poměrného nároku na odpočet (§ 72 odst. 1 a § 75 odst. 1 a 3 zákona o DPH), respektive za souladnou se závěry judikatury Soudního dvora, zejména s rozsudky ve věcech *Securenta* a *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, na něž také Nejvyšší správní soud v souvislosti s posouzením výnosové metody opakovaně odkazoval.

[94] Nejvyšší správní soud nicméně připouští, že v uvedených rozhodnutích podrobněji výnosovou metodu nepřezkoumal z věcných hledisek. Podrobněji neanalyzoval podstatu výnosové metody a to, do jaké míry lze podíl použití zdanitelných plnění pro ekonomické činnosti určovat pomocí srovnání výnosů za ekonomickou a neekonomickou činnost. Nejvyšší správní soud se proto dále podrobněji zaměří na podstatu výnosové metody a její soulad s principy DPH, a to ve světle judikatury Soudního dvora.

[95] Základní podmínkou přiznání nároku na odpočet DPH zaplacené na vstupu je použití přijatých zdanitelných plnění v rámci ekonomické činnosti pro účely poskytování plnění, která jsou předmětem DPH (tedy obecně zdanitelných plnění nebo plnění osvobozených od DPH s nárokem na odpočet). Proto pochopitelně vždy rozhoduje účel použití dotčených přijatých zdanitelných plnění, resp. jejich *skutečné použití k uvedenému účelu*. Výnosová metoda proto musí určovat rozsah či poměr, v němž jsou zdanitelná plnění sloužící jak k činnostem podléhajícím DPH (k plněním s nárokem na odpočet), tak k činnostem k dani nepodléhajícím (k činnostem, za které odpočet DPH nenáleží) použita k jednomu či druhému účelu. Jedná se přitom o situaci, kdy není zřejmá vazba přijatého zdanitelného plnění pouze s činností dani podléhající, resp. není jasný přesný rozsah této vazby na plnění podléhající dani. Přijatá zdanitelná plnění jsou v celkové činnosti daňového subjektu „smíšena“. Jsou využívána současně jak v rámci činností dani podléhajících, tak i činností dani nepodléhajících.

[96] Metoda výpočtu poměrného koeficientu musí určit poměr, v jakém lze zdanitelná plnění užívaná ke smíšené činnosti „vztáhnout“ k účelům podléhajícím dani. Obecně určit skutečný podíl použití zdanitelných plnění k ekonomickým účelům je obtížné. Z povahy věci – s ohledem na řečené v předchozím bodu – tento podíl nelze určit na základě provázanosti zdanitelného plnění na vstupu se zdanitelným plněním na výstupu, pokud nedoradí již k výše zmiňovanému plnému organizačnímu oddělení jednotlivých složek. Je proto nutné hledat vhodné kritérium pro toto rozlišení. Příkladem mohou být náklady stěžovatelky na výrobu pořadu, jehož hlavní složkou je poskytnutí veřejné služby v oblasti televizního vysílání, ale v němž je rovněž důležitým způsobem přítomen komerční aspekt – takovým pořadem je například sportovní přenos s reklamou. Sportovní přenos vysílaný stěžovatelkou je veřejnou službou, reklama je služba poskytovaná stěžovatelkou podnikateli, který za tuto službu stěžovatelce platí cenu. Stěží lze v takovém případě poměr neekonomického (veřejná služba) a ekonomického (podnikatelská činnost – poskytnutí reklamy) aspektu pořadu vyčíslit například zohledněním vysílacího času, pokud je reklama realizována stěžovatelkou uváženým příkladem umístění lahve s logem podnikatele na stolku

moderátora sportovního přenosu. Zde se komerční služba uskutečňuje současně a po celou dobu poskytování veřejné služby.

[97] Metoda určení poměrného koeficientu musí být zároveň prakticky proveditelná. Nejvyšší správní soud si nedokáže představit, že by stěžovatelka za účelem stanovení co možná nejpřesnějšího rozsahu nároku na odpočet v každém jednotlivém pořadu, potažmo u jiných forem její činnosti v oblasti televizního vysílání, určovala podíl přítomnosti komerční služby pomocí vysílacího času ve spojení s jinými kritérii reflektujícími specifika povahy její činnosti nastíněná v přechozím bodu. Nelze navíc opomenout celkovou provázanost jednoho aspektu činnosti s druhým: i „neekonomický“, tedy čistě „veřejnoprávní“ pořad vysílaný a vysoce sledovaný v určitém čase bude mít pochopitelně dopad do výše příjmů za podnikatelskou činnost v podobě poskytované reklamy. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje i s žalovaným uváděnými důvody v žalobou napadených rozhodnutích, proč metoda založená na podílu vysílacího času není pro stanovení poměrného nároku na odpočet vhodná (viz bod 41 žalobou napadených rozhodnutí).

[98] Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu shledává přílehlavou argumentací generálního advokáta Szpunara ve stanovisku ze dne 25. 3. 2021 ve věci *Balgarska natsionalna televizia*, který v bodech 58 a 59 uvedl: „Pokud jde o náklady na pořízení zboží nebo služeb, které nejsou přímo použity pro účely zdaněných plnění, jako je tomu v případě bezplatně vysílaných pořadů, které mají pouze nepřímou souvislost s poskytováním služeb vysílání placených obchodních sdělení [...] – lze tohoto cíle dosáhnout dvěma způsoby. První způsob spočívá v přísném rozdělení určitých příjmů ze zdaněných činností na pořízení určitého zboží nebo služeb za účelem vysílání bezplatných pořadů, například získání práv k vysílání filmu nebo přenosu sportovních soutěží. Jak však správně tvrdí daňové orgány ve věci v původním řízení, znamená to vedení odděleného účetnictví umožňujícího takové provádění příjmů s výdaji. [...] Druhým způsobem je výpočet podílu, v jakém je činnost veřejnoprávního subjektu vysílání financována z dotací ze státního rozpočtu (nebo z koncesionářských poplatků) a v jakém z příjmů pocházejících ze zdanitelných plnění. Tento druhý údaj po odečtení případných příjmů pocházejících z plnění osvobozených od daně podle čl. 132 odst. 1 písm. q) směrnice 2006/112 bude odrážet podíl činnosti obchodní povahy veřejnoprávního subjektu vysílání na všech jeho činnostech. V takovém rozsahu bude následně možné přiřadit náklady vynaložené veřejnoprávním subjektem vysílání k těmto činnostem, aniž by bylo nutné striktně přiřazovat jednotlivé nákladové položky k činnostem obchodní povahy nebo k činnostem prováděným ve veřejném zájmu [...]“.

[99] Daňové orgány pro výpočet poměrného nároku na odpočet zvolily právě druhou z uvedených metod (ostatně oddělené účetnictví, jak bylo řečeno výše, stěžovatelka nepředložila). Tato tzv. výnosová metoda spočívá v určení poměrného koeficientu pomocí poměru výnosů z podnikatelské činnosti stěžovatelky ku celkovým výnosům stěžovatelky za rok 2012. Stěžovatelka má pravdu v tom, že tato metoda operuje s výnosy, tj. se zdroji financování zdanitelných plnění na vstupu. Důsledkem této metody však není, jak se mylně domnívá stěžovatelka, vyloučení nároku na odpočet v důsledku financování vstupních nákladů z veřejných prostředků v rozporu s konstatováním Soudního dvora v bodu 52 rozsudku *Balgarska natsionalna televizia*. Stěžovatelka pomíjí, k čemu zohlednění výnosů v této metodě slouží: k určení *podílu hodnoty ekonomické činnosti* na celkové činnosti stěžovatelky. Výnosová metoda určuje tento podíl pomocí ekonomické hodnoty ekonomické a celkové (ekonomické a neekonomické) činnosti. Tuto hodnotu stanovuje pomocí výnosů, a sice jednak výnosů za podnikatelskou činnost (přijatých plateb od odběratelů stěžovatelky za jí poskytovaná zdanitelná plnění – zboží a služby, např. reklamu), jednak výnosů, respektive zdrojů v podobě televizních poplatků. Výnosová metoda zachovává základní pravidlo, že poměrný nárok na odpočet je dán v rozsahu použití zdanitelných plnění *pro účely ekonomické činnosti*. Tento rozsah odpovídá podílu ekonomické činnosti na celkové činnosti, jenž je zjištěn pomocí výnosů.

[100] Výnosová metoda tak určuje podíl ekonomické činnosti na celkové smíšené činnosti plátce daně. Vychází z předpokladu, že veškerá přijatá zdanitelná plnění jsou k ekonomické činnosti použita právě v tomto poměru. Jinými slovy: pokud stěžovatelka vykonává smíšenou činnost ($X + Y$), je třeba stanovit poměr ekonomické činnosti (X) vůči činnosti neekonomické (Y), respektive vůči celkové činnosti ($X + Y$). Výnosová metoda tento poměr určuje pomocí ekonomické hodnoty zjištěné z výnosů za X , respektive za Y . Zdanitelná plnění jsou poté k ekonomické činnosti používána v poměru $X : (X + Y)$. V případě stěžovatelky tento poměr činí – po převedení na procenta – 8 % (po zaokrouhlení na celá procenta nahoru). V tomto poměru stěžovatelka používá přijatá zdanitelná plnění pro účely ekonomické činnosti, tedy v tomto poměru stěžovatelce náleží odpočet DPH zaplacené

na vstupu. V případě určení poměrného nároku na odpočet výnosovou metodou proto stále platí, že nárok na odpočet DPH zaplacené na vstupu je dán pouze v případě použití přijatých zdanitelných plnění *pro ekonomickou činnost*, tj. *pro účely uskutečňování činností podléhajících DPH s nárokem na odpočet*.

[101] Pro zpochybnění použitelnosti výnosové metody tedy nestačí poukazovat na skutečnost, že operuje s výnosy, tj. se zdroji financování. Ostatně jak konstatoval Soudní dvůr ve výše citovaném rozsudku ve věci *Securenta*, bod 38, členské státy mohou *uplatnit klíč rozdělení podle povahy investic nebo klíč rozdělení podle povahy plnění nebo i jakýkoliv jiný vhodný klíč*. Výnosovou metodu lze zpochybnit pouze argumentem, že poměr vstupních výdajů (nákladů) připadající na ekonomickou činnost *neodpovídá* reálnému podílu ekonomické činnosti na celkové činnosti plátce, který je zjištěn srovnáním ekonomické hodnoty ekonomické činnosti a celkové činnosti pomocí výnosů za tyto činnosti.

[102] Výnosová metoda zajisté vychází z jistého zjednodušení: rozsah použití přijatých zdanitelných plnění pro ekonomické činnosti ztotožňuje s poměrem ekonomické hodnoty (výnosů z) ekonomické činnosti vůči hodnotě (výnosům z) celkové činnosti. Výše výnosů za jednotlivé druhy činností, tedy ekonomická hodnota těchto činností, nemusí plně korespondovat například s časovou či materiální náročností dosažení těže jednotky výnosu za jeden, nebo druhý druh činnosti. Jinak řečeno náklady na dosažení těže jednotky výnosu mohou být v případě neekonomické činnosti vyšší než na dosažení jednotky výnosu u ekonomické činnosti. Pokud stěžovatelka například v rámci své neekonomické činnosti vyrobí veřejnoprávní pořad, poměr nákladů na výrobu takového pořadu oproti výnosům v podobě televizních poplatků, které stěžovatelka k financování těchto nákladů obdrží, může být vyšší než poměr nákladů na jednotku výnosu za poskytnutí úplatné licence k takovému pořadu zahraničímu subjektu. V takovém případě by při použití výnosové metody přijatá zdanitelná plnění sloužila k uskutečňování neekonomické činnosti ve větším než skutečně zjištěném poměru.

[103] Náklady na výrobu veřejnoprávního pořadu totiž nelze považovat za náklady přímo se vztahující k podnikatelské činnosti stěžovatelky. Výroba takových pořadů je součástí poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, kterou stěžovatelka povinně poskytuje na základě zákona o České televizi. Ostatně pokud je výroba veřejnoprávního pořadu financována televizními poplatky, zákon o České televizi v § 11 odst. 2 zakazuje z tohoto zdroje financovat rovněž podnikatelskou činnost podle § 11 odst. 1 zákona. Na straně druhé však, jak uvedl i generální advokát Szpunar v bodu 46 citovaného stanoviska ve věci *Balgarska natsionalna televizia, „příjmy z vysílání [obchodních] sdělení neslouží pouze k pokrytí nákladů na toto vysílání [obchodních sdělení], které jsou ostatně minimální ve vztahu ke všem nákladům na provoz subjektů televizního a rozhlasového vysílání*.“

[104] Stěžovatelka se v kasační stížnosti dále snaží zpochybnit poměr nákladů připadajících na ekonomickou činnost zjištěný podle výnosové metody právě argumentem, že nárok na odpočet je dán i u DPH placené v souvislosti s náklady bezúplatné – neekonomické – činnosti, pokud je taková činnost způsobila ovlivnit cenu služeb poskytovaných za úplatu. Přinejmenším náklady na výrobu veřejnoprávních pořadů, do nichž stěžovatelka zařazuje obchodní sdělení, podle stěžovatelky ovlivňují dosažení a výši úplat za jí poskytovaná zdanitelná plnění. Stěžovatelka se v tomto ohledu odvolává především na rozsudek Soudního dvora *Baštová*.

[105] Je pravdou, že Soudní dvůr v minulosti dovedl nárok na odpočet DPH, která zatížila pořízení zboží nebo služeb na vstupu, i v případech, kdy náklady vynaložené na takové pořízení jsou součástí režijních výdajů a jako takové tvoří součást prvků spoluurčujících cenu plnění zdanitelných na výstupu. Takové náklady mají totiž přímou a bezprostřední souvislost s celkovou ekonomickou činností osoby povinné k dani (srov. rozsudky ze dne 8. 6. 2000, *Midland Bank*, C-98/98, body 23 a 31, či ze dne 8. 2. 2007, *Investrand*, C-435/05, bod 24). Uvedenou souvislost je třeba určovat podle objektivního obsahu plnění. Součástí objektivního obsahu je však i výlučný důvod takového plnění. Pokud plnění *nebylo uskutečněno pro účely zdanitelných činností osoby povinné k dani, nemůže být toto plnění považováno za plnění, jež má přímou a bezprostřední souvislost s ekonomickými činnostmi* ve smyslu judikatury Soudního dvora, i kdyby bylo toto plnění s ohledem na svůj objektivní obsah zdanitelné DPH (rozsudek ze dne 21. 2. 2013, *Becker*, C-104/12, bod 29).

[106] Především však Soudní dvůr v citovaném rozsudku *Investrand* uvedl, že náklady nemají přímou a bezprostřední souvislost s ekonomickými činnostmi, pokud nejsou těmito činnostmi výlučně zapříčiněny (bod 33). O případy nákladů, z nichž lze odečíst DPH, uvedené v bodu [105] výše v tomto rozsudku se jedná pouze tehdy,

pokud by tyto náklady nevznikly, kdyby plátce daně nevykonával ekonomickou činnost podléhající DPH. Jak konstatoval Soudní dvůr v bodu 25 rozsudku *Becker* s odkazem na rozsudek *Investrand*, „vzhledem k tomu, že provádění zdanitelné činnosti nepřestává být vylučným důvodem vynaložení určitých výdajů a nákladů, nelze u těchto výdajů a nákladů mít za to, že mají s touto činností přímou a bezprostřední souvislost.“

[107] Náklady na výrobu veřejnoprávních pořadů, respektive obecně na poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, nemají zřetelnou souvislost s ekonomickými činnostmi stěžovatelky. Jde o náklady vynaložené na poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, kterou je stěžovatelka povinna poskytovat ze zákona. Uvedené náklady by tak jako tak vznikly, i pokud by stěžovatelka nevykonávala podnikatelskou činnost. Podnikání podle § 11 odst. 1 zákona o České televizi je *pouze vedlejší* činností stěžovatelky. Z tohoto ustanovení vyplývá, že jde o činnost vázanou na hlavní činnost stěžovatelky podle § 2 a § 3 tohoto zákona. Stěžovatelka neprovádí žádnou podnikatelskou činnost nesouvisející s veřejnou službou v oblasti televizního vysílání. Náklady vynaložené na neekonomickou činnost stěžovatelky tak s její ekonomickou činností souvisejí pouze odvozeně. DPH zaplacenou v souvislosti s těmito náklady proto nelze odečíst v plném rozsahu, čehož se zřejmě domáhá stěžovatelka. Opačný závěr by ostatně popíral shora citované rozsudky Soudního dvora ve věci *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego* a Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci čj. 5 Afs 124/2014-178.

[108] Uvedeným přitom Nejvyšší správní soud nepochybně, že náklady na neekonomickou činnost se, byť nepřímo (nikoli primárně) a pouze poměrně, vztahují též k ekonomické činnosti stěžovatelky. To je ostatně důvodem, proč lze vůbec uvažovat o jakémkoli poměrném nároku na odpočet v projednávané věci. Pokud by nebylo přijato, že náklady na poskytování veřejné služby televizního vysílání souvisejí také s podnikáním stěžovatelky, DPH odvedená v rámci těchto nákladů *by vůbec nebyla odpočitatelná*. Stěžovatelka by DPH odvedenou za zdanitelná plnění použitá pro účely veřejnoprávního vysílání v takovém případě nemohla nárokovat zpět ani zčásti (poměrně).

[109] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že za prvé, pokud jde o *princip* výnosové metody, předpoklad, že rozsah použití přijatých zdanitelných plnění pro ekonomické činnosti odpovídá poměru ekonomické hodnoty (výnosů z) ekonomické činnosti vůči hodnotě (výnosům z) celkové činnosti, je dle názoru Nejvyššího správního soudu akceptovatelným zjednodušením. Naprosté přesnosti lze stěžít docílit jakoukoli metodou výpočtu, natož má-li být taková metoda rovněž prakticky použitelná. Stěžovatelka ostatně sama žádnou použitelnou metodu výpočtu poměrného koeficientu nenabídla. Jak již bylo řečeno, po většinu daňového řízení s výnosovou metodou souhlasila. Za druhé, výnosová metoda zvolená žalovaným je s ohledem na řečené v bodech [102] a [108] obecně spíše příznivější pro stěžovatelku. Za třetí, výnosová metoda je s ohledem na způsob financování neekonomické činnosti tím spíše použitelná v případě stěžovatelky a jiných veřejnoprávních provozovatelů veřejné služby programového vysílání (provázované na základě zákona a financované zákonem stanovenými poplatky zatěžujícími držitele přijímačů). Princip výnosové metody tak rozhodně právní úpravě, a to ani ve světle závěrů judikatury Soudního dvora, neodporuje.

[110] Pokud jde o samotné prvky výnosové metody, Nejvyšší správní soud předně nepovažuje za problematické stanovit podíl ekonomické (a neekonomické) činnosti na celkové činnosti vykonávané stěžovatelkou pomocí výnosů za tyto činnosti, tj. poměrem jejich ekonomické hodnoty. Hospodářská hodnota se ve vnitropodnikové ekonomice běžně vyjadřuje peněžním ekvivalentem odpovídajícím ceně hodnoceného statku. Určení ekonomické hodnoty pomocí výnosu je pochopitelně použitelné primárně v situaci, kdy se ve vyšší ceně za poskytované plnění promítají tržní mechanismy. Výnosy ve formě přijatých úplat za poskytnutá plnění tak adekvátně odrážejí hodnotu podnikatelské, tj. ekonomické činnosti poskytované stěžovatelkou. Výše televizních poplatků financujících poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání je naproti tomu stanovena zákonem. Nelze je tudíž považovat za „cenu“ poskytované služby, což ostatně zdůraznil Soudní dvůr v rozsudku *Český rozhlas*. Přesto se však o „výnosy“ svého druhu jedná – ostatně co by to také bylo jiného. Hodnota čerpání televizních poplatků může být přinejmenším vnímána jako ekonomická hodnota činnosti v podobě poskytování veřejné služby televizního vysílání.

[111] Je tomu tak v prvé řadě z důvodu zákonného sepětí televizních poplatků s poskytováním této služby, neboť televizní poplatky mohou financovat pouze tuto neekonomickou činnost. Financování podnikatelské činnosti stěžovatelky televizními poplatky je s ohledem na § 11 odst. 2 zákona o České televizi zakázáno. Dále,

provozování veřejné služby v oblasti televizního vysílání je činností uloženou stěžovatelce zákonem. Jde o veřejnou službu, tj. činnost, která není vedena účelem dosahování zisku. Tato činnost je nevýdělečná, proto se v její ekonomické hodnotě neprojevuje žádná přidaná hodnota odpovídající zisku za takovou činnost. To je ostatně důvod, proč v rozsahu použití zdanitelných plnění pro účely této činnosti nelze nárokovat odpočet DPH – jednoduše proto, že zde není žádná zdanitelná přidaná hodnota. Hodnota čerpání televizních poplatků za určitý rok tudíž představuje vyčíslení zdrojů, z nichž byla financována veřejná služba v oblasti televizního vysílání, tj. neekonomická činnost stěžovatelky, uskutečněná v příslušném roce. Z těchto důvodů lze hodnotu čerpání televizních poplatků na poskytování veřejné služby v určitém roce považovat za adekvátní odraz ekonomické hodnoty takové činnosti.

[112] Pokud poté stěžovatelka v kasací stížnosti namítá, že hodnota „*čerpání fondu televizních poplatků*“ uvedená ve Výroční zprávě za rok 2012, ze které vyšel žalovaný, nevyjadřuje „výnos“, nýbrž skutečnost, že se položka financovaná televizními poplatky stala v daném období nákladem, nic to nemění na použitelnosti žalovaným zvolené metody výpočtu poměrného koeficientu. Ve výpočtu poměrného koeficientu by jistě bylo možno použít „abstraktní“ výnos odpovídající sumě vybraných televizních poplatků za příslušný kalendářní rok. Tato suma však reflektuje toliko zákonem určená kritéria, tedy počet poplatníků a výši poplatku, nikoli nutně uskutečněnou neekonomickou činnost v daném roce. Proto Nejvyšší správní soud naopak shledává vhodným použít ve výpočtu poměrného koeficientu údaj o „*čerpání fondu televizních poplatků*“ uvedený na str. 17 a 21 Výroční zprávy. Ostatně tento údaj stěžovatelka sama ve Výroční zprávě zařadila pod kategorii „výnosů“, a to vedle výnosů v podobě tržeb za vlastní výkony a zboží a jiných výnosů.

[113] Stěžovatelka v této souvislosti konečně zpochybňuje vazbu hodnoty čerpání fondu poplatků s činností uskutečněnou v příslušném roce. Z Výroční zprávy stěžovatelky za rok 2012 však tato vazba naopak vyplývá. V bodu 7.4 Zprávy je čerpání fondu televizních poplatků demonstrováno na příkladu televizních práv na sportovní akci. Uvádí se, že prostředky vynaložené na televizní práva a na samotnou výrobu se stávají nákladem v okamžiku odvysílání sportovní akce a až v tuto chvíli je také čerpán fond televizních poplatků na jejich krytí. Tím je ve skutečnosti dána úzká vazba čerpání fondu televizních poplatků se stěžovatelkou uskutečněnou veřejnou službou v oblasti televizního vysílání právě v příslušném roce. K poskytnutí této služby totiž dochází nikoli při výrobě pořadu nebo zakoupení práv (či vynaložení dalších nákladů), ale při jeho odvysílání v rámci programu (či jiném zpřístupnění veřejnosti).

[114] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod odchýlit se od své dosavadní judikatury, která rámcově aprobovala výnosovou metodu určení poměrného koeficientu, a to především v situaci (která nastala i v souzené věci), kdy plátce daně neprokázal skutečný podíl použití zdanitelných plnění pro ekonomické činnosti a správce daně vycházel toliko z veřejně dostupných údajů o jeho činnosti. Závěry, k nimž ohledně výnosové metody správce daně dospěl, plně odpovídají taktéž citované judikatuře Soudního dvora (zejm. rozsudky ve věcech *Securenta*, *Gmina Ryjewo*, *Český rozhlas*, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, *Balgarska natsionalna televizia*).

[115] Z této judikatury rovněž vyplývají dostatečná vodítka pro posouzení zákonitosti výnosové metody; tato otázka již byla Soudním dvorem dostatečně vyjasněna (ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management*, C-561/19, bod 36). Nebylo proto třeba se na Soudní dvůr obracet s předběžnou otázkou, jak navrhovala stěžovatelka. Z věcné analýzy argumentů stěžovatelky provedené výše v tomto rozsudku plyne, že jak postup, tak věcné posouzení učiněné žalovaným respektuje rámec stanovený unijním právem.

[116] Konečně základní problém v právní pozici stěžovatelky by bylo závěrem možné také výrazně zjednodušit. Je obecně obtížné představitelné, aby v rovině získávání finančních prostředků byla stěžovatelka mimořádným subjektem, který nemá podléhat běžným ekonomickým a tržním pravidlům, neboť poskytuje speciální veřejnoprávní službu, která vůbec nevstupuje do rámce DPH, nicméně v rovině odpočtu té samé daně na vstupu se stejný subjekt mávnutím kouzelného pohádkového proutku stane subjektem ekonomickým, dle svých vlastních představ oprávněn k odpočtu v plném rozsahu.

IV.4.c Použitelnost metody navrhované stěžovatelkou ve vyjádření ze dne 19. 1. 2022

[117] Poslední okruh námitek stěžovatelky se týká důvodů odmítnutí metody, kterou stěžovatelka prezentovala ve vyjádření ze dne 19. 1. 2022, tj. v dalším řízení po prvním rušícím rozsudku. Tato stěžovatelkou naposled

prezentovaná metoda určuje poměrný koeficient jako podíl *hodnoty přijatých plnění určených k tvorbě, pořízení a zpřístupnění programového obsahu vysílaného na programu, v jehož rámci lze podle zvláštního právního předpisu* [pozn. NSS: zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů] *uskutečňovat zdanitelná plnění, nebo na internetu, a hodnoty celkových přijatých plnění určených k tvorbě, pořízení a zpřístupnění programového obsahu vysílaného na všech programech nebo na internetu*. Uvedená metoda, odpovídající znění § 75 odst. 1 zákona o DPH účinnému od 1. 7. 2017, tedy vychází z podílu nákladů na výrobu programového obsahu programů ČT 1, ČT 2, ČT 4 Sport spolu s programovým obsahem na internetu ku nákladům na výrobu veškerého programového obsahu stěžovatelky.

[118] Uvedená metoda evidentně odporuje základní podmínce vzniku nároku na odpočet DPH podle zákona o DPH (ve znění do 30. 6. 2017) v podobě použití přijatých zdanitelných plnění *v souvislosti s ekonomickou činností k uskutečňování plnění, která jsou předmětem DPH*. Není totiž asi sporné, že rovněž na programech ČT 1, ČT 2, ČT 4 Sport i na internetu stěžovatelka primárně poskytovala svoji hlavní službu, kterou je v souladu s § 2 a § 3 zákona o České televizi veřejná služba v oblasti televizního vysílání. Na uvedených programech stěžovatelka v relevantním období poskytovala zároveň naprostou většinu z celkového rozsahu této veřejné služby. Poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání ovšem DPH nepodléhá, proto DPH na vstupu zaplacená za přijatá zdanitelná plnění, která jsou použita v souvislosti s touto hlavní činností stěžovatelky, nelze odečíst. Již jen z logiky věci – pokud veřejná služba v oblasti televizního vysílání nepodléhá DPH, nemůže v souvislosti s poskytováním této služby dojít k výběru DPH na výstupu. Přijetí metody navrhované stěžovatelkou by znamenalo, že DPH zatěžující (na vstupu) veškeré náklady na tvorbu a poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání by z naprostu převažující části státu nebyla odvedena. Stát by DPH vybral pouze ve zcela marginálním rozsahu odvislém od daně zaplacené odběrateli stěžovatelky (na výstupu) v souvislosti s její podnikatelskou činností.

[119] Nejvyššímu správnímu soudu v projednávané věci nepřísluší posuzovat, jaký vliv na existenci nároku na odpočet mělo zavedení fikce výkonu ekonomické činnosti provozovatelů veřejnoprávního vysílání v § 5 odst. 5 zákona o DPH, tj. ani případný (ne)soulad zákona o DPH ve znění zákona č. 170/2017 Sb. s unijním právem. Je ovšem zřejmé, jak správně konstatoval městský soud v napadeném rozsudku, že § 75 zákona o DPH ve znění zákona č. 170/2017 Sb. je s uvedenou fikcí provázán. Bez této fikce se totiž plně uplatní závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *Český rozhlas*, podle nichž poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání financované televizními poplatky *nepředstavuje ekonomickou činnost a DPH vůbec nepodléhá*.

[120] Z tohoto důvodu a rovněž s ohledem na uvedené výše v bodech [81] a [86] k vázanosti správního orgánu právním názorem vysloveným v rušicím rozsudku krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za postačující odůvodnění žalovaného v bodu 67 žalobou napadených rozhodnutí, kde tuto stěžovatelkou navrhovanou metodu odmítl s poukazem na rozpor s unijním právem a nepřipustně retroaktivní použití zákona o DPH ve znění zákona č. 170/2017 Sb. Nejvyšší správní soud ostatně takové odůvodnění již v minulosti opakovaně shledal dostatečným – viz např. citované rozsudky čj. 4 Afs 129/2021-53 nebo čj. 10 Afs 79/2022-56. Pokud stěžovatelka v tomto ohledu namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, a potažmo též nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu, který odůvodnění žalovaného aproboval, ani tomuto argumentu nelze přisvědčit.

Dočasná ochrana: vrácení žádosti jako nepřijatelné; vyluka ze soudního přezkumu; právo cizince přemístit se v průběhu trvání dočasné ochrany do jiného členského státu

k § 5 odst. 1 písm. c) a d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (v textu jen „zákon č. 65/2022 Sb.“)

k prováděcímu rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (v textu jen „prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382“)

I. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, podléhá soudnímu přezkumu. Soudní vyluku stanovenou v tomto ustanovení v části věty za středníkem nelze aplikovat pro rozpor s právem Evropské unie.

II. Žádost o dočasnou ochranu podanou v České republice nelze vrátit jako nepřijatelnou z důvodu, že o ni žadatel již dříve požádal či mu byla udělena v jiném členském státě Evropské unie. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, nelze aplikovat pro rozpor s právem Evropské unie.

III. Cizinci, kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, mají právo přemístit se v průběhu jejího trvání do jiného členského státu Evropské unie. Předpokladem pozitivního rozhodnutí o jejich žádosti je nicméně ukončení pobytového oprávnění vydaného v rámci dočasné ochrany v původním hostitelském státě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42)

Přejudikatura: č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 1833/2009 Sb. NSS a č. 4652/2025 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 12. 1989, *Grimaldi* (C-322/88), ze dne 15. 11. 2007, *Internationail Mail Spain* (C-162/06), ze dne 4. 2. 2010, *Genç* (C-14/09), ze dne 25. 3. 2021, *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18) a ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva* (C-753/23).

Věc: L. S. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval slučitelností české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, o kterou již bylo dříve požádáno či která již byla poskytnuta jiným členským státem, s právem Evropské unie. Za tímto účelem musel řešit otázku přípustnosti druhotného pohybu v rámci Evropské unie osob vymezených v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382.

Žalobkyně je státní příslušnice Ukrajiny. V souvislosti s invází Ruské federace opustila Ukrajinu a vycestovala do Belgie, kde v březnu 2022 získala oprávnění k pobytu pro osoby požívající dočasnou ochranu. Vzhledem ke svému věku a zdravotnímu stavu se následně rozhodla přemístit do České republiky za rodinou, která zde pobývala na základě oprávnění plynoucího z dočasné ochrany. Po příjezdu podala žalobkyně žádost o poskytnutí dočasné ochrany v České republice. Tato žádost jí však byla vrácena jako nepřijatelná, neboť již oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany získala v jiném členském státě Evropské unie.

V žalobě žalobkyně uvedla, že dne 31. 5. 2024 (tedy po vrácení žádosti žalovaným dne 13. 5. 2024, ale před podáním žaloby) elektronicky informovala belgické správní orgány o svém přesunu do České republiky a požádala o zrušení víza dočasné ochrany v Belgii a „*v současnosti čeká na potvrzení o zrušení víza dočasné ochrany v Belgii*“. Dle jejího názoru „*aktuálně tedy není držitelkou dočasné ochrany v žádném členském státě EU*“. Další informace v tomto ohledu, tedy především jakoukoliv reakci belgických správních orgánů, případně výpis z relevantních databází, které by potvrzovaly, že k zániku pobytového oprávnění v Belgii skutečně došlo, nicméně ani soudní, a logicky ani správní spis neobsahovaly.

Žalobkyně spatřovala v postupu žalovaného nezákonný zásah. Obrátila se proto na Městský soud v Praze. Ten rozsudkem ze dne 13. 8. 2024, čj. 9 A 47/2024-25, žalobě vyhověl. Konstatoval, že postup žalovaného, který dne 13. 5. 2024 vrátil žalobkyni její žádost o udělení dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti, byl nezákonným zásahem. Žalovanému proto zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně. Přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyni.

Městský soud předně vyhodnotil vyluku ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem podle § 5 odst. 2 *in fine* zákona č. 65/2022 Sb. jako neslučitelnou s unijním právem. Učinil tak s odkazem na právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s právem na opravný prostředek proti vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání

úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Městský soud se tak vědomě odchýlil od dříve vysloveného názoru Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46, neshledal žádný rozpor uvedené soudní výluky s právem Evropské unie ani Listinou základních práv a svobod.

V rovině věcné městský soud dospěl k závěru, že bránění v podání žádosti může představovat nezákonný zásah, který žalobkyni může přímo zkracovat na právech. Zaměřil se proto na posouzení otázky, zda byl postup žalovaného zákonný. Dospěl k zápornému závěru. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., na jejichž základě žalovaný vrátil žalobkyni její žádost jako nepřijatelnou bez věcného projednání, podle městského soudu odporují směrnici o dočasné ochraně, která má přímý účinek.

Městský soud s odkazem na svou předchozí judikaturu (rozsudek ze dne 27. 4. 2023, čj. 11 A 80/2022-79) zdůraznil, že možnost vyloučení osoby z dočasné ochrany je upravena v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně taxativním výčtem. Toto ustanovení neumožňuje vyloučit osobu z dočasné ochrany z důvodu, že jí již byla dříve udělena v jiném členském státě. Možnost požádat o dočasnou ochranu v členském státě poté, co již dříve byla dočasná ochrana v jiném členském státě poskytnuta, přitom směrnice nevylučuje. S ohledem na konstrukci směrnice jako minimální harmonizace proto nelze taxativně stanovené důvody pro vyloučení z dočasné ochrany rozšiřovat a stanovit méně příznivou úpravu, která by z dočasné ochrany vyloučila právě ty osoby, které o dočasnou ochranu již dříve požádaly v jiném členském státě (a to bez ohledu na to, jak je tento vylučující akt nazván, např. jako nepřijatelnost žádosti zakotvená českou právní úpravou).

Tento výklad podle městského soudu navíc potvrzují „soft law“ dokumenty Komise. Městský soud poukázal na to, že v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně Komise (který je volně přístupný na její internetové stránce) zdůraznila nemožnost odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti z důvodu její předchozí registrace v jiném členském státě. Ve sdělení Komise Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana 2022/C 126 I/01, poté Komise uvedla, že *„pokud se taková osoba [požívající dočasnou ochranu] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES“*. Tím je podle městského soudu zajištěno, že žadatel nebude požívat výhod plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, a tudíž bude v případech přemístění do jiné členské země zabráněno zneužití práva, na které poukazoval žalovaný.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Namítal, že institut nepřijatelnosti žádosti zakotvený v § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je slučitelný s unijním právem. Předně zdůraznil, že čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, na kterou odkazoval městský soud, dopadá na jiné situace – vyloučení z dočasné ochrany jako takové. To však není případ žalobkyně. V důsledku uplatnění institutu nepřijatelnosti nebyla žalobkyně z dočasné ochrany vyloučena, neboť ta jí již byla poskytnuta v jiném členském státě. Právo plynoucí z dočasné ochrany jí tak Česká republika neodňala.

Stěžovatel dále upozornil, že zacházení s žádostmi poté, co již byla dočasná ochrana poskytnuta v jiném členském státě, právo Evropské unie neupravuje, a tudíž je ponecháno vnitrostátní úpravě. Namítal přitom, že ze směrnice o dočasné ochraně plyne, že se má bránit druhotnému pohybu osob a požívání práv ve více členských státech záraz. Směrnice totiž upravuje pouze režim sloučení rodiny podle čl. 15 a mechanismus přerozdělování podle čl. 25 a čl. 26. V čl. 11 směrnice navíc zakotvuje režim navrácení neoprávněně pobývajících žadatelů do hostitelského státu dočasné ochrany. Smyslem směrnice tudíž není *„temporary protection shopping“*, ale poskytnutí dočasného útočiště osobám, které musely hromadně opustit svoji zemi. Cílem tak není umožnit druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy. Pokud by Rada zamýšlela dát osobám možnost požádat o poskytnutí dočasné ochrany ve více členských státech zároveň, zakotvila by to. Účelem směrnice je nicméně takovým vícečetným žádostem zabránit, a tím rovněž předejít zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy.

Na tom nic nemění ani fakt, že podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 mají cizinci právo vybrat si členský stát, ve kterém o poskytnutí dočasné ochrany požádají. Toto právo volby prvotního místa pobytu totiž

podle stěžovatele neznamená, že by měli možnost si mezi členskými státy přebírat a postupně žádat o poskytnutí dočasné ochrany v několika státech, než si vyberou ten, který jim bude vyhovovat nejlépe. V tomto směru stěžovatel poukázal na to, že s postupem času většina států materiální výhody plynoucí z dočasné ochrany pro cizince snižuje, a tudíž mohou být motivováni k přesunu pobytu a čerpání výhod v jiném státě. To je však v rozporu s výše uvedeným smyslem směrnice o dočasné ochraně. Opakované podávání žádostí o dočasnou ochranu proto podle stěžovatele představuje zneužití práva, které nepožívá právní ochrany.

Stěžovatel proto namítal, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. zaplňuje mezeru v unijní úpravě, a to tak, aby bylo dosaženo jejího výše uvedeného cíle a byly eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Nepřijatelnost opakované žádosti je logickým nástrojem, jak zneužití práva zamezit. Nebrání přitom slučování rodin, neboť tyto případy řeší § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

Žalobkyně souhlasila s názorem městského soudu, že česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti odporuje směrnici o dočasné ochraně. Především poukázala na to, že členské státy se v souvislosti s udělením dočasné ochrany pro státní příslušníky Ukrajiny rozhodly vyloučit uplatnění čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Právě ten byl totiž v režimu této směrnice nástrojem, který měl zabránit druhotnému pobytu osob požívajících dočasnou ochranu. Pokud uplatnění čl. 11 směrnice členské státy vyloučily, umožnily podle žalobkyně osobám požívajícím dočasnou ochranu sekundární pohyb. To potvrzuje i odborná literatura, operační pokyny Komise a praxe jiných členských států. Nelze přitom mluvit o zneužití práva, neboť druhotný pohyb umožňují v praxi členské státy a podporuje jej Komise.

Usnesením ze dne 25. 9. 2024, čj. 1 Azs 174/2024-26, Nejvyšší správní soud přerušil v této věci řízení. Učinil tak v souladu s § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. Jiný senát Nejvyššího správního soudu totiž usnesením ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37, předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu a vyluky ze soudního přezkumu s právem Unie. Soudní dvůr v této věci rozhodl rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23. Usnesením ze dne 24. 3. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-30, proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

Stěžovatel v reakci na rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* uvedl, že nadále považuje kasační stížnost za důvodnou. Soudní dvůr v citovaném rozsudku shledal jako neslučitelnou s právem Evropské unie pouze úpravu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., tedy z důvodu, že již žádost byla dříve podána v jiném členském státě, avšak nebylo o ní dosud rozhodnuto. Tento závěr Soudního dvora však podle stěžovatele nelze vztáhnout na případy, na které dopadá § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., tedy kdy již byla dočasná ochrana poskytnuta v jiném členském státě. Poukázal přitom na bod 30 odůvodnění uvedeného rozsudku, v němž Soudní dvůr konstatoval, že členský stát má při posuzování žádosti zkoumat, zda žadateli již nebyla poskytnuta dočasná ochrana jiným členským státem. Ačkoli Soudní dvůr již nevyšvětlil, jak má členský stát v tomto případě postupovat, podle stěžovatele je zřejmé, že v takovém případě není žádost důvodná a nelze pobytové oprávnění vydat. Je tomu tak proto, že v tomto případě již žadatel držitelem pobytového oprávnění je (v jiném členském státě).

Nad rámec uvedeného stěžovatel zopakoval svoji argumentaci, podle níž z žádného ustanovení směrnice o dočasné ochraně neplyne právo držitele dočasné ochrany na přesun do jiného členského státu. Naopak celá řada ustanovení této směrnice svědčí o tom, že uvedené právo držitelé nemají (konkrétně čl. 15 a čl. 26 směrnice, které upravují postup při přesunu bydliště do jiného členského státu, jakož i čl. 11 směrnice zavádějící režim navrácení neoprávněně pobývajících držitelů do hostitelského státu). V opačném případě by totiž tato ustanovení vůbec nemusela existovat – pokud by držitel dočasné ochrany měl právo získat opětovně pobytové oprávnění ve státě svého výběru, postačoval by pouze čl. 8 směrnice. Dohoda členských států o vyloučení čl. 11 směrnice přitom podle stěžovatele znamená toliko to, že si mezi sebou nebudou neoprávněně pobývajících držitelů dočasné ochrany předávat; ne však již to, že by držitelé dočasné ochrany měli právo na přenesení pobytového oprávnění do jiného členské země. To podle stěžovatele potvrdil rovněž Soudní dvůr, který v citovaném rozsudku vyhodnotil čl. 11 směrnice jako irelevantní. České republice tak z unijního práva neplyne povinnost udělovat povolení k pobytu osobám, které již předtím získaly pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě.

Podle žalobkyně rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* jednoznačně objasnil, že osoba, které vzniká právo žádat o dočasnou ochranu, musí mít možnost požádat o její poskytnutí v členském státě, který si zvolí, a že takové rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Stejně tak je nepochybné, že čl. 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. je neslučitelný s právem Evropské unie. Soudní dvůr však již podle žalobkyně s ohledem na okolnosti dané věcí neodpověděl na část předběžné otázky, která se týká situací, na které dopadá § 5 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

Žalobkyně přitom přisvědčila stěžovateli, že ze samotného znění směrnice o dočasné ochraně by bylo možné dovodit, že osoby požívající dočasnou ochranu nemají obecné právo na druhotný pohyb. Takový závěr by však platil pouze za situace, pokud by se členské státy v souladu s čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nedohodly, že tento článek nebudou uplatňovat. Právě s ohledem na dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a právo osob zvolit si stát, v němž jim má být dočasná ochrana poskytnuta, měla žalobkyně za to, že z unijního práva plyne právo osob požívajících dočasnou ochranu podle prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 na druhotný pohyb (a tudíž povinnost druhého státu dočasnou ochranu poskytnout). Pokud se totiž členské státy výslovně dohodly, že nebudou čl. 11 směrnice o dočasné ochraně aplikovat, neměly úmysl bránit ukrajinským občanům ve volném pohybu po Evropské unii a případně změnit stát, ve kterém budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany. Tento postoj zastávala v řízení před Soudním dvorem rovněž Komise. Skutečnost, že lze čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany pouze v jednom členském státě, přitom tento závěr nezpochybnuje; důsledkem je pouze nutnost ukončit platnost uděleného pobytového oprávnění v prvním členském státě. Stejně tak fakt, že Soudní dvůr vyhodnotil čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ve věci *Krasiliva* jako irelevantní, neznamená, že vyloučení uplatňování tohoto článku nemá význam pro sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany. Soudní dvůr totiž rozhodoval za skutkových okolností, v nichž ještě dočasná ochrana v žádném členském státě nebyla poskytnuta – pouze o ni bylo požádáno.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.A. Soudní přezkum vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti

[23] Nejvyšší správní soud se na úvod zabýval vylukou ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Městský soud totiž v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že tato vyluka není slučitelná s unijním právem. Ačkoli stěžovatel tento závěr v kasační stížnosti nerozpouje, přípustnost soudního přezkumu představuje klíčovou otázku, kterou se musí Nejvyšší správní soud zabývat i bez návrhu. Citované ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. totiž výslovně stanoví, že v případě vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti je soudní přezkum vyloučen.

[24] Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti shledal uvedenou vyluku jako konformní jak s právem Evropské unie, tak i s českým ústavním pořádkem (srov. rozsudek čj. 2 Azs 178/2022-46). Ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* se nicméně Nejvyšší správní soud nyní od tohoto svého dříve vyjádřeného právního názoru odchyluje.

[25] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva* jednoznačně potvrdil, že podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie má osoba požívající dočasnou ochranu právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu, jímž žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu čl. 8 této směrnice vrací jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem a dalšími krajskými soudy, že vyluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem Evropské unie, neboť osobám požívajícím dočasnou ochranu toto právo nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat.

[26] S ohledem na citovaný závěr Soudního dvora vyslovený v rozsudku ve věci *Krasiliva* mohl Nejvyšší správní soud nyní bez dalšího přistoupit k přehodnocení závěrů vyslovených dříve v rozsudku čj. 2 Azs 178/2022-46. Nebylo nutné, aby nejprve podle § 17 s. ř. s. postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu (srov. např. usnesení

rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS; či přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

III.B. Nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu

[27] Klíčovou otázkou v této věci je, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu, že ji podal cizinec, kterému byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě Evropské unie podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., je slučitelný s právem Evropské unie. Podle městského soudu a žalobkyně nelze z důvodu předchozího poskytnutí dočasné ochrany jinou členskou zemí vrátit žádost jako nepřijatelnou, neboť takový postup odporuje směrnicí o dočasné ochraně. Naopak podle stěžovatele institut nepřijatelnosti žádosti podle uvedeného ustanovení unijní úpravě neodporuje.

[28] Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*

[29] Podle § 5 odst. 2 téhož zákona *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti.*

[30] Nejprve je třeba předeslat, že být to jasně neplyne z jazykového vyjádření české právní úpravy, institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se nevztahuje ke *udělení dočasné ochrany* jako takové, nýbrž pouze k poskytnutí *oprávnění k pobytu* z dočasné ochrany plynoucí.

[31] Dočasná ochrana je totiž udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro celou skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady přijatým na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně. Takovým prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382. Osoby spadající do některé z kategorií vymezených v čl. 2 tohoto prováděcího rozhodnutí tudíž mají přiznané právo na dočasnou ochranu na celém území Unie, a to právě již samotným prováděcím rozhodnutím Rady. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, jako je oprávnění k pobytu (čl. 8) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (čl. 12), přiměřené ubytování a zdravotní péči (čl. 13) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (čl. 14).

[32] Udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. tak ve skutečnosti znamená *poskytnutí dílčích práv* osobám požívajícím dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, nikoli udělení, respektive přiznání dočasné ochrany jako takové. „Dočasná ochrana“ ve smyslu českých právních předpisů je tedy pouze jakousi legislativní zkratkou pro *oprávnění k pobytu na území České republiky* (jak je i zřejmé z § 2 zákona č. 65/2022 Sb. a § 2 zákona o dočasné ochraně cizinců), tj. pobytové oprávnění, které jsou členské státy včetně České republiky povinny držitelům dočasné ochrany vystavit a poskytnout jim v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

[33] Již z uvedeného přitom plyne, že členské státy mají pouze omezenou možnost odepřít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Podle čl. 8 směrnice o dočasné ochraně jsou totiž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tím účelem jim musí vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv tudíž musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově se totiž jedná o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva.

[34] Právě podtržené systémové východisko je pro posouzení věci důležité. Dočasná ochrana pro osoby vymezené prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 je tak udělována přímo aktem unijního práva, nikoliv rozhodnutím členského státu. Role členských států je v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasnou ochranu.

III.C. Slučitelnost české právní úpravy s právem Evropské unie

[35] Městský soud založil svůj závěr o neslučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. především na taxativní povaze výčtu důvodů pro vyloučení osoby z dočasné ochrany ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a konstrukci směrnice jako minimální harmonizace, která připouští pouze příznivější úpravu členských států. Tuto argumentaci však Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehlavou. Uvedený článek směrnice dopadá na vyloučení z dočasné ochrany jako takové, a to z vážných důvodů jako je ochrana bezpečnosti státu.

[36] Stěžovatel má přitom pravdu, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Dopadá totiž výhradně na případy, kdy držitelé dočasné ochrany byla práva z ní plynoucí již poskytnuta v jiném členském státě, který mu jako první vydal oprávnění k pobytu. Stejně tak je namístě stěžovateli přisvědčit, že *čerpání práv* plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá jen s jedním hostitelským státem (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a čl. 26), jakož i již zmíněný rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva*, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany. Soudní dvůr navíc v bodě 30 citovaného rozsudku výslovně potvrdil, že orgány členských států jsou oprávněny ověřit, zda osoby požívající dočasné ochrany „*již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“. Je tudíž zřejmé, že zjištění, zda žadatel již požívá těchto práv v jednom členském státě, může být důvodem, pro který mu nelze ta stejná práva znovu poskytnout ve státě jiném. Závěr o nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se přitom zakládá právě na ověření této skutečnosti.

[37] Podstata kasační argumentace stěžovatele je přitom následující: ačkoli podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 mají státní příslušníci Ukrajiny právo zvolit si, v jakém členském státě požádají o poskytnutí práv vyplývajících z dočasné ochrany, *je toto jejich právo vyčerpáno určením (prvního) hostitelského státu*. Stěžovatel totiž s odkazem na čl. 11, čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně namítá, že osoby požívající dočasné ochrany nemají právo na následnou další změnu a volbu jiného členského státu, v němž jim má být dočasná ochrana nově poskytnuta (a tedy i vydáno pobytové oprávnění). Tyto články směrnice totiž zakotvují mechanismy přerozdělování držitelů dočasné ochrany, jejichž využití je výhradně na úvaze členských států.

[38] S ohledem na právě přednesené argumenty odkaz na taxativní výčet důvodů pro vyloučení osoby z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně tudíž nepostačuje pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s unijním právem. Podstata věci se skrývá jinde: v otázce, zda z práva Evropské unie plyne osobám požívajícím dočasné ochrany právo po dobu jejího trvání určovat (a to i opakovaně), v jakém členském státě jim budou ze strany členských států poskytována práva plynoucí z dočasné ochrany. Jinak řečeno, zda mají tyto osoby též *právo na druhotné přemístění se do jiného jimi zvoleného členského státu poté, co jim již některý jiný členský stát na jejich žádost vydal (prvotní) povolení k pobytu*. S ohledem na povinnosti stěžovatele, respektive České republiky jako členského státu Unie, otázka zní, zda jí plyne z práva Evropské unie povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci Unie a vydat jim za tím účelem povolení k pobytu.

[39] Odpověď na tuto otázku je klíčová. Pokud držitelé dočasné ochrany mají právo na přesun do jimi zvoleného jiného členského státu, nemůže institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. obstát. Naopak, pokud žádná takové právo z unijního práva neplyne, lze jen obtížně dospět k závěru, že institut nepřijatelnosti podle uvedeného ustanovení je s právem Evropské unie neslučitelný.

[40] Směrnice o dočasné ochraně ani prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 na tuto otázku přímo odpověď neposkytují. Situace, kdy si osoba již požívající práv plynoucích z dočasné ochrany v jednom členském státě požádá o přemístění svého pobytu (a tudíž i další čerpání dílčích práv) do jiného členského státu, není výslovně upravena.

[41] Ani Soudní dvůr, kterému byla tato otázka předložena usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. 8 Azs 93/2023-37, odpověď neposkytl. Ačkoli Komise ve svém vyjádření označila absenci právní úpravy sekundárního přemístění do jiného členského státu za nepravou mezeru v právu, kterou navrhla zaplnit analogií (srov. body 51–55 vyjádření Komise ze dne 27. 3. 2024 ve věci *Krasiliva*), Soudní dvůr se ve svém

rozsudku ve věci *Krasiliva* k této problematice nevyjádřil. Dospěl pouze k závěru, že unijní právo brání vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné z důvodu, že žadatel předtím požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě, ale dosud jej nezískal.

[42] Z citovaného rozsudku ve věci *Krasiliva* tudíž jednoznačně plyne pouze závěr o neslučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Názor Soudního dvora na otázku (ne)slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. však již není srozumitelný. Soudní dvůr na jednu stranu zdůraznil právo státních příslušníků Ukrajiny vybrat si členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (body 27 a 28). Na stranu druhou však členským státům výslovně umožnil ověřovat, zda již žadatel nezískal povolení k pobytu v jiném členském státě (bod 30). Nedoplnil již nicméně, k čemu by podobné oprávnění orgánů členského státu vlastně bylo. Dopad svého závěru o nemožnosti odmítnout žádost jako nepřijatelnou navíc z časového hlediska omezil po dobu, dokud žadatel nezískal povolení k pobytu (bod 33). Soudní dvůr konečně vyhodnotil dopad čl. 11 směrnice v kontextu odpovědi na první předběžnou otázku jako irelevantní, aniž by se však již zabýval významem dohody členských států, které ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny uplatnění tohoto článku vyloučí.

[43] Za této situace musel Nejvyšší správní soud předmětnou otázku výkladu unijního práva, a především jeho promítnutí do české úpravy posoudit sám, aniž by považoval za vhodné předkládat Soudnímu dvoru novou předběžnou otázku podle čl. 267 třetí *alinea* Smlouvy o fungování EU, a to především z následujících důvodů.

[44] Za prvé, systému justičního dialogu založenému čl. 267 Smlouvy o fungování EU je vlastní dělba pravomoci mezi Soudní dvůr na straně jedné a soudy členských států na straně druhé. Dle ustálené judikatury Soudního dvora zůstává úlohou Soudního dvora pouze poskytnout *rámcová vodítka výkladu* unijního práva. Výklad unijního práva v kontextu konkrétních okolností každé kauzy, stejně jako posouzení slučitelnosti vnitrostátního práva s právem unijním, zůstává v pravomoci soudů členských států (srov. kupř. rozsudky ze dne 4. 2. 2010, *Genç*, C-14/09, bod 31, či ze dne 15. 11. 2007, *International Mail Spain*, C-162/06, bod 24). V podobném rozdělení pravomocí v rámci čl. 267 Smlouvy o fungování EU je tak nejenom běžné, ale rovněž nezbytné, aby soud členského státu některé dílčí aspekty projednávané věci dořešil v souladu s logikou rámcové odpovědi Soudním dvorem již poskytnuté.

[45] Za druhé, usnesením ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37, kterým předložil Soudnímu dvoru otázku ve věci *Krasiliva*, Nejvyšší správní soud plně dostal svým povinností coby soud posledního stupně dle čl. 267 třetí *alinea* Smlouvy o fungování EU, stejně jako obecné povinnosti loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU. Z procesního postupu v dané předběžné otázce před Soudním dvorem, která byla rozhodnuta tříčlenným senátem, bez stanoviska generálního advokáta a bez ústního jednání ve věci, stejně jako z následné odpovědi Soudního dvora, lze dovodit, že Soudní dvůr předložené otázky nepovažoval za nové či problematické (srov. čl. 20 pátá *alinea* Statutu Soudního dvora Evropské unie *a contrario*). Nová předběžná otázka nastolující znovu témata, která již jednou byla takto vyhodnocena jako „ložená“, proto postrádá smysl.

[46] Za třetí, a možná především, Nejvyšší správní soud coby orgán členského státu nese svou vlastní odpovědnost zajistit účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých právem Unie (čl. 19 odst. 1 druhá *alinea* Smlouvy o EU), která s ohledem na primární unijní právo a setrvalou judikaturu nejenom Soudního dvora má být ochranou včasnou (čl. 47 druhá *alinea* ve spojení s čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie). Jak již naznačil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2024, čj. 10 Azs 151/2024-28, č. 4652/2025 Sb. NSS, poskytnutí včasné právní ochrany přesídleným osobám ve zvláště problematické životní situaci v určité fázi převládne nad abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech.

[47] Veden těmito úvahami vyšel Nejvyšší správní soud ze znění, systematiky a smyslu směrnice o dočasné ochraně, a následně především specifického režimu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Náležitě zohlednil obecná výkladová východiska poskytnutá mu Soudním dvorem v rozsudku ve věci *Krasiliva*. Dospěl k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, *mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu*. Česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. právu Evropské unie odporuje.

III.D. Obecný režim směrnice o dočasné ochraně

[48] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že *samotná směrnice* o dočasné ochraně, pokud je čtena izolovaně, nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu (tj. státu pobytu a poskytnutí práv plynoucích z dočasné ochrany).

[49] Je naopak zřejmé, že jsou to členské státy samotné, které se mezi sebou dohodnou, který z nich jaké osoby požívající dočasné ochrany přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. To potvrzuje čl. 25 směrnice, podle něhož *členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady uvedeného v článku 5*. Na překročení takto stanovené kapacity má přitom neprodleně reagovat Rada. Je tedy zřejmé, že podle obecného rámce úpravy má Rada svým prováděcím rozhodnutím určit kapacity jednotlivých členských států a tomu přizpůsobit rozdělení držitelů dočasné ochrany.

[50] Pokud držitelé dočasné ochrany nemají právo primární volby členského státu, v němž jim má být vydáno (první) pobytové oprávnění, pochopitelně nemají ani právo na sekundární přesun do jimi vybraného členského státu. I to reflektuje směrnice o dočasné ochraně. V čl. 15 zavádí mechanismus přesunu pobytu za účelem sjednocení rodiny. V takovém případě se však členské státy mezi sebou domluví, v jaké zemi rodinu sjednotí (srov. čl. 15 odst. 5). Přesuny bydliště do jiného členského státu v ostatních případech poté umožňuje čl. 26 směrnice. Rovněž v tomto případě však jde o přesun iniciovaný a realizovaný na žádost členských států. Konečně situaci, kdy držitel dočasné ochrany opouští hostitelský stát, avšak z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné vydání povolení k pobytu, předvídá čl. 21 směrnice o dočasné ochraně. Řešením je opětovné vydání povolení k pobytu (původním) hostitelským státem.

[51] Nemožnost změny hostitelského členského státu z vůle samotného držitele dočasné ochrany poté především podtrhuje čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Ten zavádí mechanismus vnitrounitelného nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Podle tohoto ustanovení *členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat*.

[52] Je tudíž nepochybné, že obecný režim směrnice o dočasné ochraně nepočítá s právem držitelů dočasné ochrany zvolit si členský stát pobytu. Neumožňuje jim proto ani domoci se vydání sekundárního oprávnění k pobytu v jiném než hostitelském členském státě. Pokud by tomu tak nebylo, právě vymezené mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navracení do hostitelského státu by postrádaly svůj význam.

III.E. Režim dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382

[53] Ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny však unijní orgány zvolily režim odlišný. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, celý výše popsany režim vlastně obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo *primární volby* členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. S ohledem na níže uvedené argumenty je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že tento režim nutně zahrnuje i *volbu sekundární*.

[54] Za prvé, předně je třeba zdůraznit, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny členské státy nepostupovaly v souladu s čl. 25 směrnice o dočasné ochraně. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 nevychází z kapacitních možností členských států a nestanovuje žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Toto prováděcí rozhodnutí je naopak založeno na východisku, že státní příslušníci Ukrajiny mají právo pohybovat se v rámci devadesátidenního bezvívazového pohybu volně po Unii a v tomto časovém rámci si mohou svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382). Toto právo volby hostitelského členského státu výslovně potvrdil rovněž Soudní dvůr v bodech 27 a 28 rozsudku ve věci *Krasiliva*.

[55] První klíčovou odlišností právní úpravy dočasné ochrany určené pro státní příslušníky Ukrajiny je tedy *právo těchto osob vybrat si členský stát, v němž požádají o (první) pobytové oprávnění*. Tento členský stát jim

přítom v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně *musí* pobytové oprávnění vydat. Tím došlo k odchýlení se od obecného režimu směrnice vycházejícího z kapacitních možností jednotlivých členských států, k jejichž zachování slouží právě mechanismy přerozdělování podle čl. 15 odst. 5 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně.

[56] Za druhé, členské státy výslovně prohlásily, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně (srov. bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382). Nejvyšší správní soud si je vědom, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva* vyhodnotil uvedený článek jako irelevantní pro posouzení první předložené předběžné otázky (body 31 a 32). Toto konstatování však odpovídá závěru Soudního dvora vyslovenému pro skutkovou situaci, kdy pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany ještě nebylo jiným členským státem vydáno (bod 29). V tomto skutkovém a právním rámci se tak Soudní dvůr logicky již nezabýval ani širším významem dohody členských států pro režim prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 v případech, kdy pobytové oprávnění již jiným členským státem vydáno bylo. Citovaný závěr Soudního dvora uvedený v bodech 31 a 32 rozsudku ve věci *Krasiliva* tudíž neznamená, že dohoda členských států o *vyloučení* uplatnění čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nemůže mít význam pro sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany poté, co již jiný členský stát pobytové oprávnění plynoucí z dočasné ochrany vydal.

[57] Právě dohoda členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně je podle názoru Nejvyššího správního soudu podstatná pro zodpovězení otázky, zda mají držitelé dočasné ochrany s pobytovým oprávněním v jednom členském státě právo na sekundární přemístění se do jiného členského státu. Znamená totiž, že se ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny *neuplatní režim nuceného navrácení* neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu. Důsledkem je tak *faktická* možnost těchto osob pobývat nejen v hostitelském členském státě (tj. státě, který jim formálně vydal pobytové oprávnění), ale na území celé Unie. „Neoprávněný“ pobyt v jiném členském státě totiž tak jako tak nemůže vést k nucenému předání do hostitelského státu.

[58] Tato dohoda členských států, inkorporovaná do unijního právního rámce prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 (srov. bod 15 preambule), je přítom pro Českou republiku závazná. Česká delegace sice na jednání Výboru stálých zástupců a Rady dne 24. 6. 2024 jednostranně prohlásila „*v této souvislosti a s ohledem na další otázku drubotného pohybu, ne zcela funkční nástroj IT a z toho vyplývající možnost spekulativního podávání žádostí o dočasnou ochranu již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně, jak bylo původně dohodnuto v prohlášení ze dne 4. března 2022*“ (srov. příloha Návrhu prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 – Prohlášení Německa a České republiky, dokument Rady č. 11031/24).

[59] Jedná se však pouze o jednostranné politické prohlášení České republiky bez jakýchkoliv právních následků. V souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 je totiž možné se od uvedené dohody odchýlit pouze odlišnou bilaterální dohodou členských států (mezi nimiž by se pak čl. 11 znovu uplatňoval). Žádnou takovou dohodu však Česká republika neuzavřela. Její jednostranné prohlášení, samo o sobě navíc dosti nejasně formulované, je bez právního významu.

[60] Konečně prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, jímž došlo k prodloužení dočasné ochrany do 4. 3. 2026, navíc v bodě 4 úvodních ustanovení znovu připomnělo, že „*v souvislosti s aktivací směrnice 2001/55/ES se dne 4. března 2022 členské státy v jednomyslně přijatém prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES ve vztahu k osobám, které požívají dočasnou ochranu v daném členském státě v souladu s prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 a přemístí se bez povolení do jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak*“. Znovu a naprosto jasně, navíc časově po výše citovaném jednostranném prohlášení České republiky, ať již mělo znamenat cokoliv, tak došlo k potvrzení režimu založeného již prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382, které vychází právě z dohody členských států neuplatňovat ve vztahu k dočasné ochraně státních příslušníků Ukrajiny vnitrouijní režim navrácení podle čl. 11 směrnice, a to pro všechny členské státy bez výjimky.

[61] Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze podle Nejvyššího správního soudu dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání

dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. V opačném případě by vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ztrácelo význam. Vlastně by to znamenalo, že ačkoli tyto osoby mohou *fakticky* pobývat kdekoliv v Unii, *formální* změna místa pobytu jim je zapovězena. Takový výklad však považuje Nejvyšší správní soud za absurdní. Odporuje cíli přiznat státním příslušníkům Ukrajiny rozsáhlá oprávnění k volbě místa, kde budou chtít po dobu trvání dočasné ochrany pobývat. Pokud tedy držitelé dočasné ochrany mohou pobývat na území celé Unie, musí jim být umožněno tento faktický stav legalizovat, a to v členském státě, který si zvolí. Pokud si takto zvolí Českou republiku, musí jim zde být vydáno povolení k pobytu.

[62] Nejvyšší správní soud dodává, že ke stejnému závěru dospěla Komise ve svém vyjádření v řízení o předběžné otázce ve věci *Krasiliva*. Podle ní právě dohoda členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně převrací její obecný režim a přiznává držitelům dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 právo zvolit si nejen první hostitelský stát, ale též se v průběhu trvání dočasné ochrany přesunout do členského státu jiného a tam žádat o vydání oprávnění k pobytu (srov. body 46–49 vyjádření Komise ze dne 27. 3. 2024).

[63] Za třetí, byť pravda pouze implicitně, tento závěr je podpořen rovněž rozsudkem Soudního dvora ve věci *Krasiliva*. Soudní dvůr dospěl k závěru, že žádost o povolení k pobytu nelze odmítnout jako nepřijatelnou jen z důvodu, že osoba dříve požádala o pobytové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala; druhý členský stát proto *musí zkoumat důvodnost žádosti, která mu byla předložena* (bod 29). Ačkoli tedy lze mít pobytové oprávnění pouze v jednom členském státě, samotné podání žádosti nezakládá překážku *litispence*, jak ji v podstatě předvídal § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb.

[64] Nicméně pokud byla s podobnou argumentací Soudním dvorem již *de facto* vyslovena neslučitelnost „*litispence*“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., jen obtížně je možné dovodit jiný závěr pro písmeno d). Orgány jiného, druhého členského státu mají povinnost posuzovat obdrženu žádost i v případě, že již byla (stejná žádost) podána dříve v jiném členském státě. Lze tedy logicky předpokládat, že v takovém případě by rovněž práva plynoucí z dočasné ochrany mohly samy přiznat. Bylo by dosti nezvyklé až cynické tvrdit, že orgány druhého členského státu mají vést řízení jenom proto, aby vedly řízení, jehož výstupem by mělo být vždy odmítnutí či zamítnutí žádosti. Pokud tedy mají orgány druhého členského státu vést řízení o přiznání práv plynoucích z dočasné ochrany, pak mají logicky právo také o případné žádosti pozitivně rozhodnout. Pokud ale mohou orgány druhého členského státu práva plynoucí z dočasné ochrany v podobné situaci přiznat, pak vlastně již nelze systémově odlišit scénáře dle písmene c) a písmene d). Pokud je žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být vyhověno, pak lze jenom obtížně strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost jinde.

[65] Za čtvrté, je zde pravda dosti enigmatický bod 30 odůvodnění rozsudku ve věci *Krasiliva*, kde Soudní dvůr uvedl, že „*orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“.

[66] Zdůrazněná douška nicméně není v argumentaci Soudního dvora jakkoliv blíže osvětlena. Nenachází pak ani odrazu ve výrokové části rozsudku Soudního dvora (body 33 a 41 rozsudku), a to i přesto, že první předběžná otázka předložená Nejvyšším správním soudem se na tuto hypotézu výslovně dotazovala. Konečně Soudní dvůr ponechal toto ověření na úrovni možnosti, *oprávnění členského státu („Il est cependant loisible aux autorités d'un État membre de vérifier [...] si elles ont déjà obtenu un titre de séjour dans un autre État membre.“; „It is, however, open to the authorities of a Member State to verify [...] whether those persons have already obtained a residence permit in another Member State.“; „Es steht den Behörden eines Mitgliedstaats jedoch frei, im Rahmen der Prüfung eines solchen Antrags zu prüfen, ob die Personen [...] bereits einen Aufenthaltstitel in einem anderen Mitgliedstaat erhalten haben.“)*. Korektní aplikace čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve specifickém režimu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 proto nevyžaduje, aby orgány členského státu toto ověřování povinně prováděly.

[67] V kontextu celkového vyznění rozsudku Soudního dvora lze tento dovětek asi nejlépe vyložit v tom smyslu, že by práva z dočasné ochrany neměla být současně poskytována ve více členských státech. S ohledem na vše další v rozsudku uvedené však tato část věty rozhodně sama o sobě nevylučuje možnost držitele dočasné ochrany přesunout se z jednoho členského státu do členského státu jiného. V praxi totiž mohou nastat situace, jako je ta v projednávané věci, tedy že státní příslušník Ukrajiny se předchozího pobytového oprávnění v jiném členském státě buď vzdá (a tudíž již žádným nedisponuje), případně takové oprávnění zanikne v důsledku jiné skutečnosti (např. udělení pobytového oprávnění v jiném členském státě).

[68] Za páté, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem odkazuje na právně nezávazné („soft law“) dokumenty Komise. Jak judikatura Soudního dvora (jíž rozsudek ze dne 13. 12. 1989, *Grimaldi*, C-322/88, bod 18, nověji např. rozsudek ze dne 25. 3. 2021, *Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, bod 80 a judikatura tam citovaná), tak judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015-40, bod 50) přiznávají i právně nezávazným unijním dokumentům roli možných výkladových vodítek, ostatně stejně jako jakémukoliv jinému dokumentu, který může silou přesvědčivosti ozřejmit obsah určitého právního předpisu.

[69] Nemožnost odmítnout žádost o povolení k pobytu osobě spadající do působnosti směrnice o dočasné ochraně toliko z důvodu, že tato osoba již byla dříve registrována v jiném členském státě, Komise potvrdila v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky k této směrnici. Uvedla, že v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně vydání pobytového oprávnění (s. 3–4). Řešení této situace s ohledem na možnost čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany jen v jednom členském státě Komise dále rozvedla ve sdělení Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, podle něhož „*pokud se taková osoba [požívající dočasné ochrany] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES*“.

[70] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z unijního práva *plyne právo* státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, *na přemístění se do jiného členského státu*. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. tudíž tomuto právu odporuje. Nelze ji proto aplikovat.

III.F. Postup při posuzování žádosti o poskytnutí dočasné ochrany

[71] Nejvyšší správní soud si je vědom, že nelze počítat s právem plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech *zároveň*, a tudíž ani pobytového oprávnění, jež je součástí komplexu práv plynoucích z dočasné ochrany. Jak nicméně naznačil již v rozsudku čj. 10 Azs 151/2024-28, tento problém nenastane, pokud osoba pobytovým oprávněním v jiném členském státě *nedisponovala* (buď proto, že o něj poprvé žádá v České republice, anebo z důvodu, že jí nebylo v jiném členském státě vydáno), či *již nedisponuje* (např. se jí vzdala). Pokud tedy v takovém případě nebude dán důvod pro vyloučení žadatele z dočasné ochrany, či tato osoba nevezme svoji žádost zpět, bude namísto žadateli pobytové oprávnění v České republice vydat.

[72] Je nicméně nutné upřesnit postup stěžovatele pro ty případy, kdy Česká republika obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské zemi. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je v takovém případě nutné přijmout řešení nastíněné Komisí v jejím výše citovaném sdělení Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, tedy že povolení k pobytu „*lze vydat pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne*“.

[73] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Unie tedy v takovém případě vyžaduje, aby stěžovatel přijal žádost k věcnému posouzení a o skutečnosti, že není možné vydat druhé pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dočasné ochrany za platnosti rozhodnutí již vydaného jiným členským státem, žadatele poučil. Pokud žadatel bude trvat na přemístění svého pobytu do České republiky, musí stěžovatel zkoumat, zda v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky zanikne podle právní úpravy

hostitelského státu tam vystavené pobytové oprávnění, jinak řečeno, zda má původní hostitelský členský stát úpravu analogickou českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

[74] Pokud tomu tak bude, stěžovatel o žádosti věcně rozhodne. V takovém případě bude zabráněno situaci, aby po vydání pobytového oprávnění v České republice žadatel požíval práv plynoucích z dočasné ochrany nadále i v původním hostitelském členském státě. Pokud proto žadatel bude spadat pod čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, bude namíste mu vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Odpovídající informace v tomto směru stěžovatel současně umístí do informačního systému členských států *Temporary Protection Platform* (TPD).

[75] Jestliže nicméně právní úprava hostitelského členského státu neobsahuje úpravu analogickou českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., respektive se stěžovateli nepodaří zjistit, zda pobytové oprávnění v jiném členském státě v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky zanikne, stěžovatel žadatele vyzve, aby *sám učinil kroky ke vzdání se pobytového oprávnění v jiném členském státě, respektive jeho ukončení*. Za tím účelem stěžovatel stanoví žadateli přiměřenou lhůtu a poskytne mu nezbytnou součinnost. Podstoupení těchto kroků musí následně žadatel stěžovateli doložit (např. kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu). Pouze pokud žadatel v přiměřené lhůtě stěžovateli nedoloží, že přijal kroky k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, bude moci stěžovatel žádost zamítnout. V opačném případě pobytové oprávnění držiteli dočasné ochrany vydá. Odpovídající informace v tomto směru stěžovatel rovněž uvede v informačním systému TPD.

[76] Nejvyšší správní soud si je vědom, že může potenciálně nastat situace, kdy žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak pobytové oprávnění nebude zrušeno z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto jiného členského státu. Takovou nečinnost však nelze držitelům dočasné ochrany přičítat k tíži, neboť by tím došlo k popření jejich práva na sekundární přemístění pobytu v rámci Unie. V takové situaci, pokud nastane, proto musí stěžovatel sám uvědomit orgány hostitelského členského státu o vydání pobytového oprávnění v České republice. Rovněž učiní odpovídající záznam do informačního systému TPD.

[77] Konečně, pokud žadatel bude po poskytnutém poučení o nemožnosti čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň trvat na vydání pobytového oprávnění v České republice za současného zachování práv z dočasné ochrany v původním hostitelském státě, stěžovatel žádost zamítne.

[78] Nejvyšší správní soud proto na závěr pro přehlednost shrnuje, že v budoucnu může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím:

(1) Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána, *aniž by osoba předtím požádala* o pobytové oprávnění v jiném členském státě. Pokud tato osoba bude spadat pod čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, bude namíste dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.

(2) Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána *poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak pobytové oprávnění v něm ještě neobdržela*. V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem Evropské unie. Žádost tudíž bude nutně věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.

(3) Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána *poté, co osoba již v minulosti obdržela* pobytové oprávnění v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně *již nedisponuje* (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno). V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem Evropské unie. Žádost tudíž bude nutně věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.

(4) Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána *poté, co osoba obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě* a toto pobytové oprávnění *je stále platné a trvá*. Ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem Evropské unie. Žádost tudíž bude nutně věcně projednat. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu

na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění stěžovatel vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, respektive pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

a. Jestliže žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (např. kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu), stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu.

b. Stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu rovněž v situaci, kdy žadatel stěžovateli doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak k jeho zániku dosud nedošlo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu. O této skutečnosti stěžovatel sám uvedomí orgány původního hostitelského státu a nezbytné údaje vloží do informačního systému TPD.

c. Pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil kroky směřující k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, stěžovatel žádost o poskytnutí dočasné ochrany zamítne.

III.G. K argumentaci zneužitím práva

[79] Pouze ve stručnosti Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že pokud držitelům dočasné ochrany plyne z práva Evropské unie možnost přesunout se v průběhu jejího trvání do jiného členského státu, nemůže na strukturální úrovni podání žádosti o pobytové oprávnění v jiném členském státě představovat zneužití práva. Kasační argumentace stěžovatele spočívající v potřebě zamezit zneužití práva tak nemůže vést k závěru, že je česká právní úprava s unijním právem slučitelná.

[80] Pokud by však měl stěžovatel v individuálním případě vážné důvody domnívat se, že osoba žádající o poskytnutí dočasné ochrany v České republice tak činí výhradně za účelem jiným, než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení na území České republiky, například s ohledem na opakované přemístování se po Unii bez jakéhokoli relevantního (rodinného, pracovního, zdravotního apod.) důvodu, může prokázat zneužití práva v daném konkrétním případě. Svůj závěr v tomto směru však musí náležitým způsobem odůvodnit a především dokázat (k tomu blíže např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2025, čj. 5 Azs 190/2024-20).

III.H. Vztažení uvedených závěrů na projednávaný případ

[81] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěr městského soudu o neslučitelnosti české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem Unie co do výroku obstál. Městskému soudu lze proto též přisvědčit, že stěžovatel vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti nezákonně zasáhl do práv žalobkyně. Stěžovatel je proto v souladu s výrokem II. napadeného rozsudku povinen obnovit stav před přijetím žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany. Při tom bude postupovat v souladu s pokyny stanovenými v bodech [71] až [78] tohoto rozsudku.

Dočasná ochrana: vrácení žádosti jako nepřijatelné; vyluka ze soudního přezkumu; nezletilé dítě narozené po 24. 2. 2022 jako rodinný příslušník požívající dočasnou ochranu

k § 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (v textu jen „zákon č. 65/2022 Sb.“)

k § 82 a násl. soudního řádu správního

k čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie

k čl. 2 odst. 1 a 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (v textu jen „prováděcí rozhodnutí Rady“)

k čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (v textu jen „směrnice o dočasné ochraně“)

k zákonu č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (v textu jen „zákon o dočasné ochraně“)

I. Postup správního orgánu spočívající ve vrácení žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelné dle § 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, lze napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.; vyluka ze soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. se pro její rozpor s právem na soudní ochranu dle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie nepoužije.

II. Žádost osoby požívající dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v České republice, na něž této osobě vzniká nárok na základě čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, není správní orgán oprávněn vrátit této osobě jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, z toho důvodu, že tato osoba o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany požádala nebo jí bylo toto povolení uděleno také v jiném členském státě Evropské unie.

III. Pokud správní orgán při podání žádosti oprávněné osoby o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany zjistí, že tato osoba je vedena v informačním systému členských států (Temporary Protection Platform) jako držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, je povinen takovou žádost přijmout, vést o ní řádné správní řízení dle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, v jeho rámci poučit oprávněnou osobu o jejich právech a v návaznosti na její případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo jiným členským státem skutečně uděleno a zda dosud, ke dni rozhodování správního orgánu, trvá.

IV. Pokud matka nezletilého dítěte pobývala na Ukrajině před 24. 2. 2022 a je osobou požívající dočasné ochrany na základě čl. 2 odst. 1 písm. a) nebo b) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, pak její nezletilé dítě je jejím rodinným příslušníkem požívajícím dočasné ochrany dle čl. 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 2 odst. 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 i v případě, že se narodilo až po 24. 2. 2022.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2025, čj. 5 Azs 273/2023-27)

Prejudikatura: č. 4652/2025 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi* (C-561/19), a ze dne 19. 12. 2024, *Kaduna* (C-244/24 a C-290/24); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cifit a další* (283/81), ze dne 25. 3. 2021, *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18), a ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva* (C-753/23).

Věc: I. S. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, podal prostřednictvím své matky (zákonně zástupkyně Y. S.) dne 9. 5. 2023 „Žádost o poskytnutí dočasné ochrany“. Žalovaný žalobci tuto žádost vrátil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., neboť nebylo prokázáno, že žalobce je osobou podle § 3 téhož zákona.

Žalobce podal proti tomuto postupu žalovaného k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, které městský soud rozsudkem ze dne 10. 10. 2023, čj. 11 A 85/2023-61, vyhověl a výrokem I tohoto rozsudku rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 9. 5. 2023 žalobci

vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Výrokem II pak městský soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.

Městský soud shrnul, že dle tvrzení v žalobě se žalobce narodil v průběhu války na Ukrajině, přičemž jeho matka území Ukrajiny opustila dne 21. 3. 2022, pokračovala do České republiky, kde dne 23. 3. 2022 požádala o udělení dočasné ochrany, která jí byla tentýž den udělena. Po necelém měsíci odjela s přáteli do Nizozemska za prací. Před odjezdem se dočasné ochrany v České republice vzdala. V té době již byla těhotná. V Nizozemsku zůstala do listopadu 2022 a odtud před porodem odjela zpět na Ukrajinu. V Nizozemsku totiž zůstala sama a měla obavu, aby to tam sama zvládla. Před odjezdem se vzdala pobytu, a tudíž i ochrany v Nizozemsku. Na Ukrajině ale nebylo bezpečno, a proto byla nucena opět uprchnout. Žalobce s matkou přicestovali do České republiky, kde matka opět požádala o dočasnou ochranu, neboť v Nizozemsku již neměla nikoho, kdo by jí mohl s péčí o dítě pomoci. Žádosti matky ani žalobce však nebylo vyhověno.

Městský soud předně vysvětlil, že vyluka ze soudního přezkumu vrácení žádosti jako nepřijatelné, která je obsažena v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., je v rozporu s čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Dále zdůraznil, že žalobcovo postavení se v daném řízení odvíjí od postavení jeho matky, přičemž úspěšnost žalobce v řízení o dočasnou ochranu závisí na tom, zda bude jeho matce dočasná ochrana udělena. Žádost o udělení dočasné ochrany žalobcovy matky byla rovněž žalovaným vrácena jako nepřijatelná, a to podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Dříve jí totiž byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě (konkrétně v Nizozemsku). Žalobcova matka proti postupu žalovaného též podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem u městském soudu, který ji rozsudkem ze dne 10. 10. 2023, čj. 11 A 84/2023-58, shledal důvodnou a uložil žalovanému, aby obnovil stav před vrácením její žádosti o dočasnou ochranu. Městský soud v této souvislosti uzavřel, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta je postavena na konstrukci, podle které mohou být členské státy vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. To však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť vysídleným osobám utíkajícím před ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepřepokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohly v České republice požívat dočasné ochrany. Směrnice o dočasné ochraně má podle městského soudu v daném ohledu přímý účinek, který vylučuje vnitrostátní úpravu dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Městský soud proto dovodil, že žalovaný tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, aniž by zohlednil důvodnost žádosti o dočasnou ochranu žalobcovy matky, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal nesprávnost závěru městského soudu o sdílení postavení žalobce s jeho matkou. Podle stěžovatele žalobce není osobou uvedenou v § 3 zákona č. 65/2022 Sb., neboť nespňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady. Stěžovatel byl přesvědčen, že toto posouzení nemá žádnou souvislost se žalobcovou matkou. I za této situace by bylo podle stěžovatele možné udělit žalobci dočasnou ochranu podle § 51 zákona o dočasné ochraně. Podmínkou tohoto postupu je však udělení dočasné ochrany alespoň jednomu z rodičů, k němuž v žalobcově případě nedošlo (žádost jeho matky byla vyhodnocena jako nepřijatelná z důvodu trvajících dočasné ochrany v jiném členském státě).

Stěžovatel konstatoval, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nikoho z poskytnutí dočasné ochrany nevylučuje, přičemž dopadá na odlišnou skupinu žadatelů o dočasnou ochranu, než je skupina vyloučených osob dle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy směrnici neodporuje, nýbrž jí pouze doplňuje. Stěžovatel zdůraznil teleologický výklad směrnice o dočasné ochraně a dovodil, že zamezení druhotného pohybu vysídlených osob je v souladu s cílem této směrnice. V této souvislosti odkázal mimo jiné na argumentaci k usnadnění tranzitu a slučování rodin obsaženou ve sdělení Komise Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana 2022/C 126 I/01 (dále jen „operační pokyny Komise“). Stěžovatel byl přesvědčen, že jeho výklad zamezuje zneužívání práva, kterého se „druhožadatelé“ o dočasnou ochranu dopouštějí.

Dokument Evropské komise nazvaný „Odpovědi na často kladené otázky“ ani operační pokyny Komise podle stěžovatele nejsou právně závazné dokumenty a nemohou mít přímý účinek ve vnitrostátním právu ani být použity jako vodítko pro výklad směrnice o dočasné ochraně. Pokud se městský soud domníval, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. směrnicí odporuje, měl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci zjistil, že usnesením ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37, jeho osmý senát přerušil řízení o kasační stížnosti řešené v dané věci a předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?

2. Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?“

Osmý senát tak učinil, neboť měl pochybnost o tom, zda je § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Dle osmého senátu byla podstatná také otázka, zda je vyloučení soudního přezkumu postupu spočívajícího ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti v souladu s právem Evropské unie. Vzhledem k relevanci rozhodnutí Soudního dvora o předložených předběžných otázkách pro posouzení kasační stížnosti v této věci Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 2. 2024, čj. 5 Azs 273/2023-20, rozhodl podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. o přerušení řízení o kasační stížnosti.

V době, kdy bylo řízení přerušeno, vydal Nejvyšší správní soud v jiné věci rozsudek ze dne 31. 10. 2024, čj. 10 Azs 151/2024-28, č. 4652/2025 Sb. NSS, v němž upozornil, že aplikace § 5 odst. 1 písm. c) ani d) zákona č. 65/2022 Sb. není vůbec namístě, pokud žadatel nepožívá dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie ani v jiném členském státě neběží řízení o jeho žádosti. Desátý senát připustil, že text zákona umožňuje dva možné výklady, a to (i) „jakmile už jednou cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě nebo jakmile mu jiný členský stát ochranu udělil, už nikdy nemůže podat žádost v ČR“ (výklad zastávaný rovněž v projednávané věci stěžovatelem), nebo (ii) „požádal-li cizinec o dočasnou ochranu v jiném členském státě a řízení o této žádosti stále běží (zatím o ní nebylo rozhodnuto) nebo byla-li mu ochrana v jiném členském státě udělena a stále trvá, (ještě) nemůže podat žádost v ČR“.

Jelikož důvodová zpráva nepřispěla ke zjištění záměru zákonodárce, Nejvyšší správní soud hledal v uvedeném rozsudku východiska, na jejichž základě by bylo možné přiklonit se k jednomu z těchto výkladů. V bodě 29 tohoto rozsudku vysvětlil, že „účelem § 5 odst. 1 písm. c) a d) je procesně zabránit tomu, aby o žádosti téhož cizince běželo současně řízení i v dalším členském státě než v ČR (resp. aby se ve dvou různých členských státech vedlo řízení o tomtéž), nebo aby byla cizinci poskytována dočasná ochrana v ČR a v dalším členském státě zároveň. Tedy zabránit nežádoucímu zdvojení ochrany, která by měla být poskytována vždy jen v jednom členském státě (srov. čl. 11, 15 a 26 směrnice 2001/55/ES a bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady). Smyslem těchto ustanovení zákona naopak nemá být „jednou provždy“ zabránit cizincům, kteří v minulosti byl jen podali žádost v jiném členském státě, požádat o udělení dočasné ochrany v ČR poté, co řízení o žádosti jinde už neběží (cizinci by např. vzali svou žádost zpět nebo jim jiný členský stát dočasnou ochranu nakonec neudělil) nebo co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není.“ V těchto případech tedy podle citovaného rozsudku nebylo třeba vyčkávat na rozhodnutí Soudního dvora o položených předběžných otázkách.

Vzhledem k tomu, že v posuzované věci bylo mezi účastníky řízení sporné, zda matce žalobce trvalo v době posuzování žádosti žalobce oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v Nizozemsku, nebylo možné tuto věc bez dalšího podřadit pod případy vymezené v citovaném rozsudku čj. 10 Azs 151/2024-28, a tedy bylo naopak nutné vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o předběžných otázkách. Soudní dvůr následně vydal rozsudek ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, jímž na shora uvedené předběžné otázky odpověděl takto:

„1. Článek 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní úpravě, podle níž se osobě požívající dočasné ochrany uvedené v prováděcím rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala.“

2. Článek 8 odst. 1 směrnice 2001/55 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že osoba požívající dočasné ochrany podle této směrnice má právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti rozhodnutí, kterým se žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu tohoto článku 8 odmítá jako nepřijatelná.“

S ohledem na odpadnutí překážky, tedy vydání rozhodnutí Soudního dvora o uvedených předběžných otázkách, Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. v usnesení ze dne 3. 3. 2025, čj. 5 Azs 273/2023-23, vyslovil, že v řízení o kasační stížnosti stěžovatele se pokračuje, přičemž poskytl účastníkům řízení možnost se k věci po rozhodnutí Soudního dvora vyjádřit. Těto možnosti účastníci řízení nevyužili.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.a) Závěry Soudního dvora ve věci *Krasiliva*

[17] V první řadě je vhodné poznamenat, že Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023, v níž byly podány předběžné otázky Soudnímu dvoru, usnesením ze dne 5. 3. 2025, čj. 8 Azs 93/2023-101, řízení zastavil, a to pro zpětvzetí kasační stížnosti stěžovatelem. Vzhledem k tomu je v nyní posuzované věci vhodné shrnout nejdůležitější závěry, které vyplývají z rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva*.

[18] Předně, Soudní dvůr v rámci odpovědi na druhou předběžnou otázku (k možnosti vyloučení soudního přezkumu) potvrdil názor správních soudů, že právo na získání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany je (pro oprávněně vysídlené osoby) právem zaručeným unijním právním řádem. Každá z osob, které se tohoto práva domáhají, proto musí mít v souladu s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie právo na účinný prostředek nápravy před soudem. Výluka ze soudního přezkoumání vrácení nepřijatelné žádosti dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je tedy v rozporu s primárním unijním právem (čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie), a městský soud tudíž postupoval správně, pokud toto ustanovení v posuzované věci neaplikoval a žalobu neodmítl, ale naopak ji meritorně posoudil. To ostatně akceptoval i stěžovatel.

[19] Soudní dvůr v bodech 25 až 28 rozsudku ve věci *Krasiliva* rovněž zopakoval, že dočasná ochrana je udělována oprávněným vysídleným osobám již aktivačním rozhodnutím Rady (v daném případě tedy prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382). V této souvislosti lze poznamenat, že formulace českých právních předpisů (zákon o dočasné ochraně a zákona č. 65/2022 Sb.) tomu plně neodpovídají, neboť sice hovoří o *udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území* [§ 1 odst. 1 písm. b) zákona o dočasné ochraně], respektive o *oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady* (§ 2 zákona č. 65/2022 Sb.), ovšem jinak převážně používají nepřesné zkratky poskytnutí, respektive udělení dočasné ochrany, jakoby tento status udělovaly až členské státy. Již operační pokyny Komise přitom vycházejí z toho, že členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že žadatelům přiznávají jednotlivá práva s dočasnou ochranou spojená, především právě právo pobytu. Soudní dvůr tento výklad poprvé potvrdil v rozsudku velkého senátu ze dne 19. 12. 2024, *Kaduna*, C-244/24 a C-290/24, a následně zdůraznil právě v rozsudku ve věci *Krasiliva* (týž názor ostatně vyjádřil již osmý senát NSS v předkládacím usnesení ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37, a to včetně samotné formulace první předběžné otázky). Soudní dvůr konstatoval, že prováděcím rozhodnutím tedy Rada zavedla povinnou dočasnou ochranu pro kategorie osob dle čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady, a to zejména pro ukrajinské státní příslušníky pobývající na Ukrajině před 24. 2. 2022 (bod 84 rozsudku ve věci *Kaduna*, bod 26 rozsudku ve věci *Krasiliva*).

[20] Další jednoznačný závěr pak plyne z argumentace Soudního dvora v rozsudku *Krasiliva* k první z položených předběžných otázek: „[P]okud osoba požívající dočasné ochrany požádala o povolení k pobytu na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 v prvním členském státě, ale dosud jej nezískala, a následně odcestuje do druhého členského státu, v němž podá podobnou žádost, nemůže druhý členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě“ (bod 29). Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že Soudní dvůr se zde dopustil terminologické nepřesnosti, neboť dle českého práva nejde o „odmítnutí“ žádosti, ale o její faktické vrácení jako nepřijatelné. I přesto je však zřejmé, že § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., jenž vrácení žádosti v případě běžícího řízení v jiném členském státě umožňuje, je v daném ohledu v rozporu s unijním právem. To ostatně patrně implicitně uznal i stěžovatel, když vzal zpět svou kasační stížnost ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023.

[21] K otázce, zda je možné vrátit žadateli žádost jako nepřijatelnou v situaci, kdy mu svědčí trvajícím povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, se Soudní dvůr přímo nevyjádřil (z předkládacího usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37, je zřejmé, že žalobkyně v uvedené věci požádala o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nejen v ČR, ale i v Německu, nelze z něj však zjistit, zda jí bylo toto povolení v Německu skutečně uděleno a zda v době posuzování její české žádosti stěžovatelem trvalo). Soudní dvůr však konstatoval, že orgány členských států jsou oprávněny ověřit, zda žádající osoby (mimo jiné) „již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě“ (bod 30 rozsudku *Krasiliva*). Tím připustil, jak ostatně vyplývá rovněž přímo z jeho odpovědi na první otázku Nejvyššího správního soudu, že pokud již žadatel získal povolení k pobytu v jiném členském státě, členský stát nemusí jeho nové žádosti o povolení k pobytu na jeho území vyhovět, i když ostatní podmínky pro získání tohoto povolení jsou naplněny. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti zdůrazňuje, že Soudní dvůr hovoří o možnosti či oprávnění orgánů členských států, nezavazuje je však k tomu, aby ověření případné existence pobytového oprávnění v jiném členském státě nutně prováděly. Pokud tedy jiné členské státy takové posouzení neprovádějí, směrnici o dočasné ochraně tím neporušují.

[22] Zároveň je třeba připomenout, že základním východiskem, z něhož Soudní dvůr dovodil, že nelze žádost vrátit jako nepřijatelnou v situaci, kdy již byla obdobná žádost podána v jiném členském státě, bylo to, že dočasná ochrana byla udělena již prováděcím rozhodnutím Rady. Tím byly členským státům uloženy povinnosti ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, zejména povinnost zajistit jim povolení k pobytu.

[23] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně „[č]lenské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.“

[24] Podle čl. 8 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně „[b]ez ohledu na dobu platnosti povolení k pobytu uvedených v odstavci 1 nesmějí členské státy osobám požívajícím dočasné ochrany přiznávat méně výhodné podmínky než ty, jež jsou stanoveny v článcích 9 až 16“.

[25] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nelze ve světle rozsudku Soudního dvora *Krasiliva* vykládat jinak, než že členský stát je povinen udělit povolení k pobytu každé vysídlené osobě požívající dočasné ochrany, která v danou chvíli nedisponuje povolením k pobytu v jiném členském státě. Pokud totiž Soudní dvůr považuje existenci dočasné ochrany a s ní související nárok na pobytové oprávnění za natolik zásadní, že ani běžící řízení o žádosti o povolení k pobytu v jiném členském státě (které jistě k udělení povolení k pobytu v jiném členském státě vést může) nepředstavuje dostatečný důvod pro vrácení žádosti jako nepřijatelné, tím spíše nelze povolení k pobytu (a dokonce samotné věcné posouzení žádosti) odepřít osobě požívající dočasné ochrany v situaci, kdy této osobě žádné jiné povolení k pobytu aktuálně (v době posuzování její žádosti správním orgánem) nesvědčí, byť jí bylo v minulosti v jiném členském státě uděleno. Není přitom relevantní, zda dřívější povolení k pobytu zaniklo z důvodu plynutí času nebo jiného důvodu stanoveného vnitrostátním právem daného členského státu (např. proto, že se ho držitel vzdal) či bylo z určitého důvodu v tomto státě zrušeno. Podstatné je, že daná vysídlená osoba splňující podmínky prováděcího rozhodnutí Rady (a tedy požívající dočasné ochrany), která má na celé období trvání ochrany nárok na zajištění povolení k pobytu, aktuálně žádným takovým povolením nedisponuje.

[26] Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že Soudní dvůr nepřímou potvrdil závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, čj. 10 Azs 151/2024-28, podle něhož nemohlo ani dle českého práva potenciální překážku vyhovění žádosti vytvořit povolení k pobytu v jiném členském státě, které již netrvá. Není přitom rozhodné, že uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu používá obdobně nepřesné pojmy jako česká legislativa dočasné ochraně, tedy že hovoří převážně o udělení, resp. poskytnutí dočasné ochrany namísto udělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Jde skutečně toliko o terminologickou nepřesnost, podstatné je, že z rozsudku desátého senátu Nejvyššího správního soudu i z rozsudku Soudního dvora *Krasiliva* vyplývá, že pokud již netrvá předchozí povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a zároveň žadatel splňuje všechny ostatní podmínky, členský stát je podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně povinen přijmout nezbytná opatření k zajištění povolení k pobytu, a to k pobytu za podmínek minimálně stejně výhodných jako ty, které jsou stanoveny v čl. 9 až 16 směrnice o dočasné ochraně (čl. 8 odst. 2 směrnice).

[27] Přestože se tedy Soudní dvůr výslovně nevyjádřil k situaci, kdy bylo žadateli uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, ale v době posuzování jeho žádosti o povolení k pobytu v ČR již netrvalo, lze z jeho výkladu zejména čl. 8 směrnice o dočasné ochraně, který podal v rozsudku *Krasiliva*, výše nastíněné závěry jednoznačně dovodit (*acte éclairée*). V intencích rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, či rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, a tam citované judikatury tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné, byť je i v nyní posuzované věci soudem ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, aby se znovu obracel na Soudní dvůr s další předběžnou otázkou. Nejvyšší správní soud proto uvedené závěry aplikuje na nyní projednávanou věc.

IV.b) Námitka nepřezkoumatelnosti

[28] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nerosrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35).

[29] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že městský soud bez dalšího konstatoval, že postavení žalobce je závislé na postavení jeho matky. Tak tomu ale nebylo. Městský soud tento svůj závěr založil především na znění čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, které citoval a následně je (být stručně) aplikoval na projednávanou věc (body [53] a [54] napadeného rozsudku). Stěžovatel při vrácení žádosti nikterak neodůvodnil, proč by se čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady neměl na žalobce vztahovat. Ve vyjádření k žalobě pak pouze uvedl, že žalobce se narodil až po 24. 2. 2022 – nikterak se však nezabýval otázkou, zda není rodinným příslušníkem osoby, která se do rozhodného dne na území Ukrajiny zdržovala. Pokud takové kusé a nepodložené závěry městský soud vyvrátil pouze stručně, nelze v tom spatřovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[30] Městský soud navíc svůj závěr o závislosti postavení žalobce na postavení jeho matky podpořil odkazem na argumentaci samotného stěžovatele. Ten totiž ve vyjádření k žalobě konstatoval, že by žalobci mohl dočasnou ochranu udělit podle § 51 zákona o dočasné ochraně, pokud by byl držitelem dočasné ochrany některý z jeho rodičů (str. 3 vyjádření k žalobě – tučně, stejnou argumentaci stěžovatel zopakoval i v předposledním odstavci na str. 2 doplnění kasační stížnosti). Sám stěžovatel tedy nerozporuje, že pokud by matce žalobce bylo povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany uděleno, vznikl by přinejmenším na základě § 51 zákona o dočasné ochraně tentýž nárok i žalobci. Pokud tedy městský soud dospěl již ve svém předcházejícím rozsudku (ze dne 10. 10. 2023, čj. 11 A 84/2023-58) ve věci žádosti matky žalobce k závěru, že vrácení žádosti matce žalobce jako nepřijatelné bylo nezákonným zásahem, bylo namístě tyto závěry přenést i do posouzení projednávané věci.

IV.c) Žalobce jakožto rodinný příslušník vysídlené osoby

[31] Jelikož tedy napadený rozsudek nepřezkoumatelností netrpí, lze se zabývat věcnými námitkami stěžovatele. Ten zejména namítá, že žalobce není osobou uvedenou v § 3 zákona č. 65/2022 Sb., neboť nesplňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, a z tohoto důvodu stěžovatel vrátil jeho žádost jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

[32] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. v relevantním znění „*Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady*“.

[33] Podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady „*[t]oto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala*“:

a) *ukrajinství státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022;*

b) *osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a*

c) *rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b)“.*

[34] Vzhledem k tomu, že žalobce se narodil až po 24. 2. 2022, nemohl on sám pobývat na Ukrajině do tohoto data, a nemůže tedy spadat pod čl. 2 odst. 1 písm. a) ani b) prováděcího rozhodnutí Rady. Stěžovatel tvrdí, že podmínka pobývání na Ukrajině do 24. 2. 2022 se vztahuje ke všem osobám uvedeným v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, tak tomu však není. Tato podmínka je (vedle poněkud odlišné formulace v návěti čl. 2) explicitně uvedena pouze v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) rozhodnutí Rady, nikoli však v písmenu c) tohoto ustanovení, pod něž spadají rodinní příslušníci. Z toho je zřejmé, že unijní normotvůrce zamýšlel rodinným příslušníkům osob uvedených v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) prováděcího rozhodnutí Rady poskytnout dočasnou ochranu, aniž by bylo nutné posuzovat, zda pobývali na Ukrajině (či vůbec někde) do 24. 2. 2022.

[35] Koho lze považovat za rodinné příslušníky, podrobněji definuje čl. 2 odst. 4 prováděcího rozhodnutí Rady: *Pro účely odst. 1 písm. c) se rodinnými příslušníky rozumějí následující osoby, pokud se již daná rodina zdržovala a pobývala na Ukrajině před 24. únorem 2022:*

a) *manžel nebo manželka osoby uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) nebo její druh nebo družka, se kterým (kterou) žije v trvalém vztahu, v případě, že platné právní předpisy nebo praxe dotčeného členského státu přistupují k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným v rámci jeho vnitrostátního cizineckého práva;*

b) *nezletilé svobodné děti osoby uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) nebo nezletilé svobodné děti jejího manžela nebo manželky bez ohledu na to, zda se jedná o manželské, nemanželské či osvojené děti;*

c) *jiní blízcí příbuzní, kteří v době okolností souvisejících s hromadným přílivem žili jako rodina a tvořili její součást a kteří byli v době důvodů souvisejících s hromadným přílivem vysídlených osob na osobě uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) zcela či z větší části závislí.*

[36] V návěti citovaného odstavce je tedy obsažena podmínka pobývání rodiny na Ukrajině před 24. 2. 2022. Je zřejmé, že kdyby šlo o rodiče s již narozenými dětmi či bezdětné manžele pobývající na Ukrajině do 24. 2. 2022, kterým se následně narodilo (další) dítě, toto dítě by podmínky čl. 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 2 odst. 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady nepochybně splňovalo, neboť se narodilo do rodiny, která v rozhodné době pobývala na Ukrajině. V případě žalobce rodinu, do níž se narodil, tvořila pravděpodobně pouze jeho matka (ze spisu nevyplývá, že by součástí jejich rodiny byly jakékoli další osoby). To ovšem jejího syna (žalobce) z posuzované kategorie nevylučuje. Jelikož matka žalobce pobývala do 24. 2. 2022 na Ukrajině, pak i celá žalobcova rodina do 24. 2. 2022 pobývala na Ukrajině. Lze tudíž uzavřít, že žalobce splňuje podmínky obsažené v čl. 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 2 odst. 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady, toto prováděcí rozhodnutí se na něj tedy povinně vztahuje.

[37] Výše uvedený jazykový a systematický výklad lze podpořit rovněž výkladem teleologickým. Neexistuje totiž žádný rozumný důvod, proč by měly být děti narozené až po 24. 2. 2022 méně ohroženy než ty, které

k tomuto datu již žily, a proč by tedy měly být méně chráněny institutem dočasné ochrany. Nelze odhlédnout od toho, že účelem stanovení rozhodného dne je rozlišit osoby, které odešly z Ukrajiny již před zahájením plné invaze ozbrojených sil Ruské federace (např. z pracovních či ekonomických důvodů), od těch, které odešly až po tomto datu, kdy došlo k bezprecedentnímu rozšíření do té doby teritoriálně omezené ruské agrese vůči Ukrajině v podstatě na celé území tohoto suverénního státu (u těchto osob lze vycházet z toho, že hlavním důvodem opuštění země původu pro ně byla právě válka). Žalobce ani nemohl opustit Ukrajinu již před rozhodným dnem (neboť tehdy ještě nežil), jednoznačně tudíž spadá do skupiny rodinných příslušníků. V tomto kontextu se jeví jako cynická ručně psaná poznámka na žádosti žalobce „*NE – narodil se po válce*“. Tato formulace totiž působí, jako by v době narození žalobce již žádné důvody k opuštění Ukrajiny netrvaly, jako by ruská agrese se svými barbarskými leteckými i pozemními útoky proti civilnímu obyvatelstvu na Ukrajině (včetně systematického vraždění, mučení, znásilňování, věznění, zotročování či unášení nejen dospělých osob, ale i dětí na Ruskem dobytých a okupovaných územích) započala a též skončila k datu 24. 2. 2022, kterým se stěžovatel opakovaně zaklíná. Je však obecně známým faktem, že v den, kdy se žalobce narodil, zdaleka nebylo „*po válce*“. Zločinná válka, v níž běžně dochází k útokům na civilní objekty, včetně obytných domů, ale i kulturních, vzdělávacích, a dokonce i zdravotnických zařízení, v době narození žalobce stále probíhala a probíhá (přes veškeré proklamace ruské strany o mírových úmyslech) dodnes. Tím spíše to platí o Mykolajivské oblasti, kde se žalobce dle dokumentů, které jsou součástí správního spisu, narodil a odkud matka žalobce přišla do České republiky. Je všeobecně známo, že právě i v této oblasti Ukrajiny probíhaly v prvních týdnech a měsících po začátku invaze tvrdé boje s devastujícím dopadem na civilní obyvatelstvo, přičemž zde byly ruské invazní síly ukrajinskou armádou zastaveny a posléze zahnaný zpět za řeku Dněpr, která tvoří na jihu Ukrajiny stávající frontovou linii. Ta tak ovšem zůstává v blízkosti Mykolajivské oblasti, která tudíž čelí větší intenzitě ruských útoků než některé jiné regiony v západní či centrální části Ukrajiny. V takové situaci se nelze divit tomu, že matka s několikaměsíčním nemluvňákem (žalobcem) rodinou zemí nakonec opět opustila.

[38] Z výše uvedeného vyplývá, že žalobce je osobou, na niž se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. Podaný výklad čl. 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 2 odst. 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady, i po porovnání jednotlivých jazykových verzí daných ustanovení a při vědomí zvláštních charakteristik unijního práva a případných obtíží, které vykazuje výklad tohoto práva i vzhledem k vlastní terminologii a autonomním pojmům, které nemají nutně stejný obsah jako jejich případné ekvivalenty ve vnitrostátních právních řádech, přitom považuje Nejvyšší správní soud za natolik zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost a že by k němu dospěly i soudy ostatních členských států rozhodující v posledním stupni i Soudní dvůr, a to v jakékoli situaci, kdy by se podrobně věnovaly výkladu tohoto ustanovení. Z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud uvedené závěry za *acte clair* ve smyslu již zmiňovaných rozsudků ve věci *Cilfit a další* a *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi* a tam citované prejudikatury k této otázce. Jedná se tudíž o druhou z výjimek z povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu posledního stupně obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou ohledně výkladu unijního práva.

[39] Nebylo tedy namístě, aby stěžovatel podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. vrátil žalobci jeho žádost jako nepřijatelnou z toho důvodu, že nebylo prokázáno, že je osobou podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Tento závěr městského soudu o nezákonnosti postupu stěžovatele v daném ohledu tedy v kasačním přezkumu obstál.

IV.d) Žádost žalobcovy matky

[40] Nejvyšší správní soud však zároveň upozorňuje, že postavení žalobce je závislé na postavení jeho matky jak v právním smyslu [žalobce splňuje podmínky prováděcího rozhodnutí Rady právě tím, že je nezletilým dítětem vysídlené osoby spadající pod čl. 2 odst. 1 písm. a) tohoto rozhodnutí], tak i ve faktickém smyslu, neboť žalobce je plně odkázán na péči matky (řízení o kasační stížnosti stěžovatele proti již zmiňovanému rozsudku městského soudu ze dne 10. 10. 2023, čj. 11 A 84/2023-58, ve věci žádosti žalobcovy matky je vedeno NSS pod sp. zn. 5 Azs 272/2023). I operační pokyny Komise zdůrazňují důležitost „*zachování celistvosti rodiny a zabránění rozdílnému statusu členů téže rodiny*“. V praxi by tak mohla být problematická situace, kdy by žalobce povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany získal, ale nějaké objektivní překážky by bránily ve vyhovění žádosti jeho matky. Jak již přitom bylo konstatováno, rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* připouští, aby vnitrostátní právo členského státu za takovou překážku považovalo trvajícím povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany

v jiném členském státě. Právě z tohoto důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. stěžovatel vrátil žalobcově matce její žádost jako nepřijatelnou. Podle městského soudu však i tento úkon stěžovatele představoval nezákonný zásah.

[41] Městský soud totiž shledal § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. rozporným s unijním právem, konkrétně se směrnicí o dočasné ochraně. Nelze přitom přisvědčit stěžovatelově námitce, že není možné zmiňované dokumenty vytvořené Evropskou komisí (operační pokyny a odpovědi na často kladené otázky) používat ani jako vodítko k výkladu prováděcího rozhodnutí Rady a směrnice o dočasné ochraně (resp. právních předpisů členských států přijatých k jejich provedení) pouze z toho důvodu, že se nejedná o právní akty ve formě doporučení ve smyslu pátého pododstavce čl. 288 Smlouvy o fungování EU, k němuž se přímo vztahuje městským soudem citovaná judikatura Soudního dvora (rozsudek ze dne 25. 3. 2021, *Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, bod 80 a judikatura tam uvedená). Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015-40, na který městský soud v daném kontextu rovněž odkazuje, obdobně akceptuje jako vodítko pro výklad unijního pojmu „účetlové manželství“ jiné sdělení Komise. V rámci tradičních výkladových metod, které uznává rovněž Soudní dvůr, jakkoli obzvláště akcentuje metodu teleologickou, lze skutečně použít jakýkoli dokument, byť právně nezávazný, který napomůže k osvětlení úmyslu unijního normotvůrce, účelu přijaté unijní úpravy či kontextu, v jehož rámci má být aplikována. K tomu jsou oba zmiňované dokumenty Komise, která je autorkou návrhu směrnice o dočasné ochraně i prováděcího rozhodnutí Rady, nepochybně způsobilé. Sám stěžovatel ostatně neváhá podložit svou argumentaci operačními pokyny Komise, je-li to pro něj výhodné.

[42] Obdobně námitka stěžovatele, podle níž městský soud nebyl oprávněn sám posoudit otázku souladu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem, aniž by položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru, vychází ze zjevné neznalosti základních procesních principů unijního práva. Již z čl. 267 Smlouvy o fungování EU totiž vyplývá, že povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, vyvstane-li otázka výkladu unijního práva v jeho věci (a nejsou-li dány zmiňované výjimky *acte clair* či *acte éclairé* dovozené judikaturou Soudního dvora), má pouze soud, jehož rozhodnutí v dané věci nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, což pochopitelně nebyl městský soud v nyní posuzované věci.

[43] Rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* však hovoří ve prospěch argumentace stěžovatele v tom, že trvalý pobyt za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě může dle vnitrostátní právní úpravy členského státu představovat překážku udělení povolení nového. Jak však tento soud již opakovaně upozornil (srov. zejména rozsudky ze dne 25. 4. 2024, čj. 6 Azs 259/2023-21, čj. 10 Azs 151/2024-28, či ze dne 24. 1. 2025, čj. 5 Azs 190/2024-20), pokud žadatel tvrdí, že žádost o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě nepodal nebo že se předcházejícího povolení k pobytu vzdal či toto povolení z jiného důvodu již netrvá, správní orgány ani soudy nemohou vycházet pouze z údajů obsažených v informačním systému členských států *Temporary Protection Platform* (TPD). Ten totiž představuje pouhou pomůcku, kterou správní orgány členských států využívají k evidenci držitelů povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Na rozdíl od veřejných rejstříků (viz zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů) však na něj nelze vztahovat princip materiální publicity.

[44] Žadatel tedy musí mít možnost se již před správním orgánem k tomu, že je veden v evidenci TPD jakožto držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, vyjádřit a případně zpochybnit, že takovým povolením skutečně disponuje. Měl by mít také možnost se tohoto povolení, respektive práv z něj vyplývajících, za účelem získání povolení k pobytu v České republice vzdát, pokud to právní řád daného členského státu umožňuje. Takové možnosti ovšem žadatel vůbec nemá, pokud je mu žádost bez dalšího vrácena dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. jako nepřijatelná. Byť tedy Soudní dvůr nevyloučil odeprání udělení pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu existence téhož oprávnění v jiném členském státě, z jeho výkladu čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, jak byl shrnut v podkapitole IV.a) tohoto rozsudku, vyplývá, že k tomuto účelu nelze použít procesní institut nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Naopak, i v případě, že správní orgán zjistí při podání žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, že žadatel je veden v evidenci TPD jako držitel povolení k pobytu v jiném členském státě, je povinen takovou žádost přijmout, vést o ní řádné správní řízení, v jeho rámci poučit žadatele o jeho právech a v návaznosti na jeho

případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo jiným členským státem skutečně uděleno a zda dosud, ke dni rozhodování správního orgánu, trvá.

[45] Je pravdou, že zákon č. 65/2022 Sb. považuje *udělení dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie* pouze za důvod nepřijatelnosti žádosti a výslovně nestanoví, že z tohoto důvodu lze žádost rovněž po řádně provedeném správním řízení zamítnout, respektive povolení neudělit. Pokud jde o *neudělení nebo odnětí dočasné ochrany*, § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. odkazuje na zákon o dočasné ochraně. Ani ten sice trvající povolení k pobytu v jiném členském státě výslovně nepovažuje za důvod nevyhovění žádosti (§ 9), avšak dle jeho § 10 odst. 1 písm. a) *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže cizinci požívajícímu dočasné ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát nebo mu bylo na území jiného státu uděleno povolení k trvalému anebo obdobnému pobytu*. Z toho lze dovodit, že zákonný důvod pro neudělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v podobě existence takového povolení v jiném členském státě je v české právní úpravě dán, neboť by bylo absurdní ji vykládat tak, že správní orgán není oprávněn z tohoto důvodu povolení neudělit, je však oprávněn ho ze stejného důvodu vzápětí odejmout. Vedení správního řízení mj. také o této otázce tedy nic nebrání.

[46] V této souvislosti lze připomenout, že žadatelé o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jsou vysídlenými osobami, které často neznají úřední jazyky členských států, nemají k dispozici dostatek prostředků, zázemí ani právní pomoc. Navíc již z povahy věci zpravidla bude obtížné jednoznačně prokázat neexistenci čehokoli. O tom, že vůbec nežádali o povolení k pobytu či si je neprodoužili v jiných členských státech, patrně nebudou mít žadatelé doklad, který by mohli předložit. Ani o vzdání se povolení k pobytu nemusí být jiným členským státem vydáváno písemné potvrzení. Naopak správní orgán může prostřednictvím dožádání získat veškeré podklady, které mohou být pro posouzení skutečné existence povolení k pobytu v jiném členském státě potřebné a které případnou existenci pobytového oprávnění jednoznačně prokáží.

[47] Zároveň je vhodné poznamenat, že důraz na minimalizaci úředních postupů (srov. např. čl. 8 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně, bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady či operační pokyny Komise) měl vést k tomu, aby byla oprávněným vysídleným osobám udělena pobytová oprávnění co nejrychleji a zároveň nebyly přetíženy azylové systémy členských států. To hrozilo v situaci, kdy došlo v prvních dnech a týdnech po rozšíření ruské agrese k obrovskému přílivu vysídlených osob. V době posuzovaného postupu stěžovatele, respektive v době rozhodování městského soudu v této věci (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) však již bylo využití institutu dočasné ochrany ustáleno, někteří držitelé pobytového oprávnění v České republice odešli do jiných členských států (které pobytová oprávnění často bez problémů udělují i druhožadatelům), případně se vrátili do země původu. Někteří rovněž ze systému dočasné ochrany přecházejí pod jiná pobytová oprávnění. Riziko přetížení správních orgánů posuzujících splnění podmínek pro udělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany tedy bylo v rozhodné době a je i v současnosti podstatně nižší, správní orgány tedy měly a nadále mají možnost sporné případy věcně posoudit a svá tvrzení o existenci pobytového oprávnění v jiném členském státě řádně prokázat, případně umožnit žadateli, aby podmínku neexistence takového povolení dodatečně splnil.

[48] Jak vyplývá z listin předložených stěžovatelem, matka žalobce byla evidována v systému TPD jako držitelka povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v Nizozemsku. Tvrdila však, že se tohoto povolení v Nizozemsku vzdala, když se vracela na Ukrajinu. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by toto tvrzení bylo jakkoli účelové či nevěrohodné. Listiny obsažené ve správním spisu, které matka žalobce přiložila k žádosti, prokazují, že žalobce se skutečně narodil dne X na Ukrajině, odkud s matkou vycestovali dne 5. 5. 2023. Matka žalobce navíc v řízení o žalobě předložila listiny v nizozemském a ukrajinském jazyce, jimiž se snažila prokázat své tvrzení o zániku oprávnění k pobytu v Nizozemsku. Jak přitom vyplývá z výše uvedeného, bylo povinností stěžovatele ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany matky žalobce v Nizozemsku stále trvá. Vrácení žádosti žalobce i jeho matky jako nepřijatelné tedy je třeba za těchto okolností považovat za nezákonný zásah správního orgánu, neboť o tom, zda matka žalobce skutečně byla k rozhodnému datu držitelkou povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, mělo být vedeno správní řízení.

[49] Přestože tedy Nejvyšší správní soud byl nucen argumentaci městského soudu ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* do určité míry korigovat, výrok napadeného rozsudku i jeho celkové závěry o nezákonnosti postupu stěžovatele ob stojí. Bylo by přepjatým procesním formalismem, kdyby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil jen z toho důvodu, aby městský soud své odůvodnění nahradil či pouze doplnil o důvody,

pro něž lze konstatovat nezákonný zásah stěžovatele i po zohlednění uvedeného rozsudku. To platí tím spíše v situaci, kdy je zapotřebí co nejdříve postavit najisto pobytový status žalobce. Je totiž nadále zcela neúnosné, aby se nezletilý žalobce v České republice nadále nacházel v jakémsi právním vakuu bez přístupu k plnohodnotné zdravotní péči, sociálním službám atd. Jak upozornila i Komise ve sdělení Evropskému parlamentu a Radě ze dne 12. 4. 2017, COM(2017) 211, Ochrana migrujících dětí, „projednávání azylových a jiných řízení týkajících se dětí bývá často zdlouhavé. V souladu s pokyny Rady Evropy o justici vstřícné k dětem by přednost při určování statusu měly mít děti (zásada urgentnosti)“. Tento soud byl jakožto soud nejvyšší instance v dané věci povinen vyčkat na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Krasiliva*, neboť výklad unijního práva, který v uvedeném rozsudku podal Soudní dvůr, byl nezbytný rovněž pro posouzení nynějšího případu. Nyní však již skutečně nic nebrání tomu, aby stěžovatel (pokud tak již ne učinil) vedl o žádosti žalobce řádné správní řízení, poučil žalobce prostřednictvím jeho zákonné zástupkyně o jeho právech, provedl nezbytné dokazování a následně s maximálním možným urychlením o této žádosti rozhodl.

[50] K argumentaci stěžovatele zneužitím systému dočasné ochrany Nejvyšší správní soud závěrem pro úplnost doplňuje, že institut dočasné ochrany byl navržen za účelem „vytvoření minimálních norem pro poskytování dočasné ochrany v případech hromadného přílivu vystěhovaných osob a opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími“ (bod 23 odůvodnění směrnice o dočasné ochraně). Takovému institutu prozatímní povahy nelze vytýkat, že podrobně neřeší veškeré možné okolnosti, které mohou v průběhu trvání dočasné ochrany nastat. Vinou zločinné ruské agrese vůči sousednímu suverénnímu státu však žije v Evropě několik milionů lidí v tomto provizoriu již více než 3 roky. Nelze se podívat tomu, že „život jde dál“ a vysídlené osoby zahajují a ukončují školní docházku či studium, navazují vztahy [srov. rozsudek švýcarského Federálního správního soudu (*Bundesverwaltungsgericht-Tribunal administratif fédéral*) ze dne 19. 7. 2024, sp. zn. F-55/2024, anotace v anglickém jazyce dostupná z: <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=4448&returnurl=%2fPages%2fsearch.aspx>], dospívají (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2025, čj. 5 Azs 274/2024-21) či mají děti (jako matka žalobce). V kontextu takových zásadních životních událostí může být změna členského státu, kde osoba požívající dočasné ochrany žije, zcela legitimní a pochopitelná. Nelze ji tedy *a priori* považovat za snahu o zneužití systému dočasné ochrany, jak to činí stěžovatel. Nejvyšší správní soud již stěžovatele opakovaně upozornil, že případné zneužití práva je povinen v souladu s judikaturou českých správních soudů i Soudního dvora v konkrétním případě prokázat (srov. např. rozsudek čj. 5 Azs 190/2024-20).

Řízení před soudem: podjatost soudce

k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

k čl. 10 Ústavy

k § 8 odst. 1 a 5 soudního řádu správního

I. Ačkoliv dle § 8 odst. 1 s. ř. s. nejsou důvodem pro vyloučení soudce okolnosti, které spočívají v jeho postupu v řízení o projednáváné věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech, je třeba zohlednit, zda tyto okolnosti nemohou být důvodem pro vyloučení soudce s ohledem na právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který je přednostně aplikovatelný dle čl. 10 Ústavy. Tak by tomu bylo tehdy, pokud by v prvním řízení musel soudce učinit předběžný názor na vinu osoby, o jejíž vině by ale s konečnou platností rozhodoval až v následném řízení.

II. Pokud účastník řízení či osoba zúčastněná na řízení vznese námitky podjatosti dle § 8 odst. 5 s. ř. s. vůči většinu počtu soudců, než kolik jich má ve věci rozhodovat, rozhodne Nejvyšší správní soud o námitce podjatosti zpravidla jen v rozsahu, který je nezbytný, aby byl dostatečný počet soudců, kteří jsou ve vztahu k věci nepodjatí a kteří mohou ve věci jednat a rozhodovat. Pokud by měl nakonec v dané věci

jednat či rozhodovat náhradník, o kterém Nejvyšší správní soud původně nerozhodl, musí mu krajský soud předložit námitku podjatosti znovu.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2025, čj. Nao 26/2025-64)

Prejudikatura: č. 1351/2007 Sb. NSS a č. 4235/2021 Sb. NSS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 11. 1986, *Gillow proti Spojenému království* (stížnost č. 9063/80), ze dne 24. 5. 1989, *Hauschildt proti Dánsku* (stížnost č. 10486/83), ze dne 24. 8. 1993, *Nortier proti Nizozemsku* (stížnost č. 13924/88), ze dne 22. 2. 1996, *Bulut proti Rakousku* (stížnost č. 17358/90), ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku* (stížnost č. 26138/95), ze dne 2. 9. 1998, *Kadubec proti Slovensku* (stížnost č. 27061/95), ze dne 27. 2. 2014, *Karaman proti Německu* (stížnost č. 17103/10), ze dne 16. 2. 2021, *Meng proti Německu* (stížnost č. 1128/17), ze dne 25. 11. 2021, *Mucha proti Slovensku* (stížnost č. 63703/19).

Věc: D. K. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o námitce podjatosti soudců.

Městský úřad Ústí nad Orlicí shledal žalobce vinným dle § 125c odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce se měl tohoto přestupku dopustit tím, že dne 24. 8. 2023 v katastru obce Dolní Dobrouč řídil ve směru od Letohradu osobní motorové vozidlo tovární značky Škoda Octavia, načež jej zastavila a kontrolovala hlídka Policie České republiky, a přes výzvu policisty podle § 5 odst. 1 písm. g) zákona o silničním provozu se odmítl po pozitivním orientačním testu na jiné návykové látky podrobit odbornému lékařskému vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn jinou návykovou látkou.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 3. 9. 2024. Žalobce se následně žalobou domáhal zrušení tohoto rozhodnutí. V návaznosti na poučení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích o složení senátu a o možnosti namítat podjatost podle § 8 odst. 5 s. ř. s., namítl podjatost soudkyně rozhodující ve věci JUDr. Petry Venclové, Ph.D. Současně s tím vznesl námitku podjatosti vůči soudcům Mgr. et Mgr. Jaroslavu Vávrovi a JUDr. Aleši Korejtko.

Žalobce námitku podjatosti odůvodnil zejména tím, že uvedení soudci rozhodovali ve věci sp. zn. 52 A 70/2023, která se týkala jeho žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ohledně totožného skutku. Dle žalobce se krajský soud v daném rozsudku *obiter dictum* vyjádřil i k zákonnosti výzvy k vyšetření v lékařském zařízení, ačkoliv to v daném řízení ani nesporeoval. Jeho právní argumentace je v obou věcech totožná. V obou řízeních sporeoval nezákonnost výzvy k orientačnímu vyšetření z důvodu nepoučení žalobce policejním orgánem ohledně jeho práv a povinností. Měl za to, že uvedení soudci budou v nyní posuzované věci vycházet z předpokladu, že je vinný ze spáchání přestupku a jeho argumentace je nedůvodná. I pokud by svůj postoj změnili, nemohli by rozhodnout jinak. Rozsudek v nyní posuzované věci by totiž byl v rozporu s rozsudkem ve věci jeho žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. To by mohlo vést k jeho nezákonnosti. Z toho je zřejmá motivace soudců žalobu zamítnout.

Žalobce dále doplnil, že obdobnou námitku podjatosti podal již v řízení vedeném u krajského soudu pod sp. zn. 61 A 6/2024. S ní se však Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 21. 8. 2024, čj. Nao 128/2024-28, neztotožnil, přičemž vycházel pouze ze své rozhodovací praxe. Ta ale nerespektuje aktuální rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ani na ni navazující rozhodovací praxi Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci. Nejvyšší správní soud rovněž v citovaném usnesení konstatoval, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se budou provádět odlišné důkazy než v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. S tím se však žalobce neztotožnil. Tvrdil, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se dokazovalo úředním záznamem a videozáznamem. V nyní posuzované věci již správní orgány provedly důkazy, ze kterých bude vycházet i krajský soud, jelikož se správním spisem nedokazuje. Krajský soud tak bude posuzovat pouze to, zda mohlo mít vliv na zákonnost výzvy, že policejní orgán žalobce nepoučil. Na rozdíl od řízení ve věci sp. zn. 61 A 6/2024 bude nyní krajský soud posuzovat shodný skutek jako v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Nelze proto vycházet z usnesení čj. Nao 128/2024-28.

Žalobce rovněž navrhol, aby si Nejvyšší správní soud vyžádal hlasovací protokol ve věci sp. zn. 52 A 70/2023 a prověřil, zda závěr prezentovaný v bodě 14 souvisejícího rozsudku představoval osobní názor soudkyně JUDr. Petry Venclové, Ph.D., či zda se jednalo o názor ostatních členů senátu, kteří ji přehlasovali.

Soudkyně JUDr. Petra Venclová, Ph.D., se k námitce podjatosti vyjádřila tak, že jí věc byla přidělena v souladu s rozvrhem práce. Není jí znám žádný důvod podjatosti a sama se ve věci necítí podjatá. K účastníkům řízení nemá žádný vztah. Poukázala také na to, že obdobnou námitkou podjatosti se Nejvyšší správní soud zabýval ve věci sp. zn. Nao 128/2024. Ohledně námitky podjatosti zastupujících soudců odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, čj. Nao 32/2005-34. Soudci JUDr. Aleš Korejtko a Mgr. et Mgr. Jaroslav Vávra shodně uvedli, že jim není znám žádný důvod podjatosti a necítí se podjatí. Vztah k účastníkům řízení nemají.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že soudci Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích JUDr. Petra Venclová, Mgr. et Mgr. Jaroslav Vávra a JUDr. Aleš Korejtko, Ph.D., nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci vedené u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích pod sp. zn. 61 A 9/2024.

Z odůvodnění:

[5] Nejvyšší správní soud úvodem uvádí, že rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 odst. 1 s. ř. s. je součástí naplňování ústavní zásady, podle níž *nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci* (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Ačkoliv je rozhodnutí o vyloučení soudce součástí práva na zákonného soudce, jde o doplnění jinak vůdčí obecné zásady, že příslušnost soudce je dána předem, aniž by mohla být jakkoliv ovlivněna. Proto je postup, kterým je věc odmítnána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, nutno chápat jako výjimečný. Zákon jej však v případech popsaných v § 8 odst. 1 s. ř. s. nejen připouští, ale přímo vyžaduje (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 2. 2021, čj. Nao 173/2020-119, č. 4235/2021 Sb. NSS).

[6] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci *vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.*

[7] Žalobce dovozuje podjatost výše uvedených soudců především z toho, že již rozhodovali obdobný spor, ve kterém byl účastníkem řízení. Z výše uvedeného ustanovení soudního řádu správního výslovně vyplývá, že důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech. Obecně tak rozhodování soudce v jiných věcech dle soudního řádu správního nemůže způsobit podjatost v nyní posuzované věci. Žalobce však prostřednictvím odkazů na judikaturu ESLP poukazuje na to, že pokud by ve věci rozhodovali uvedení soudci, bylo by tím porušeno jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy. Dle čl. 10 Ústavy platí, že *vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.* Pokud by tedy zákonné ustanovení, které by mělo být v projednávané věci aplikováno, bylo v rozporu s Úmluvou, která splňuje podmínky čl. 10 Ústavy, pak by podle něj musela být aplikována tato mezinárodní smlouva namísto protichůdného ustanovení českého zákona (rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, čj. 6 As 55/2006-96, č. 1351/2007 Sb. NSS). Proto Nejvyšší správní soud neustal na závěru, že námitka podjatosti by byla dle znění § 8 odst. 1 s. ř. s. nedůvodná.

[8] Žalobce odkázal na rozsudky ESLP ze dne 27. 2. 2014, *Karaman proti Německu*, stížnost č. 17103/10, ze dne 16. 2. 2021, *Meng proti Německu*, stížnost č. 1128/17, a ze dne 25. 11. 2021, *Mucha proti Slovensku*, stížnost č. 63703/19, na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2024, čj. 11 Tvo 1/2024-20345, bod 28, a ze dne 23. 3. 2023, čj. 11 Tdo 1025/2022-289, bod 54, a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 28. 8. 2024, čj. 2 To 32/2024-3620, body 16–18. Tato rozhodnutí se týkají trestních věcí. V nich se soudy vyjadřovaly zejména k situacím, ve kterých se soudce podílel na předchozích rozhodnutích o vině skupiny spoluobčanů, popřípadě se podílel na rozhodnutí o vině právnické osoby, kterou dovedil z jednání fyzické osoby, aniž by tato fyzická osoba byla v době rozhodování shledána vinnou, a následně rozhodoval o vině této fyzické osoby

v samostatném řízení. Ačkoliv se citovaná rozhodnutí částečně skutkově liší, vychází ze stejných předpokladů a dospívají ke shodným závěrům. Vyplývá z nich zejména to, že samotná skutečnost, že soudce již v minulosti rozhodl o totožném trestném činu (například pokud se mu věc vrátí po rozhodnutí odvolacího soudu), nemůže sama o sobě odůvodňovat obavy o jeho nestrannost. Stejně tak pouhá skutečnost, že soudce již rozhodoval o obdobných, avšak nesouvisejících trestních obviněních nebo že již soudil spoluobviněného v samostatném trestním řízení, sama o sobě nepostačuje k tomu, aby vyvolala pochybnosti o nestrannosti tohoto soudce v pozdější věci. Otázka nestrannosti soudce však vyvstává tehdy, pokud již dřívější rozhodnutí obsahuje podrobné posouzení role osoby, jež byla následně souzena za trestný čin spáchaný vícero osobami, a to zejména pokud dřívější rozhodnutí obsahuje konkrétní kategorizace účasti účastníka řízení nebo je z něj zřejmé, že později souzená osoba naplnila všechny podmínky nezbytné pro spáchání trestného činu. V závislosti na okolnostech konkrétního případu mohou být takové skutečnosti považovány za předjímání otázky viny osoby souzené v pozdějším řízení, a mohou tak vést k objektivně odůvodněným pochybnostem, že soud má již na počátku soudního řízení s později souzenou osobou předpojatý názor ohledně skutkových okolností týkajících se této osoby. Zásada presumpce nevinny je podle daných rozhodnutí tedy porušena také tehdy, pokud rozhodnutí soudu ohledně osoby obviněné z trestného činu odráží názor, že tato osoba je vinna, ještě předtím, než byla její vina prokázána zákonným způsobem.

[9] Ze shodných východisek vychází i další judikatura ESLP týkající se podjatosti soudců. Z ní vyplývá, že i pokud se soudce podílel na rozhodování v rámci přípravného řízení, nevede to bez dalšího k jeho vyloučení z rozhodování o vině a trestu obžalovaného. Pro posouzení podjatosti je podstatná povaha prováděných úkonů v přípravném řízení. Soudce bude podjatý zejména tehdy, pokud musel již v přípravném řízení zvažovat vinu obviněného. Pokud naopak bude činit pouze procesní úkony a nebude hodnotit žádné důkazy, pak vyloučen z projednávání nebude (rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 1996, *Bulut proti Rakousku*, stížnost č. 17358/90, body 33 a 34, a judikatura v něm uvedená). Podle judikatury ESLP však soudce nemusí být podjatý, ani pokud v předchozím řízení hodnotil shodné důkazy, které mohou být rozhodné v pozdějším řízení. ESLP v rozsudku ze dne 24. 5. 1989, *Hauschildt proti Dánsku*, stížnost č. 10486/83, dospěl k závěru, že pouze to, že soudce rozhodoval o dílčích otázkách před zahájením dotčeného řízení, nemůže samo o sobě odůvodňovat obavy o jeho nestrannost. Vycházel z předpokladu, že pokud soudce rozhoduje o vyšetřovací vazbě a jiných opatřeních tohoto typu před zahájením řízení, ze shromážděných důkazů posuzuje, zda policie měla na první pohled pro své podezření důvody. Naopak při řízení o vině a trestu obžalovaného musí posoudit, zda důkazy u soudu přednesené postačují pro shledání obžalovaného vinným. Podezření a formální shledání viny nesmějí být posuzovány jako ekvivalentní. V dané věci však ESLP shledal porušení čl. 6 Úmluvy. To proto, že při rozhodování o pokračování vyšetřovací vazby soudce musel předběžně posoudit také to, zda je obžalovaný s vysokou pravděpodobností vinen spácháním trestného činu. Na tyto závěry ESLP navázal také v rozsudku ze dne 24. 8. 1993, *Nortier proti Nizozemsku*, stížnost č. 13924/88. V něm se zabýval podjatostí soudce, který po celou dobu řízení, tj. ve fázi přípravného řízení i v hlavním líčení, přijal všechna relevantní rozhodnutí. ESLP v daném rozsudku opětovně zdůraznil, že pouhá skutečnost, že soudce rozhodoval také v přípravném řízení, včetně rozhodnutí týkajících se předběžné vazby, nemůže být sama o sobě považována za důvod k obavám o jeho nestrannost. Rozhodný je rozsah a povaha těchto rozhodnutí. Soudce v přípravném řízení čtyřikrát rozhodoval o vazbě stěžovatele a vyhověl návrhu obžaloby na jeho psychiatrické vyšetření. Podle ESLP soudce byl nestranný. Soudce se totiž zabýval odlišnými otázkami v rozhodnutích v přípravném řízení a v rozsudku o vině a trestu. V přípravném řízení bylo jeho úkolem pouze posoudit to, zda obžaloba měla na první pohled důvody pro obvinění stěžovatele. Dle rozsudku ESLP ze dne 24. 11. 1986, *Gillow proti Spojenému království*, stížnost č. 9063/80, bodu 73, není soudce bez dalšího podjatý ani tehdy, pokud rozhoduje o věcech, mezi kterými existuje věcná souvislost, avšak týká se odlišných účastníků.

[10] Uvedená judikatura ESLP tak poskytuje východiska pro posuzování podjatosti soudce. Vyloučení soudce z projednávání dané věci by tak dozajista bylo namísto tehdy, pokud by si již v prvním řízení musel učinit předběžný názor na vinu osoby, o jejíž vině by ale s konečnou platností rozhodoval až v následném řízení. Podjatý by v následném řízení nebyl nejen tehdy, pokud v předchozím řízení prováděl toliko procesní úkony a nehodnotil jakékoliv důkazy, ale samo o sobě nestačí ani to, že v různých fázích řízení, a tím spíše v jiných řízeních, hodnotí shodné důkazy, které se fakticky týkají shodného skutku. Jak bylo totiž popsáno shora, podle rozsudků ve věcech *Hauschildt proti Dánsku* a *Nortier proti Nizozemsku* podjatost soudce nelze dovodit pouze z toho, že rozhoduje o vyšetřovací vazbě a jiných opatřeních tohoto typu před zahájením řízení a následně rozhoduje o vině a trestu

obžalovaného. Je totiž zcela evidentní, že v těchto řízeních bude soud prakticky vždy vycházet z alespoň částečně shodných důkazů, posuzovat obdobné okolnosti a nelze vyloučit ani to, že se bude případně zabývat i částečně shodnou argumentací. Shodnými okolnostmi a důkazy se bude soudce zpravidla zabývat i tehdy, pokud rozhoduje o věcech, mezi kterými existuje věcná souvislost, avšak týkají se odlišných účastníků. Ani to však dle ESLP není bez dalšího důvodem pro vyloučení soudce z rozhodování (rozsudek ve věci *Gillow proti Spojenému království*, bod 73).

[11] Lze poznamenat, že české trestní právo přistupuje k vyloučení soudce z projednávání a rozhodování v některých situacích přísněji než judikatura ESLP. Dle § 30 odst. 2 věty druhé trestního řádu totiž platí, že *po podání obžaloby nebo návrhu na schválení dohody o vině a trestu je vyloučen z vykonávání úkonů trestního řízení soudce, který v projednávané věci v přípravném řízení nařídil domovní prohlídku nebo prohlídku jiných prostor a pozemků, vydal příkaz k zadržení nebo příkaz k zatčení nebo rozhodoval o vazbě osoby, na niž byla poté podána obžaloba nebo s níž byla sjednána dohoda o vině a trestu*. Trestní řád tedy taxativně vymezuje rozhodnutí v přípravném řízení, jejichž vydání automaticky vylučuje soudce z vykonávání úkonů trestního řízení po podání obžaloby nebo návrhu na schválení dohody o vině a trestu, aniž by bylo třeba individuálně hodnotit, zda se vyslovoval k vině obviněného. Je tomu tak nicméně proto, že u těchto úkonů trestní řád ve větší či menší míře požaduje, aby si soudce udělal již předběžnou úvahu o pravděpodobné vině obviněného (k tomu viz zejména podmínky vzetí do vazby uvedené v § 67 trestního řádu, dle něhož *dosud zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání, byl spáchán, má všechny znaky trestného činu, jsou zřejmé důvody k podezření, že tento trestný čin spáchal obviněný*). Uvedené zákonné ustanovení by tak šlo označit jako paušální promítnutí požadavků Úmluvy již do zákonné úpravy. Zákonodárce totiž vytipoval ta rozhodnutí, u kterých zákonná úprava buď výslovně požaduje předběžné posouzení viny, nebo u kterých lze předpokládat, že k tomu může často docházet. V zájmu právní jistoty pak stanoví vyloučení soudce bez dalšího, aniž by bylo třeba posuzovat konkrétní okolnosti. Pokud se soudce v přípravném řízení podílel na jiných úkonech, než které jsou uvedeny v § 30 odst. 2 trestního řádu, není ze zákona z dalšího rozhodování ve věci automaticky vyloučen. U těchto dalších úkonů je však třeba vždy individuálně uvážit, zda u soudce nevznikly důvodné pochybnosti, že nemůže nestranně rozhodovat (k tomu shodně Šámal, P.; Šámalová, M. § 30 [Podjatost]. In: Šámal, P. a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 378).

[12] Pro další závěry je podstatné uvést, že z pohledu práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy je třeba i řízení o přestupku považovat za řízení o trestním obvinění (rozsudky ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, stížnost č. 26138/95, a ze dne 2. 9. 1998, *Kadubec proti Slovensku*, stížnost č. 27061/95). Ostatně i judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z předpokladu, že správní trestání je trestním řízením svého druhu. Proto pro ně platí stejné základní ústavní zásady jako pro jiná trestní řízení (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2009, čj. 8 Afs 10/2008-89).

[13] Pokud jde o nynější věc, pak krajský soud v rozsudku ve věci sp. zn. 52 A 70/2023, ze kterého žalobce podjatost soudců dovozuje, rozhodl o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu shodného žalobce tak, že ji zamítl. V žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se žalobce domáhal určení, že silniční kontrola byla nezákonná, eventuálně pro případ, že by silniční kontrolu soud neshledal jako nezákonnou, rovněž navrhl, aby určil, že zásah policie spočívající ve vznesení výzvy podle § 5 odst. 1 písm. g) zákona o silničním provozu byl shledán nezákonným. Krajský soud předně shrnul skutkové okolnosti, které v zásadě odpovídají skutkovým okolnostem v nyní projednávané věci.

[14] Krajský soud v daném rozsudku dále konstatoval, že se žalobce [v rozporu s § 5 odst. 1 písm. g) zákona o silničním provozu] odmítl podrobit odbornému lékařskému vyšetření. Tím byl podle soudu podezřelý z porušení § 125c odst. 1 písm. d) uvedeného zákona. V bodě 14, na který žalobce v rámci námítky podjatosti poukazuje, krajský soud konstatoval, že žalobce nesporel zákonost výzvy k podrobení se odbornému lékařskému vyšetření ve zdravotnickém zařízení. K tomu dodal, že jeho orientační test na přítomnost jiné návykové látky byl pozitivní. Podle soudu zde tedy bylo *„důvodné podezření [dle judikatury správních soudů důvodné podezření vzniká - mimo jiné - v důsledku pozitivní orientační zkoušky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2023, čj. 5 As 43/2022-37, bod 20)]*, že žalobce pod vlivem jiné návykové látky vykonával činnost, při níž by mohl ohrozit život nebo zdraví svoje nebo jiné osoby nebo poškodit majetek [§ 20 odst. 1 písm. a) zák. č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, v rozhodném znění], a proto byl žalobce opět v souladu se

zákonem o silničním provozu [§ 5 odst. 1 písm. g), § 124 odst. 12 písm. g) zákona o silničním provozu] vyzván, aby se podrobil odbornému lékařskému vyšetření“. To odmítl a na svém stanovisku setrval. To nezměnil ani poté, co mu bylo předloženo podrobné písemné poučení o následcích spojených s odmítnutím odborného lékařského vyšetření. To, že žalobce poučení nepotřeboval, v žalobě nespороval. Krajský soud dále dodal, že je mu z úřední činnosti známo, že byl již v minulosti uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Při silniční prohlídce v rámci předchozího přestupku obdržel podrobné písemné poučení. To vlastnoručně podepsal. I v tomto případě byla vzhledem ke konkrétním okolnostem projednávané věci poučovací a informační povinnost policejního orgánu splněna.

[15] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného shrnutí dospěl k závěru, že se krajský soud výslovně vinou žalobce nezabýval, pokud jde o spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, pouze konstatoval, že z něj byl podezřelý. Z rozsudku ani implicitně nevyplývá, že by krajský soud předjímal jeho vinu z přestupku, který je předmětem tohoto sporu. Krajský soud se zabýval pouze tím, zda policejní orgán učinil výzvu k podrobení se vyšetření v souladu se zákonem. Krajský soud si také k posouzení důvodnosti zásahové žaloby nemusel nutně učinit úsudek o vině žalobce z daného přestupku. Ten totiž namítal zejména nezákonnost silniční kontroly a výzvy k provedení orientačního testu. Tyto otázky sice s posouzením, zda se žalobce nyní projednávaného přestupku dopustil, souvisí, ale nejedná se o rozhodování o vině. Vyloučení soudce z projednávání věci by však připadalo v úvahu zejména tehdy, pokud by si již v předchozím řízení učinil úsudek o vině žalobce, jak vyplývá z judikatury ESLP (viz výše body [8] až [10]) i východisek trestního řádu (bod [11]). Krajský soud však nyní vycházel z předpokladu, že žalobce je pouze podezřelý z porušení § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, což výslovně uvedl. I judikatura ESLP přitom vychází z předpokladu, že podezření a formální shledání viny nesmějí být posuzována jako ekvivalentní. Podjatost soudkyně nelze dovést ani z toho, že v zásahové žalobě vycházel soud prakticky ze shodných důkazů, které jsou rozhodné i pro posouzení viny žalobce z daného přestupku, obě žaloby se týkají téměř shodných okolností a vznáší v nich obdobné námítky. Tyto okolnosti totiž dle judikatury ESLP nepostačují k tomu, aby bez dalšího vznikly důvodné pochybnosti o podjatosti soudce (bod [10]).

[16] Rozhodné je také to, že se krajský soud ohledně výzvy k podrobení se odbornému lékařskému vyšetření ve zdravotnickém zařízení (nad rámec žalobních námitek) zabýval pouze tím, zda policejní orgán splnil svoji poučovací a informační povinnost, která se výzvy týkala. Ačkoliv krajský soud opakovaně konstatoval, že se žalobce odmítl vyšetření podrobit, neznamená to, že by předjímal jeho vinu ze spáchání přestupku. Krajský soud se totiž nezabýval veškerými obligatorními znaky přestupku (nezabýval se zejména subjektem a subjektivní stránkou přestupku). Pro naplnění skutkové podstaty přestupku je však nutné, aby byly naplněny všechny jeho obligatorní znaky současně. I judikatura, na kterou žalobce odkazuje (bod [8]), vychází z předpokladu, že je soudce podjatý zejména tehdy, pokud je z jeho rozhodnutí zřejmé, že později souzená osoba naplnila veškeré podmínky nezbytné pro spáchání trestného činu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z argumentace krajského soudu v rozsudku o zásahové žalobě nelze dovést, že by byl žalobce vinný z přestupku, z kterého jej shledal vinným žalovaný v napadeném rozhodnutí. Ačkoliv z judikatury ESLP vyplývá, že je nutné posuzovat každý případ individuálně, ESLP přihlíží v obdobných případech zejména právě k tomu, zda soudce již v předchozím rozhodnutí alespoň implicitně posoudil vinu osoby, o jejíž vině má následně rozhodovat. To však v nyní posuzované věci soudci nečinili a učinit ani nemuseli. Z tohoto důvodu tak v dané věci nejsou podjatí.

[17] Rozhodující senát při posouzení, shodně se třetím senátem rozhodujícím ve věci sp. zn. Nao 128/2024, vycházel z § 8 odst. 1 s. ř. s., dle kterého je námitka podjatosti zjevně nedůvodná. Rozhodující senát se však na rozdíl od třetího senátu výslovně zabýval judikaturou ESLP, kterou žalobce v námitce podjatosti argumentoval. I třetí senát si však zjevně učinil implicitní úvahu o tom, zda je nutné předně aplikovat čl. 6 Úmluvy. Oba senáty dospěly k závěru, že nikoliv. Lze tak uzavřít, že NSS v obou věcech vycházel ze shodných východisek, byť ve věci sp. zn. Nao 128/2024 pouze implicitně. Protože nyní rozhodující senát nedospěl k závěru, že by třetí senát nezhlednil judikaturu ESLP, jak namítal žalobce, nebyl ani důvod, aby věc předkládal do rozšířeného senátu. Nyní rozhodující senát totiž nedospěl k odlišnému právnímu závěru, než učinil dříve třetí senát (§ 17 s. ř. s.).

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu dále vychází z východiska, že i při posuzování námítky podjatosti je nutno respektovat zásadu hospodárnosti řízení, která primárně velí postupovat tak, aby podjatost jednotlivých soudců byla prověřována jen dotud, dokud se nenajde potřebný počet soudců, kteří jsou ve vztahu k věci

nepodjatí a kteří tedy ve věci mohou jednat a rozhodovat (usnesení čj. Nao 32/2005-34, ze dne 12. 5. 2015, čj. Nao 82/2015-58, bod 3, ze dne 29. 11. 2024, čj. Nao 170/2024-68, bod 13, a ze dne 21. 2. 2025, čj. Nao 31/2025-32, bod 3). Nejvyšší správní soud však v ojedinělých případech rozhodoval o namítané podjatosti náhradníků i tehdy, pokud dospěl k závěru, že členové rozhodujícího senátu podjatí nejsou (usnesení ze dne 27. 2. 2023, čj. Nao 5/2023-64, a ze dne 31. 8. 2017, čj. Nao 273/2017-26). Podle nyní rozhodujícího senátu uvedené přístupy nejsou v rozporu.

[19] Prvý z těchto přístupů je zejména namístě, pokud účastník vznese individualizované námitky ve vztahu ke každému jednotlivému soudci nebo je nepravděpodobné, že by ve věci nastupovali náhradníci, a proto se ani nevyžádá jejich vyjádření k námitce podjatosti. Bylo by nadbytečné řešit konkrétní individualizované námitky podjatosti i ohledně soudců, kteří pravděpodobně ve věci vůbec nebudou rozhodovat, nebo si za účelem rozhodnutí o námitce podjatosti pořizovat jejich vyjádření. To ale neznamená, že by námitka podjatosti pozbyla svých účinků. V případě, že Nejvyšší správní soud o náhradnících nerozhodne, aktivovala by se námitka podjatosti vůči nim až tehdy, pokud by měl v dané věci jednat či rozhodovat náhradník. Za těchto okolností by bylo nezbytné, aby krajský soud před provedením daného úkonu námitku podjatosti Nejvyššímu správnímu soudu znovu předložil k posouzení.

[20] Druhý z přístupů, tedy rozhodnout rovnou i o náhradnících, může být namístě například tehdy, pokud účastník řízení vznese typově shodné námitky vůči všem soudcům, které nevyžadují individuální posouzení, a zároveň se i náhradníci k námitce podjatosti vyjádřili. V takovém případě totiž není třeba činit posouzení vůči jednotlivým soudcům, nebo si od nich dodatečně vyžadovat jejich vyjádření. Pokud takto Nejvyšší správní soud rozhodne, pak také nebude potřeba mu věc znovu předkládat, pokud by nastala výjimečně situace, že by za rozhodující soudce dodatečně nastupoval náhradník.

[21] Výše uvedené lze shrnout tak, že Nejvyšší správní soud musí rozhodnout o námitce podjatosti pouze ohledně těch soudců, kteří jsou povoláni ve věci rozhodovat. V zájmu hospodárnosti řízení však může případně rozhodnout i o jejich náhradnících.

[22] Jelikož žalobce v nyní souzené věci vznesl typově shodnou námitku podjatosti vůči samosoudkyni i jejím dvěma náhradníkům, jejíž vypořádání nepotřebuje individualizované posouzení ohledně jednotlivých soudců, a všichni se k námitce podjatosti výslovně vyjádřili, rozhodl Nejvyšší správní soud v zájmu hospodárnosti řízení o nepodjatosti všech tří soudců souhrnně tímto usnesením.

[23] Za daných okolností se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda by případně bylo vůbec možné a relevantní za účelem vyřešení otázky podjatosti otevřít protokol o hlasování ve věci sp. zn. 52 A 70/2023. Na uvedených závěrech Nejvyššího správního soudu by totiž zjevně nemohl nic změnit, protože je nerozhodné, jak jednotliví soudci hlasovali.

Rozpočty: odvod za porušení rozpočtové kázně; (ne)stavení běhu prekluzivní lhůty po dobu řízení před správním soudem

k § 41 soudního řádu správního

k § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 29. 12. 2011

k § 44a odst. 11 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném od 30. 12. 2011

Pravidlo o stavení běhu prekluzivní lhůty po dobu řízení před správním soudem podle § 41 s. ř. s. se ve vztahu ke lhůtě pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 zákona

č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 29. 12. 2011 (nyní § 44a odst. 11 tohoto zákona), nepoužije.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2025, čj. 9 Afs 45/2024-45)

Prejudikatura: č. 2676/2012 Sb. NSS, č. 4333/2022 Sb. NSS, č. 4543/2024 Sb. NSS a č. 4670/2024 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 1. 2007, *Vonk Dairy Products* (C-279/05), ze dne 29. 1. 2009, *Josef Vösding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další* (C-278/07 až C-280/07), ze dne 26. 5. 2016, *Judetul Neamt* (C-260/14 a C-261/14) a ze dne 7. 4. 2022, *IFAP* (C-447/20 a C-448/20).

Věc: Základní škola a Mateřská škola Vyškov, Letní pole, příspěvková organizace proti Generálnímu finančnímu ředitelství o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalovaného.

Věc se týkala použitelnosti lhůty pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 29. 12. 2011 (v nyní účinném znění § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel), v níž může příslušný orgán Finanční správy České republiky stanovit porušiteli rozpočtové kázně uvedený odvod, a to za situace, kdy na věc dopadají nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“ nebo „nařízení“). S tím souvisí právní otázka, zda se ve vztahu k této lhůtě uplatní pravidlo o stavení běhu prekluzivní lhůty po dobu řízení před správním soudem podle § 41 s. i. s.

Žalobkyně je příspěvkovou organizací města Vyškov, která v roce 2010 požádala o dotaci z Operačního programu Životní prostředí za účelem realizace úspor energie v objektu základní školy. Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 9. 12. 2010 rozhodlo, že žalobkyni budou na akci „CZ.1.02/3.2.00/09.04566 Realizace úspor energie na ZŠ Vyškov Letní pole, p. o.“ (dále jen „akce“) poskytnuty finanční prostředky ze Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „Státní fond životního prostředí“) ve výši 1 094 141,90 Kč (5 % celkových způsobilých výdajů) a ze strukturálních fondů Evropské unie ve výši 18 600 412,30 Kč (85 % celkových způsobilých výdajů). Zbývající výdaje měla žalobkyně hradit z vlastních zdrojů.

Dne 19. 11. 2013 zahájil Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) u žalobkyně daňovou kontrolu, v jejímž průběhu zjistil porušení podmínek poskytnutí dotace. Na základě konečného výsledku kontrolních zjištění žalobkyni platebním výměrem ze dne 10. 11. 2015 vyměřil podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel odvod do Státního fondu životního prostředí za porušení rozpočtové kázně ve výši 351 216 Kč a platebním výměrem ze dne 10. 11. 2015 odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně (dále jen „Národní fond“) ve výši 4 499 830 Kč. Odvolací finanční ředitelství zamítlo odvolání žalobkyně proti oběma platebním výměrům dvěma rozhodnutími ze dne 15. 12. 2016.

Krajský soud v Brně rozsudky ze dne 28. 2. 2019, čj. 30 Af 18/2017-162, a ze dne 11. 4. 2019, čj. 30 Af 17/2017-159, postupně zamítl žaloby žalobkyně proti prvním rozhodnutím o odvolání. Nejvyšší správní soud ale následně tyto rozsudky i obě rozhodnutí o odvolání zrušil rozsudkem ze dne 28. 5. 2020, čj. 3 Afs 127/2019-50. Odvolací finanční ředitelství v dalším řízení rozhodnutím ze dne 21. 12. 2020 (dále jen „druhé rozhodnutí o odvolání“) změnilo odvoláním napadené platební výměry tak, že žalobkyni vyměřilo (nižší) odvod do Státního fondu životního prostředí za porušení rozpočtové kázně ve výši 212 786 Kč a (nižší) odvod do Národního fondu ve výši 2 726 239 Kč. Učinilo tak z důvodu dvou zjištěných pochybení žalobkyně. První spočívalo v nedodržení podmínky nepřekročit 30% podíl subdodavately zajišťovaných prací z celkového objemu stavebních nákladů akce, čehož se žalobkyně dopustila zaplacením faktur dodavateli ve dnech 26. 8. 2011, 26. 9. 2011 a 31. 10. 2011. Podstatou druhého pochybení bylo zadání zakázky na dodatečné práce v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny zákonné podmínky. Žalobkyně se jej dopustila úhradou faktury vybranému dodavateli dne 29. 4. 2012.

Druhé rozhodnutí o odvolání napadla žalobkyně žalobou, o níž je před krajským soudem vedeno řízení pod sp. zn. 30 Af 16/2021. Krajský soud toto řízení přerušil, neboť žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 9. 2021 podle § 121 odst. 1 daňového řádu nařídil přezkoumání druhého rozhodnutí o odvolání, a to přímo na podnět Odvolacího finančního ředitelství podaný z důvodu opomenutí jednoho ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního

soudu čj. 3 Afs 127/2019-50. Žalovaný přezkoumáním spisu zjistil, že Odvolací finanční ředitelství se řádně nevypořádalo s přiměřeností stanovené výše odvodu za nedodržení podmínky nepřekročit 30% podíl subdodavately zajišťovaných prací z celkového objemu stavebních nákladů akce. Rovněž se nezabývalo změnou znění Závazných pokynů pro žadatele a příjemce podpory v Operačním programu Životní prostředí, aby bylo zřejmé, jaké závazné pokyny (v jakém znění) byly pro žalobkyni rozhodné a z jakého důvodu.

Odvolací finanční ředitelství vydalo v přezkumném řízení rozhodnutí ze dne 22. 3. 2022, kterým změnilo druhé rozhodnutí o odvolání žalobkyně v části výroku měnící napadené platební výměry. Tato změna spočívala v tom, že nově byl vyměřen odvod do Státního fondu životního prostředí za porušení rozpočtové kázně ve výši 202 301 Kč a odvod do Národního fondu ve výši 2 591 904 Kč. Žalobkyně i toto rozhodnutí napadla odvoláním. V něm uplatnila jedinou námitku, která se vztahovala k porušení podmínky nepřekročit 30% podíl subdodavately zajišťovaných prací z celkového objemu stavebních nákladů akce, jehož se dopustila v roce 2011. Podle jejího názoru vydalo Odvolací finanční ředitelství rozhodnutí o změně druhého rozhodnutí o odvolání po uplynutí prekluzivní lhůty 10 let podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel (není-li v dalším textu uvedeno jinak, je vždy odkazováno na rozpočtová pravidla ve znění účinném do 29. 12. 2011).

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 6. 2022 zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství potvrdil. Při odvodu do Státního fondu životního prostředí i Národního fondu se podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel použije prekluzivní lhůta 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně. Tato prekluzivní lhůta se však po dobu řízení před správním soudem staví podle § 41 s. ř. s. Zákonná úprava podle § 44a rozpočtových pravidel má povahu zvláštní úpravy vůči § 148 daňového řádu, tedy i vůči prekluzivní lhůtě podle § 148 odst. 5 daňového řádu, u níž se stavení jejího běhu nepřipouští. V posuzované věci nebylo pochyb o tom, že prekluzivní lhůta začala plynout dne 1. 1. 2012, a předmětem sporu byl jen její konec. Zatímco podle § 148 odst. 5 daňového řádu by prekluzivní lhůta ve vztahu k oběma odvodům uplynula dne 1. 1. 2022, při použití § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel a § 41 s. ř. s. by se v případě odvodu do Státního fondu životního prostředí lhůta stavěla ve dnech 20. 2. 2017 až 28. 3. 2019 (766 dnů), ve dnech 11. 4. 2019 až 1. 6. 2020 (417 dnů) a ve dnech 26. 2. 2021 až 2. 9. 2021 (188 dnů), a uplynula by dne 3. 10. 2025. V případě odvodu do Národního fondu by se lhůta stavěla ve dnech 20. 2. 2017 až 2. 5. 2019 (801 dnů), ve dnech 15. 5. 2019 až 1. 6. 2020 (383 dnů) a ve dnech 26. 2. 2021 až 2. 9. 2021 (188 dnů), a uplynula by dne 4. 10. 2025. Podle žalovaného tak prekluzivní doba v den, kdy nabylo právní moci jeho rozhodnutí, ještě neuplynula.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, v níž setrvala na svém názoru, že při lhůtě pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel se, jde-li o její konec, uplatní § 148 odst. 5 daňového řádu. Lhůta pro vyměření tohoto odvodu se tak po dobu řízení před správním soudem nestaví podle § 41 s. ř. s. Kromě toho žalobkyně rozporovala přiměřenost výše odvodu za porušení rozpočtové kázně a namítla nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Krajský soud rozsudkem ze dne 21. 12. 2023, čj. 30 Af 39/2022-357, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. I když bylo důvodem zrušení rozhodnutí nesprávné posouzení běhu prekluzivní lhůty, krajský soud se nevyjádřil k právní otázce konce lhůty 10 let podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel. S ohledem na to, že žalobkyně obdržela převážující část dotace ze strukturálních fondů Evropské unie, totiž vycházel z unijní úpravy prekluzivní lhůty pro získání neoprávněně poskytnutých plateb podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Tato lhůta je kratší a je třeba ji použít přednostně. S tímto právním názorem krajský soud v průběhu řízení seznámil účastníky řízení, kteří využili možnosti se k němu vyjádřit.

Unijní úprava prekluzivních lhůt podle čl. 3 nařízení č. 2988/95, která se vztahuje i na vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně, byla podrobně vyložena v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, čj. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS, z jehož závěrů krajský soud vycházel. Tato úprava stanoví lhůtu pro zahájení řízení („zahájení stíhání“), lhůtu pro vydání rozhodnutí („uložení sankce“) a lhůtu pro výkon rozhodnutí. Lhůta pro zahájení řízení činí podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení 4 roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti (neoprávněnému výdaji). V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží prekluzivní lhůta („promlčecí doba“) ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. Podle krajského soudu byl pro určení

počátku této lhůty rozhodný den 31. 10. 2011, kdy žalobkyně uhradila dodavateli poslední ze tří faktur. Pakliže byla daňová kontrola zahájena dne 19. 11. 2013, byla dodržena i lhůta 4 let pro zahájení řízení správními orgány.

Nařízení č. 2988/95 dále v čl. 3 odst. 1 čtvrtém pododstavci stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci, a to jako dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení, nevyužije-li členský stát možnosti uplatňovat lhůtu delší ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení. Tato lhůta činí za běžných okolností 8 let a běží ode dne, kdy došlo k nesrovnalosti. Zároveň představuje absolutní limit pro stíhání nesrovnalosti (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, bod 63) a nepřerušují ji žádné úkony vnitrostátních orgánů s výjimkou případů, kdy bylo řízení o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci podle čl. 6 odst. 1 nařízení pozastaveno. Na běh lhůty pro vydání rozhodnutí nemá vliv ani 41 s. ř. s. Jelikož lhůta 8 let uplynula dne 31. 10. 2019, je zřejmé, že Odvolací finanční ředitelství vydalo rozhodnutí v přezkumném rozhodnutí po jejím uplynutí. Krajský soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného.

Jiné posouzení by podle krajského soudu přicházelo v úvahu pouze za situace, že by český zákonodárce využil prostor pro autonomní úpravu prekluzivní lhůty podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95. Členské státy mohou stanovit prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení delší než 4 roky (např. rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 3. 2017, *Glencore Céréales France*, C-584/15). Lhůta pro vydání rozhodnutí není v nařízení stanovena přesným číslem, vychází však z lhůty pro zahájení řízení. Naproti tomu § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel upravuje pouze lhůtu pro vydání rozhodnutí, aniž by stanovil i lhůtu pro zahájení řízení. Neodpovídalo by uvedenému zmocnění pro členský stát, aby na jedné straně zůstala lhůta 4 let pro zahájení řízení zakotvená v unijním právu nedotčená, na straně druhé by ale lhůta pro vydání rozhodnutí nečinila její dvojnásobek, ale měla délku 10 let. Stejně tak nelze připustit její další implicitní prodloužení za použití § 41 s. ř. s.

Krajský soud uzavřel, že § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel nelze považovat za zvláštní úpravu k čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, neboť nerespektuje rámec, který toto nařízení pro autonomní normotvorbu členských států vymezilo. Unijní právo se použije před českou právní úpravou. Lhůtu pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně tedy nelze považovat za delší lhůtu ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení. K tomu lze odkázat na obdobný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku čj. 5 Afs 4/2021-66, který se týkal podobné úpravy podle zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském a intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském a intervenčním fondu), který s účinností do 11. 2. 2008 (tehdejší § 11a odst. 6) upravoval možnost uložit vrácení dotace nejpozději do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace.

K námitce žalovaného, že uvedené právní posouzení se odchýlilo od ustálené soudní praxe, krajský soud uznal, že správní soudy měly k prekluzi v minulosti přihlížet z moci úřední. Dřívější judikatura se nicméně evidentně opomněla zabývat unijním rozměrem prekluze v případech porušení dotačních pravidel a tuto otázku nevznesli ani účastníci. To, že správní soudy unijní úpravu v některých rozhodnutích mlčky přešly, nemá stejnou argumentační hodnotu jako nedávné rozsudky, které se k prekluzi a její úpravě v nařízení č. 2988/95 přímo vyjadřují. V posuzované věci nebyla namísta ani argumentace legitimním očekáváním. Provedený výklad, podle něhož mají správní orgány kratší lhůtu pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně při zacházení s evropskými dotacemi, je ku prospěchu adresátů právní úpravy.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Zpochybnil názor krajského soudu o nepoužitelnosti prekluzivní lhůty 10 let podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel. V této souvislosti upozornil na judikaturu Soudního dvora, podle níž členské státy mohou podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 upravit délku promlčecích (prekluzivních) lhůt uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení i prostřednictvím úpravy obsažené v obecných předpisech (zejména poukazuje na již zmíněný rozsudek Soudního dvora *Glencore Céréales France* a stanovisko generálního advokáta Manuela Campose Sánchez Bordonyho ze dne 8. 9. 2016 ve stejné věci). Není nezbytné, aby promlčecí (prekluzivní) lhůta podle čl. 3 odst. 1 nařízení přesně definovala, do kdy má být zahájeno řízení. Stěžovatel měl za to, že lhůta stanovená v § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel ob stojí svým vymezením jako lhůta promlčecí (prekluzivní) podle čl. 3 odst. 1 nařízení, resp. jako delší lhůta stanovená členským státem podle čl. 3 odst. 3 nařízení. Tato lhůta je ve srovnání se lhůtami jiných členských států, jejichž použití připustil Soudní dvůr, stanovena přesněji a s ohledem na dosavadní judikaturní praxi není pro své adresáty překvapivá.

Rovněž šlo o lhůtu přiměřenou, tedy nepřekračující meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle ochrany finančních zájmů Evropské unie.

Dle názoru stěžovatele nebyl správný názor krajského soudu, že vnitrostátním právem stanovená lhůta musí svým členěním odpovídat čl. 3 odst. 1 a 2 nařízení č. 2988/95. Pokud by měl platit tento velmi přísný výklad, nemohly by touto optikou být v jiných členských státech za promlčecí (prekluzivní) lhůty podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce považovány ani obecné lhůty občanského práva pro uplatnění pohledávky u soudu. Podle stěžovatele požadavky krajského soudu na to, jak má být v souladu s čl. 3 nařízení vnitrostátní úpravou stanovena delší lhůta, byly natolik přísné, že by vyžadovaly buď zcela změnit právní úpravu související s kontrolou plnění dotačních podmínek, nebo minimálně stanovit zahájení lhůty ve vazbě na okamžik vzniku nesrovnalostí zvláště pro každého jednoho poskytovatele dotací, pro orgány finanční správy atd. Pokud by vnitrostátní prekluzivní lhůta musela být stanovena tak, aby za všech okolností běžela shodně s promlčecí (prekluzivní) lhůtou podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení, nemohla by být za takovou lhůtu považována ani lhůta pro zahájení daňové kontroly zaměřené na kontrolu dodržení povinností rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ne vždy jsou na začátku daňové kontroly sděleny konkrétní pochybnosti.

Stěžovatel setrval na tom, že česká právní úprava upravující „stíhání“ porušení právních předpisů při implementaci projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie (resp. uplatnění nároku na vrácení poskytnutých finančních prostředků, u kterých nebyly splněny sjednané podmínky), jejíž součástí je i § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel, je komplexní a plně odpovídá dispozici upravené v čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95. Na takto definovanou lhůtu pro vydání rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně by se mělo pohlížet jako na vnitrostátní promlčecí (prekluzivní) lhůtu podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení. Nařízení nijak nebrání stavení běhu této zákonné lhůty v souladu s § 41 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 3 Afs 127/2019-50 neshledal, že by byl odvod stanoven po uplynutí prekluzivní lhůty, krajský soud se ale s touto skutečností přesvědčivě nevypořádal. Stěžovatel poukázal i na další rozhodnutí správních soudů, ve kterých by optikou napadeného rozsudku prekluzivní lhůta uplynula, správními soudy však její uplynutí nebylo shledáno navzdory tomu, že jejich povinností bylo k této skutečnosti přihlídnout i bez námítky (např. rozsudky NSS ze dne 30. 7. 2019, čj. 2 Afs 364/2017-39, ze dne 19. 7. 2023, čj. 1 Afs 102/2022-52, nebo ze dne 14. 12. 2023, čj. 2 Afs 166/2022-46). V uvedeném spatřoval stěžovatel vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Konečně stěžovatel nesouhlasil s právním názorem krajského soudu, podle něhož nařízení č. 2988/95 dopadá i na prostředky, které jsou poskytovány samostatně z rozpočtu České republiky, jsou-li použity ke spolufinancování dotací hrazených z rozpočtu Evropské unie. Podle stěžovatele se nařízení nemohlo vztahovat na prostředky poskytnuté z rozpočtu členského státu. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 7. 2023, *Napfény Toll*, C-615/21, podle něhož daň z přidané hodnoty nelze považovat za daň vybíranou přímo ve prospěch Evropské unie ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení. Poškození rozpočtu Evropské unie popisované v nařízení nelze zaměnit za poškození rozpočtu některého z členských států. Ve vztahu k prostředkům, které byly poskytnuty z rozpočtu České republiky, by se použila prekluzivní lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel.

Pro případ, že by se Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním názorem krajského soudu, stěžovatel závěrem předložil návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru k posouzení souladu lhůty podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95.

Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila se závěry napadeného rozsudku. Ty jsou v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se dotací poskytnutých rovněž částečně ze zdrojů Evropské unie, které museli jejich příjemci následně vrátit (např. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 4/2021-66 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, čj. 4 Afs 52/2023-85). Právní otázku běhu lhůty pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, které se týkaly dotace financované alespoň částečně z unijních zdrojů, považuje za vyřešenou, a nevidí důvod se od příslušné judikatury odchýlit. Rovněž není nutné pokládat Soudnímu dvoru v této věci předběžné otázky.

Stěžovatel přesvědčivě nevysvětlil, z jakého důvodu by lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel měla být považována za delší lhůtu ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95. Obecné závěry judikatury Soudního

dvora, které stěžovatel citoval, potvrzovaly, a nikoli vyvracely závěr krajského soudu obsažený v napadeném rozsudku. Soudní dvůr ve své judikatuře připustil, že stanovení delších lhůt členskými státy ve vnitrostátní právní úpravě může vycházet z obecných předpisů (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 2014, *Cruz & Companhia*, C-341/13, body 55 až 57). V takovém případě je třeba tyto obecné lhůty vykládat v souladu s nařízením a ve své podstatě půjde o lhůty pro zahájení řízení podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení (srov. rozsudek NSS čj. 4 Afs 52/2023-85, bod 37).

Lhůta pro vydání rozhodnutí ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 nesmí být stavena ani přerušena žádnými úkony (s výjimkou uvedenou v čl. 6 odst. 1 nařízení). Jde o absolutní hranici, ve které musí správní orgány o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout. To, že lhůta upravená v § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel není lhůtou pro zahájení řízení a že české právní předpisy tuto lhůtu ani neobsahují, potvrdil i Nejvyšší správní soud (rozsudek čj. 4 Afs 52/2023-85, bod 17). Nejde o komplexní právní úpravu dané problematiky ani o stanovení delší lhůty v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení, neboť nelze uplatňovat delší lhůtu pro vydání rozhodnutí, aniž by členský stát zároveň stanovil delší lhůtu pro zahájení řízení. Nařízení neumožňuje členským státům určit ani jiný počátek pro běh prekluzivní lhůty. Jestliže by byla připuštěna možnost odsunutí počátku běhu prekluzivní lhůty členským státem na 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k nesrovnalosti, pak skutečná délka časového období, v jehož průběhu je správní orgán oprávněn rozhodnout o odvodu, by byla u každého příjemce dotace jiná v závislosti na tom, v jaké části kalendářního roku se příjemce dopustil nesrovnalosti. To by bylo v rozporu se zásadou právní jistoty. Z formulace čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení rovněž plyne, že délka prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí se odvíjí od délky lhůty pro zahájení řízení a že délka určená jako její dvojnásobek je unijním zákonodárcem považována za nejdélší možnou.

I kdyby ale Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nařízení č. 2988/95 nemělo být v dané věci použito nebo že k prekluzi podle nařízení nedošlo, podle žalobkyně by již stejně uplynula prekluzivní lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel ve spojení s § 148 odst. 5 daňového řádu. Prekluzivní lhůta 10 let zakotvená v rozpočtových pravidlech se nestavěla podle § 41 s. ř. s. Pokud by se uplatnil výklad zastávaný stěžovatelem a stavení běhu lhůty by bylo možné, lhůta by se stavěla i po dobu nyní probíhajícího soudního řízení, kdy ke dni podání tohoto vyjádření již od tvrzených pochybení stěžovatele uplynulo více než dvanáct let. Lhůta by se tak mohla takřka neomezeně prodlužovat následkem soudních řízení, což by zásadně zvýhodňovalo správce daně.

To, že se rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Afs 127/2019-50 k prekluzi nevyjadřoval, neznamená, že mlčky potvrdil výklad zastávaný stěžovatelem. Krajský soud se přesvědčivě vypořádal s dosavadní českou i unijní judikaturní praxí a zohlednil relevantní judikaturu ve vztahu k jediné sporné otázce, kterou je prekluzivní lhůta pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. S ohledem na znění čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 je více než evidentní, že tato prekluzivní lhůta již uplynula.

Podle stěžovatele postačovalo, že dotace byla poskytnuta alespoň částečně z unijních zdrojů. Krajský soud postupoval správně, zrušil-li celé napadené rozhodnutí. Pouhá přítomnost, byť části dotačních zdrojů z rozpočtu Evropské unie způsobila, že se přísnější lhůty stanovené v přímo použitelném nařízení použijí pro oba odvody. Není možné posoudit, kam která část které dotace plynula a kam nikoli. Jediným možným východiskem z nastalé situace je posuzovat celý záměr optikou přísnějších lhůt stanovených v nařízení č. 2988/95, což správně učinil krajský soud v napadeném rozsudku. Pokud by Nejvyšší správní soud přesto dospěl k závěru, že nařízení nemělo být použito v části dotace poskytnuté z národních zdrojů, k prekluzi by beztak došlo přinejmenším podle českého práva.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[29] Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele z důvodu, že se ve vztahu k odvodu do Národního fondu a Státního fondu životního prostředí za porušení rozpočtové kázně, kterého se dopustila žalobkyně, uplatní prekluzivní lhůta podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95. Současně konstatoval, že prekluzivní lhůtu podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel nelze považovat za delší lhůtu ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení. Takovémuto závěru brání stručně řečeno to, že rozpočtová pravidla upravují toliko lhůtu pro vydání rozhodnutí

(„uložení sankce“) podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení, a nikoli také lhůtu pro zahájení řízení („zahájení stíhání“) podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení, od níž teprve se odvíjí délka lhůty pro vydání rozhodnutí, dále, že prekluzivní lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel počíná běžet jiným okamžikem než lhůta pro vydání rozhodnutí, a nakonec, že u lhůty pro vydání rozhodnutí nepřichází v úvahu její prodloužení následkem stavení běhu lhůty podle § 41 s. ř. s., jak je tomu podle výkladu stěžovatele u prekluzivní lhůty podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel. V tomto ohledu krajský soud provedl výklad rozhodné právní úpravy, svůj právní názor jednoznačně formuloval a vypořádal se také s dosavadní judikaturou. Nejvyšší správní soud tudíž nepovažuje napadený rozsudek za vnitřně rozporný ani za nepřezkoumatelný z jiného důvodu.

V.a Rozhodná právní úprava

[30] Posouzení stěžejní námitky stěžovatele, podle něhož je prekluzivní lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel delší lhůtou pro vydání rozhodnutí ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, vyžaduje nejprve shrnutí rozhodné právní úpravy.

[31] Žalobkyně se opakovaně dopustila porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel neoprávněným použitím prostředků poskytnutých ze Státního fondu životního prostředí a Národního fondu, a podle § 44a odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel jí byly za tato jednání vyměřeny odvody do těchto fondů. Vyměření odvodů bylo také podstatou rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství vydaného v přezkumném řízení, které bylo k odvolání žalobkyně potvrzeno rozhodnutím stěžovatele. Tyto odvody tak měly být pravomocně vyměřeny v příslušné prekluzivní lhůtě.

[32] Rozpočtová pravidla stanoví lhůtu pro vyměření odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně v § 44a odst. 8. Podle tohoto ustanovení *správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají územní finanční orgány podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. [...] Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.*

[33] Jelikož správu odvodů za porušení rozpočtové kázně vykonávají územní finanční orgány (nyní finanční úřady podle zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky) podle daňového řádu, je třeba tyto odvody považovat za daň ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu. Nestanoví-li rozpočtová pravidla něco jiného, podle § 4 daňového řádu se při správě těchto odvodů podpůrně použije daňový řád nebo jeho jednotlivá ustanovení. Přednostně se tak použije lhůta pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel. Při neúplnosti její právní úpravy se však podpůrně použije i § 148 daňového řádu, který upravuje lhůtu pro stanovení daně.

[34] S prekluzivní lhůtou podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel souvisí dvě právní otázky, které mohou mít význam pro posouzení věci. První otázka se týká vztahu této lhůty k prekluzivní lhůtě podle čl. 3 nařízení č. 2988/95. Použití lhůty podle nařízení přichází v úvahu s ohledem na to, že porušení rozpočtové kázně týkající se prostředků z Národního fondu má povahu „nesrovnalosti“ podle čl. 1 odst. 1 nařízení, neboť jde o neoprávněný výdaj poškozující rozpočet Evropské unie nebo rozpočty jí spravované. Pojem „nesrovnalost“ musí být vykládán tak, že se vztahuje i na porušení vnitrostátních právních předpisů, které přispívají k zajištění řádného použití unijního práva týkajícího se řízení projektů financovaných z finančních prostředků Evropské unie (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 5. 2016, *Judetul Neamt*, C-260/14 a C-261/14, bod 37).

[35] Opakovaně zmíněný čl. 3 nařízení č. 2988/95 zní:

1. Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.

V případech pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případech víceletých programů běží promlčecí doba v každém případě až do definitivního ukončení programu.

Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušování.

Promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.

2. Lhůta pro výkon rozhodnutí, na základě kterého byla uložena správní sankce, činí tři roky. Tato lhůta běží ode dne, kdy rozhodnutí nabude právní moci.

Přerušeni a pozastavení se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.

3. Členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo odstavci 2.

[36] Nařízení č. 2988/95 používá odlišné pojmosloví než rozpočtová pravidla. „Promlčecí doba pro zahájení stíhání“ nebo pro „stíhání“ či „uložení sankce“ podle čl. 3 odst. 1 nařízení má povahu prekluzivní lhůty (srov. rozsudek NSS čj. 5 Afs 4/2021-66, bod 28). Tento článek dopadá nejen na řízení, jehož účelem je uložení sankce trestní povahy, ale i na řízení směřující k uložení správního opatření ve smyslu čl. 4 nařízení (k tomu srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 1. 2009, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další*, C-278/07 až C-280/07, bod 22, nebo ze dne 7. 4. 2022, *IFAP*, C-447/20 a C-448/20, bod 70). Lhůty upravené v čl. 3 nařízení se tudíž uplatní i ve vztahu k oprávnění stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně, který svou povahou není sankcí (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2020, čj. 3 Afs 92/2018-32, bod 36), nýbrž správním opatřením. Přímou z čl. 3 odst. 1 prvního a čtvrtého pododstavce nařízení dále vyplývá, že lhůta pro vydání rozhodnutí („uložení sankce“) skončí uplynutím 8 let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, ledaže se podle práva členského státu uplatní delší lhůta, jak to předpokládá čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95.

[37] Stěžovatel tvrdí, že takovouto delší lhůtou je prekluzivní lhůta stanovená v § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel. S tím souvisí druhá rozhodná právní otázka, zda se tato lhůta staví podle § 41 s. ř. s. Podle tohoto zvláštního ustanovení o běhu některých lhůt stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů [...] lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží. To platí obdobně o lhůtách pro zánik práva ve věcech daní, cel, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávných celků, nebo státních fondů nebo Národního fondu, a o promlčecích dobách ve věci náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci podle zvláštního zákona.

[38] Pokud by se prekluzivní lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel nestavěla, byl by její poslední den jednoznačně určen uplynutím doby 10 let, která by počala běžet od 1. ledna roku následujícího po roku, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Jinak tomu ale bude při použití § 41 s. ř. s. V takovém případě by určení jejího posledního dne záviselo na tom, zda v jejím průběhu bylo vedeno řízení před správním soudem.

V.b Prekluzivní lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel se nestaví podle § 41 s. ř. s.

[39] Přestože podstatou napadeného rozsudku krajského soudu je první z uvedených dvou otázek, její zodpovězení by vzhledem k délce prekluzivních lhůt čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 a podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel mělo význam jen za předpokladu, že se ve vztahu k prekluzivní lhůtě podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel uplatní § 41 s. ř. s. Pouze při použití tohoto ustanovení by se totiž tato lhůta neuplatnila přede dnem nabytí právní moci žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele.

[40] Byla-li by rozhodnou lhůta podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, její poslední den by se při pochybení žalobkyně spočívajícím v porušení podmínky nepřekročit 30% podíl subdodavatelsky zajišťovaných prací z celkového objemu stavebních nákladů akce ve dnech 26. 8. 2011, 26. 9. 2011 a 31. 10. 2011 odvíjel od poslední uvedeného dne. Tato jednání představovala opakovanou nesrovnalost ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95 (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 1. 2007, *Vonk Dairy Products*, C-279/05, bod 44). V případě druhého pochybení, které spočívalo v zadání prací v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny zákonné podmínky, by byl rozhodný den 29. 4. 2012. Platí však, že oběma platebními výměry (s přihlédnutím k jejich následným změnám) byl žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně vždy ve vztahu k oběma pochybením současně (jedním výměrem za obě pochybení ve vztahu k finančním prostředkům ze Státního fondu životního prostředí, druhým výměrem za obě pochybení ve vztahu k finančním prostředkům z rozpočtu Evropské unie). Pro posouzení zákonnosti platebních výměrů je tedy rozhodné plynutí lhůty, která

počala plynout dříve, tedy dne 31. 10. 2011. Posledním dnem prekluzivní lhůty 8 let by tedy byl 31. 10. 2019 a rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 6. 2022, stejně jako jím potvrzené rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 22. 3. 2022, by byla vydána až po jejím uplynutí.

[41] Stejný následek by nastal i při použití prekluzivní lhůty podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel, jestliže by nebylo možné použít § 41 s. ř. s. V takovém případě by tato lhůta začala plynout dne 1. 1. 2012 a oprávnění stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně by zaniklo dne 1. 1. 2022.

[42] Krajský soud se použitelností § 41 s. ř. s. nezabýval, byť tato právní otázka byla předestřena žalobkyní v její žalobě. Tuto právní otázku považoval za nadbytečnou, neboť dospěl k závěru o použitelnosti kratší prekluzivní lhůty podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Nejvyšší správní soud nicméně zastává názor, že nejdříve je třeba provést výklad zákonné úpravy, tedy vztahu § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel a § 41 s. ř. s., z něhož teprve vyplyne, zda má krajským soudem provedený výklad čl. 3 odst. 1 nařízení pro posuzovanou věc vůbec význam. Nejde jen o zachování posloupnosti jednotlivých právních otázek rozhodných pro řešení věci, od níž by při jednoznačné unijní úpravě prekluzivní lhůty bylo možné upustit. Nejvyšší správní soud také zohlednil, že v současnosti je před Soudním dvorem pod číslem C-539/24, *Mikroregion Porta Bohemica* vedeno řízení o jím položených předběžných otázkách v jiné věci, které se týkají výkladu čl. 3 odst. 1 a 3 nařízení č. 2988/95 (usnesení NSS ze dne 31. 7. 2024, čj. 10 Afs 82/2024-52).

[43] Předběžné otázky, které položil Nejvyšší správní soud, zní:

1) *Umožňuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství,*

a) vnitrostátní úpravu, která ve smyslu čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení stanoví delší lhůtu pro rozhodnutí ve věci (zde desetiletou), než která vyplývá z čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení, aniž by současně výslovně stanovila také samostatnou lhůtu pro zahájení řízení, tak jak ji upravuje ve svém čl. 3 odst. 1 pododstavec první nařízení 2988/95?

b) členskému státu jako počátek lhůty pro vydání rozhodnutí určit – namísto okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo – první den následujícího kalendářního roku?

[...]

3) *Je třeba v případě nesrovnalosti ve smyslu čl. 1 odst. 1 nařízení 2988/95, které vyvstaly při financování záměrů souvisejících s některou z politik Unie a v návaznosti na dotace poskytnuté částečně z unijních zdrojů a částečně ze zdrojů rozpočtu členského státu, postupovat jen podle nařízení 2988/95 (včetně lhůt a definic), tedy vztáhnout nařízení na nesrovnalost v celém jejím rozsahu? Nebo je třeba takto postupovat jen ve vztahu k oddělitelné části dotace poskytnuté z unijních zdrojů, a ve vztahu k oddělitelné části poskytnuté z rozpočtu členského státu naopak postupovat podle vnitrostátního předpisu?*

[44] Uvedené předběžné otázky se týkají právního posouzení, které provedl krajský soud, a Nejvyšší správní soud by v případě, že by na jejich posouzení záviselo rozhodnutí ve věci, své řízení přerušil a vyčkal na jejich zodpovězení Soudním dvorem. Tento postup však, jak bude uvedeno níže, nebyl nezbytný. Je tomu tak z toho důvodu, že na prekluzivní lhůtu podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel se podpůrně použije právní úprava lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, která použít § 41 s. ř. s. vylučuje.

[45] Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval obsahem a účelem zvláštního ustanovení § 41 s. ř. s. V průběhu jím stanoveného stavení běhu lhůty „*lhůta neběží, stojí a pouze [se] procesně posouvá uplynutí prekluzivní lhůty, a to při zachování její časové dotace i dalších výše zmíněných klíčových prvků prekluze v podobě určení jejího počátku či přetržení*“. Účelem přijetí tohoto ustanovení „*bylo reagovat na poznatky předchozí praxe v rámci správního soudnictví a nově stanovit stavení některých lhůt po dobu soudního řízení tak, aby se již nestávalo, že po zrušení správního rozhodnutí soudem nebude mít správní orgán dostatek časového prostoru pro provedení nového řízení a vydání rozhodnutí, případně že již nebude mít prostor žádný, protože k uplynutí prekluzivní lhůty dojde ještě v průběhu samotného soudního řízení*“. Tím měl být zajištěn „*klid v běhu*“ některých lhůt (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Afs 72/2011-218, č. 2676/2012 Sb. NSS; tomu odpovídá také zvláštní část důvodové zprávy k navrhovanému § 40 s. ř. s., Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998–2002, sněmovní tisk 1080/0). Stavení běhu

prekluzivní lhůty podle § 41 s. ř. s. se vztahuje na běh subjektivních i objektivních lhůt (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, čj. 1 AfS 130/2004-90).

[46] Ustanovení § 41 s. ř. s. se vztahovalo na lhůtu pro vyměření daně podle § 47 zákona č. 337/1992, o správě daní a poplatků, který byl účinný do 31. 12. 2010. Tento zákon však byl k 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem, který obsahuje úplnou právní úpravu vylučující použití tohoto ustanovení soudního řádu správního. Je tomu tak s ohledem na § 148 odst. 4 písm. a) daňového řádu, který stanoví, že *lhůta pro stanovení daně neběží po dobu řízení, které je v souvislosti se stanovením daně vedeno před soudem ve správním soudnictví a před Ústavním soudem*. Zároveň je stanovena prekluzivní lhůta v § 148 odst. 5 daňového řádu, podle něhož *lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odstavce 1* (tj. od okamžiku, kdy se odvod za porušení rozpočtové kázně stal splatným). Jak vyplývá ze systematiky § 148 daňového řádu, toto ustanovení v odstavci 4 nejprve připouští stavení běhu lhůty, následně ale v odstavci 5 i ve vztahu k němu stanoví nejdelší možnou délku prekluzivní lhůty, kterou již nelze stavět ani přerušovat (blíže k tomuto výkladu srov. rozsudek NSS čj. 9 AfS 72/2011-218). Toto omezení se podle § 148 odst. 6 a 7 daňového řádu neuplatní pouze v případě pravomocného rozhodnutí o spáchání daňového trestného činu, nebo pro účely zániku trestnosti daňového trestného činu z důvodu účinné lítosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 2. 2025, čj. 1 AfS 231/2022-44, č. 4670/2025 Sb. NSS, bod 46).

[47] Vyloučení použití § 41 s. ř. s. se týkalo i lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, která počala plynout před účinností daňového řádu. Výjimkou byly pouze případy, v nichž bylo ještě před tímto okamžikem zahájeno řízení před soudem. Takové řízení je totiž ve smyslu § 264 odst. 4 věty druhé daňového řádu právní skutečností, která má vliv na běh prekluzivní lhůty a která nastala přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Jeho účinky se proto posuzují podle dosavadních právních předpisů, tedy podle zákona o správě daní a poplatků, který použití § 41 s. ř. s. nevylučoval (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 11. 2023, čj. 9 AfS 95/2021-64, č. 4543/2024 Sb. NSS, body 28 až 31).

[48] Rozpočtová pravidla neobsahují úplnou úpravu správy odvodu za porušení rozpočtové kázně, a tudíž není-li v nich obsaženo zvláštní pravidlo, podle § 4 daňového řádu se podpůrně použije daňový řád. To platí také pro úpravu lhůty pro vyměření tohoto odvodu podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel, která je zvláštní úpravou vůči lhůtě pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu. Zvláštní úprava podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel se nicméně omezuje na stanovení počátku a délky uvedené lhůty. Jde-li o možnost prodloužení, přerušování nebo stavení, v úvahu by přicházelo použití pravidel podle § 148 odst. 2 až 4 daňového řádu, nikoli však i § 41 s. ř. s., který se z důvodu podpůrného použití daňového řádu nevztahuje na lhůtu pro stanovení daně ani na lhůtu pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Není dán žádný důvod, pro který by se měl s ohledem na použitelnost daňového řádu uplatnit ke každé z těchto lhůt odlišný režim. Nic na tom nemění ani skutečnost, že vymezení lhůty pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně jako nejdelší možné fakticky vylučuje, aby mělo na její délku vliv případné prodloužení, přerušování nebo stavení podle § 148 odst. 2 až 4 daňového řádu. Stanovení této lhůty jako objektivní brání i podpůrnému použití kratší subjektivní lhůty podle § 148 odst. 1 daňového řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, čj. 7 As 117/2014-29). Lhůta pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně je stejně jako lhůta pro stanovení daně podle § 148 odst. 5 daňového řádu nepřekročitelná (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2024, čj. 3 AfS 113/2022-36, bod 34).

[49] Lze uzavřít, že pravidlo o stavení běhu prekluzivní lhůty po dobu řízení před správním soudem podle § 41 s. ř. s. se ve vztahu ke lhůtě pro vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel (nyní § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel, v účinném znění) nepoužije. Z tohoto důvodu není podstatné, zda se v posuzované věci uplatní prekluzivní lhůta podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 nebo prekluzivní lhůta podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel, ani zda je v tomto ohledu nutno rozlišovat mezi tím, zda jde o odvod za porušení rozpočtové kázně do státního fondu nebo do Národního fondu. Při jakémkoli posouzení těchto otázek by platilo, že již Odvolací finanční ředitelství vydalo dne 22. 3. 2022 v přezkumném řízení rozhodnutí nově stanovující výši odvodů za porušení rozpočtové kázně po uplynutí prekluzivní lhůty. Právní názor krajského soudu o zániku oprávnění stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně, na němž je založen napadený rozsudek, je podle Nejvyššího správního soudu správný, byť z jiných důvodů. Tím je opodstatněn

závěr, že napadený rozsudek není nezákonným. Nejvyšší správní soud se za této situace již nezabýval ostatními námitkami stěžovatele, neboť by to bylo nadbytečné.

4686

Územní plánování: zamítnutí žádosti o výjimku z druhové ochrany pro nesoulad záměru s územním plánem; posouzení podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení v řízení o výjimce z druhové ochrany

k § 54 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)¹⁾

k § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

I. Počítají-li se záměrem zásady územního rozvoje, tedy nadřazená územně plánovací dokumentace, se kterou je obec povinna uvést do souladu svůj územní plán (§ 54 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), nelze žádost o výjimku z druhové ochrany rostlin a živočichů (podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) zamítnout jen pro nesoulad záměru s územním plánem.

II. Nebyl-li záměr posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí, ale proběhlo jen zjišťovací řízení (podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), nemohou orgány ochrany přírody v následném řízení o výjimce z druhové ochrany – při posuzování podmínky, že neexistuje jiné uspokojivé řešení (§ 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) – odmítnout zabývat se jinými variantami záměru než tou, kterou předložil žadatel. Podmínku nelze považovat za splněnou jen na základě výsledku zjišťovacího řízení, podle kterého záměr v podobě předložené žadatelem nebude mít významný vliv na životní prostředí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2025, čj. 10 As 3/2025-143)

Prejudikatura: č. 2312/2011 Sb. NSS, č. 3343/2016 Sb. NSS a č. 4625/2024 Sb. NSS.

Věc: a) Spokojené Díly z. s., b) Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43, z. s., a c) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, za účasti: 1) Spolek Obchvat, z. s., 2) Ochránci Brněnské přehrady a okolí, z. s., 3) Voda z Tetčic, z. s., 4) Občané za ochranu kvality bydlení v Brně Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, z. s., a 5) Ředitelství silnic a dálnic s. p., proti Ministerstvu životního prostředí, o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, o kasačních stížnostech žalobců a) a c).

V této věci jde o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, a to pro záměr přestavby silničního úseku s křižovatkou. Žádost o výjimku zde správně nebyla zamítnuta jen pro tvrzený rozpor s územním plánem. Za splnění má Nejvyšší správní soud i to, že záměr je ve veřejném zájmu (na bezpečnosti a plynulosti dopravy) a že ten převažuje nad zájmem ochrany přírody; dopady záměru na chráněné druhy totiž mají být malé. Protože však záměr nebyl hodnocen v procesu EIA, měly orgány ochrany přírody důkladněji posuzovat podmínku, že neexistuje jiné uspokojivé řešení; nemohly se tak odmítnout zabývat konkrétní alternativní podobou křižovatky, na kterou poukazovali jiní účastníci řízení. Krajský soud v Brně pak podle Nejvyššího správního soudu nevypořádal část žalobních námitek, které se týkaly kontrol, podkladů ve správním řízení a možného střetu zájmů.

Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD) podalo žádost o povolení výjimky ze základních podmínek ochrany čtrnácti zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to pro záměr „I/43

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

Podlesí – obchvat⁴. Záměr počívá v částečné rekonstrukci silnice I/43 v úseku u místní části Kuřim Podlesí a ve výstavbě nové mimoúrovňové křižovatky (MÚK) místo stávající úrovňové křižovatky.²⁾

Krajský úřad Jihomoravského kraje žádosti vyhověl. Proti povolujícímu rozhodnutí o výjimce se žalobci (ekologické spolky) odvolali k Ministerstvu pro životní prostředí. To jen upřesnilo část výroku a k podmínkám stanoveným krajským úřadem přidalo jednu svou vlastní (č. 15 – ukládající kontroly plnění podmínek na místě samém za přítomnosti biologického dozoru). Ve zbytku rozhodnutí krajského úřadu potvrdilo.

Spolky poté napadly rozhodnutí ministerstva u krajského soudu (ten jejich žaloby spojil ke společnému řízení). Protože soud žádnou z námitek neshledal důvodnou, žaloby zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu se žalobci a) a c) (stěžovatelé) bránili kasační stížností. Nejvyšší správní soud předně shrne dřívější a obsáhlejší stížnost Děti Země, poté stížnost Spokojených Dílů.

Děti Země vznesly celkem šest námitek. Dvě z nich (4. a 5. – spočívající v tom, že nebyl dostatečně doložen veřejný zájem na provedení záměru a že není jiné uspokojivé řešení) však do značné míry vycházejí z těch předchozích (2. a 3. – spočívajících v tom, že chybějí přezkoumatelné důvody pro zamítnutí námitek o nedostatečném doložení). Argumentace v obou „párových“ částech se do značné míry překrývá a zčásti i doslovně opakuje. Proto je Nejvyšší správní soud shrne společně.

Základem všech námitek Děti Země bylo tvrzení, že ministerstvo nedoložilo nebo nedostatečně zdůvodnilo své závěry, respektive se řádně a úplně nevypořádalo s námitkami uplatněnými v odvolání, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Krajský soud se pak podle Děti Země nezabýval podstatou jejich žalobních námitek a ani jejich podrobnými argumenty, proto je napadený rozsudek také nepřezkoumatelný.

Už v odvolání Děti Země namítaly, že krajský úřad nijak nedoložil, zda záměr je, či není v souladu s Územním plánem města Kuřim. Současně tvrdily, že není, neboť krajský soud svým rozsudkem ze dne 2. 11. 2023, čj. 67 A 3/2023-401, zrušil změnu č. 4 územního plánu v částech, které se týkaly i záměru. Ministerstvo k tomu uvedlo, že orgánu ochrany přírody nepřísluší v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zkoumat soulad záměru s územně plánovací dokumentací, ani kdyby na nesoulad upozorňovali účastníci řízení. Krajský soud sice částí změny č. 4 zrušil, ale to nemá podle ministerstva na řízení o výjimce vliv, neboť rušícím důvodem bylo jen to, že při změně územního plánu nebyla formálně provedena SEA (*posouzení vlivu koncepce na životní prostředí*), která se podle § 55 odst. 3 stavebního zákona při uvádění územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje ani neprovádí. V žalobě proto Děti Země namítaly, že ani ministerstvo nedoložilo soulad záměru s územním plánem, a neprokázalo tak, že záměr splňuje základní podmínku veřejného zájmu (k tomu odkázaly mj. na rozsudky NSS ze dne 3. 8. 2017, čj. 2 As 83/2017-53, a ze dne 12. 5. 2020, čj. 8 As 63/2018-112).

Krajský soud k tomu uvedl, že je zbytečné zkoumat či dokládat soulad záměru s územním plánem: zrušení změny č. 4 totiž nic nemění na prospěšnosti stavby. To však neodpovídá na podstatu žalobní námítky ani na argumenty Děti Země. I pokud by záměr byl v územně plánovací dokumentaci veden jako veřejně prospěšná stavba, ale jeho konkrétní technické řešení by odporovalo územnímu plánu, nemohl by splnit ani základní (minimální) znak veřejného zájmu. Bylo by pak absurdní, aby orgány ochrany přírody vůbec vedly řízení o výjimce (i kdyby byla výjimka povolena, stejně by záměr nemohl být proveden). V pochybnostech by si tedy orgány ochrany přírody měly v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny opatřit doklad od příslušného dotčeného orgánu o tom, že technické řešení záměru je v souladu s územním plánem. Až tím se „pootvírají dveře“ k posouzení, zda záměr představuje veřejný zájem a v jaké intenzitě. Pokud by však Nejvyšší správní soud považoval argumentaci prospěšnosti stavby za udržitelnou, měl by předložit věc rozšířenému senátu k posouzení, zda v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny může veřejná prospěšnost převážet nad doložením souladu záměru s územním plánem.

²⁾ Pro ilustraci lze odkázat na infotelek ŘSD, dostupný zde: <https://www.kurim.cz/cs/potrebuji-vyridit/aktuality-z-mesta/predstaveni-mimourovnovnych-krizovatek-na-silnici-i-43-u-podlesi-prefy-a-lipuvky.html>

Dále krajský soud uvedl, že požadavek na odstranění bodových závad (což je veřejný zájem) plyne i ze zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje; silnice je tak i nadále kapacitně nevyhovující, neboť přestavbu silnice I/43 (zejména provedením MÚK Podlesí) vyhodnocuje jako nejvýhodnější řešení i územně plánovací dokumentace na krajské úrovni. Toto tvrzení Děti Země odmítly. Účel záměru totiž mohou splnit jiné varianty (jiné stavebně technické řešení záměru, rekonstrukce či modernizace silnice I/43).

Už v odvolání Děti Země postrádaly takové podklady, které by pro předložené technické řešení záměru konkrétně dokládaly, že veřejné zájmy tvrzené žadatelem (ŘSD) jsou naplňovány nedostatečně a že předložený záměr toto naplnění zajistí – aby bylo vůbec možné zkoumat, zda tyto veřejné zájmy převažují či jsou naléhavé. Ve spisu byl jen technický popis záměru a biologické hodnocení. Ministerstvo k tomu naopak uvedlo, že krajský úřad shromáždil všechny potřebné podklady pro doložení veřejného zájmu (různé koncepční dokumenty, územně plánovací dokumentace chránící území pro záměr jako pro veřejně prospěšnou stavbu); z popisu záměru pak vyplývá, že jeho účelem je zlepšit technické parametry silnice I/43 v místě na rychlost 90 km/h, snížit intenzitu hluku v jejím okolí, snížit nehodovost vyloučením místní „mimoautomobilové“ dopravy a zvýšit zaměstnanost v plánované obytné zóně Kuřim Záhoří. Podstatou žalobních námitek poté bylo, že se ministerstvo řádně a úplně nevypořádalo s námitkou, podle níž ve spise chybějí konkrétní podklady (tedy nikoli jen koncepční dokumenty a obecná tvrzení ŘSD), které by teprve mohly prokázat, že a v čem konkrétně záměr skutečně dokáže naplnit nějaké veřejné zájmy.

Krajský soud se s touto podstatou ani s argumenty Děti Země nevypořádal. Sice uznal, že ve spisu nejsou žádné konkrétní podklady na podporu tvrzených veřejných zájmů, ale žalobní námitku neshledal důvodnou hlavně proto, že záměr je v územně plánovací dokumentaci veden jako veřejně prospěšná stavba a že souhrnná technická zpráva dostatečně popisuje veřejné zájmy, které mají být provedením záměru naplněny.

Územně plánovací dokumentace však jen chrání určitou plochu pro její účel, takže vůbec nemůže dokládat veřejný zájem pro konkrétní technické řešení záměru, kterých může být mnoho. Stejně tak technická zpráva jen popisuje, co a kde se má stavět. V řízení o výjimce je však vždy nutné popsat a doložit veřejný zájem, tedy přínosy záměru. Kdyby k tomu stačila technická zpráva (která je potřebná pro každý záměr), předmět řízení by se tím vyprázdnil.

Dále Děti Země zpochybnily i to, že se provedením záměru zvýší bezpečnost dopravy. Kvůli nezapomené krajnici či špatné rozhledové vzdálenosti, což jsou závady popsané v technické zprávě, by se musely modernizovat či opravovat tisíce kilometrů silnic (ačkoli stávající stav nemusí nijak zásadně ohrožovat bezpečnost a plynulost dopravy). Stejně tak tvrzený přínos spočívající v bezbariérovosti pro pěší dopravu ještě neznamená, že stávající stav je nebezpečný. Ostatně za posledních pět let došlo v řešeném místě na silnici I/43 jen k jedné smrtelné nehodě a k jednomu vážnému zranění, což není žádné vysoké bezpečnostní riziko.

Děti Země nevyloučily, že nějaké bodové závady v místě jsou, ale jednak je lze řešit rekonstrukcí či modernizací silnice I/43 bez nové MÚK a jednak nezpůsobují žádná společenská bezpečnostní rizika. Pokud se ŘSD domnívalo opak, mělo doložit potřebné studie, případně je měly obstarat orgány ochrany přírody. Takové podklady (např. hluková studie, studie o stavu a prognózách nehodovosti) však v tomto případě chybějí, a není tak zřejmé, kolik obyvatel je dotčeno nadlimitními intenzitami hluku způsobeného dopravou a kolik by to bylo v budoucnu; jak závažná je tvrzená nehodovost v daném místě; jak často a jak velké se tam tvoří zácpy; a jak nová MÚK zlepší bydlení v obytné zóně Kuřim Záhoří a zvýší tam zaměstnanost.

Ze spisu tedy nebylo možné přesvědčivě prokázat existenci žádného veřejného zájmu. Odůvodnění krajského úřadu a ministerstva se zakládalo jen na nepodložených obecných tvrzeních převzatých ze žádosti ŘSD, z nichž některá byla spekulativní či zavádějící (např. pozitivní vliv na obytnou zónu Kuřim Záhoří), jiná odporovala údajům z veřejných zdrojů (např. vysoká nehodovost). Pokud ŘSD doložilo biologické hodnocení, které se jako odborný podklad podrobně zabývá škodlivými vlivy záměru a jejich intenzitou, mělo současně doložit podrobné odborné podklady, které by dokládaly, že tvrzené veřejné zájmy zatím nejsou naplňovány a že provedením záměru naplněny budou. Jen tehdy by bylo skutečně možné tyto veřejné zájmy posoudit a porovnat jejich intenzitu se zájmem na druhové ochraně rostlin a živočichů

Krajský soud se této podrobné argumentaci Děti Země věnoval na pár řádcích, kde jen převzal dosavadní tvrzení ŘSD, krajského úřadu a ministerstva o tom, v čem spočívá doložený veřejný zájem (v odstranění bodových závad a nevhodného výškového vedení silnice a v propojení obytné zóny Kuřim Záhoví); to je však pouhý popis záměru a důvodů jeho provedení. Není-li v místě výrazná nehodovost a je-li silnice v tomto místě skutečně nevhodně výškově vedena, je spekulativní – bez opory v podkladech – tvrdit, že stávající stav je vážný a je nutné ho řešit právě výstavbou nové MÚK. Současný stav nemá podle Děti Země žádný velký vliv na plynulost a bezpečnost silničního provozu, takže jeho změna se nijak měřitelně neprojeví. Stejně tak i rozvojová zóna Kuřim Záhoví je už propojena „silničkou“ (jde sice o cyklostezku, ale tu je možné upravit) a nelze dost dobře tvrdit, že tento stav zónu ohrožuje a je opět nutné ho řešit výstavbou nové MÚK.

Svým posouzením převahy a naléhavosti veřejného zájmu pak krajský soud, stejně jako před ním i krajský úřad a ministerstvo, porušil princip proporcionality. Veřejný zájem totiž podle něj stačí jen tvrdit – respektive stačí odkázat na soulad se zásadami územního rozvoje a výsledek zjišťovacího řízení EIA, podle kterého záměr nepodléhá posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí –, aniž by bylo třeba prokazovat konkrétní přínosy, kdežto zákonný veřejný zájem na druhové ochraně je nutné podrobně popsat a doložit (biologickým hodnocením). Samotný soulad se zásadami ani výsledek zjišťovacího řízení však žádný veřejný zájem ani jeho převahu či naléhavost dokládat nemohou. Není-li aspoň jeden veřejný zájem vůbec doložen, je nelogické určovat intenzitu obou porovnávaných veřejných zájmů.

Už od odvolacího řízení Děti Země také namítaly, že ve spisu chybějí podklady i k tomu, že tvrzené veřejné zájmy nelze naplnit jinak, a to včetně nulové varianty či rekonstrukce nebo modernizace silnice. Ve spisu chybí i postoj ŘSD k jiné stavební variantě – k projektu Ing. K. na výstavbu jiného tvaru MÚK s nižším záborem území. Tato varianta je přitom krajskému úřadu (i ŘSD) známa. Orgány ochrany přírody nemají měnit obsah žádosti či samy zkoumat různé nestavební či stavební varianty. Je-li však účelem záměru naplnit určitý veřejný zájem, čehož lze dosáhnout různě, jsou tyto orgány povinny vyžádat od žadatele doklad o tom, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, respektive že byla zvažována i nějaká jiná řešení a že jako nejvhodnější se ukázalo řešení právě předkládané.

Krajský soud se s touto argumentací nevypořádal. Judikatura, která podle něj podporuje závěr, že orgány ochrany přírody nebyly povinny zabývat se jinými variantami, je nepřiléhavá. Ve všech případech totiž šlo o záměry se souhlasným stanoviskem EIA. V tomto případě ale proběhlo jen zjišťovací řízení, ve kterém se jiná uspokojivá řešení neřeší, takže jeho výsledek je bezvýznamný. Děti Země nežádaly posuzovat nějakou variantu mimo schválený dopravní koridor, ale jinou reálnou a uskutečnitelnou stavební variantu MÚK, která by zřejmě méně zasáhla do předmětu ochrany. Povinností ŘSD konečně bylo doložit i to, že tvrzený veřejný zájem nenaplní různá nestavební opatření (snížení rychlosti v úseku, změna značení).

Podle Spokojených Dílů se krajský soud bez přesvědčivého odůvodnění odchytil od dvou svých rozsudků, kterými zrušil podobně vadná rozhodnutí ministerstva. Krajský soud se dostatečně nezabýval ani zcela opačnými rozhodnutími samotného ministerstva, která Spokojené Díly předložily jako důkazy. Jeho rozsudek je proto dle Spokojených Dílů nepřezkoumatelný.

Krajský soud se odchytil od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a od tam popsaného postupu při hodnocení podmínek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Důsledně se totiž neřídil judikovanou posloupností tohoto hodnocení a judikaturu buď pominul, nebo ji banalizoval. Podle něj (bod 1 jeho rozsudku) bylo pro konečné rozhodnutí významné, že při dodržení ochranných a kompenzačních opatření nemá nastat významný negativní vliv záměru na zájmy ochrany přírody. Tím ovšem soud ve své úvaze nepřipustně předřadil otázku intenzity zásahu.

Prvním a klíčovým kritériem systematického hodnocení zákonných podmínek v řízení o výjimkách je existence veřejného zájmu na provedení záměru, pro který se o výjimku žádá. Pokud záměr sám o sobě nenaplnuje veřejný zájem nebo je to i jen sporné, nelze o povolení výjimky vůbec uvažovat – a nemá smysl hodnotit návazné otázky (nejsou k tomu „pootvěřeny dveře“). Krajský soud ale postupoval jinak, ačkoli záměr nesplňuje (nebylo prokázáno, že splňuje) to nejzákladnější kritérium – soulad s územním plánem, a už proto měla být žádost o výjimku zamítnuta. Aby totiž bylo možné uzavřít, že záměr je nesporně ve veřejném zájmu, nesmí existovat důvod,

kteřý naopak svědčí o rozporu s veřejným zájmem. Krajský soud sice nepopřel, že koridor pro záměr převzatý ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje byl v územním plánu zrušen (rozsudkem čj. 67 A 3/2023-401), popřel však ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je soulad s územním plánem nutnou podmínkou (*i tento stěžovatel zde jmenovitě odkázal na rozsudky sp. zn. 2 As 83/2017 a sp. zn. 8 As 63/2018*).

Spokojené Díly zpochybnily i argument, že zrušení části územního plánu nic nezměnilo na prospěšnosti stavby. Prospěšnost je totiž jinou kategorií než soulad s územním plánem. Situaci nelze zlehčovat ani tím, že důvody zrušení územního plánu byly procesní povahy, neboť při aktualizaci zásad územního rozvoje nebyla komplexně provedena SEA. To nijak nevyvrací fakt, že záměr zkrátka v souladu s územním plánem není.

Krajský soud sám připustil, že silnice nadále kapacitně nevyhovuje; tento problém se ale standardně řeší zvýšením počtu jízdních pruhů, jak bylo v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje navrženo původně. Krajský soud paradoxně pominul, že záměr zachovává dvoupruh, a tedy blokuje skutečné zkapacitnění. Částečné zrušení Územního plánu města Kuřim sice opravdu neznamená, že regionální požadavek na zkvalitnění silnice přestává být aktuální, ale z toho nijak neplyne, že je záměr souladný s územním plánem.

Podle Spokojených Dílů se krajský soud řádně nevypořádal ani s jejich dalšími námitkami. Sice jim správně dal za pravdu, že důvody veřejného zájmu na přestavbě silnice I/43 u Podlesí nevyplývají z žádné odborné studie, která by byla ve spisu, ale nesprávně uzavřel, že tento chybný postup před zákonem ob stojí. Odkázal přitom na tvrzení ŘSD, která ve spisu nejsou doložena (nepřetržitě kolony v úseku, zastaralost úrovně křižovatky, riziko střetů mezi účastníky dopravy, oddělení tranzitní a místní dopravy, zvýšení plynulosti jízdy, splnění hygienických limitů hluku). Nekriticky tak – stejně jako orgány ochrany přírody – dal přednost zadateli.

Krajský soud ve prospěch žadatele o výjimku argumentoval i jednotlivostmi, které nezmínily ani orgány ochrany přírody (silnice I/43 má v úseku nezpevněnou krajnici, což je v rozporu s ČSN; v důsledku nevhodného výškového vedení není splněna předepsaná rozhledová vzdálenost) a které jsou bezvýznamné pro prokázání veřejného zájmu právě na záměru. Jsou-li někde nezpevněné krajnice, pak je jistě lze bez škodlivého zásahu a bez větších nákladů zpevnit. Podobné je to i s ochranou proti hluku ze silniční dopravy – vybudování protihlukové stěny nevyžaduje, aby byl proveden záměr, a šlo by jen o velmi úzký pás území vedle stávající silnice. Také tvrzení o nedostatečné kapacitě stávající silnice I/43 je nepodložené – chybějí údaje o současných i budoucích intenzitách dopravy. Neporovnává se tu ani řešení navrhované záměrem se skutečným zkapacitněním, tedy se čtyřpruhem. K informacím o intenzitách dopravy, které Spokojené Díly uvedly v žalobě, se krajský soud nijak nevyjádřil.

Strategické dokumenty, na které odkázal krajský soud (Politika územního rozvoje, Dopravní sektorová strategie), nemají k posuzovanému záměru žádný vztah. Nemohou tedy patřit k dokumentům, které vypovídají o intenzitě veřejného zájmu. Mezi takové dokumenty přitom krajský soud zahrnul i Územní plán města Kuřim, ačkoli nepopřel, že dílčí změna zavádějící koridor vázaný na stávající silnici I/43 byla zrušena.

Dále Spokojené Díly nesouhlasily se závěry krajského soudu k otázce neexistence jiného uspokojivého řešení. Konkrétně popřely, že v řízení o výjimce bylo možné podpůrně použít závěry ze zjišťovacího řízení EIA. Tento názor krajského soudu pomíjí podrobnou a konkrétní žalobní argumentaci. Krajský soud nereagoval ani na další – procesní – námitky. I proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Podle vyjádření ministerstva stěžovatelé jen polemizovali s vypořádáním dosavadních námitek a účelově tím zdržují výstavbu. Ministerstvo je přesvědčeno, že se zabývalo všemi zásadními námitkami, což podle judikatury zpravidla stačí. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí nesmějí být přemrštěné, jinak by byla ohrožena funkčnost správních orgánů.

Děti Země zkreslují názor krajského soudu k námitkám nesouladu záměru s územním plánem. Z tohoto názoru nevyplývá, že znakem veřejného zájmu není soulad s územně plánovací dokumentací, ale že podstatné je označení za veřejně prospěšnou stavbu. Krajský soud jen uvedl, že důvody zrušení části změny č. 4 Územního plánu města Kuřim byly procesní povahy a že regionální požadavek na zkvalitnění silnice zůstal zachován. S tímto názorem ministerstvo souhlasilo. Záměr se pro účely řízení o výjimce považovalo za souladný s územně plánovací dokumentací, neboť je přinejmenším nezpochybnitelně v souladu se Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje.

Krajský soud se vypořádal s tím, že ve spisu chybějí konkrétní podklady, které by prokazovaly veřejný zájem a jeho převahu. Vyzdvihl zvláště zjištění, že dopady záměru na chráněné druhy budou malé. Také ministerstvo zdůrazňuje, co je předmětem rozhodnutí o výjimce – zda lze připustit záměr z hlediska zvýšené ochrany přírody. Důležitým kritériem zkoumání je proporcionalita (vhodnost, potřebnost a přiměřenost záměru); pro to je stěžejním podkladem biologické hodnocení, které slouží ke zjištění výskytu chráněných druhů a míry škodlivosti zásahu. Veřejný zájem je dán i tím, že investorem záměru je ŘSD, tedy státní instituce. Protože je záměr situován v prostoru stávající silnice I/43 (nejde o zcela novou stavbu) a intenzita škodlivého zásahu bude – při stanovení zmírňujících a kompenzačních opatření – jen velmi nízká, byl veřejný zájem vyhodnocen jako převažující nad zájmem ochrany přírody. Proto ani nebylo třeba předkládat podrobné odborné studie, které by pravděpodobně nepřinesly žádný jiný výsledek. Ekologickým spolkům nadto v řízení o výjimce nepřisluší požadovat hlukové či dopravní studie; tato problematika patří do působnosti jiných orgánů státní správy.

I námitkami, že ve spisu chybějí podklady o neexistenci jiných uspokojivých řešení, se krajský soud dostatečně zabýval. Plně přitom respektoval judikaturu, podle které orgány ochrany přírody nemají v řízení o výjimce zkoumat vedle varianty předložené žadatelem, která byla vybrána v předchozích fázích a zhodnocena z hlediska vlivů na životní prostředí, i dopady alternativních variant. Tím by překročily svou působnost. Záměr byl podroben zjišťovacímu řízení EIA s výsledkem, že nebude mít významný vliv na životní prostředí, což jen potvrzuje, že škodlivý dopad na chráněné druhy bude malý. Není namístě vracet se o krok zpět.

Co se týče kontrol, ty s ohledem na znění § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny vymezují orgány ochrany přírody věcně i časově podle svého uvážení. Krajský úřad povinnost stanovit způsob kontrol nesplnil, Děti Země na to upozornily a ministerstvo pak na základě žádosti a uložených zmírňujících opatření stanovilo a zdůvodnilo, jaké kontroly považuje za žádoucí. Nemuselo vůbec přihlížet k návrhům Děti Země, natož se s nimi podrobně vypořádávat. Výklad správních soudů k obdobnému použití § 5b odst. 3 na rozhodnutí o výjimce je podle ministerstva formalistický a nijak nepřispívá k ochraně přírody. Ustanovení nemá sloužit k tomu, aby orgány ochrany přírody samy sobě ukládaly povinnosti, na jejichž splnění nemá žadatel vliv.

K námitkám Spokojených Dílů ministerstvo uvedlo, že na převahu veřejného zájmu lze usoudit i z podkladů, které veřejný zájem deklarují. Mezi ně patří i strategické a koncepční dokumenty, jako je Politika územního rozvoje či Dopravní sektorová strategie, které slouží jako podklady pro rozvoj území ČR, především pro rozvoj dopravní infrastruktury. Případné riziko střetu zájmů a důsledky pro zákonnost územně plánovací dokumentace nesouvisejí s předmětem řízení o výjimce.

K oběma kasačním stížnostem se vyjádřilo ŘSD. Polemika stěžovatelů s názorem krajského soudu na to, v jaké míře se má v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zkoumat soulad záměru s územně plánovací dokumentací, vychází z představy, že v jakémkoli povolovacím řízení je třeba se dopodrobna zabývat vším. Stěžovatelé kladou na orgány ochrany přírody požadavky, které nejen vybočují z pravomoci těchto orgánů, ale ochromily by i jejich rozhodovací činnost. Krajský soud vypořádal námitky stěžovatelů přesvědčivě a přezkoumatelně.

ŘSD také opakovalo své dřívější vyjádření k namítané existenci různých řešení silnice I/43, konkrétně ke studii Ing. K., na kterou odkázali oba stěžovatelé. Ta byla součástí územní studie nadřazené dálniční a silniční síti, jejímž účelem bylo prověřit potřebnost a proveditelnost vybraných silničních koridorů, komplexně posoudit a porovnat varianty mimo jiné z hlediska vlivů na životní prostředí. Územní studie se zabývala patnácti variantami, jejichž výběr a podoba byly projednány se zástupci samospráv a dotčených orgánů. Varianta podle Ing. K. nebyla vybrána jako vhodná. ŘSD mělo za to, že územní studie, která byla podkladem 1. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje a ze které současná podoba zásad vychází (a s níž je záměr v souladu), se důkladně zabývala dalšími možnými uspokojivými řešeními, takže se tím nebylo nutné znovu zabývat i v řízení o výjimce. Platí, že jiné řešení než v zásadách nelze považovat za uspokojivé.

Spolek Voda z Tetčic ve vyjádření víceméně jen citoval pasáže z napadeného rozsudku a z kasačních stížností, přitakával stěžovatelům a drobně doplnil anebo jen jinými slovy vyjádřil jejich argumenty.

V replice k vyjádření ministerstva Spokojené Díly zopakovaly svou argumentaci, že soulad záměru s územním plánem je nutnou podmínkou pro povolení výjimky. Soulad se zásadami územního rozvoje nemůže stačit,

protože krajská územně plánovací dokumentace nemá potřebnou podrobnost a úplnost, zahrnuje jen nadmístní prvky a nepokrývá souvisle celé území kraje. Ministerstvo opakovalo své nesprávné argumenty, že v řízení o výjimce není nutné zabývat se jinými variantami než předloženým záměrem; pokud už jinde a jindy bylo pojednáno o jiných řešeních, stačí se na to odvolat. Tím se však podmínka *neexistence jiného uspokojivého řešení* zcela vyprazdňuje. V jiných procesech se tato specifická otázka z hlediska ochrany životního prostředí důsledně neřeší, proto nezbyvá než ji řešit v řízení o výjimce. Na ostatní kasační námitky ministerstvo věcně a konkrétně nereagovalo. Riziko střetu zájmů se týká i předmětu tohoto řízení.

V replice k vyjádření ŘSD pak Spokojené Díly vysvětlily, že při pořizování 1. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje nebyly pro úsek Česká – Kuřim posuzovány žádné varianty silnice I/43. Nemohlo tedy dojít ani k „výběru varianty“. Územní studie nadřazené dálniční a silniční síť nebyla v řízení o výjimce podkladem a ani z ní neplyne, že jiná řešení silnice I/43 nejsou z hlediska ochrany životního prostředí uspokojivá. ŘSD odmítlo variantu čtyřpruhu, aniž by doložilo, že jde o neuspokojivé řešení. Právě tato varianta však byla v zásadách územního rozvoje původně zahrnuta, neodůvodněně se to změnilo až později. To dopadá i na posouzení otázky *neexistence jiného uspokojivého řešení* – není možné, aby správní orgány „zapomněly“, jaká rozhodnutí byla v minulosti učiněna.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

3.1 Počítá-li se záměrem nadřazená územně plánovací dokumentace, se kterou je obec povinna uvést do souladu svůj územní plán, nelze zamítnout žádost o výjimku jen pro nesoulad záměru s územním plánem

[48] Podstatou první kasační námitky Děti Země a stěžejní námitky Spokojených Dílů je otázka, zda soulad záměru s územním plánem je nutným (základním, minimálním) znakem veřejného zájmu, respektive zda je třeba takový soulad zkoumat a doložit i v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgány ochrany přírody soulad s územním plánem města Kuřim nijak nedoložily, přestože podle obou stěžovatelů měly. Protože záměr v souladu s územním plánem není, žádost ŘSD o výjimku měla být rovnou zamítnuta.

[49] To bylo i podstatou žalobních námitek, se kterými se krajský soud dostatečně vypořádal. Z napadeného rozsudku vyplývá, že namítaný rozpor s územním plánem nepovažoval za významný. Naopak uvedl, že rozsudek ve věci sp. zn. 67 A 3/2023, kterým byly zrušeny části změny č. 4 Územního plánu města Kuřim, nic nezměnil na prospěšnosti stavby. Protože Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje výslovně vymezují požadavek na uspořádání a využití území v podobě přestavby silnice I/43 a odstranění bodových závad, lze i nadále dovést veřejný zájem na odstranění nevyhovující stávající silnice. Skutečnost, že město Kuřim mělo ve svém územním plánu zpřesnit koridor, ale neučinilo tak řádně (neprovedlo SEA), neznamená, že regionální požadavek na zkvalitnění silnice přestává být aktuální. Vzhledem k předmětu řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je možnost orgánů ochrany přírody posuzovat soulad záměru s územně plánovací dokumentací spíše omezená. Jejich hlavním úkolem je zhodnotit veřejný zájem na provedení záměru a jeho dopad na chráněné druhy, nikoli podrobně zkoumat, zda záměr splňuje podmínky posuzované v územním řízení (body 52–53 napadeného rozsudku).

[50] Stěžovatelé se proti těmto závěrům vymezují. Trvají na tom, že soulad záměru s územním plánem je *nutně* třeba doložit a zkoumat (a to hned jako první okolnost) i v řízení o výjimce.

[51] Oba stěžovatelé na podporu svého závěru, podle něž jsou orgány ochrany přírody povinny zkoumat soulad s územním plánem, argumentují rozsudkem sp. zn. 8 As 63/2018. Z tohoto rozsudku však nevyplývá, že v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se má dokládat soulad záměru s územním plánem. Nejvyšší správní soud v něm dospěl k závěru, že ze samotného souladu záměru s územně plánovací dokumentací nelze dovést veřejný zájem; ten se posuzuje až s ohledem na konkrétní záměr a jeho dopady. Soulad s platným územním plánem je jen jedním z předpokladů pro budoucí provedení záměru. Je nutný, neboť jinak by stavební úřad nevyhověl žádosti o vydání územního rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. a) a § 92 odst. 2 stavebního

zákonu]. Pokud by k vyvození veřejného zájmu stačil soulad záměru s územně plánovací dokumentací, byl by požadavek na jakékoli posuzování veřejného zájmu v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zcela zbytečný (bod 24). Z toho ale nelze dovodit, že soulad záměru s aktuální podobou územního plánu je nutnou podmínkou i v řízení o výjimce. Takto to Nejvyšší správní soud nemyslel. Jen zdůraznil, že orgány ochrany přírody nemohou své úvahy o existenci veřejného zájmu založit čistě na tom, že záměr je v souladu s územním plánem. Naopak výslovně uvedl, že soulad je nutný pro *budoucí provedení záměru*, respektive pro schválení záměru v územním řízení.

[52] Že se ale má soulad záměru s územním plánem zkoumat i v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyplývá z rozsudku sp. zn. 2 As 83/2017. V té věci ministerstvo zamítlo žádost o výjimku i pro rozpor s územním plánem, konkrétně pro překročení stanoveného počtu větrných elektráren v území. Nejvyšší správní soud předně uvedl, že územní plán vyjadřuje veřejný zájem na určitém uspořádání vztahů v území, mj. tedy i na ochraně přírody; to se projevuje například limitací určitých staveb, jejich počtu apod. (bod 39). Na tomto základě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ministerstvo nepochybně, pokud žádost zamítlo už pro rozpor s územním plánem – pro překročení počtu elektráren. Tento rozpor totiž zakládá objektivní překážku umístění záměru, a vylučoval tak možnost jej v budoucnu provést. Dále poměřoval veřejný zájem na využívání obnovitelné energie se zájmem na ochraně přírody bylo zbytečné, neboť stavba vůbec nemohla vzniknout z důvodu rozporu s jiným veřejným zájmem, a sice zájmem na uspořádání území a jeho využití způsobem předvídaným v územním plánu (bod 40).

[53] V tomto případě je ale situace jiná. S provedením záměru, respektive s výstavbou MÚK na silnici I/43 u Podlesí, totiž počítají zásady územního rozvoje – což je krajská, respektive *nadřazená*, územně plánovací dokumentace, se kterou je obec povinna uvést svůj územní plán do souladu (§ 54 odst. 6 stavebního zákona; stejně i § 112 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (nový stavební zákon).

[54] Právě to už město Kuřim jednou udělalo. Části změny č. 4, které promítaly požadavky z aktualizovaných Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje do územního plánu, ale byly zrušeny rozsudkem krajského soudu ve věci sp. zn. 67 A 3/2023, a to proto, že pro tyto změny neproběhla SEA. Ta sice byla provedena při aktualizaci samotných zásad, ale ne v takové úplnosti a potřebné konkrétnosti, aby ji samo město Kuřim už při změně územního plánu provádět nemuselo. Krajský soud vycházel ze své judikatury, podle které SEA musí být úplná a dostatečně konkrétní na některé z úrovní územního plánování (buď krajské, nebo obecní). Aby se nemusela provádět na úrovni obce při „pouhém“ uvádění územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje, musí být úplná a konkrétní už na úrovni kraje. Po podrobné analýze dospěl krajský soud k závěru, že SEA při aktualizaci zásad úplná ani dostatečně konkrétní nebyla; SEA tak měla být provedena i při změně územního plánu v podrobnostech úkolů stanovených obcím pro jejich územní plánování (body 32 až 44 rozsudku ve věci sp. zn. 67 A 3/2023).

[55] Části změny č. 4 Územního plánu města Kuřim byly zrušeny s účinností ke dni vydání rozsudku krajského soudu ve věci sp. zn. 67 A 3/2023 (2. 11. 2023), tedy v době před rozhodnutím krajského úřadu ve věci výjimky (10. 11. 2023). Správní orgány byly povinny z tohoto právního stavu v době svého rozhodování vycházet. Krajský úřad navzdory tomu rušící rozsudek pomínil a shledal, že záměr je v souladu s územním plánem. Ovšem ministerstvo k odvolacím námitkám opírajícím se o rušící rozsudek správně uvedlo, že Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje v návrhovém koridoru silnice I/43 zpochybněly nebyly.

[56] Zrušení částí změny č. 4 Územního plánu města Kuřim v částech promítajících požadavky zásad územního rozvoje opravdu znamená, že se záměrem (*už* a zároveň *ještě*) v době rozhodování krajského úřadu a ministerstva nepočítal územní plán. Ale právě proto, že s ním (*stále*) počítá platná nadřazená územně plánovací dokumentace, se kterou je obec povinna uvést svůj územní plán do souladu, nebylo možné žádost o výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zamítat pro „pouhý“ nesoulad s územním plánem. V takovém případě totiž chybí důvod, který dovedl Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 As 83/2017 k závěru, že žádost o výjimku měla být zamítnuta právě pro rozpor s územním plánem: v tehdejší věci by záměr vůbec nemohl být proveden pro *rozpor s jiným veřejným zájmem, a sice na uspořádání území a jeho využití způsobem předvídaným územním plánem*. Má-li však obec převzít do svého územního plánu požadavky vyplývající z nadřazené územně plánovací dokumentace, respektive jen zpřesnit koridor vymezený už v krajských zásadách územního rozvoje (které také

nepochybně vyjadřují veřejný zájem na uspořádání území a jeho využití), o takovém rozporu s jiným veřejným zájmem nemůže být řeč.

[57] Kromě toho závěry rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 83/2017 nelze chápat tak, že orgány ochrany přírody mají v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny podrobně zkoumat soulad záměru s platným územním plánem. Jejich úkolem to není. Tím je posoudit, zda je provedení záměru ve veřejném zájmu (a zda ten převažuje nad zájmem ochrany přírody). Pro tyto účely postačí zkoumat jen *obecnou přípustnost záměru* z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací (zda záměr vůbec může být v určité ploše umístěn, zda nepřekračuje nějaké pevně stanovené a jasné limity – třeba právě maximální počet větrných elektráren v území).

[58] Děti Země dále tvrdí, že podle krajského soudu nemá pro dovození veřejného zájmu význam soulad s územním plánem, ale označení záměru za veřejně prospěšnou stavbu. Tak to ale krajský soud nenapsal ani nemyslel. V bodě 52 svého rozsudku uvedl, že zrušení změny č. 4 Územního plánu města Kuřim nic nezměnilo na *prospěšnosti* stavby. Jak je zřejmé z kontextu odůvodnění, krajský soud chtěl jen jinými slovy vyjádřit to, že stavba je i navzdory tomu ve veřejném zájmu (srov. bod 42, v němž krajský soud v obdobném smyslu uvedl, že v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se rozhoduje o povolení škodlivého zásahu „*v zájmu jiné veřejné prospěšnosti*“). Ostatně v bodě 52 krajský soud dále připomněl, že požadavek na uspořádání a využití území v podobě přestavby silnice I/43 a odstranění bodových závdů zůstává výslovně vymezen v zásadách územního rozvoje.

[59] Krajský soud tedy před souladem s územním plánem neupřednostnil to, že záměr je označen za veřejně prospěšnou stavbu (v bodě 50 naopak uvedl, že si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které označení záměru za veřejně prospěšnou stavbu v územně plánovacích podkladech nestačí k dovození veřejného zájmu). Námitkám ohledně rozporu s územním plánem nepřisvědčil proto, že koridor pro záměr vymezují platné zásady územního rozvoje. Nejvyšší správní soud s tím souhlasí. A protože tento závěr podle názoru desátého senátu neodporuje předchozí judikatuře (ani rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 83/2017), není důvod předkládat věc rozšířenému senátu.

3.2 Důvod veřejného zájmu na provedení záměru bylo možné shledat jen v bezpečnosti a plynulosti dopravy

[60] Podstatou další části námitek obou stěžovatelů je, že nebyl přesvědčivě doložen žádný veřejný zájem na provedení záměru.

[61] Krajský soud sice dal stěžovatelům za pravdu, že důvody veřejného zájmu na provedení záměru nevyplývají z žádného odborného podkladu, který by byl součástí spisu, ale vysvětlil, proč úvahy orgánů ochrany přírody přesto obstojí. Tvzení ministerstva v napadeném rozhodnutí, proč je záměr ve veřejném zájmu, jsou totiž náležitě podrobná a četná (nepřetržitě kolony při stávajícím řešení, zastaralost úrovně křižovatky, rizika střetů mezi účastníky dopravy – zejména v úseku autobusové zastávky, oddělení tranzitní a místní dopravy, zvýšení plynulosti dopravy, splnění hygienických limitů hluku). Ministerstvo vycházelo z místních stavebně technických poměrů, které označuje jako dopravně závadné, což je podloženo souhrnnou technickou zprávou předloženou ŘSD. Orgány ochrany přírody vycházely také z koncepčních a strategických dokumentů. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje výslovně vymezují potřebu vyřešit závady silnice provedením úprav a je zřejmé, že úprava silnice má regionální význam. Územně plánovací dokumentace ani označení záměru za veřejně prospěšnou stavbu sice samy o sobě nezakládají veřejný zájem, ale o jeho intenzitě vypovídá souhrn uvedených dokumentů. Nejde tu o zcela novou stavbu v nedotčeném území, a krajský soud tak přisvědčil orgánům ochrany přírody a krajiny, že zásady územního rozvoje spolu s technickou zprávou dostatečně vyjadřují veřejné požadavky a pro účely řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla existence veřejného zájmu spolehlivě vysvětlena. Na požadavek upravit závady silnice, který je zahrnut v plánovacích podkladech, navazuje souhrnná technická zpráva, ze které plyne, že předložené technické řešení úprav oddělí místní a tranzitní dopravu, vyloučí pěší a cyklisty, a navíc odstraní nevhodné výškové vedení, což zvýší bezpečnost provozu (body 45–50 napadeného rozsudku). Dále krajský soud věc odlišil od věcí řešených v jeho rozsudcích sp. zn. 31 A 68/2022 a sp. zn. 31 A 98/2022, na které oba stěžovatelé odkazovali (bod 51).

[62] Krajský soud tak vysvětlil, proč úvahy orgánů ochrany přírody obstojí i bez odborných podkladů, respektive proč k závěru o veřejném zájmu stačily zásady územního rozvoje a souhrnná technická zpráva předložená ŘSD. Vypořádal se tedy s podstatou žalobních námitek. Stěžovatelé však trvají na tom, že se takové úvahy zakládají na nepodložených tvrzeních, takže obstat nemohou. Nadto podle nich některé tvrzené skutečnosti ani nemohou odůvodňovat shledané veřejné zájmy na celém záměru. Nejvyšší správní soud jim zčásti dává za pravdu.

[63] Podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit v případech, kdy *jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2.*

[64] V tomto případě, kdy provedením záměru mají být dotčeny i druhy chráněné unijním právem, orgány ochrany přírody shledaly tři důvody veřejného zájmu podle § 56 odst. 2 písm. c):

1) *veřejná bezpečnost* – přeložkou vytištěné silnice I/43 v úseku u Podlesí do obchvatové polohy se sníží riziko střetů mezi účastníky silničního provozu, oddělí se místní a tranzitní doprava, ze silnice se vyloučí chodci a cyklisté, zvýší se plynulost dopravy; také se vyřeší zastaralost a nevyhovující řešení řady parametrů silnice I/43 (silnice je nevhodně výškově vedena, na jednom místě je v zářezu tzv. ztracený spád v niveletě).

2) *veřejné zdraví* – díky nové protihlukové stěně se sníží hladina hluku, respektive budou splněny hygienické limity hluku;

3) *jiný naléhavý důvod* – záměr přispěje k napojení nové obytné zóny Kuřim-Záhoří na silnici I/43 a ostatní silnice, což umožní rozvoj zóny s množstvím pracovních míst.

[65] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem shoduje na tom, že v tomto případě obstojí úvahy orgánů ochrany přírody, podle nichž je záměr **v zájmu veřejné bezpečnosti**. Pod tento veřejný zájem jistě spadá i bezpečnost a plynulost silničního provozu. Krajský úřad a ministerstvo sice své úvahy nezaložily na žádném odborném podkladu, ale ten v tomto případě nebyl nutný. Veřejný zájem na provedení záměru dostatečně vyplývá z územně plánovací dokumentace, z popisu záměru v souhrnné technické zprávě a z obecně známého faktu, že silnice I/43 je dlouhodobě přetížená.

[66] Stejně jako nelze dovozovat veřejný zájem čistě z územního plánu (sp. zn. 8 As 63/2018, bod 24), nelze jej dovozovat ani jen ze zásad územního rozvoje. Samo o sobě pak nestačí ani to, že územně plánovací dokumentace – ať už obecní, či krajská – záměr označuje za veřejně prospěšnou stavbu (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As 10/2013-38). O existenci veřejného zájmu na provedení záměru však obojí může svědčit.

[67] Platné Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje v tomto případě jednoznačně vypovídají o veřejném zájmu na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Vymezují totiž koridor pro účely úpravy silnice I/43 v úseku Česká – Lipůvka, respektive pro účely „odstranění bodových závad“, a takové úpravy včetně souvisejících staveb označují za veřejně prospěšné (bod 114a 1. aktualizace). Úprava silnice I/43 s odstraněním bodových závad (zejména výstavbou tří MÚK) byla podle odůvodnění zásad vyhodnocena v návaznosti na volbu tzv. jižního obchvatu Kuřimi jako nejvýhodnější řešení. Stávající stav je nevyhovující „*jak z hlediska kapacit, tak i z hlediska bezpečnosti silničního provozu (nenormové křižovatky, připojení území, kolize s peším provozem včetně zastávek IDS, kolize s místním provozem)*“. Konkrétně stavba MÚK u Podlesí byla uvedena jako dopravně bezpečnostní opatření (str. 230 a 267–268 odůvodnění zásad).

[68] Děti Země se mylí, pokud tvrdí, že územně plánovací dokumentace jen chrání určitou plochu. Zásady jsou významný koncepční dokument schválený zvoleným zastupitelstvem, který vypovídá o představách kraje v otázkách nadmístního významu (srov. § 36 stavebního zákona a § 77 nového stavebního zákona). Ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které vymezují koridor pro úpravy silnice I/43 a zároveň tyto úpravy označují za veřejně prospěšné, jednoznačně vyplývá veřejný požadavek kraje na dopravně bezpečnostní úpravy silnice, konkrétně na výstavbu MÚK u Podlesí. Posuzovaný záměr tento požadavek naplňuje.

[69] Spokojené Díly ovšem mají pravdu v tom, že veřejný zájem na provedení záměru nelze dovodit ze strategických dokumentů, na které odkázaly orgány ochrany přírody – z Politiky územního rozvoje a z Dopravní sektorové strategie. I takové dokumenty by o veřejném zájmu či jeho intenzitě svědčit mohly (rozsudek NSS

ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS, bod 33), kdyby ale orgány ochrany přírody nějak vysvětlily, co z nich ve vztahu k posuzovanému záměru vyplývá. Například že záměr – i třeba „jen“ jako součást širšího celku – má strategický význam, naplňuje některou z priorit v oblasti rozvoje dopravy a dopravní infrastruktury apod. Ministerstvo ale jen obecně popsalo, k čemu uvedené dokumenty slouží, aniž cokoli z nich uvedlo se záměrem do souvislosti. Stejně povrchní je ostatně i jeho vyjádření ke kasačním stížnostem, ve kterém napsalo, že dopravní infrastruktura „*je v současné době s ohledem na nutnost bezpečného propojení vnitrostátní i mezinárodní dopravy dosti žádoucí*“. Krajský úřad sice uvedl, že záměr úpravy silnice I/43 v řešeném úseku je zařazen do databáze projektů v Dopravní sektorové strategii, ale soudou není zřejmé, jak pouhé zařazení do takové databáze vypovídá o veřejném zájmu na provedení záměru.

[70] Ze samotné podstaty záměru, a tedy z jeho popisu v technické zprávě, však – v návaznosti na požadavek zásad územního rozvoje – dostatečně vyplývá, proč výstavba MÚK povede ke zvýšení bezpečnosti. Změnou dopravního řešení křižovatky z úrovněvého na mimoúrovňové se totiž sníží riziko střetů mezi účastníky dopravy: oddělí se tranzitní a místní doprava, ze silnice I. třídy se vyloučí chodci a cyklisté.

[71] Děti Země ve své kasační stížnosti opakovaně namítají, že popis záměru, tedy *co a kde se má stavět*, nelze směřovat s jeho přínosy. To je sice pravda, ale neznamená to, že z popisu zároveň není možné dovodit, v čem bude záměr přínosný, respektive *proč se to má stavět*. Ne každý přínos je vždy třeba dokládat nějakým odborným podkladem. Jde-li konkrétně o bezpečnost silničního provozu, a tedy o bezpečnost lidí (účastníků provozu), přínosy záměru mohou spočívat už jen v tom, že se oproti současnému stavu sníží *riziko* nehod. Veřejný zájem se naopak nemusí zakládat na tom, že v úseku už k nehodám dochází či že k nim dochází často (a žadatel proto nemusí nehodovost dokládat konkrétními údaji či studii, byí jeho žádost jistě mohou podpořit).

[72] Samy Děti Země přitom poukazují na to, že na křižovatce u Podlesí se v posledních pěti letech stala „*jen*“ jedna vážná a jedna smrtelná nehoda. To prý není žádné vysoké bezpečnostní riziko. Bez konkrétních podkladů podle nich nelze doložit, že je tu veřejný zájem naplňován velmi neuspokojivě a že tento nedostatek by dokázala vyřešit právě nová MÚK: „*např. je zde obrovská nehodovost se smrtelnými a s vážnými zraněními a do budoucna zde bude třeba jen 1 mrtvý za 5 let, což je již nyní, a třeba 1 těžce zraněný za 5 let, což je již nyní*“. Tato argumentace vlastně vede k tomu, že aby vůbec bylo možné sledat veřejný zájem na výstavbě MÚK, muselo by k vážným či smrtelným nehodám docházet častěji. Vyžadovat takový „standard“ pro prokázání veřejného zájmu na bezpečnosti dopravy je však poněkud cynické.

[73] K závěru, že mimoúrovňové řešení křížení silnic je obecně bezpečnější než úrovněvé, protože snižuje riziko střetů mezi účastníky dopravy, přitom stačí prostá logická úvaha. Zároveň je obecně známo, jak uvedlo ministerstvo ve svém rozhodnutí, že silnice I/43 je nejen v daném úseku nadměrně dopravně zatížena [obecně známé skutečnosti (notoriety) není třeba dokládat; za notoriety přitom nelze považovat jen skutečnosti známé každému, ale třeba i jen širšímu okruhu osob v určitém místě a čase – například rozsudek ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, bod 21]. Je-li celá silnice přetížena, a je-li tak frekventovaná i samotná křižovatka u Podlesí, nelze rozumně pochybovat o tom, že přestavba této křižovatky na MÚK povede k vyšší bezpečnosti i plynulosti provozu.

[74] To, že je silnice přetížena, ostatně uznávají i Spokojené Díly, které ale tvrdí, že zachování dvou pruhů blokuje řešení tohoto problému, a proto záměr není ve veřejném zájmu. Jistě v takovém případě nelze veřejný zájem zakládat na tom, že silnice I/43 je kapacitně nevyhovující, protože tento problém výstavba MÚK přímo neřeší. K tomu je však opět třeba uvést, že *platné* Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vymezují požadavek na bodovou úpravu silnice I/43 v daném úseku, nikoli na rozšíření této silnice na čtyři pruhy. S tím se jako s variantou počítalo původně, ale kraj (přijetím 1. aktualizace) zvolil jiné řešení, které výstavbu MÚK u Podlesí pojímá jako dopravně bezpečnostní opatření.

[75] Námitky Spokojených Dílů fakticky směřují spíše proti této změně, a tedy proti samotné 1. aktualizaci (kterou spolek – společně s dalšími navrhovateli – neúspěšně napadl u krajského soudu, viz rozsudek ze dne 28. 2. 2022, čj. 67 A 10/2021-918), a míjejí se tak s podstatou souzené věci. Úkolem správních orgánů ani soudů v řízení o výjimce z druhové ochrany není hodnotit, zda se měli krajsí zastupitelé při výběru té či oné stavební úpravy problematického úseku zaměřit přímo na zvětšení kapacity silnice (přidáním dalších pruhů, jak

to prosazují Spokojené Díly), nebo spíše na zvýšení její bezpečnosti (oddělením jak dálkové a místní dopravy, tak i jednotlivých skupin účastníků silničního provozu). V tomto řízení se zkoumá jen to, zda zvolené řešení vyjadřuje nějaký veřejný zájem a zda se tento veřejný zájem pohybuje v mezích územně plánovací dokumentace – zde zásad územního rozvoje. Pokud samo krajské zastupitelstvo v minulosti upustilo od původního záměru čtyřpruhové silnice (tedy „zavřelo za tímto záměrem dveře“, naváže-li soud na přirovnání stěžovatelů), není účelné (ani možné), aby jej stěžovatelé „vhozovali dovnitř oknem“ v řízení o výjimce.

[76] Další tvrzené závady na silnici I/43 zato už zájem na provedení záměru kvůli bezpečnosti a plynulosti dopravy odůvodňovat nemohou. I když je možné, že silnice I/43 má v daném úseku nezapevněnou krajnici (*což samy orgány ochrany přírody ani nezminily – poprvé to vyzdivil až krajský soud*), že je nevhodně výškově vedena nebo že je tam někde ztracený spád v niveletě, je zároveň zřejmé, že kvůli těmto závadám není potřeba přestavět celou křižovatku (což je ovšem podstatou celého záměru). I ze samotné žádosti o výjimku (jejíž obsah krajský úřad v této části prakticky jen převzal do svého rozhodnutí) spíše vyplývá, že jde o technické nedostatky, respektive rozpory s ČSN, které se sice společně s provedením záměru vyřeší, ale nepředstavují pravý důvod veřejného zájmu na záměru jako takovém. Navíc na rozdíl od hustého provozu na frekventované křižovatce, který s sebou nese bezpečnostní riziko už ze své podstaty, není jasné, zda vůbec a v jaké míře mohou tyto dílčí nedostatky fakticky ovlivňovat (snižovat) bezpečnost dopravy.

[77] Závěr orgánů ochrany přírody, že záměr je v zájmu bezpečnosti a plynulosti dopravy, však navzdory tomu ob stojí. Tento zájem naplní samotné bezpečnější (mimoúrovňové) řešení stávající frekventované křižovatky. Podmínku existence veřejného zájmu na provedení záměru (podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) tedy i Nejvyšší správní soud považuje za splněnou.

[78] Na druhou stranu Nejvyšší správní soud nesouhlasí s posouzením a se závěry krajského soudu ve vztahu ke zbylým dvěma důvodům veřejného zájmu na provedení záměru (ochraně veřejného zdraví a ekonomickému rozvoji nové čtvrti). Ty nebyly ani prokázány, ani náležitě zdůvodněny. Oporou pro ně nejsou ani zásady územního rozvoje, které jen vymezují potřebu upravit silnici I/43 (resp. přestavět křižovatku u Podlesí), z čehož je zřejmá souvislost jen s bezpečností a plynulostí dopravy.

[79] Vybudování protihlukové stěny jistě může spadat pod **veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví** (jak uvedl krajský soud v bodě 47 napadeného rozsudku). Musí však být zřejmé, že protihluková stěna bude v daném místě z hlediska ochrany veřejného zdraví skutečně přínosná. Jinak by šlo s každou stavbou či přestavbou dopravní infrastruktury spojit provedení protihlukových opatření a tvrdit pak veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, bez ohledu na to, zda vůbec a jak moc tam dosavadní hluk ze silniční dopravy fakticky škodil místním obyvatelům. Nejde-li o frekventovanou silnici uprostřed zástavby, nelze bez konkrétních údajů o intenzitách hluku jen tak předpokládat, že záměr naplní veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, protože není jasné, zda hluk ze silniční dopravy v daném úseku má v současnosti na zdraví obyvatel Podlesí vůbec nějaké dopady (a zda je proto potřeba obyvatele před hlukem chránit). V části technické dokumentace týkající se protihlukové stěny se sice uvádí, že stěna byla navržena na základě hlukové studie, ale ŘSD tuto studii k žádosti o výjimku nepřiložilo. Ve spisu pak není ani žádný jiný podklad, z něhož by orgány ochrany přírody mohly vycházet. Tvrdí-li tedy ministerstvo ve svém rozhodnutí, že záměr povede ke splnění hygienických limitů, jde o tvrzení nepodložené.

[80] I kdyby však bylo doloženo, že protihluková stěna bude mít skutečné přínosy, ani pak by nebylo možné shledat, že záměr je v zájmu ochrany veřejného zdraví. Protihluková opatření lze totiž jistě provést i bez nutnosti přestavět celou křižovatku, takže už z podstaty na tom nelze zakládat veřejný zájem na záměru, který právě v tom spočívá. Byť je možné, že obyvatelé Podlesí budou zásluhou protihlukové stěny skutečně chráněni před hlukem, který jim v současnosti škodí, půjde nanejvýš o vedlejší přínos, nikoli o pravý důvod veřejného zájmu na záměru jako takovém. Ostatně se nabízí i domněnka (*kerou by mohla vyvrátit právě hluková studie*), že protihluková stěna má vlastně jen řešit problém, který vyvolá či prohloubí samotný záměr: jestliže se totiž má v daném úseku zvýšit jak poloha silnice I/43 (v úseku stávající křižovatky bude tato silnice vést na mostě), tak plynulost dopravy (což patrně umožní řídicím jet rychleji), lze logicky předpokládat, že se zvýší hluk.

[81] Veřejný zájem nelze shledat ani v tom, že se rozvojová zóna Kuřim-Záhoří propojí (resp. bude moci propojit) se silnicí I/43, a tím i s ostatními silnicemi. Orgány ochrany přírody v tom spatřovaly **jiný naléhavý důvod**

veřejného zájmu, protože napojení přinese možnost rozvoje této obytné zóny s množstvím pracovních míst. Přitom se však ani nesnažily vysvětlit, jak současný stav takovému rozvoji brání. Už vůbec pak není zřejmé, jak by samotné nové napojení mohlo přinést pracovní místa. Bez bližšího zdůvodnění, proč současný stav nevyhovuje (např. že a proč stávající napojení kapacitně nestačí), ale nelze dospět k závěru, že jde o nutně potřebné – nikoli jen výhodnější – napojení, a že je tak skutečně dán *naléhavý* důvod veřejného zájmu. Kdyby šlo veřejný zájem spatřovat jen v samotném výhodnějším napojení, bylo by možné ho dovodit u takřka každého záměru dopravní infrastruktury.

[82] Jen na okraj pak Nejvyšší správní soud považuje za nutné vyvrátit dvě mylné úvahy ministerstva, které se objevily ve vyjádření ke kasačním stížnostem:

- *O veřejném zájmu na provedení záměru nemůže svědčit to, že jeho investorem je ŘSD, tedy státní podnik. Podstatný je záměr sám o sobě, nikoli kdo je investor.*
- Ekologické spolky jistě mohou v řízení o výjimce namítat, že například chybí hluková studie nebo úda- je o nevhodnosti, pokud žadatel tvrdí, že záměr naplní veřejný zájem na ochraně zdraví před hlukem či na bezpečnosti dopravy. Tím spolky nijak nevybočují ze své role „obhájců přírody“. Zpochybňují totiž, že jsou splněny podmínky pro povolení výjimky, tedy pro škodlivý zásah do veřejného zájmu na ochraně přírody – a právě tento zájem spolky hájí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. 6 As 166/2023-56, č. 4625/2024 Sb. NSS, bod 63). Byť problematika hluku či bezpečnosti dopravy obecně spadá do působnosti jiných orgánů státní správy, nic to nemění na tom, že orgány ochrany přírody musejí v řízení o výjimce řádně posoudit, zda lze ten který tvrzený zájem na provedení záměru považovat za prokázaný, a zda tak jsou požadavky spolků na doložení odborných studií či konkrétních údajů opodstatněné, či nikoli.

3.3 Vyplyvá-li z biologického hodnocení, že záměr bude mít na chráněné druhy jen malé dopady, lze dospět k závěru o převaze veřejného zájmu na výstavbě i bez dalších odborných podkladů a bez hlubšího poměrování veřejných zájmů

[83] Děti Země dále tvrdí, že se krajský soud nevypořádal s jejich námitkou, podle níž ve spise chybějí odborné podklady, které by přesvědčivě dokládaly nějaký veřejný zájem na provedení záměru; nemohla tak být stanovena a porovnána intenzita veřejného zájmu s intenzitou škodlivého zásahu, respektive nemohla být posouzena převaha nad zájmem ochrany přírody. Je prý neproporcionální, když se závěr o veřejném zájmu nemusí zakládat na žádných odborných podkladech, ale zákonný veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny je třeba podrobně popsat a doložit biologickým hodnocením založeným na přesném a konkrétním zjišťování.

[84] Krajský soud ale vysvětlil, proč podle něj závěr orgánů ochrany přírody o existenci veřejného zájmu (tedy o splnění první podmínky pro povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) v tomto případě obsto- jí i bez odborných podkladů (viz body 46–50 jeho rozsudku). Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, byť jen ve vztahu k jednomu ze tří tvrzených důvodů veřejného zájmu (viz část 3.2 výše). K tomu, aby mohla být posouzena i převaha nad zájmem ochrany přírody (tedy druhá podmínka podle § 56 odst. 1), ale stačí jen jediný takový důvod.

[85] Dále krajský soud vysvětlil, proč v tomto případě mohlo obstat i posouzení převahy veřejného zájmu. Orgány ochrany přírody totiž vycházely z biologického hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, které předložilo ŘSD společně se žádostí o výjimku. Z tohoto hodnocení podle krajského soudu přesvědčivě vyplývá, že dopady záměru (negativní vlivy) na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů budou malé. Protože škodlivý zásah bude nadto minimalizován navrženými kompenzačními opatřeními, lze považovat veřejný zájem na provedení záměru za převažující (bod 55 napadeného rozsudku). Krajský soud také zdůraznil, že smyslem řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je zkoumat, zda je záměr hrozbou pro zákonem chráněný zájem na ochraně přírody, a pokud ano, zda je možné jej povolit z důvodu převahy jiného veřejného zájmu. Proto přisoudil důležitost zjištění, že záměr bude mít na chráněné druhy jen malé dopady, a převahu veřejného zájmu považoval za prokázanou. Zájem na druhové ochraně nebyl v rozporu se zásadou proporcionality odsunut do pozadí, neboť z ničeho nevyplývalo, že by byl významně ohrožen (bod 56).

[86] S těmito závěry Nejvyšší správní soud souhlasí. Není-li pro prokázání veřejného zájmu vždy třeba dokládat nějaký odborný podklad, nemusejí být takové podklady nutné ani pro posouzení převahy nad zájmem ochrany přírody. Jistě může nastat i situace, kdy bude samotná *existence* veřejného zájmu zřejmá i bez odborných podkladů, ale (až) pro náležitě *porovnaní intenzity* obou zájmů bude potřebná i nějaká studie. To však není tento případ. Pro posouzení převahy jiného veřejného zájmu v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je biologické hodnocení podle § 67 nejen povinným, ale i klíčovým podkladem. A pokud z něj vyplývá, že záměr bude mít jen malé dopady na chráněné druhy rostlin a živočichů, a tedy že intenzita zájmu na ochraně přírody je nízká, závěr o převaze jiného veřejného zájmu lze učinit i bez odborných podkladů dokládajících jiný (protichůdný) veřejný zájem a bez hlubšího poměřování obou zájmů. To platí samozřejmě jen za předpokladu, že biologické hodnocení je podrobné a věrohodné. Krajský soud přitom rozvedl, proč neměl důvod o hodnocení pochybovat. Stěžovatelé navíc toto hodnocení ani přímo nezpochybovali.

3.4 Nebyl-li záměr posouzen v procesu EIA, klade to na orgány ochrany přírody v řízení o výjimce vyšší nároky při posuzování podmínky, že neexistuje jiné uspokojivé řešení

[87] Další podmínkou podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny – ve vztahu k druhům rostlin a živočichů chráněným unijním právem – je, že *neexistuje jiné uspokojivé řešení*.

[88] Předně je třeba uvést, že jsou-li splněny první dvě podmínky pro povolení výjimky, tedy je-li shledán převažující veřejný zájem na provedení záměru, není už při posuzování podmínky třetí namístě zkoumat jiné uspokojivé řešení spočívající v tom, že by se nedělo vůbec nic. To znamená, že je-li na záměru shledán veřejný zájem, logicky jako jiné uspokojivé řešení nepřichází v úvahu tzv. nulová varianta.

[89] Spokojené Díly ale už v odvolání tvrdily, že existuje řada různých jiných aktivních, tedy nenulových, variant (odkazovaly na variantu podle studie z roku 2008, kterou si objednalo ŘSD a na základě které byl tehdy zahájen i proces EIA, a na čtyři varianty rozbrané ve veřejně dostupné diplomové práci). Společně s Děti Země pak poukazovaly na jinou konkrétní variantu podoby samotné MÚK u Podlesí (projekt Ing. K. z roku 2019).

[90] Ministerstvo se však i touto variantou odmítlo zabývat, a to s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není prostor pro zkoumání jiných variant vedení trasy silnice. Takový požadavek neodpovídá povaze a smyslu tohoto řízení, pokud už byl úsek silnice posuzován v procesu EIA. Orgány ochrany přírody by překročily svou působnost, kdyby posuzovaly možnosti povolení výjimky bez ohledu na obsah žádosti a na závěry předchozích fází koncepčního hledání nejvhodnější trasy. I kdyby orgány ochrany přírody dospěly k závěru, že by jiná varianta byla vhodnější, nemají jakoukoli možnost trasu silnice upravit či změnit.

[91] Krajský soud s ministerstvem souhlasil. Požadavek spolků, aby se orgány ochrany přírody v řízení o výjimce zabývaly jinou variantou záměru, kterou navrhly samy spolky, neodpovídá povaze takového řízení. Úkolem těchto orgánů není měnit koncept stavby. Protože proběhlo zjišťovací řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož výsledkem bylo, že záměr v předložené podobě nebude mít významný vliv na životní prostředí, nebylo třeba se v řízení o povolení výjimky dalšími variantami zabývat. To je možné jen za výjimečných okolností. Výsledkem zjišťovacího řízení už se krajský soud podrobně zabýval a potvrdil, že záměr nepodléhá posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (rozsudek ze dne 16. 6. 2020, čj. 29 A 23/2020-144). Jeho úvahy obstály v přezkumu před Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 2. 12. 2020, čj. 1 As 276/2020-96). Závěr zjišťovacího řízení tedy bylo možné podpůrně použít (body 57–61 napadeného rozsudku).

[92] Podstatou námitek obou stěžovatelů se tedy krajský soud opět zabýval. Argumenty krajského soudu pokrývají i námitky Děti Země, podle nichž ve spisu chybí konkrétní podklad (hodnocení ŘSD) dokládající, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Pokud záměr v předložené variantě nebude mít podle závěru zjišťovacího řízení významný dopad na životní prostředí, lze patrně podle krajského soudu považovat za splněnou i podmínku neexistence jiného uspokojivého řešení.

[93] Nejvyšší správní soud s posouzením krajského soudu, a tím i ministerstva, nesouhlasí.

[94] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny už není prostor pro zkoumání jiných variant *trasy silnice* (např. rozsudek ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As

10/2013-38, a tam citovaný rozsudek ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323). Poté, co bylo rozhodnuto o výběru varianty trasy, nelze po orgánech ochrany přírody v řízení o výjimce požadovat, aby se znovu vracely o krok zpět a vedle předložené varianty zkoumaly i to, jaký dopad na zvláště chráněné druhy by měly varianty jiné, v předchozích procesech už „vyloučené“. Tím by se popírala logická návaznost jednotlivých kroků a procesy SEA a EIA by ztrácely smysl. Úvahy orgánů ochrany přírody by také vybočovaly z předmětu řízení, který je vymezen v žádosti a odvíjí se od plánovaného umístění konkrétní stavby. Chybí tedy jakýkoli prostor pro zvažování jiné trasy silnice. Na tom nic nemění ani podmínka pro povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v tom, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení, které je v době rozhodování reálné, nikoli takové, které už bylo v dřívějších procesech jako možná alternativa vyloučeno (rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 As 54/2013-78).

[95] Jde obecně o judikaturu odpovídající na námítky spolků, které v řízení o výjimce fakticky požadovaly nové posouzení toho, kudy má vést nová dálnice či silnice. V takových případech, kdy se už ve fázi územního plánování hledají a zkoumají různé varianty trasy a jejich vlivy na životní prostředí (v procesu SEA) a kdy většinou následuje úplné posouzení vlivů záměru (v procesu EIA), je logické, aby se orgány ochrany přírody v následujícím řízení o výjimce nevracely – na základě námitek účastníků nespokojených s výsledky předchozích procesů – k porovnávání různých variant, *kudy by mohla a měla dálnice či silnice vlastně vést*.

[96] Situace v tomto případě je ale odlišná. Není kam se vracet o krok zpět. Záměr spočívá ve výstavbě MÚK na silnici I/43 u Podlesí. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (ve znění 1. aktualizace) pro tento záměr „jen“ vymezily koridor, aniž se při jejich pořizování (v procesu SEA) posuzovaly a porovnávaly varianty, jak má MÚK – v rámci tohoto koridoru – konkrétně vypadat. Takové podrobnosti ostatně ani nemá krajská územně plánovací dokumentace řešit. Záměr ani nebyl posuzován v procesu EIA: proběhlo jen zjišťovací řízení, do kterého byla předložena jediná varianta a ve kterém se jiné varianty ani zkoumat nemají (viz rozhodnutí čj. 1 As 276/2020-96, body 83 a 84). Logika, která Nejvyšší správní soud vedla k závěru, že v řízení o výjimce nejsou orgány ochrany přírody zásadně povinny ani oprávněny zkoumat jiné varianty (trasy), tedy v tomto případě neplatí. Ve smyslu citované judikatury nelze považovat variantu MÚK, kterou předkládá ŘSD, za „vybranou“ v předchozích procesech, a naopak jiné varianty za „vyloučené“. Žádný proces, který by v důsledku zkoumání variant i v řízení o výjimce ztratil smysl, totiž neproběhl.

[97] Nepřílehavý je proto také odkaz krajského soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je možnost, aby se orgány ochrany přírody zabývaly variantami záměru, jen výjimečná. Tato judikatura se totiž opět vztahuje právě na případy, kdy záměr byl posuzován v procesu EIA. Podle Nejvyššího správního soudu pak v takových případech platí, že aby bylo stanovisko EIA překážkou pro zkoumání jiných variant, musejí být v procesu EIA posouzeny ty varianty záměru, které reálně připadají v úvahu. Pokud se opomene některá reálná a uskutečnitelná varianta a zároveň je věrohodně doloženo, že tato varianta může mít menší dopady na chráněné druhy, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudily orgány ochrany přírody v řízení o výjimce. V takovém případě totiž stanovisko není dostatečnou oporou pro závěr, že neexistuje jiné uspokojivé řešení (již citovaný rozsudek čj. 6 As 73/2015-40, body 41 a 42).

[98] Nedokládá-li nevhodnost jiných variant záměru v některých případech dostatečně ani *stanovisko EIA*, tím spíš se nelze opírat o pouhý *výsledek zjišťovacího řízení*, který znamená jen to, že záměr v předložené podobě nemá natolik významný vliv, aby bylo třeba jej posoudit podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Kdyby i v těchto případech platilo, že orgány ochrany přírody nemohou a nemají zkoumat jiné varianty záměru než ty, které „prošly“ zjišťovacím řízením, ztratila by smysl naopak samotná podmínka *neexistence jiného uspokojivého řešení*. Takový výklad je však třeba odmítnout, a to i proto, že jde o podmínku vyplývající z unijního práva (čl. 16 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin).

[99] Právě u záměrů neposouzených v procesu EIA je naopak namístě klást na samotné orgány rozhodující o výjimce vyšší nároky, jak argumentují Děti Země. V takových případech je totiž řízení o výjimce těžištěm posouzení vlivů na předmět ochrany, tedy na chráněné druhy (což jinak bývá součástí EIA). Orgány ochrany přírody sice nemají možnost předložený záměr upravit či změnit, ale jsou povinny žádost o výjimku zamítnout, pokud žadatel neprokáže, že právě záměr v předložené podobě je z hlediska tvrzeného veřejného zájmu jediným

uspokojivým řešením (resp. že jiné řešení, které by srovnatelně naplnilo tvrzený veřejný zájem a zároveň by nemělo žádné nebo by mělo menší dopady na chráněné druhy, neexistuje). Ostatně právě žadatel má orgánům ochrany přírody prokázat splnění všech podmínek podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (např. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012, čj. 9 As 30/2012-88). Mají-li orgány ochrany přírody náležitě posoudit, zda své důkazní břemeno žadatel unesl, je jisté v jejich působnosti – na základě jasně vyjádřeného požadavku zákona na minimalizaci zásahu – zvažovat i jiná myslitelná řešení stejného „problému“ (důvodu veřejného zájmu), a tedy i jiné podoby záměru, které by do předmětu ochrany v daném území nezasáhly buď vůbec, nebo by do něj zasáhly rozpoznatelně méně.

[100] Neplatí-li navíc u záměrů neposouzených v procesu EIA logika judikatury, která zkoumání jiných variant v řízení o výjimce zásadně vylučuje, nelze na spolky zpochybňující splnění podmínky *neexistence jiného uspokojivého řešení* vztahovat požadavky judikatury, která takové zkoumání připouští jen za předpokladu, že jiná varianta s možnými menšími dopady je věrohodně, tedy odborně, doložena (kromě rozsudku čj. 6 As 73/2015-40 např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2019, čj. 10 As 165/2018-93, body 7 až 13; i když ten se stejně jako tato věc týkal jiných možných podob křižovatky, šlo o případ, kdy vlivy předložené varianty na životní prostředí posouzeny byly). V případech, kdy záměr v procesu EIA posouzen nebyl, nemůže být standard tak přísný: nejde totiž o výjimku z pravidla.

[101] Nejvyšší správní soud sice obdobný požadavek (aby jiná varianta byla „*dostatečně konkrétně tvrzena a důkazně podložena*“) zopakoval i v případě, kdy část záměru – konkrétně stavba výtlačného potrubí, které mělo odvodňovat dálnici – nebyla posouzena v procesu EIA, ale tehdy bylo rozhodující, že stavba ani provoz potrubí neměly mít na chráněné druhy *žádné* dopady. Varianta s menšími dopady tedy byla pojmově vyloučena. Proto orgány ochrany přírody v řízení o výjimce ani nemusely hledat alternativní způsoby odvodnění dálnice. Účastníkovy námitky nadto ustaly na tom, že orgány ochrany přírody neposoudily jinou variantu, sám však žádou nepředložil (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 6 As 17/2020-74, body 51 a 52).

[102] V tomto případě ale stěžovatelé poukazovali na různé jiné varianty už ve svých odvoláních. Přinejmenším projekt Ing. K. (z roku 2019) zahrnuje i alternativní podobu MÚK u Podlesí, jak vyplývá z výřezu mapy vloženého do odvolání. K této variantě prý je i projektová dokumentace, respektive technická zpráva, která byla v minulosti podle tvrzení obou stěžovatelů předána jak krajskému úřadu, tak ŘSD (a toto tvrzení ani krajský úřad, ani ŘSD nevyvracejí). Stěžovatelé také tvrdí, že alternativní varianta zabere méně území (*což se při pohledu na výřez zdá jako pravdivé*), takže bude mít menší dopady na biotopy chráněných druhů (*což se zase obecně jeví jako logické*). Jde tedy o konkrétní a – aspoň na první pohled – reálnou a uskutečnitelnou variantu podoby MÚK u Podlesí, která by mohla mít menší dopady na předmět ochrany.

[103] Byť takovou variantu stěžovatelé v řízení důkazně nepodložili, ministerstvo se jí nemohlo bez věcné reakce odmítnout jakkoli zabývat (nadto s mimoběžným zdůvodněním, že nemá prostor zkoumat jiné „*trasy*“ a že nemůže posuzovat možnost povolení výjimky bez ohledu na „*závěry předchozích fází koncepčního hledání trasy*“). Mělo naopak ověřit, zda ŘSD dostatečně vysvětlilo a doložilo, proč jako nejhodnější řešení vybralo právě tu variantu podoby MÚK, k níž směřuje jeho žádost. Pokud to ŘSD neudělalo, mělo je ministerstvo vyzvat, aby se k variantě zmiňované stěžovateli vyjádřilo – aby vysvětlilo a případně doložilo, proč tato varianta není jiným uspokojivým řešením (protože není reálná a uskutečnitelná; nebo nenaplní veřejný zájem v takové míře jako předložená varianta; nebo bude mít srovnatelné či dokonce vážnější dopady; anebo by sice měla o něco menší dopady, ale ty by byly ve zřetelném nepoměru s vyššími náklady, stavebně technickými komplikacemi či urbanisticky nežádoucími důsledky apod., které by s sebou jiná varianta nesla).

[104] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že varianta Ing. K. je součástí návrhu dopravního řešení širšího území na sever od Brna [studie, ze které tato varianta pochází, je ostatně nazvána „*Optimalizovaná varianta D43/S43 v úseku D1 – MÚK Skalice nad Svitavou (napojení Boskovic) a přívaděč z Brna*“], který počítal s rozšířením silnice I/43 na čtyři pruhy. Že takové komplexní řešení nakonec nebylo vybráno a zapracováno do zásad územního rozvoje, ale neznamená, že lze automaticky odmítnat i každý dílčí návrh do něj zahrnutý. A byť se čtyřpruhovým uspořádáním silnice I/43 patrně počítá i samotná alternativní varianta podoby MÚK vypracovaná Ing. K., nelze jen proto tuto variantu zavrhnout bez jakýchkoli věcných protiargumentů. Z hlediska posouzení této varianty jako možného uspokojivého řešení je totiž podstatné zejména to, v jaké části koridoru má být MÚK

umístěna (jaké konkrétní území zabere) a jak má v navržené podobě vypadat (a tedy i jak velké území zabere), nikoli kolik má silnice I/43 v alternativní podobě pruhů (ledaže by uskutečnitelnost této podoby „stála a padala“ právě s tím).

[105] Současně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že smyslem účasti spolků v řízení o výjimce je zájem na ochraně přírody. Nedává se jim tím další možnost prosazovat své vlastní představy – oproti představám obce či kraje, vyjádřeným v územně plánovací dokumentaci – o tom, jak by mělo dopravní řešení celého úseku silnice I/43 vedoucí přes území Kuřimi vlastně vypadat (třeba právě že by silnice měla být místo výstavby MÚK – nebo zároveň s ní – zkapacitněna, o což jde Spokojeným Dílům). Nejvyšší správní soud tedy svou úvahou v předchozím bodě říká jen to, že lze-li variantu MÚK navrženou Ing. K. uskutečnit i bez rozšíření silnice I/43 na čtyři pruhy (což soud teď sám neví, a vědět to nemůže), je jí právě takto třeba prozkoumat jako možné *jiné uspokojivé řešení*.

[106] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že mezi „jiná uspokojivá řešení“ a „jiné podoby záměru“ jistě nelze klást rovnítko, jak argumentují Děti Země. Podmínka *neexistence jiného uspokojivého řešení* se nevztahuje jen k záměru samotnému, ale také k jinému převažujícímu veřejnému zájmu jako takovému (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2016, čj. 7 A 141/2011-55). Jiným uspokojivým řešením tak obecně mohou být i různá organizační, technická a podobná opatření. Ani tomu se ŘSD ve své žádosti ani ministerstvo v rozhodnutí (a to navzdory konkrétním odvolacím námitkám) výslovně nevěnovaly. Je-li však veřejný zájem na provedení záměru spatřován ve vyšší bezpečnosti i plynulosti dopravy (mimoúrovňové řešení je obecně bezpečnější; oddělí se tranzitní a místní doprava; a ze silnice I/43, která má sloužit především tranzitní dopravě, se vyloučí chodci a cyklisté), nedává smysl, aby žadatel dokládal, že jiným uspokojivým řešením nejsou různá dílčí opatření, která stěžovatelé zmiňují. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, a stěžovatelé to ani netvrdí, jak by se situace stejně komplexně (jako výstavbou MÚK) vyřešila snížením rychlosti v daném úseku, změnou značení nebo rozšířením silnice. (...)

Rozšířený senát: daňová uznatelnost úroků z dluhopisů

k § 24 odst. 2 písm. zi) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013

Úroky z dluhopisů nejsou podřaditelné pod „úroky z půjček a úroky z úvěrů“, jak je vymezoval § 24 odst. 2 písm. zi) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2025, čj. 1 Af 208/2023-57)

Prejudikatura: č. 3076/2014 Sb. NSS, č. 4517/2023 Sb. NSS a č. 4661/2025 Sb. NSS; č. 1/2019 Sb. NS.

Věc: ENDL + K, a. s., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úroky z dluhopisů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Předmětem sporu je otázka, zda má být daňová uznatelnost úroků z dluhopisů vyplacených v roce 2013 posuzována podle § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013, nebo podle generální klauzule v § 24 odst. 1 téhož zákona.

Žalobkyně emitovala dne 30. 4. 2012 korunové dluhopisy v celkové hodnotě 1 mld. Kč s pevným úrokem 12 % p. a. a se splatností v roce 2032. Upisovatelem dluhopisů se stal Josef Endl, jediný akcionář žalobkyně, který kupní cenu uhradil formou zápočtu, a to tak, že vrátil jí vlastněné dluhopisy vydané žalobkyní podle slovenských právních předpisů zpět žalobkyni. Rovněž kupní cenu předchozích slovenských dluhopisů uhradil Josef Endl formou zápočtu, a sice oproti závazku žalobkyně k zaplacení dluhu ve výši 1 mld. Kč souvisejícího s koupí 50 % podílu ve společnosti Endl s. r. o. od Josefa Endla (Endl s. r. o. poté zanikla v rámci fúze s žalobkyní).

Žalobkyně následně vyplatila Josefu Endlovi v roce 2013 z emise českých dluhopisů úroky ve výši 120 mil. Kč, které si uplatnila jako daňově účinný náklad v přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2013.

Specializovaný finanční úřad na základě výsledků daňové kontroly vyloučil popsané úroky z dluhopisů v celkové výši 120 mil. Kč z daňových nákladů žalobkyně. Proti příslušnému dodatečnému platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný dne 6. 4. 2021 zamítl. Podle daňových orgánů žalobkyně neprokázala splnění podmínek daňové uznatelnosti dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

Žalobkyně neuspěla ani v řízení před Krajským soudem v Ostravě – pobočkou v Olomouci. Ten se v rozsudku ze dne 13. 9. 2023, čj. 60 Af 24/2021-101, mimo jiné neztotožnil s jejím argumentem, že daňové orgány nesprávně aplikovaly § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů namísto § 24 odst. 2 písm. zi) tohoto zákona. Soud vysvětlil, že samotná zákonná úprava nedává prostor pro jiný závěr, než že již od zdaňovacího období roku 2005, tj. od účinnosti novely zákona o daních z příjmů provedené zákonem č. 669/2004 Sb., nedopadá na posuzování daňové účinnosti úroků z dluhopisů § 24 odst. 2 písm. zi) tohoto zákona.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Krajskému soudu mimo jiné vytýkala, že chybně aplikoval § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů namísto § 24 odst. 2 písm. zi) téhož zákona. Na podporu tohoto názoru stěžovatelka odkázala na pokyn k jednotnému postupu při uplatňování některých ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, vydaný Generálním finančním ředitelstvím (dále jen „GFŘ“) pod označením GFŘ-D-22, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Afs 10/2011-116. Dle stěžovatelky její názor podporuje také stanovisko „*Posouzení daňové uznatelnosti finančních nákladů z úvěrových finančních nástrojů (které zahrnují i úroky z vydaných dluhopisů) dle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů*“, které bylo zveřejněno na internetových stránkách daňové správy ještě počátkem listopadu 2018, a „*Metodický pokyn k problematice posouzení daňové uznatelnosti finančních nákladů z úvěrových finančních nástrojů (které zahrnují i úroky z vydaných dluhopisů) dle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů*“, který vydalo GFŘ pod čj. 81324/17/7100 10110 207203 dne 10. 8. 2017.

Podle názoru stěžovatelky krajský soud postupoval nesprávně, pokud odmítl závěry rozsudku čj. 2 Afs 10/2011-116 proto, že v dané věci nebyla namítána rozdílnost právní úpravy obsažené v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů účinné v roce 2004 a v roce 2005, a tudíž se k ní kasační soud nevyjadřoval. Stěžovatelka zdůraznila, že pokud Nejvyšší správní soud dospěl ke stejnému závěru pro obě zdaňovací období, je zřejmé, že neshledal žádný důvod pro jejich odlišné posouzení. Žalovaný tedy svým postupem v nyní projednávané věci porušil správní praxi, kterou dlouhodobě a konzistentně do roku 2018 zastával a obhajoval, avšak v případě stěžovatelky ji odmítl.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naopak považoval závěry krajského soudu za správné. I podle něj z § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů v návaznosti na důvodovou zprávu k zákonu č. 669/2004 Sb. zřetelně vyplývá úmysl zákonodárce omezit aplikaci tohoto ustanovení jen na posuzování „daňově účinnosti“ úroků z úvěrů a úroků z půjček pro zdaňovací období od roku 2005 do roku 2013 včetně, resp. úroků ze zápůjček a úroků z úvěrů pro zdaňovací období počínaje rokem 2014, nikoliv úroků z dluhopisů či směnek.

První senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Konkrétně první senát nesouhlasil se závěrem druhého senátu v rozsudku čj. 2 Afs 10/2011-116. První senát se domníval, že by daňová uznatelnost úroků z dluhopisů měla být posuzována podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, a nikoliv podle § 24 odst. 2 písm. zi) tohoto zákona, jak by vyplývalo ze závěrů zmíněného rozsudku druhého senátu.

Předkládající senát uvedl, že v případě § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů daňový subjekt musí prokázat, že skutečně došlo k transakci, v jejímž rámci byl daný výdaj vynaložen, ale také že se tak stalo za účelem dosažení, zajištění či udržení jeho zdanitelných příjmů. Oproti tomu v případě výdajů podle § 24 odst. 2 nestanoví zákon dle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu pro výdaje nutnou věcnou souvislost s příjmy, ale pouze s činností poplatníka. Výdaje vyjmenované v odstavci druhém se tak považují za výdaje podle odstavce prvního,

aniž by bylo nutné prokazovat (ve smyslu prvního odstavce), že slouží k dosažení, zajištění a udržení příjmů (viz rozsudky NSS ze dne 9. 1. 2008, čj. 5 Afs 152/2006-37, či ze dne 26. 2. 2007, čj. 5 Afs 158/2005-227). Podmínka souvislosti se zdanitelnými příjmy se považuje za automaticky splněnou. Je tomu tak proto, že u některých z těchto výdajů, právě s ohledem na jejich charakter, by mohlo být nejasné, sporné či dokonce značně pochybné, zda stupeň jejich souvislosti s činností, jež měla generovat zdanitelný příjem, je dostatečný pro závěr, že byly vynaloženy na dosažení, zajištění nebo udržení zdanitelných příjmů. Proto zákonodárce tyto případy řeší výslovnou zmínkou, že jde o výdaje (náklady) uznatelné, čímž odpadá potřeba testovat je podmínkami generální klauzule podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů (rozsudky NSS ze dne 5. 9. 2007, čj. 7 Afs 129/2006-135, a ze dne 20. 2. 2014, čj. 7 Afs 33/2013-34, č. 3076/2014 Sb. NSS).

Otázka, podle jakého odstavce § 24 zákona o daních z příjmů je nutno posuzovaný výdaj v podobě úroků z dluhopisů posuzovat, je tedy podle předkládajícího senátu rozhodná pro to, co všechno musela stěžovatelka v daňovém řízení prokázat.

Podle prvního senátu vychází stěžovatelka při použití § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů z předpokladu, že dluhopisy lze podřadit pod legislativní zkratku „úvěry a půjčky“ uvedenou v § 19 téhož zákona. Opírá se o rozsudek čj. 2 Afs 10/2011-116, v němž se druhý senát zabýval oprávněností zahrnutí úroků ze směnek do daňových výdajů (nákladů). Druhý senát uzavřel, že úroky ze směnek jsou podřaditelné pod úroky z úvěrů a půjček tak, jak je vymezuje § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů zavádějící do tohoto zákona počínaje zdaňovacím obdobím roku 2004 legislativní zkratku „úvěry a půjčky“ pokrývající rovněž úroky ze směnek. Tento závěr by v nyní posuzované věci nevyhnutelně vedl k tomu, že úroky z dluhopisů [s ohledem na to, že dluhopisy, stejně jako směnky, rovněž spadají pod legislativní zkratku „úvěry a půjčky“ stanovenou v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů] by bylo rovněž nutno posuzovat podle § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů.

Předkládající senát se naproti tomu přiklonil k názoru krajského soudu a daňových orgánů, že vyjádření „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ uvedené v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění rozhodném pro zdaňovací období roku 2013 vylučuje použití legislativní zkratky „úvěry a půjčky“ ve smyslu § 19 odst. 1 písm. zk) tohoto zákona.

S účinností od 1. 1. 2005 byl totiž § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů novelizován zákonem č. 669/2004 Sb., který nahradil slovní spojení „úroky z úvěrů a půjčky“ odpovídající legislativní zkratkou uvedené v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů slovy „úroky z půjček a úroky z úvěrů“. Zákonodárce se tímto novým textovým zněním podle předkládajícího senátu zjevně snažil vyloučit použití uvedené legislativní zkratky, což potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 669/2004 Sb. Z jazykového i historického výkladu § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů je proto zjevné, že slovní vyjádření „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ zavedené novelou účinnou již od 1. 1. 2005 představuje záměrně odlišné vyjádření tak, aby pro posuzované ustanovení nebyla legislativní zkratka „úvěry a půjčky“ dle § 19 odst. 1 písm. zk) použitelná. První senát byl tedy toho názoru, že na výdaje stěžovatelky představující úroky z dluhopisů uplatněné ve zdaňovacím období roku 2013 nelze § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů aplikovat, neboť ten se vztahuje pouze na úroky z úvěrů a úroky z půjček (nikoliv na úroky z jiných, byť obdobných finančních nástrojů). S ohledem na tuto úvahu tedy v posuzované věci bylo třeba postupovat podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

Předkládající senát dále upozornil na to, že druhý senát v rozsudku čj. 2 Afs 10/2011-116 posuzoval úroky ze směnek uplatněné do daňových nákladů ve zdaňovacích obdobích let 2004 a 2005. Bylo pro něj tedy relevantní znění § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů účinné do 31. 12. 2004 v případě zdaňovacího období roku 2004 a znění účinné od 1. 1. 2005, pokud šlo o zdaňovací období roku 2005. Odlišností znění § 24 odst. 2 písm. zi) pro obě posuzovaná zdaňovací období se druhý senát výslovně nezabýval, a tedy ani nevysvětlil, proč by se pro ně měl uplatnit shodný výklad. Pokud však učinil stejný závěr pro obě zdaňovací období, platí jeho výklad i pro znění § 24 odst. 2 písm. zi) účinné od 1. 1. 2005. O tom svědčí především fakt, že ve svém rozsudku citoval pouze právě novelizované znění. Lze tedy shrnout, že druhý senát posuzoval obě zdaňovací období i přes rozdílnost právní úpravy shodně. Ze závěrů rozsudku druhého senátu pak vychází i interní metodický pokyn finanční správy z roku 2017.

Na podporu svého závěru předkládající senát poukázal také na novelizaci § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů provedenou zákonem opatřením Senátu č. 344/2013 Sb. Touto novelizací došlo k zavedení nové legislativní zkratky „úvěrový finanční nástroj“, čímž mělo podle důvodové zprávy dojít k určitému zpřesnění, aby již neexistovalo sporu o použití dříve zde stanovené legislativní zkratky „úvěry a půjčky“. Důvodová zpráva také potvrzuje závěr, že i před touto novelou vyjádření „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ obsažené v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 neodpovídalo legislativní zkratce uvedené § 19 odst. 1 písm. zk). Uvádí totiž, že účelem novelizace tohoto ustanovení bylo mimo jiné vyjasnit, že pokud zákon v jiných ustanoveních používá pojmu „úvěr“ a „půjčka“ [jak tomu je i v § 24 odst. 2 písm. zi), kde jsou tyto pojmy použity odděleně: „úroky z půjček a úroky z úvěrů“, tj. nikoliv úroky z „úvěrů a půjček“, což by legislativní zkratce odpovídalo], jedná se o dva samostatné instituty, a nikoliv o legislativní zkratku „úvěry a půjčky“.

První senát shrnul, že nesouhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku čj. 2 Afs 10/2011-116 ohledně výkladu § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005. Měl za to, že nákladem dle tohoto ustanovení jsou toliko úroky z půjček a úroky z úvěrů, nikoliv z dalších finančních nástrojů podřazených pod legislativní zkratku „úvěry a půjčky“. Úroky z dluhopisů je proto nutno posuzovat podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, a je třeba prokazovat splnění zde stanovených podmínek (tj. přímou souvislost s očekávanými zdanitelnými příjmy). Tázal se proto, zda jsou úroky z dluhopisů podřaditelné pod „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ tak, jak je vymezuje § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném pro zdaňovací období let 2005 až 2013.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že úroky z dluhopisů nejsou podřaditelné pod „úroky z půjček a úroky z úvěrů“, jak je vymezoval § 24 odst. 2 písm. zi) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.A Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc posoudit spornou právní otázku podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[18] V rozsudku čj. 2 Afs 10/2011-116 Nejvyšší správní soud posuzoval právní otázku, zda lze úroky ze směnek prostřednictvím legislativní zkratky „úvěry a půjčky“ v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2013 podřadit pod § 24 odst. 2 písm. zi) téhož zákona ve znění účinném pro zdaňovací období let 2004 a 2005. Z bodu 11 uvedeného rozsudku vyplývá, že druhý senát (bez bližšího vysvětlení) považoval, na rozdíl od krajského soudu, který pracoval se zněním účinným do 31. 12. 2004, pro posouzení případu, tedy pro obě zdaňovací období, za relevantní pouze znění § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů účinné od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013. Toto ustanovení vyložil tak, že zahrnuje rovněž úroky ze směnek, neboť ty jsou podřaditelné pod „úroky z půjček a úvěrů“, které pokrývají díky legislativní zkratce „úvěry a půjčky“ zavedené do § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů počínaje zdaňovacím obdobím roku 2004 i úroky ze směnek. Svůj závěr pak druhý senát zobecnil v podobě následující právní věty: *„Úroky ze směnek jsou podřaditelné pod úroky z půjček a úvěrů tak, jak je vymezuje ustanovení § 24 odst. 2 písm. zi) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. To znamená, že je lze do daňově uznatelných nákladů započítat pouze tehdy, byly-li skutečně zaplacený.“* Odlišnostmi ve znění § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů rozhodného pro zdaňovací období roku 2004 a znění rozhodného pro zdaňovací období roku 2005 se Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 Afs 10/2011-116 nezabýval.

[19] Předkládající senát s uvedeným výkladem nesouhlasí a navrhuje vyložit dotčený § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013 tak, že nákladem dle tohoto ustanovení jsou toliko úroky z půjček a úroky z úvěrů, a nikoliv rovněž úroky plynoucí z jiných finančních nástrojů, které § 19 odst. 1 písm. zk) zákona ve znění účinném do 31. 12. 2013 podřazoval pod legislativní zkratku „úvěry

a půjčky“. Ve výsledku tak podle prvního senátu nelze prostřednictvím uvedené legislativní zkratky zahrnout do § 24 odst. 2 písm. zi) ani úroky z dluhopisů.

[20] Předložená otázka, respektive její podstata, je významná pro řešení kauzy posuzované prvním senátem, přestože jejím předmětem nejsou úroky ze směnek, nýbrž úroky z dluhopisů. Dluhopisy totiž spadají stejně jako směnky pod legislativní zkratku „úvěry a půjčky“ v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2013. Při akceptaci závěrů druhého senátu by tedy byla daňová uznatelnost úroků z dluhopisů posuzována v režimu speciálního ustanovení § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů a tam stanovených podmínek, s čímž první senát nesouhlasí.

[21] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.B Právní názor rozšířeného senátu

[22] Podle § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2004 platilo, že *vydaji (náklady) podle odstavce 1 jsou také smluvní pokuty, úroky z prodlení, poplatky z prodlení, penále a jiné sankce ze závazkových vztahů, jen pokud byly zaplacený; a dále úroky z úvěrů a půjček v případě, kdy věřitelem je poplatník uvedený v § 2, který nevede účetnictví, jen pokud byly zaplacený.*

[23] Podle § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013 platilo, že *vydaji (náklady) podle odstavce 1 jsou také smluvní pokuty, úroky z prodlení, poplatky z prodlení, penále a jiné sankce ze závazkových vztahů, jen pokud byly zaplacený; a dále úroky z půjček a úroky z úvěrů v případě, kdy věřitelem je poplatník uvedený v § 2, který nevede účetnictví, jen pokud byly zaplacený.*

[24] Podle § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2013 platilo, že *od daně jsou osvobozeny úroky z úvěrů, půjček, dluhopisů, vkladních listů, vkladových certifikátů a vkladů jim na rovně postavených a ze směnek, jejichž vydáním získává směnečný dlužník peněžní prostředky, a obdobných právních vztahů vzniklých v zahraničí (dále jen „úvěry a půjčky“).*

[25] Z citovaných ustanovení vyplývá, že § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 již v části věty za středníkem nepoužívá slovní spojení „úroky z úvěrů a půjček“, nýbrž „úroky z půjček a úroky z úvěrů“, zatímco legislativní zkratka v § 19 odst. 1 písm. zk) téhož zákona setrvává právě na slovním spojení „úvěry a půjčky“. Otázkou je, zda lze slovní spojení „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ chápat tak, že zahrnuje právní vztahy, které jsou součástí legislativní zkratky „úvěry a půjčky“. Rozšířený senát se touto otázkou zabýval nejprve z jazykového hlediska.

[26] Legislativní zkratku vymezil Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze dne 11. 12. 2024, čj. 6 Afs 272/2023-60, č. 4661/2025 Sb. NSS, jako „*stručné slovní označení, kterým je v textu právního předpisu nabhazováno obsírnější souloví nebo výčet (tak jako je např. v tomto rozsudku použito zkratk pro označení právních předpisů, aby nemusel být pokaždé aplikovaný právní předpis přesně označován včetně jeho časového znění, se kterým Nejvyšší správní soud pracuje)*“. Legislativní zkratka tedy představuje určité zjednodušení a zpřehlednění dotčeného právního předpisu, a to jak pro normotvůrce, tak i pro adresáta právní normy, neboť se v případě jejího použití nemusí několikrát opakovat obsírnější popis naprosto stejného okruhu právních vztahů či jiných právně významných skutečností na více místech právního předpisu. Legislativní zkratka „platí“ od toho místa, kde byla v daném právním předpisu použita, dále. Na rozdíl od zákonné definice, kterou judikatura ojedinele s legislativní zkratkou zaměňuje (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2017, sp. zn. 5 Tdo 1106/2016, č. 1/2019 Sb. NS), neslouží legislativní zkratka k definování právních pojmů a její zavedení nemá faktický vliv na jejich výklad. Jde o čistě legislativně technický prostředek, jehož použití se řídí striktními pravidly (viz čl. 44 usnesení Vlády České republiky č. 188/1998 ze dne 18. 3. 1998, o Legislativních pravidlech vlády, dále jen „Legislativní pravidla vlády“), mimo jiné požadavkem na její důsledné používání. Takový požadavek v sobě nepochybně zahrnuje nejen nutnost použít legislativní zkratku všude tam, kde měl zákonodárce na mysli stejný institut, ale také použít ji ve znění tak, jak byla v právním předpise zavedena. K zachování jejího účelu tudíž dochází v případě, že je do textu přepisována právě ve znění zaznamenaném „v uvozovkách“, pochopitelně při zohlednění nezbytného skloňování, kdy je zachována podstata zkratky a nedochází k možnosti její změny. V obecné rovině naopak nelze za legislativní zkratku považovat soubor slov, který se svým jazykovým vyjádřením od znění zkratky odlišuje, tedy

například užívá slova ve zcela jiném či opačném pořadí anebo jsou do něj vložena další plnovýznamová slova, která v legislativní zkratce nejsou zaznamenána. Jinými slovy, není-li legislativní zkratka používána stále stejným způsobem, zpravidla se již nejedná o legislativní zkratku, ale o prostý text zákona.

[27] Výše uvedené souzní s nároky na legislativní techniku a právní jazyk stanovenými doktrínou. Knapp uvádí dva neodmyslitelné požadavky na tvorbu právních norem, a to přesné vyjadřování a srozumitelnost (blíže Knapp, V. *Teorie práva*. Právnícké učebnice. Praha: C. H. Beck, 1995). Vyjádření právního jazyka má být koncizní a stabilní, charakterizováno přesností a jednoznačností sdělení (designace) s důrazem na stálost pojmosloví, což se projevuje tím, že týž výraz vždy označuje totéž, naopak, jiným výrazem je míněno něco jiného. Také rozšířený senát v rozsudku ze dne 5. 9. 2023, čj. 2 AfS 363/2019-50, č. 4517/2023 Sb. NSS, připomněl, že: „V legislativní činnosti platí zásada, že pokud je záměrem zákonodárce označit stejný předmět či stanovit shodné pravidlo, použije k tomu shodného výrazu. Naopak pokud použije jiných slov (výrazů), jde o indikátor, že význam takto použitých odlišných slov má být zpravidla vykládán rovněž odlišně (zásada terminologické jednoty, resp. zákazu synonymického vykladu, blíže srov. Wintr, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha, Auditorium, 2013, str. 53 až 56).“ Použití určitého slova v pevně stanoveném významu (ukotveném legislativní zkratkou) tak i dle právní teorie má zůstat neměnné. Legislativní zkratka „trestní zákon“ obvykle utrpí na jednoznačnosti, jsou-li v částech zákonného textu, v nichž by její použití připadalo v úvahu, užity namísto pojmu „trestní zákon“ pojmy příbuzné, ale jazykově odlišné, například „trestní zákony“ či „trestní norma“, obdobně například „oprávněná osoba“ a „osoba oprávněná“.

[28] V posuzované věci je z jazykového hlediska na první pohled zřejmé, že se pojem použitý v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 – na rozdíl od znění účinného do 31. 12. 2004 – významně liší od textu vtěleného do legislativní zkratky „úvěry a půjčky“ v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona ve znění účinném do 31. 12. 2013. Slovní spojení „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ skutečně nelze považovat za jazykově vyjádření shodné s legislativní zkratkou, byť se v něm objevují oba typy úvěrových finančních nástrojů zahrnuté do této legislativní zkratky. Jednak jsou v citovaném slovním spojení slova použitá v legislativní zkratce uvedena v opačném pořadí (půjčky a úvěry vs. úvěry a půjčky), a dále je mezi ně vloženo další plnohodnotné slovo „úroky“. Slovní spojení použité v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 tedy jazykově neodpovídá legislativní zkratce zakotvené v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona, z čehož lze s ohledem na výše uvedená východiska týkající se funkce a používání legislativní zkratky usuzovat na to, že nezahrnuje stejný okruh právních vztahů.

[29] Tomu, že se v daném případě nejedná o prostou nedůslednost zákonodárce, nasvědčuje také historický výklad, na nějž poukázal již předkládající senát. Slovní spojení „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ bylo do § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů zavedeno jeho novelou provedenou zákonem č. 669/2004 Sb. Podle bodu 68 novely došlo k tomu, že v § 24 odst. 2 písm. zi) se slova „úvěry a půjčky“ nahrazují slovy „půjček a úroky z úvěrů“. Novela tedy nahradila cíleně právě dosavadní slovní spojení, které odpovídalo legislativní zkratce v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona. Důvodová zpráva k této změně uvádí: „V zákoně je použita (§ 19 odst. 1) legislativní zkratka „úroky z úvěrů a půjčky“ zahrnující i úroky z dluhopisů. Pro účely ustanovení § 24 odst. 2 písm. zi) není použití této zkratky vhodné, protože účelem tohoto ustanovení je omezit uznatelnost úroků jen z úvěrů a půjček až na okamžik zaplacení, pokud je věřitelem fyzická osoba. Z těchto důvodů se navrhuje změna pojmu tak, aby nebyla zaměňována s definicí v § 19 odst. 1. Z obdobných důvodů se navrhuje také změnit pojmy v ustanovení § 38d odst. 1.“ Rozšířený senát se ztotožňuje s názletem předkládajícího senátu, že slovní spojení „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ zavedené novelou účinnou od 1. 1. 2005 představuje záměrně odlišné vyjádření tak, aby § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů dopadal na odlišnou (užší) množinu právních vztahů, než která je zahrnuta v legislativní zkratce. Jinými slovy, aby pro posuzované ustanovení nebyla legislativní zkratka „úvěry a půjčky“ dle § 19 odst. 1 písm. zk) použitelná.

[30] Rozšířený senát uvážil i to, zda se nejedná o situaci, kdy by bylo nezbytné vykládat dotčený § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů širěji s ohledem na účel zákona a na to, aby přísně gramatický výklad ve spojení s historickým výkladem nevedl ke zjevně nerozumným výsledkům. Tedy vyložit jej tak, aby do aplikačního rámce citovaného ustanovení spadaly v období od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013 nejen úroky z úvěrů či půjček, ale i z dalších finančních nástrojů zahrnutých v legislativní zkratce v § 19 odst. 1 písm. zk).

[31] Z rozsudku čj. 2 Afs 10/2011-116, proti němuž se předkládající senát vymezuje, takové důvody nevyplývají. Druhý senát, na rozdíl od jím přezkoumávaného rozsudku krajského soudu, vycházel z právní úpravy účinné od 1. 1. 2005, nikoliv do 31. 12. 2004. Nicméně nijak nevyvětil, proč bylo třeba uplatnit shodný výklad § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů pro obě zdaňovací období (2004 a 2005), přestože byla právní úprava účinná od 1. 1. 2005 záměrně změněna tak, aby uvedené ustanovení dopadalo na daňovou uznatelnost úroků jen z půjček a úvěrů (viz výše výslovná změna v novele a s ní související důvodová zpráva).

[32] Současně druhý senát ve výše označeném rozsudku nepřipadně ztotožnil podmínku zaplacení stanovenou v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů s podmínkami daňové uznatelnosti úroků obecně. Smyslem § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů však není definovat podmínky daňové uznatelnosti úroků obecně. Ty stanovuje generální klausule v § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, a ačkoliv je jednou z nich „vynaložení nákladu“, nejedná se bez dalšího o požadavek reálného pohybu peněz (ve smyslu skutečného zaplacení v dotčeném zdaňovacím období). V této souvislosti je nutné do určité míry korigovat rovněž východisko předkládajícího senátu. Z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu skutečně vyplývá pravidlo, že se výdaje vyjmenované v § 24 odst. 2 zákona o daních z příjmů zpravidla považují za náklady podle odstavce prvého, aniž by bylo nutné testovat je podmínkou souvislosti se zdanitelnými příjmy dle generální klausule v prvním odstavci; podmínka se považuje za automaticky splněnou, pokud výdaje souvisí s činností poplatníka. Ani podle existující judikatury se však nejedná o zcela kategorické pravidlo. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 33/2013-34 připouští, že je třeba v rámci odst. 2 rozlišovat mezi náklady, které jsou bez dalšího uznatelné a není potřeba je testovat podmínkami generální klausule, a náklady, u nichž zákon v odst. 2 pouze stanovuje podrobnější podmínky jejich uznatelnosti (tedy nad rámec generální klausule), respektive připouští uznatelnost pouze jejich určité části. Zákodárce totiž v případě druhého odstavce nedodrží důsledně jednotnou koncepci a nesystematicky sem zařazuje rovněž ustanovení, která toliko nějakým způsobem doplňují či modifikují podmínky generální klausule. Typicky se jedná o „test zaplacení“ [např. u úroků podle nyní řešeného písm. zi), ale také u pojistného na veřejné zdravotní a sociální pojištění hrazeného zaměstnavatelem podle písm. f)]. Dále se jedná o modifikaci v podobě časového rozlišení nákladů [např. účetní odpisy podle písm. v) nebo náklad na pořízení pozemku podle písm. t) bodu 5, které *de facto* vyžaduje nad rámec generální klausule striktně jakousi přímou úměru mezi náklady a výnosy, blíže k tomuto ustanovení viz rozsudek ze dne 28. 11. 2022, čj. 10 Afs 116/2021-45]. V neposlední řadě jde o modifikaci formou nákladového limitu [opět např. náklad na pořízení pozemku podle písm. t) bodu 5 nebo náhrady cestovních výdajů podle písm. zh)]. Pravidlo zmiňované předkládajícím senátem je proto třeba chápat spíše jako základní východisko pro výklad jednotlivých norem obsažených v druhém odstavci § 24, které však zcela nevyklučuje potřebu testovat některé zde uvedené náklady nadále také podmínkami generální klausule podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Jelikož se však v takovém případě jedná o odchylku od koncepce ustanovení druhého odstavce, musí správce daně v případě každé jednotlivé normy rozumně zdůvodnit, proč má vůči generální klausuli toliko doplňující či modifikující povahu, a příslušný náklad tak podléhá nadále také podmínkám generální klausule.

[33] Pro projednávanou věc je nicméně z hlediska teleologického výkladu podstatné, že smyslem § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů není definovat podmínky daňové uznatelnosti úroků obecně. Jeho smyslem, jak vyplývá také z výše citované důvodové zprávy (bod [29]), je omezit daňovou uznatelnost úroků (z úvěrů a z půjček) až na okamžik jejich zaplacení, je-li věžitelem fyzická osoba, která nevede účetnictví. Cílem § 24 odst. 2 písm. zi) části věty za středníkem zákona o daních z příjmů je totiž vyloučit ve vybraných vztazích důsledky jinak obecně akceptovaného tzv. akruálního principu na straně dlužníka, který vede účetnictví. Lapidárně řečeno citované ustanovení zabraňuje tomu, aby si poplatník v pozici dlužníka, který vede účetnictví, odečetl od základu daně z příjmů dosud nezaplacené úroky ve zdaňovacím období vzniku závazku, kdy prostřednictvím účetnictví vstupují do jeho výsledku hospodaření, z něhož se vychází pro zjištění základu daně [§ 23 odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů], zatímco věřitel – fyzická osoba, která nevede účetnictví – úroky v souladu s pravidly účetnictví založeného na peněžních tocích (tzv. cash princip) zdaní až v okamžiku skutečného obdržení úrokového příjmu (zaplacení úroků).

[34] Je zcela legitimní úvahou zákonodárce, aby popsané omezení daňové uznatelnosti úroků, které překlenuje jinak obecně platný střet akruálního a cash principu a týká se jakýchkoliv nákladů, uplatnil pouze na

závazkové úvěrové vztahy, které jsou nejméně formalizované a nejběžnější (půjčky a úvěry). Zbývající zdroje financování vyjmenované v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů jsou již spojeny buďto s formalizovanými cennými papíry (dluhopisy, vkladové certifikáty, směnky), nebo s výplatou úroků až po zániku vztahu (vkladní listy). S ohledem na odlišnost od půjček a úvěrů neshledává rozšířený senát rozumné a silné důvody pro rozšíření podmínky uvedené v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů („test zaplacení“) výkladem paušálně na všechny úvěrové finanční nástroje. Navíc obecně platí, že výjimky (zde z akruálního principu) je nutné vykládat restriktivně.

[35] Závěr, že slovní spojení „úroky z půjček a úroky z úvěrů“ nezahrnuje právní vztahy, které jsou součástí legislativní zkratky „úvěry a půjčky“, koneckonců vyplývá také z pravidel legislativní techniky. Podle čl. 44 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, která byla platná a účinná v době schválení zákona č. 438/2003 Sb., jenž do § 19 zákona o daních z příjmů doplnil text nynějšího písm. zk) zahrnující legislativní zkratku „úvěry a půjčky“, i v době přijetí zákona č. 669/2004 Sb., kterým byl změněn § 24 odst. 2 písm. zi), platí, že *legislativní zkratky nelze použít v názvu právního předpisu ani v nadpisech uvnitř právního předpisu, které předcházejí místu, kde je zavedena. Po jejím zavedení je však nutno legislativní zkratky v dalším textu téhož právního předpisu důsledně používat.* V případě textu uvedeného v § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 je z citovaného pravidla pro používání legislativní zkratky splněno fakticky pouze to, že se text § 24 odst. 2 písm. zi) nachází v rámci zákona dále od místa, kde byla legislativní zkratka zavedena (§ 19).

[36] Nad rámec výše uvedeného lze souhlasit s předkládajícím senátem, že ani novelizace § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů, která byla provedena zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb. v souvislosti s rekodifikací soukromého práva, nijak nenavzděčuje tomu, že by se v té době zákonodárce domníval, že do testu zaplacení měly být zahrnuty nejen úroky z úvěru či z půjčky hrazené fyzické osobě, která nevede účetnictví, nýbrž ze všech zdrojů financování vyjmenovaných v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů. Důvodová zpráva k tomuto zákonnému opatření v souvislosti se změnou uvedeného ustanovení konstatuje, že *„dochází k legislativní úpravě ustanovení a definování pojmu ‚úvěrový finanční nástroj‘. Současná legislativní zkratka ‚úvěr a půjčka‘ přináší výkladové obtíže zejména v situaci, kdy je v zákoně užito pojmů ‚úvěr‘ a ‚půjčka‘ ale nikoli ve smyslu této legislativní zkratky, ale jako dvou samostatných institutů. Proto se navrhuje použití nového pojmu ‚úvěrový finanční nástroj‘, který bude obsahovat totožný výčet institutů zkrácených v platné a účinné právní úpravě legislativní zkratkou ‚úvěry a půjčky‘ a jehož použitím v zákoně nebude docházet k záměně případů, kdy se má jednat o legislativní zkratku a kdy o samostatné pojmy úvěr nebo půjčku, nově zápůjčku. Tam, kde právní úprava směřuje pouze na úvěry, nebo zápůjčky, byly ponechány tyto pojmy.“* Ustanovení § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů přitom zákonodárce v této souvislosti novelizoval pouze v tom směru, že slova „z půjček“ nahradil slovy „ze zápůjček“. Jak vysvětlil v důvodové zprávě, reagoval tímto na terminologickou změnu, kterou přináší nový občanský zákoník, s cílem sjednotit pojmy užívané zákonem o daních z příjmů s pojmy soukromého práva.

III. C Shrnutí

[37] Jazykový, historický i teleologický výklad zákona vedou k jednoznačnému závěru, který současně nezpůsobuje zjevně nerozumný výsledek nebo výsledek rozporný s ústavně chráněnými právy. Je proto třeba vyjít ze zákonného textu, který i v období od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013 zahrnoval do testu zaplacení pouze úroky z úvěru či z půjčky hrazené fyzické osobě, která nevede účetnictví, a nikoliv ze všech zdrojů financování vyjmenovaných v § 19 odst. 1 písm. zk) zákona o daních z příjmů.

[38] Na předloženou otázku je tedy třeba odpovědět, že úroky z dluhopisů nejsou podřaditelné pod „úroky z půjček a úroky z úvěrů“, jak je vymezoval § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013.

Rozšířený senát: nepřijatelnost kasační stížnosti

k § 104a odst. 1 soudního řádu správního ve znění účinném od 1. 4. 2021

Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 4. 2021 lze pro nepřijatelnost odmítnout též kasační stížnosti podané proti procesním rozhodnutím krajských soudů vydaným ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2025, čj. 2 As 361/2023-35)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS, č. 3181/2015 Sb. NSS a č. 4170/2021 Sb. NSS.

Věc: A. Y. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se rozšířený senát zabýval otázkou, zda lze pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 77/2021 Sb.“), odmítnout též kasační stížnosti podané proti procesním rozhodnutím krajských soudů vydaným ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele.

Žalobce brojil proti rozhodnutí ze dne 15. 9. 2023, kterým mu žalovaný neudělil mezinárodní ochranu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalobu podal ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Ten však usnesením ze dne 30. 10. 2023, čj. 31 Az 7/2023-15, věc postoupil Krajskému soudu v Brně jako soudu místně příslušnému, protože v den vydání rozhodnutí žalovaného byl žalobce hlášen k pobytu v obvodu Krajského soudu v Brně.

Proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Tvrdil, že v době vydání napadeného rozhodnutí byl přihlášen k pobytu v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové, a k řízení o žalobě je tak příslušný tento soud.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného usnesení. Krajský soud v Hradci Králové z evidenční karty stěžovatele v azylové evidenci zjistil, že v den vydání napadeného rozhodnutí bylo místem hlášeného pobytu stěžovatele Pobytové středisko Zastávka u Brna. Teprve po vydání napadeného rozhodnutí (ke dni 25. 10. 2023) se stěžovatel přihlásil k pobytu v Rychnově nad Kněžnou.

Věc byla v souladu s rozvrhem práce přidělena druhému senátu. Ten v rámci předběžné porady usoudil, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, zvažoval možnost odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost dle § 104a odst. 1 s. ř. s. a dospěl k právnímu názoru odlišnému od názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jedná se o rozsudek ze dne 10. 6. 2021, čj. 1 As 124/2021-28, v němž první senát vyslovil závěr, že Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se končí řízení o žalobě ve věcech vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s.; kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů nelze odmítnout pro nepřijatelnost dle uvedeného ustanovení, byť svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele. První senát vyšel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Asz 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS (dále též usnesení ve věci *Nepřijatelnost I*), a měl za to, že závěry vyplývající z tohoto usnesení lze aplikovat i na novelizované znění § 104a s. ř. s.

Druhý senát měl naproti tomu za to, že novela § 104a s. ř. s. provedená zákonem č. 77/2021 Sb. přinesla změnu institutu nepřijatelnosti, a posouzení nepřijatelnosti je tedy nutné vztáhnout nově i na rozhodnutí, kterými se řízení před krajským soudem nekončí, tedy na procesní rozhodnutí. Za nové právní úpravy jsou východiska usnesení rozšířeného senátu ve věci *Nepřijatelnost I* již nepoužitelná. Druhý senát též odmítl úvahu vyjádřenou v rozsudku čj. 1 As 124/2021-28, že v pochybnostech je třeba rozhodovat ve prospěch práva na soudní ochranu, a tudíž vyloužit aplikovatelnost nepřijatelnosti, jakožto institutu omezujícího přístup k soudu, restriktivně. Efektivní ochranu základních práv stěžovatelů je totiž možno zajistit i při použití nepřijatelnosti na kasační stížnosti

proti procesním rozhodnutím. Aplikace nepřijatelnosti pouze na některá řízení o kasačních stížnostech proti procesním rozhodnutím (tj. pouze na kasační stížnosti proti rozhodnutím vydaným krajskými soudy ve věcech, v nichž rozhoduje dle § 31 odst. 2 s. ř. s. specializovaný samosoudce) nepředstavuje neospravedlnitelnou nerovnost. Jedná se o prostý výsledek úvahy zákonodárce, v kterých věcech stanoví, že má rozhodovat samosoudce, a v kterých věcech zakotví senátní rozhodování. Pokud je taková úvaha akceptovatelná (i ohledně možnosti odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost) ve vztahu k rozhodnutím krajských soudů ve věci samé, pak ji nelze považovat za nepřijatelnou ve vztahu k procesním rozhodnutím. Druhý senát poukázal na to, že návrh zákona č. 77/2021 Sb. původně směřoval k aplikaci institutu nepřijatelnosti na kasační stížnosti ve všech věcech, teprve v průběhu jeho projednávání byla aplikovatelnost nepřijatelnosti kasační stížnosti zúžena na *věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce*. Z toho vyplývá, že úvaha prvního senátu o nevhodnosti posuzování přijatelnosti u kasačních stížností proti procesním rozhodnutím nemá opodstatnění.

Proto druhý senát věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu s tím, že má rozhodnout, *zda lze institut nepřijatelnosti aplikovat i na kasační stížnost napadající procesní rozhodnutí krajského soudu ve věcech, v nichž podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje specializovaný samosoudce*.

Rozšířený senát rozhodl, že podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. lze pro nepřijatelnost odmítnout též kasační stížnosti podané proti procesním rozhodnutím krajských soudů vydaným ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

Z odůvodnění:

IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát se nejprve zabýval tím, zda je dána jeho pravomoc.

[10] Otázkou, se kterou věc rozšířenému senátu postoupil druhý senát, tj. otázkou aplikovatelnosti možnosti odmítnutí pro nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. také na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů vydaným ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval samosoudce, se Nejvyšší správní soud vskutku zabýval v již zmíněném rozsudku čj. 1 As 124/2021-28. Dospěl k závěru vyjádřenému v bodě 15 citovaného rozsudku, že „*pokud se tedy institut nepřijatelnosti vztahuje na „věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce“, je třeba tento pojem chápat jako legislativní zkratku odkazující na výčet typově jednodušších věcí (agend), jejichž rozhodování svěřil zákonodárce do rukou specializovaných samosoudců (namísto tříčlenných senátů). Kritérium nepřijatelnosti tedy nedopadá na veškerá rozhodnutí vydaná samosoudcem, ale pouze na taková rozhodnutí, jimiž se končí řízení v taxativně vyjmenovaných typových věcech.*“

[11] Tento názor byl dále následován také v dalších rozsudcích Nejvyššího správního soudu: ze dne 21. 6. 2021, čj. 2 As 125/2021-15, ze dne 18. 8. 2022, čj. 2 As 180/2022-14, ze dne 18. 8. 2023, čj. 5 As 162/2023-12, a ze dne 17. 1. 2024, čj. 3 As 303/2023-14.

[12] Oproti tomu předkládající senát v usnesení o postoupení věci vyjádřil názor odlišný, tedy že novela § 104a s. ř. s. provedená zákonem č. 77/2021 Sb. přinesla změnu institutu nepřijatelnosti, a posouzení nepřijatelnosti je nyní nutné vztáhnout i na kasační stížnosti proti rozhodnutím (vydaným v řízeních, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce), kterými se řízení před krajským soudem nekončí, tedy proti procesním rozhodnutím.

[13] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV. 2. Úvahy rozšířeného senátu k postoupené právní otázce

[14] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost*.

[15] Rozšířený senát předesílá, že výkladem § 104a odst. 1 s. ř. s. se již zabýval v usnesení rozšířeného senátu ve věci *Nepřijatelnost I*. Jednalo se však o interpretaci tohoto ustanovení soudního řádu správního ve

znění účinném do 31. 3. 2021, které znělo: *Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.* Rozšířený senát v citovaném usnesení rozhodl, že „*Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu*“.

[16] Jestliže změna § 104a odst. 1 s. ř. s. provedená zákonem č. 77/2021 Sb. spočívá pouze ve vymezení „věcí“, jichž se týká kasační stížnost, která může být odmítnuta pro nepřijatelnost (slova *mezinárodní ochrany* byla nahrazena slovy *v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudec*), nabízí se úvaha prvního senátu, že je nadále aplikovatelný závěr rozšířeného senátu vyslovený v usnesení ve věci *Nepřijatelnost I*, že toto posuzování „přijatelnosti“ nelze vztáhnout na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů. Rozšířený senát má ovšem za to, že takový výklad, jakkoli může mít rovněž své opodstatnění, je nesprávný s přihlédnutím k celkovému kontextu novelizované právní úpravy a jejímu smyslu a účelu.

[17] Je totiž třeba zohlednit to, že původní právní úprava § 104a s. ř. s. vloženého do soudního řádu správního zákonem č. 350/2005 Sb. byla odůvodněna řešením tehdy naléhavé situace přetížení Nejvyššího správního soudu kasačními stížnostmi proti rozsudkům krajských soudů o žalobách proti rozhodnutím Ministerstva vnitra podle zákona o azylu (ty tvořily dle důvodové zprávy v roce 2004 dvě třetiny všech kasačních stížností, které u NSS napadly). Řešením dle vládního návrhu zákona měla být úplná nepřipustnost takových kasačních stížností. V průběhu projednávání však byla navržená úprava zmírněna a jako naléhavá náprava tohoto stavu byla přijata možnost odmítnutí uvedených kasačních stížností pro nepřijatelnost. Následně bylo vymezení kasačních stížností, které mohly být odmítnuty pro nepřijatelnost, upraveno zákonem č. 165/2006 Sb., který zároveň zavedl definici rozhodnutí „ve věci mezinárodní ochrany“ v § 2 odst. 11 zákona o azylu (podrobněji ke kontextu tehdejší právní úpravy srov. body 15 až 19 usnesení ve věci *Nepřijatelnost I*).

[18] Rozšířený senát má za to, že smysl a účel další novely § 104a s. ř. s. provedené zákonem č. 77/2021 Sb., která přinesla nyní vykládané znění tohoto ustanovení, byl odlišný. Původní předkladatelé návrhu zákona usilovali o „rozšíření již dříve zavedeného institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti (omezeného dosud na věci mezinárodní ochrany, dříve azylu) do univerzální podoby“ (důvodová zpráva, sněmovní tisk č. 237/0, funkční období 2017–2021). Zároveň připomínali, že záměrem při přípravě samotného soudního řádu správního bylo, že zpočátku „široce otevřená možnost bránit se proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví kasační stížností bude s ohledem na mezitím vytvořenou judikaturu postupně omezována“ (tamtéž). Zároveň konstatovali, že možnost odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost zavedená zákonem č. 350/2005 Sb. se osvědčila, Nejvyšší správní soud ji využívá uvážlivě, její aplikaci odůvodňuje a zatím ve všech případech napadení usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost ústavní stížnosti ji akceptoval i Ústavní soud. Ačkoli původně zamýšlené rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti na veškeré kasační stížnosti nebylo akceptováno, přesto smyslem novely rozšiřující možnost odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost na věci, *v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudec*, je otevření možnosti dalšího „testování“ tohoto filtračního mechanismu s tím, že do budoucna bude taková všeobecná aplikovatelnost nepřijatelnosti zvažována (Potěšil, L.: *Kasační stížnost*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 133–134). Novela č. 77/2021 Sb. tak je součástí procesu postupné proměny „*funkce kasační stížnosti, a to od individuální zákonnosti ve prospěch zajišťování jednoty rozhodování a prospektivní funkce Nejvyššího správního soudu*“ (tamtéž, s. 133).

[19] Tyto závěry je třeba vztáhnout k posuzované otázce, zda možnost odmítnutí pro nepřijatelnost se vztahuje též na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů (je-li kasační stížnost proti nim přípustná). Názor přijatý prvním senátem v rozsudku čj. 1 As 124/2021-28 by mohl odpovídat jazykovému výkladu § 104a odst. 1 s. ř. s. (ostatně stejně jako výklad předkládajícího senátu – viz k tomu níže bod 21), není však v souladu s právě uvedeným smyslem a účelem novely provedené zákonem č. 77/2021 Sb. Zákonodárce zjevně zamýšlel rozšíření množiny kasačních stížností, které mají být posuzovány z hlediska přesahu vlastních zájmů stěžovatele, avšak výklad prvního senátu tuto množinu opět zužuje. Jestliže zákonodárce usiloval o to, aby umožnil Nejvyššímu správnímu soudu se více zaměřit na svoji roli „*sjednocujícího orgánu v čele soudní soustavy a orgánu, který se zaměřuje na hledání judikatury pro správní soudy spíš, než aby se zaměřoval na [...] individuální hledání spravedlnosti a přezkoumávání každého daného případu až do velkých podrobností*“ (projev zpravodaje

návrhu poslance Jakuba Michálka ze dne 10. 11. 2020, stenozáznam ze schůze, srov. též Staněk, M., Dvořáková, M.: Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepříjatelnosti kasační stížnosti. In: *Soudní rozhledy* č. 5/2021, s. 146), pak první senát opět zdůraznil primárně funkci poskytování individuální spravedlnosti. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že účelu novely § 104a s. ř. s. účinné od 1. 4. 2021 spíše odpovídá výklad širší, který nevylučuje z hypotézy této normy kasační stížnosti proti procesním usnesením krajských soudů.

[20] Naznačenému širšímu výkladu není na překážku ani gramatický výklad daného ustanovení po novele. To obsahuje nepřímý odkaz na řízení, v nichž před krajským soudem rozhoduje specializovaný samosoudce, která jsou vymezena v § 31 odst. 2 s. ř. s. Nově tak jde spíše o *procesní vymezení řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí krajských soudů* napadená kasační stížností. Ostatně to, že gramatický výklad novelizovaného § 104a s. ř. s. může vést k širšímu pojetí nepříjatelnosti (tj. k aplikovatelnosti i na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím) uznal i první senát v citovaném rozsudku (jeho bod 13), přesto se od něj však následně odchýlil.

[21] Rozšířený senát v bodě 23 usnesení *Nepříjatelnost I.* vyslovil mimo jiné tuto úvahu: „*Pokud by zákonodárce zamýšlel nepříjatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v ustanovení § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namíste aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013–25, bod 18; rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afš 86/2004–54).*“ Na to je třeba nyní navázat, že zákonodárce právě novelou § 104a s. ř. s. provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. takto postupoval a vyjádřil svůj záměr, aby odmítnutí pro nepříjatelnost bylo možné vůči kasačním stížnostem proti (všem) rozhodnutím ve věcech, v nichž v řízení před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. S ohledem na zvolenou formulaci a výše vysvětlený kontext původní právní úpravy a účel novely další úvahy rozšířeného senátu vyjádřené v usnesení *Nepříjatelnost I.* (jak vyplývá z jeho bodu 23) ve vztahu k novelizovanému znění § 104a odst. 1 s. ř. s. ztrácejí relevanci.

[22] Rozšířený senát též souhlasil s úvahou předkládajícího senátu o nedůvodnosti obavy, že by připuštění možnosti odmítnutí kasačních stížností proti procesním rozhodnutím vydaným v řízení před krajským soudem specializovaným samosoudcem pro nepříjatelnost zakládalo neospravedlnitelnou nerovnost, jak první senát uvedl v bodu 16 rozsudku čj. 1 As 124/2021–28. Možnost odmítnutí kasační stížnosti pro nepříjatelnost není možno vnímat jako odepření práva na přístup k soudu či zkrácení práva účastníků na podání opravného prostředku. Naopak i v případě věcí, na které nepochybně režim § 104a s. ř. s. dopadá, je garantováno právo účastníků na spravedlivý proces zajišťované rozhodováním správních soudů v plné jurisdikci, i v těchto věcech mají účastníci právo podat proti rozhodnutím krajských soudů opravný prostředek (kasační stížnost). O kasačních stížnostech podaných v těchto věcech rozhoduje senát Nejvyššího správního soudu. V případě zjištění hrubého pochybení krajského soudu s dopadem do hmotněprávní sféry stěžovatele má Nejvyšší správní soud povinnost zasáhnout a ochránit práva stěžovatele (cit. usnesení NSS ze dne 26. 4. 2009, čj. 1 Azs 13/2006–39, č. 933/2006 Sb. NSS). Jako pojistka proti možnému nadužívání nepříjatelnosti slouží i požadavek stanovený v § 104a odst. 2 s. ř. s., že k přijetí usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepříjatelnost je nutná jednomyslnost v rozhodujícím senátu Nejvyššího správního soudu a povinnost toto usnesení odůvodnit.

[23] Ostatně rozšířený senát již obdobnou úvahu vyslovil v usnesení ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020–33, č. 4170/2021 Sb. NSS, ve věci *Vracení soudního poplatku při odmítnutí kasační stížnosti*, v bodech 52 až 53. Uvedl: „*Nepříjatelnost je zvláštní procesní kategorií k posouzení kasační stížnosti upravenou v soudním řízení toliko ve větví správního soudnictví pro řízení před Nejvyšším správním soudem. Jiné soudní procesní řády ji neupravují. Aby mohla být posuzována přijatelnost, musí jít o přípustnou, včasnou a projednatelnou kasační stížnost podanou oprávněnou osobou. Nepříjatelnost žádný případ ze soudního přezkumu nevylučuje. K odmítnutí kasační stížnosti pro nepříjatelnost dochází na základě věcného, byť zjednodušeného, ale stabilní judikaturou vytvořeného (srov. [usnesení] ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006–39, č. 933/2006 Sb. NSS) kritériálního posouzení případu. Při odmítnutí kasační stížnosti pro nepříjatelnost musí soud dospět k jednomyslnému závěru (srov. § 104a odst. 2 s. ř. s.), že kasační stížnost svým významem nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pro tento procesní výsledek musí shledat neexistenci výše zmíněných kritérií přijatelnosti. Jinak řečeno, shledá-li existenci alespoň jednoho z nich, je kasační stížnost přijata k dalšímu již věcnému posouzení a rozhodnutí. I když je shledání nepříjatelnosti kasační stížnosti pojmově vyjádřeno*

shodně ‚odmítnutím‘, obsah a rozsah přezkumné činnosti soudu je kvalitativně i kvantitativně zcela odlišný od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, které se děje bez jakéhokoliv meritorního posuzování její důvodnosti. Jde o ‚jemný filtr‘, který zajišťuje obě role Nejvyššího správního soudu, tj. posláni sjednocovatele judikatury, zaručujícího právní jistotu a efektivitu práva, a posláni ochránce spravedlnosti každého jednotlivého případu, zajišťujícího posouzení dopadů napadeného rozhodnutí do subjektivních veřejných práv člověka a umožňujícího mu domoci se nápravy. Na straně druhé, dospěje-li soud k závěru, že ani jednoho není v konkrétní věci třeba, postačí, odůvodní-li svůj závěr na věc jen stručným odkazem na judikaturu, která se již obdobnou věcí zabývala. Na meritorní přezkum soudem (byť zjednodušený) však dojde vždy, a není tak naplněn předpoklad ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích, s nímž zákonodárce spojil povinnost soudní poplatek vrátit.“

[24] Lze tedy shrnout, že je věcí zákonodárce, kterou agendu v rámci správního soudnictví svěří k rozhodování samosoudcům a kterou soudním senátům a rovněž i to, zda vůbec, popřípadě též zda obecně či ve vztahu k určitým vymezeným věcem, zavede „filtraci“ kasačních stížností v podobě možnosti jejich odmítnutí pro nepřijatelnost. Taková úvaha zákonodárce není na újmu ústavně garantovanému právu na spravedlivý proces a na soudní ochranu proti úkonům veřejné moci. Tuto možnost zákonodárce využil včleněním § 104a do soudního řádu správního a posléze rozšířením jeho aplikovatelnosti novelou provedenou zákonem č. 77/2021 Sb., z níž zřetelně vyplývá záměr posílit úlohu Nejvyššího správního soudu jako sjednocovatele judikatury a rozšířit množinu kasačních stížností, která má být před samotným posouzením důvodnosti hodnocena z hlediska přesahu vlastních zájmů stěžovatele. Vztáhnout možnost odmítnutí pro nepřijatelnost na kasační stížnosti proti všem rozhodnutím vydaným v řízení před krajským soudem specializovaným samosoudcem, tedy i proti rozhodnutím procesním, je v souladu se zněním i se smyslem a účelem § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 4. 2021.

IV. 3. Shrnutí

[25] Rozšířený senát uzavírá, že podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. lze pro nepřijatelnost odmítnout též kasační stížnosti podané proti procesním rozhodnutím krajských soudů vydaným ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele.