Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

4 2024 / XXII. ROČNÍK / 30. 4. 2024

OBSAH

4576 Daň z přidané hodnoty: vědomá účast daňového subjektu na podvodu; důkazní povinnost správce daně 253

4577 Řízení před soudem: zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu; systémové riziko podjatosti jako závažný veřejný zájem 269

4578 Volby: obvyklá úplatnost jako znak volební kampaně; dobrovolnická činnost 278

4579 Daň z příjmů právnických osob: definice jinak spojených osob; cena plnění jako skutečnost svědčící o vztahu jinak spojených osob 287

4580 Pobyt cizinců: neudělení či odnětí pobytového titulu kvůli výhradě veřejného pořádku 293

4581 Rozšířený senát: daňová uznatelnost výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení příjmů; stanovení daně podle pomůcek 300

4582 Pobyt cizinců: vztah správního vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území v případě cizince zaměstnaného na území bez oprávnění k pobytu či povolení k zaměstnání 308

4583 Veřejné zakázky: nepodstatná změna závazku ze smlouvy při dodržení limitů de minimis 315

4584 Územní řízení: možnosti procesní ochrany enviromentálního spolku proti veřejnoprávní smlouvě nahrazující územní rozhodnutí 318

4585 Pojistné na sociální zabezpečení: vznik přeplatku na pojistném v důsledku zániku pohledávky orgánu sociálního zabezpečení účinností reorganizačního plánu; zvláštní účinná lítost v trestním řízení 322

4586 Politické strany a hnutí: výše stálého příspěvku pro strany a hnutí kandidující jako součást koalice 325

4587 Ochrana životního prostředí: posouzení účasti dotčené veřejnosti v řízení o záměru, který nebyl posouzen ani ve zjišťovacím řízení 329

4576

Daň z přidané hodnoty: vědomá účast daňového subjektu na podvodu; důkazní povinnost správce daně

k § 72 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

k § 92 daňového řádu

I. Správce daně nemusí posuzovat přijatá preventivní opatření daňového subjektu v případě, že se daňový subjekt účastnil podvodu na DPH záměrně, což vyplývá z toho, že se k tomu buď sám dozná, nebo pokud je jediné logické vysvětlení jeho počínání to, že o podvodu věděl (§ 72 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty).

II. Účast daňového subjektu na podvodu na DPH primárně prokazuje správce daně. Ten však není povinen domýšlet veškeré varianty skutkového stavu, které mohly nastat. Pokud zjištěný skutkový stav svědčí tomu, že se daňový subjekt podvodu vědomě účastnil, avšak daňový subjekt tvrdí, že má pro své jednání logické vysvětlení, pak jej z povahy věci k tomuto tvrzení tíží i důkazní povinnost (§ 92 daňového řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, čj. 8 Afs 80/2021-186)

Prejudikatura: č. 4491/2023 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 1. 2006, *Optigen a další* (C-354/03, C-355/03 a C-484/03), ze dne 6. 7. 2006, *Kittel a Recolta Recycling* (C-439/04 a C-440/04), ze dne 21. 6. 2012, *Mahagében a Dávid* (C-80/11 a C-142/11) a ze dne 24. 11. 2022, *Finanzamt M* (C-596/21).

Věc: 2P Commercial Agency, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, za účasti AB Insolvence, v. o. s., o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Předmětem sporu bylo odepření nároku na odpočet z důvodu vědomé účasti žalobkyně na podvodu na DPH s mobilními telefony. Sporné bylo především to, zda žalobkyně věděla o podvodu na DPH, přestože narušení neutrality daně bylo zjištěno až u subodběratele. Jednatelem a společníkem přímého odběratele žalobkyně byl její zaměstnanec.

Specializovaný finanční úřad (správce daně) doměřil žalobkyni DPH dodatečnými platebními výměry ze dne 28. 7. 2016 za zdaňovací období červen až prosinec 2011 v celkové výši 254 484 331 Kč a stanovil jí penále v celkové výši 50 896 864 Kč.

V průběhu odvolacího řízení žalovaný seznámil žalobkyni se zjištěnými skutečnostmi a vyzval ji k vyjádření se v rámci odvolacího řízení dne 19. 12. 2016. Konkrétně ji seznámil se svými závěry v návaznosti na opakovanou svědeckou výpověď A. G., jednatele odběratele AGA Trade, s. r. o. Žalovaný dospěl k závěru, že tato svědecká výpověď závěry správce daně o podvodu na DPH potvrdila a prohloubila. Totéž konstatoval ve vztahu k závěru správce daně, že žalobkyně o podvodu vědět mohla a měla.

Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 2. 2. 2017 zamítl žalobkynino odvolání proti dodatečným platebním výměrům. Dospěl k závěru, že se vědomě účastnila podvodu na DPH. Nakupovala mobilní telefony, které následně prodávala na Slovensko společnostem AGA Trade a FISTO Trade, s. r. o. Tyto společnosti pak zboží obratem prodaly zpět do České republiky společnostem Davolare Investment, s. r. o., CENTIVU, s. r. o., a ALLREAD plus, s. r. o. U nich došlo k narušení neutrality daně. Tyto společnosti měly virtuální sídla, nepodaly daňová přiznání za dotčená zdaňovací období a nespolupracovaly se správcem daně. Přes další články v řetězcích, převážně nekontaktní, resp. majících daňové nedoplatky, bylo zboží dodáno do Ruska společnostem OOO Kompania Telefony XXI Vek a OOO RTI-Mobil. Platby za toto zboží byly přijaty z bankovního účtu LENZER INTERINVEST LTD (dále jen „LI“).

Žalovaný dospěl k závěru o vědomé účasti žalobkyně na podvodu na základě několika objektivních okolností. První okolnost spočívala v personálním propojení žalobkyně a společností AGA Trade, resp. jejich jediných jednatelů, P. P. a A. G. Žalobkyně měla rovněž navázat spolupráci se společností FISTO Trade na základě

doporučení A. G. V dotčených zdaňovacích obdobích byl A. G. současně zaměstnancem žalobkyně a jednatelem společnosti AGA Trade. Podnikal přitom ve stejném oboru jako žalobkyně. V letech 2011 a 2012 u žalobkyně pouze zaškoloval nového zaměstnance, přesto mu však byla vyplácena plná mzda. Žalobkyně přenechala společnosti AGA Trade část vlastní klientely a poskytla jí obchodní úvěr ve výši 2 až 3 mil. EUR na odběr zboží, tím, že jí dodávala zboží ještě před jeho úhradou. Společnost AGA Trade totiž neměla dostatečné finanční prostředky. A. G. i po ukončení zaměstnaneckého poměru u žalobkyně zůstal jednatelem slovenské společnosti 2P Agency Slovakia, s. r. o., která je s žalobkyní součástí stejné mezinárodní skupiny, přestože mu za to nebyla vyplácena mzda. A. G. byl (spolu s manželkou) vlastníkem bytu, ve kterém měl P. P. bydliště. Žalovaný spojení mezi jednotlivými články shledal také v působení společnosti LI. Tato společnost byla do 22. 3. 2011 společníkem žalobkyně a v řetězci přijímala platby za vývoz zboží do Ruska.

Žalovaný dále identifikoval další objektivní okolnosti, ze kterých dovodil vědomou účast žalobkyně na podvodu. Uvedl, že se žalobkyně v rámci obchodování chovala krajně neekonomicky, jelikož své obchody na Slovensku prováděla pouze přes AGA Trade, nikoliv přes 2P Agency Slovakia, přestože v obou společnostech vystupoval jako jednatel A. G. Žalovaný z toho dovodil, že žalobkyně úmyslně obchodovala s jinými společnostmi, aby nemohla být spojována s následným dodáním zboží do České republiky společnostem, u kterých došlo k narušení neutrality daně. Bylo také nestandardní, že žalobkyně přenechala zisk společnosti, prostřednictvím které podniká její zaměstnanec, přestože ve stejném státě působí její sesterská společnost. O nestandardnosti vztahů mezi žalobkyní a společností AGA Trade rovněž svědčilo zjištění, že žalobkyně aplikovala odlišné obchodní praktiky s jinými odběrateli. Úhrada za zboží standardně probíhala před jeho dodáním a společnost AGA Trade prováděla kontrolu zboží. V této věci ovšem žalobkyně poskytla zboží na splatnost a společnost AGA Trade kontrolu zboží neprováděla. Žalobkyně byla subjektem, který inkasoval ze státního rozpočtu výhodu v podobě uplatnění nadměrného odpočtu DPH, neboť následný prodej mobilních telefonů byl na výstupu osvobozen od DPH z důvodu dodání zboží do jiného členského státu. Z výše uvedených důvodů tak žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně o podvodu na DPH věděla.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji však rozsudkem ze dne 11. 1. 2021, čj. 5 Af 15/2017-92, zamítl. Konstatoval, že žalobkyně nikterak nesporovala, že došlo k narušení neutrality DPH. Ze zjištěných objektivních okolností i městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně o podvodu na DPH věděla. Dále konstatoval, že za situace, kdy byla prokázána vědomá účast žalobkyně na podvodu, se nebylo třeba zabývat přijatými opatřeními k prevenci účasti na podvodu. Ve svých závěrech se tak převážně ztotožnil se závěry žalovaného.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Tvrdila, že A. G., její bývalý zaměstnanec a poté jednatel společnosti AGA Trade, byl prověřený a spolehlivý obchodní partner. O aktivitách odběratelů svého odběratele nemohla mít žádné povědomí. Městský soud vytýkal nestandardní jednání společnosti AGA Trade vůči svým odběratelům a tyto závěry nedůvodně vztahoval ke stěžovatelce. Detailní kontrola mobilních telefonů není technicky možná ani nezbytná. V době uskutečňování transakcí nebyla společnost LI zapsaným společníkem stěžovatelky. Neměla k ní tak žádný vztah. Tato společnost sloužila pouze k uskutečňování platebního styku. Spojitost mezi stěžovatelkou a LI nebylo možné dovodit ani přes I. Š., který společnost LI zastupoval na valných hromadách stěžovatelky a stal se jedním ze společníků 2P Agency Slovakia. To však bylo až v roce 2015, tedy čtyři roky po skončení dotčeného zdaňovacího období.

Městský soud se dostatečně nevypořádal s odkazem stěžovatelky na rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 1. 2006 *Optigen a další*, C-354/03, C-355/03 a C-484/03. Žalovaný a městský soud rovněž nesprávně přenesli následky neodvedení daně třetím subjektem na stěžovatelku. Nebylo jí zřejmé, jak mohla předvídat, že odběratelé společnosti AGA Trade neodvedou DPH. Městský soud i žalovaný nesprávně aplikovali judikaturu Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu, která se váže pouze na situace, ve kterých naruší neutralitu daně dodavatel, nikoliv odběratel.

Městský soud se měl rovněž zabývat přijatými opatřeními k zamezení účasti na podvodu na DPH. Vědomou účast stěžovatelky na podvodu žalovaný dovodil pouze ze spekulací. Změnil právní hodnocení věci, když dospěl k závěru, že stěžovatelka se podvodu účastnila vědomě. Správce daně ovšem operoval se závěrem, že o podvodu

věděla či vědět mohla a měla. S touto změnou nebyla seznámena. Napadený rozsudek zaměňuje vědomou a nevědomou účast na podvodu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se městský soud dostatečně vypořádal s námitkami stěžovatelky a ani si v odůvodnění neodporuje. Jeho úvaha, že řízení obchodní korporace je náročnější než výkon práce v rámci zaměstnaneckého poměru, byla uvedena pouze nad rámec rozhodovacích důvodů. Transakce stěžovatelky postrádala ekonomické opodstatnění. K obchodování mohla využít společnosti 2P Agency Slovakia ze stejné mezinárodní skupiny, místo AGA Trade. Přebírání mobilních telefonů bez kontroly od společnosti AGA Trade bylo nestandardní okolností, jelikož u jiných dodavatelů kontrolu běžně prováděla. Jedinou výjimkou bylo zboží od stěžovatelky. Žalovaný dostál požadavkům rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu i Soudního dvora, na které odkázala stěžovatelka. K námitce změny právního posouzení tvrdil, že závěr o tom, že stěžovatelka mohla o podvodu vědět, či dokonce věděla či musela vědět, závisí pouze na stupni síly zjištěných objektivních okolností. Nic to ovšem nemění na tom, že nárok na odpočet jí vůbec nevznikl. Daňové orgány vycházely z rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 7. 2006, *Kittel a Recolta Recycling*, C-439/04 a C-440/04, který připouští, že nárok na odpočet je možné odepřít daňovému subjektu i v případě, že DPH krátí články vystupující v řetězci až za odběratelem.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je pro přezkum a posouzení námitek namístě rozvinout některé úvahy žalovaného a městského soudu, nařídil ve věci jednání, aby dal zejména stěžovatelce možnost objasnit soudu některé aspekty spolupráce se společností AGA Trade, které soud považoval za podstatné.

Během jednání, v reakci na předběžné závěry Nejvyššího správního soudu a z nich vyplývající doplňující dotazy, zástupce stěžovatelky k dotčeným obchodům vysvětlil, že stěžovatelka získávala obratovou provizi. Proto se snažila o maximální obraty. Nemohla obchodovat se společností ze svého koncertu, tj. 2P Agency Slovakia, jelikož na takové obchody by jí faktoringová společnost nepůjčila peníze. Proto do obchodů zapojila jiné subjekty. Zástupce připustil, že se možná jednalo o neetické jednání. Nelze je ale považovat za trestné. Obchodování se společností AGA Trade stěžovatelce zajišťovalo *cash flow* a obratové provize. Své odběratele však v době obchodování neznala. Ke společnosti LI uvedl, že v Rusku existuje devizový zákon, tudíž bylo nutné používat prostředníky, kteří zajistí tržní kurz. Bez jejich zapojení by stěžovatelka mohla obchodovat pouze za syntetický kurz, tudíž by na trhu nemohla obstát.

Žalovaný poukázal mimo jiné na propojenost článků na začátku a na konci řetězce a spojení jednatelů stěžovatelky a společnosti AGA Trade. Stěžovatelka si počínala neobezřetně, když poskytla obchodní úvěr novému odběrateli. Žalovaný zjistil soubor nestandardních okolností, které ve vzájemném spojení prokazují její vědomost o podvodu.

Osoba zúčastněná na řízení se ztotožnila s argumentací stěžovatelky. Z jednotlivých okolností, ani v jejich souhrnu, nelze dospět k závěru o její vědomé účasti na podvodu na DPH. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ani netvrdil, že se AGA Trade, FISTO Trade, či A. G. vědomě účastnili podvodu.

Jednatel stěžovatelky P. P. ke spolupráci s A. G. sdělil, že to byl historicky jeho první zaměstnanec. Pracovali spolu 15 let. Byli propojeni rodinami, známostmi apod. A. G. měl zánět mozku, zkolaboval a skoro zemřel. Asi osm měsíců nepracoval. Poté za ním přišel, že už nemůže pracovat v takovém tempu. Chtěl proto začít sám podnikat. Stěžovatelka s ním měla sjednanou konkurenční doložku. Pro něj však udělal výjimku. Z důvodu dlouhodobé známosti mu vyhověl také s poskytnutím obchodního úvěru. A. G. měl kontakty na klienty ze států Společenství nezávislých států (dále jen „SNS“), které P. P. nechtěl ztratit. Ke společnosti 2P Agency Slovakia uvedl, že dříve sloužila pouze jako lokální distributor na Slovensku a k nakupování zboží z České republiky bez DPH. Později však prakticky přestala obchodovat. Stěžovatelka nemohla společnosti z holdingu prodávat zboží kvůli požadavkům banky. V rámci holdingu se obraty nepočítaly. Stěžovatelka proto prodávala zboží společnostem AGA Trade a FISTO Trade. Ke vztahu s A. G. dále uvedl, že spolu trávili 12 hodin denně v práci. Měli tedy dobré vztahy. Přestože si vykali, znali se dobře. Bydliště měl napsané v nemovitosti A. G., jelikož to bylo nezbytné pro získání pobytového oprávnění. Po prodělané nemoci chtěl A. G. pracovat na Slovensku. Přestěhoval se tam a pronajal si byt. Během zaškolování předával práci svému nástupci, byť nechodil do práce. Konzultovali spolu věci telefonicky.

P. P. dále uvedl, že podporoval A. G. během jeho nemoci a následně při začátcích podnikání. V prvotní fázi, kdy z důvodu nemoci nepracoval, a poté, když se začal stěhovat na Slovensko a tvořit tam svůj tým, dostával od stěžovatelky plnou mzdu. Následně jej podporoval prostřednictvím dodávání zboží na splatnost. P. P. to vnímal jako odstupné. Jednatelem 2P Agency Slovakia A. G. zůstal, protože společnost už nevyvíjela ekonomickou činnost. K přenechání klientů dále uvedl, že u stěžovatelky fungoval model jednoho klienta na jednoho zaměstnance. Pokud nějaký zaměstnanec odcházel, snažili se mu jeho klienty přenechat, jelikož měli na klienty efektivní vazbu. Pokud by je převzal jiný zaměstnanec, vazby by se mohly přetrhat. Takto měl jistotu, že obchody budou dále probíhat. Stěžovatelka se rovněž s A. G. dohodla na tom, že si nebudou konkurovat ve státech SNS u klientů, kteří s ním odešli. Těm měl prodávat pouze její zboží. U ostatních klientů nebyl nikterak omezen. Písemně tuto dohodu neměli zachycenou. To však nebylo třeba. Pokud by A. G. tuto dohodu porušil, stěžovatelka by to druhý den zjistila, jelikož na trhu spolu všichni komunikují. V případě porušení dohody by mu stěžovatelka přestala dodávat zboží na splatnost. Tím by prakticky zastavila jeho podnikání, jelikož neměl dostatečné finanční prostředky. P. P. dále doplnil, že stěžovatelka neměla problém s poskytnutím obchodního úvěru A. G. Pohledávky totiž byly pojištěné. Úvěrový limit byl 1–2 mil. EUR. K financování obchodů, včetně obchodů se společností AGA Trade, využívala faktoringu. Stěžovatelka znala orientační měsíční obrat odběratelů, které společnosti AGA Trade přenechala. AGA Trade prodávala třem skupinám zákazníků. První byli klienti ze států SNS, druhou skupinu tvořili klienti, u kterých A. G. jednal samostatně, a třetí byly obchody „politického rázu“. Šlo o klienty, kteří nechtěli obchodovat se stěžovatelkou z důvodu jejich konkurence. Stěžovatelka tedy věděla o obchodech společnosti AGA Trade s klienty ze států SNS a vlastními konkurenty. A. G. nedělal obchody na Slovensku, jelikož je to malý trh s vysokou konkurencí. Někteří odběratelé neznali A. G., proto mohl dělat obchody i s konkurenty stěžovatelky. Obchody přes společnost AGA Trade byly nutné, aby měl A. G. stále možnost obživy i přes jeho zdravotní stav. Na přibrání mezičlánku stěžovatelka nikterak netratila. Stále prodávala za tržní cenu. A. G. získával tzv. tranzitní poplatky, které platil zákazník. Zákazníci byli spokojeni, jelikož pokračovali v obchodování s ověřenou osobou. Změny ceny si ani nemohli všimnout, jelikož ta se měnila každý týden, především v závislosti na kurzových rozdílech. Stěžovatelka A. G. zakázala příliš navyšovat cenu. Maximálně svolila k navýšení ceny o 1–2 %, podle typu zboží. Dodávala zboží za přibližně 2–3 mil. EUR měsíčně na splatnost. Pokud to bylo více, tak zřejmě platil předem. Zboží za vyšší obnos mu dodávat nechtěla.

Žalovaný k vyjádření stěžovatelky namítl, že obsahuje nové okolnosti, které netvrdila v daňovém řízení. Některé jsou rovněž v rozporu s předchozími tvrzeními. A. G. během výslechu uvedl, že jej k odchodu od stěžovatelky vedly rodinné důvody. Zdravotní komplikace mu nastaly až v červnu 2012, tedy až po dotčených zdaňovacích obdobích.

K tomuto rozporu P. P. konstatoval, že zdravotní komplikace A. G. byly dlouhodobé. Absolvoval různá vyšetření, byl hospitalizován a měl několik operací. Práce ve společnosti AGA Trade pro něj byla jednodušší. U stěžovatelky řídil asi 40 prodejců. Každý den proto musel učinit mnoho úkonů (schválení objednávek, koordinace logistiky, pojištění zboží, reklamace apod.) u 40–50 obchodů. Ve společnosti AGA Trade měl maximálně jeden obchod denně. Navíc měl 4–5 zaměstnanců.

Žalovaný uvedl, že považuje jednání stěžovatelky k A. G. i nadále za nestandardní, byť s ním až do dotčených obchodů měla zkušenost pouze jako se zaměstnancem, nikoliv jako jednatelem odběratele.

Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že z vyjádření žalovaného je zřejmé, že nerozumí podnikatelským praktikám. Naopak je logické, že obchody probíhají zejména mezi lidmi, kteří si důvěřují. Z žádné okolnosti, ani v jejich souhrnu, neplyne vědomost stěžovatelky o účasti o podvodu. Stěžovatelka se navíc aktivně bránila závěrům správce daně v průběhu celého řízení.

V návaznosti na ústní jednání se žalovaný vyjádřil tak, že setrvává na svých dosavadních závěrech. Stěžovatelka většinu svých tvrzení uvedla poprvé až během ústního jednání v řízení před Nejvyšším správním soudem, například tvrzení o pojištění úvěru společnosti AGA Trade, konkurenční doložce, rozdělení obchodů a důvodů nahlášeného bydliště A. G. Nejde o nové skutečnosti, které by nemohla namítat již v předchozích řízení. K těmto tvrzením proto nelze přihlížet (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatelka svá tvrzení nedoložila. Jsou navíc rozporná s výslechem A. G. Ten například uvedl, že ve společnosti AGA Trade pracoval sám a přestal pracovat u stěžovatelky z důvodu narození dítěte a ze zdravotních důvodů (výměna kotníku). Dále dodal, že byl hospitalizován

v nemocnici v červnu 2012. P. P. během ústního jednání však tvrdil, že AGA Trade měla 4–5 zaměstnanců a A. G. zanechal práce u stěžovatelky z důvodu operace mozku, po které již práci nemohl vykonávat.

Vztah mezi jednateli stále nelze považovat za standardní. Ze všech zjištěných okolností plyne, že se stěžovatelka vědomě účastnila podvodu na DPH. Nestandardní je stále to, že stěžovatelka obchodovala na Slovensku skrze společnost AGA Trade, nikoliv 2P Agency Slovakia. V řízení to stěžovatelka vysvětlovala tím, že její slovenská pobočka byla ztrátová a v ekonomickém útlumu. Až v řízení před Nejvyšším správním soudem argumentovala faktoringem.

Stěžovatelka doplnila, že A. G. dlouhodobě trpěl recidivou onemocnění, které bylo až do roku 2020 chybně diagnostikováno jako purulentní meningitida. Až v rámci vyšetření před operací přední jámy lební bylo zjištěno, že poranění lebky při nehodě z roku 1985 nebylo řádně zaléčeno. Po provedení plastiky přední jámy lební došlo k podstatnému zmírnění projevů chronických obtíží, ke kterým se v roce 2011 přidalo kritické onemocnění svalové tkáně dolní končetiny. Onemocnění s projevy podobnými zánětu mozkových blan vedlo A. G. k rozhodnutí, že již není schopen vykonávat práci po celou pracovní dobu. Proto začal s vlastní podnikatelskou činností. Stěžovatelka ke svému vyjádření přiložila lékařské zprávy A. G. z let 2019 a 2020, konkrétně propouštěcí zprávu z Ústřední vojenské nemocnice Praha a ambulantní a propouštěcí zprávu z Fakultní nemocnice na Bulovce. Stěžovatelka dále předložila důkazní prostředky, které dle ní prokazovaly její tvrzení, že své pohledávky za společností AGA Trade měla pojištěné a k obchodům využívala faktoring.

Stěžovatelka následně doložila i další lékařské zprávy. Ze všech předložených lékařských zpráv dovozovala, že zdravotní stav A. G. po operaci v lednu 2011 nebyl dobrý, jelikož u něj zároveň přetrvávaly bolesti hlavy po dopravní nehodě z roku 1985. Proto se rozhodl odejít z náročného zaměstnání a zahájil vlastní podnikatelskou činnost. Stěžovatelka měla rovněž za to, že z doložené smluvní dokumentace s Českou spořitelnou, a. s., vyplývá, že pohledávky za AGA Trade se do rozsahu zajištění započítávaly. Do tohoto rozsahu se naopak nezapočítávaly pohledávky, u kterých poddlužníci byly osoby ovládané stěžovatelkou.

Předseda senátu úvodem dalšího ústního jednání vyslovil předběžný závěr soudu, že některé úvahy žalovaného, které městský soud potvrdil, nemohly obstát. Část úvah žalovaného vycházela z předpokladu, že vědomost stěžovatelky o podvodu lze dovodit již z nadstandardních vztahů jednatele stěžovatelky a A. G. Dle Nejvyššího správního soudu se ovšem mohlo jednat toliko o jednu z indicií, která mohla o vědomém zapojení svědčit. Pouze z této indicie ovšem vědomé zapojení do podvodu samo o sobě dovodit nelze. Nejvyšší správní soud se plně neztotožnil ani s ekonomickými úvahami žalovaného a městského soudu v tom směru, že dle Nejvyššího správního soudu není dodávání zboží prostřednictvím třetí osoby stojící mimo vlastní koncern nutně ekonomicky nevýhodné. Takto úzce pojaté indicie proto samy o sobě neobstojí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ovšem vycházel z mnohých dalších indicií, byť je v takové míře nezdůrazňoval. Předmětem jednání tedy bylo ujasnit si, zda zbývající indicie, jež soud předběžně považoval za relevantní, postačí k závěru o vědomé účasti stěžovatelky na podvodu na DPH.

Žalovaný k důkazům, které stěžovatelka předložila k prokázání ekonomické racionality zvoleného obchodního modelu, poukázala na to, že v dodatcích č. 1 až 4 smlouvy o zastavení pohledávek figurovaly také pohledávky za společnost 2P Agency Slovakia a další společnosti ze stejné skupiny. To však odporovalo tvrzení stěžovatelky, že se tyto pohledávky do rozsahu zajištění ve prospěch banky nepočítají. K tomu stěžovatelka a osoba zúčastněná na řízení shodně konstatovaly, že tvrzení stěžovatelky rozporné není. Z čl. 6 odst. 1 smlouvy o zastavení pohledávek vyplývá, že stěžovatelka byla povinna předložit bance přehled všech pohledávek z obchodního styku. Stěžovatelka proto v rámci postupovala veškeré pohledávky. Do limitu úvěru se ovšem nepočítaly pohledávky za společnostmi ze stejné skupiny.

K tvrzeným zdravotním komplikacím A. G. stěžovatelka uvedla, že recidivy meningitidy nebyly primární diagnózou. Tyto komplikace souvisely s nehodou v roce 1985. Průtoky mozkomíšního moku mu způsobovaly chronickou migrénu. Jelikož začal trpět také problémy s chodidlem, rozhodl se zvolnit a odejít z náročného zaměstnání u stěžovatelky. K dotazu, zda stěžovatelka předkládá důkazy k tvrzenému kómatu A. G. a dlouhodobé hospitalizaci, uvedla, že nikoliv. Žalovaný k tomuto opětovně poukázal na rozpor důvodů, které měly A. G. vést k odchodu od stěžovatelky. Dle žalovaného A. G. k odchodu od stěžovatelky během výslechu správcem daně

uvedl pouze rodinné důvody a zdravotní obtíže s kotníkem. Stěžovatelka k tomu namítla, že tuto informaci uvedl A. G. pouze okrajově. Jelikož měl obtíže s hlavou přibližně 20 let, zřejmě si na ně zvykl, a proto je nepovažoval za neobvyklé. Měl právo správci daně při výslechu neuvádět bolesti hlavy či že skončil v kómatu. Dle osoby zúčastněné na řízení tvrzení P. P. a A. G. nebyla rozporná. Pokud žalovanému vznikly nějaké pochybnosti v souvislosti s výslechem A. G., mohl se jej dále doptat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(…)

VI.2 Obecná východiska posuzování vědomé účasti na podvodu na DPH

[55] Mezi účastníky je sporná otázka, zda stěžovatelka o podvodu na DPH věděla. Narušení neutrality daně totiž mezi nimi není sporné, resp. stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti tento závěr sporovala, avšak nikoliv přípustnou námitkou.

[56] Jestliže správce daně prokáže, že k daňovému podvodu došlo, o čemž není v nyní posuzované věci sporu, je třeba dále přistoupit ke zkoumání subjektivní stránky účasti konkrétního daňového subjektu na podvodu na dani. Ve věci *Optigen a další* totiž Soudní dvůr zdůraznil, že nárok na odpočet nemůže být dotčen tím, že v řetězci dodávek je jiná předchozí nebo následná transakce zatížena skutečnostmi, o kterých plátce neví nebo nemůže vědět. Zavedení systému odpovědnosti bez zavinění by překračovalo rámec toho, co je nezbytné pro ochranu plateb do veřejného rozpočtu. Je proto na daňovém orgánu, aby dostatečně prokázal objektivní okolnosti svědčící o tom, že daňový subjekt věděl nebo musel vědět, že plnění uplatňované k odůvodnění nároku na odpočet bylo součástí podvodu spáchaného dodavatelem či jiným subjektem operujícím v dodavatelském řetězci (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 6. 2012, *Mahagében a Dávid*, C-80/11 a C-142/11, bod 49). V nyní posuzované věci dospěl žalovaný k závěru o vědomé účasti stěžovatelky na podvodu. Případnou nedbalostní účastí na podvodu se proto Nejvyšší správní soud nemůže zabývat.

[57] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře zabýval skutečnostmi svědčícími o vědomé i nedbalostní účasti daňového subjektu na podvodu na DPH. Vyplývá z ní, že byť posuzované indicie samy o sobě nemusí svědčit o vědomosti subjektu o podvodu, ve svém souhrnu mohou tvořit ucelený soubor, který jednoznačně prokazuje, že daňový subjekt o podvodu na dani věděl či vědět mohl a měl (rozsudek ze dne 4. 10. 2012, čj. 1 Afs 56/2012-42, *PRIMOSSA,* bod 65). Vykazují-li obchodní transakce daňového subjektu s přímými odběrateli objektivní nestandardnosti, nelze vyloučit vědomí daňového subjektu o podvodu na DPH pouhým poukazem na to, že k samotnému podvodu došlo až v dalších stupních podvodného řetězce (rozsudek ze dne 15. 9. 2021, čj. 8 Afs 162/2019-79, *Tabák Plus*, bod 59). Nejvyšší správní soud dále konstatoval například již v rozsudku ze dne 20. 1. 2021, čj. 10 Afs 206/2020-41, *PM Trading*, bodě 35, že „*zcela postačuje, prokáže-li správce daně – byť za pomoci několika soudržných nepřímých důkazů – že několik společností v řetězci je navzájem spletitým způsobem (personálně či kapitálově) propojeno a i další navazující okolnosti svědčí o tom, že tento řetězec je vytvořen pouze za účelem získání nadměrného odpočtu daně, nikoliv za účelem reálného podnikání. Již takové zjištění, které nevyvrátí ani daňový subjekt, může postačovat k závěru o tom, že se daňový subjekt zaviněně účastnil řetězového podvodu na DPH*.“ Z uvedeného tak plyne, že judikatura Nejvyššího správního soudu připouští možnost prokázat nejen nedbalostní, ale také vědomou účast i prostřednictvím nepřímých důkazů. Ohledně vědomé účasti na podvodu dále platí, že o ní může někdy svědčit i okolnost nastalá až po skončení daňového podvodu (rozsudek ze dne 7. 9. 2022, čj. 8 Afs 123/2020-84, *MAXmobil*, bod 37). K prokázání vědomé účasti na podvodu na DPH postačí, zjistí-li správce daně řadu nepřímých důkazů, které ve svém souhrnu prokazují, že se daňový subjekt podvodu na DPH účastnil a že o tom musel vědět. Správce daně však nemusí prokázat, že daňový subjekt věděl o tom, u kterého článku řetězce byla identifikována chybějící daň a v jakých detailech podvodný mechanismus spočíval (rozsudek ze dne 18. 5. 2023, čj. 8 Afs 201/2021-74, č. 4491/2023 Sb. NSS, *Edko.cz*).

[58] Daňové orgány jsou obecně při posuzování účasti daňového subjektu na podvodu na DPH povinny zkoumat, zda přijal preventivní opatření k zamezení účasti na podvodu. Jestliže se však podvodu na DPH spočívajícím v uplatnění (neoprávněného) nároku na odpočet účastnil daňový subjekt vědomě, nemůže být v dobré

víře, a je proto nadbytečné posuzovat, zda přijal dostatečná preventivní opatření k zamezení účasti na takovém podvodu (rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2023, čj. 8 Afs 174/2021-64, bod 17).

[59] Pokud však správce daně učiní závěr o vědomé účasti na podvodu na DPH, z povahy věci to na něj klade vyšší nároky. K odepření odpočtu na DPH mu totiž nepostačí prokázat pouze to, že si daňový subjekt počínal neobezřetně. Musí prokázat, že daňový subjekt o podvodu věděl. Vzhledem k tomu, že jde o prokázání vůle daňového subjektu, lze důkazní břemeno unést jen tehdy, kdy se daňový subjekt k účasti na podvodu sám dozná, anebo tehdy, kdy jediným logickým vysvětlením jeho počínání je, že o podvodu musel vědět.

[60] Při posuzování vědomé účasti daňového subjektu na podvodu lze přiměřeně vycházet také z judikatury v trestních věcech. Z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vyplývá, že závěry o tom, že čin byl spáchán úmyslně, lze v případech, kdy v této otázce chybí doznání pachatele, činit nepřímo z okolností činu objektivní povahy. Tyto okolnosti je však třeba hodnotit v jejich souvislosti. Nelze přikládat zásadní význam jen některé z nich (usnesení ze dne 2. 5. 2001, sp. zn. 4 Tz 85/2001). Obdobně konstatoval Ústavní soud ve vztahu k nepřímému úmyslu v nálezu ze dne 26. 10. 2021, sp. zn. IV. ÚS 541/21, bod 27, že „*chybí-li o této otázce doznání pachatele, lze závěr o něm učinit i z objektivních skutečností, např. z povahy činu a způsobu jeho provedení, avšak musí se tak stát po velmi detailním dokazování a všestranné analýze jednání*“.

VI.3 Východiska napadeného rozhodnutí

[61] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatelka prodávala zboží společnostem AGA Trade a FISTO Trade. Rozdíl jejich postavení v řízení nepovažovala za podstatný. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný zjevně vycházel z toho, že A. G. o podvodu věděl. To vyplývá z jeho zjištění, že zboží dodával nekontaktním společnostem, které vykazovaly typické znaky chybějících článků řetězce u podvodu na DPH. Během výpovědi uvedl pouze obecné informace o dotčených obchodech, například že zboží pro různé odběratele měl předávat „řidiči Honzovi“ a že telefonicky měl hovořit s osobou, která se představila jako jednatelka odběratele. Na otázky ohledně společnosti ALLREAD, na kterého se jej, na rozdíl od ostatních odběratelů, nedotazovala již dříve slovenská daňová správa, neuvedl nic. Z napadeného rozhodnutí i zprávy o daňové kontrole lze dovodit, že daňové orgány měly rovněž za to, že AGA Trade i FISTO Trade o podvodu věděly. Za společnost AGA Trade totiž jednal A. G. Ten stěžovatelce doporučil i společnost FISTO Trade, která se podvodů účastnila stejně jako AGA Trade. Stěžovatelka měla možnost v dosavadním řízení namítat, že A. G., AGA Trade či FISTO Trade o podvodu na DPH nevěděli, resp. že by musela být nejprve prokázána jejich účast na podvodu. To však neučinila. Jádro její obrany stálo na tom, že o jednání A. G. nevěděla. Nejvyšší správní soud proto vychází z toho, že A. G., AGA Trade i FISTO Trade o podvodu věděli, neboť toto východisko žalovaného nebylo v řízení relevantně zpochybněno. To je základním předpokladem pro to, aby bylo možné vůbec uvažovat o možné vědomé účasti stěžovatelky na podvodu.

[62] Žalovaný své závěry ohledně vědomosti stěžovatelky o podvodu na DPH postavil především na propojení článků řetězce se stěžovatelkou a jejím krajně neekonomickým jednáním. Stěžovatelka tyto závěry žalovaného napadla v žalobě a brojí proti nim i v kasační stížnosti.

VI.4 Ekonomická opodstatněnost transakcí

[63] Městský soud v bodě 86 odůvodnění rozsudku v rámci posuzování ekonomického opodstatnění transakcí dospěl k závěru, že jestliže stěžovatelka chtěla uskutečnit prodej mobilních telefonů na Slovensko, a to ve značném rozsahu, bylo zcela racionálním a logickým počínáním, aby ke své spolupráci využila společnost patřící do stejné skupiny, tj. společnost 2P Agency Slovakia. Tím spíše, že tato společnost vykazovala v posledních letech daňové ztráty. Stěžovatelka k uvedenému v kasační stížnosti namítá, že spolupráce s 2P Agency Slovakia nebyla možná, jelikož tato společnost neměla odbyt pro toto zboží. Je nerozhodné, kterému subjektu zboží prodá. Nemůže navíc ovlivnit to, jak odběratel se zbožím naloží.

[64] Nejvyšší správní soud obecně přisvědčuje stěžovatelce v tom, že daňový subjekt zpravidla není schopen rozpoznat podvodné jednání, ke kterému dochází až v dalších stupních obchodního řetězce, pakliže se její bezprostřední odběratel chová standardně. Vykazují-li však obchodní transakce daňového subjektu s přímými odběrateli objektivní nestandardnosti, nelze vyloučit vědomí daňového subjektu o podvodu na DPH pouhým poukazem na

to, že k samotnému podvodu došlo až v dalších stupních podvodného řetězce (rozsudek NSS ve věci *Tabák Plus*, bod 59). Neobstojí proto argumentace stěžovatelky, že o daňovém podvodu nemohla vědět již jen z důvodu, že narušení neutrality bylo zjištěno až u odběratele AGA Trade.

[65] Nejvyšší správní soud se dále se stěžovatelkou ztotožňuje v tom, že daňový subjekt za běžných okolností nemá možnost ovlivnit jednání svého odběratele. Zároveň neobstojí závěry městského soudu, že je bez dalšího nelogické či ekonomicky neopodstatněné upřednostňovat prodej zboží společnostem stojící mimo vlastní skupinu. Z ekonomického hlediska totiž nemusí být podstatné, kterému odběrateli daňový subjekt zboží prodá. Ve většině případů bude naopak z pohledu celé skupiny ekonomicky výhodnější prodávat zboží třetím subjektům. Bez prodeje zboží či služeb třetím subjektům by podnikání celé skupiny postrádalo smysl. Neekonomické jednání by to bylo zejména tehdy, pokud by se ukázalo, že daňový subjekt využije bezdůvodně třetí osobu jen jako nadbytečný článek řetězce, přestože by byl schopen zboží prodat koncovému zákazníkovi napřímo sám. Není proto bez dalšího ekonomicky neopodstatněné, že stěžovatelka prodávala zboží společnostem AGA Trade či FISTO Trade, namísto 2P Agency Slovakia. Lze se tak ztotožnit s tvrzením stěžovatelky, že její prodej reagoval na poptávku odběratelů. Pokud ona sama neměla na Slovensku či jinde klienty, ale naopak je sehnaly tyto dvě společnosti, prodej zboží slovenské sesterské společnosti by jí k ničemu nebyl, protože ta by ho neměla komu prodat. Takto úzce pojaté závěry městského soudu ohledně ekonomické neopodstatněnosti transakcí z důvodu preference subjektů stojících mimo vlastní skupinu proto neobstojí.

[66] Nejvyšší správní soud ovšem na základní východiska městského soudu a žalovaného navázal a rozvinul je. Zdůraznil ekonomickou neopodstatněnost zvoleného modelu podnikání v tom, že stěžovatelka přenechala vlastní klienty A. G., umožnila mu svým velice shovívavým přístupem rozjezd vlastního podnikání, a to na úkor vlastních zájmů. Ke stejným závěrům dospěly již daňové orgány (bod 50 napadeného rozhodnutí) a městský soud (bod 80 napadeného rozsudku).

[67] Ze skutkových zjištění plyne, že A. G. začal u stěžovatelky pracovat jako řadový zaměstnanec v roce 2007. Vzhledem k jeho schopnostem mu stěžovatelka dala důvěru a postupně se vypracoval až na obchodního ředitele. Ve funkci jednal i s jejími významnými klienty. Stěžovatelka jej zároveň učinila jednatelem slovenské pobočky 2P Agency Slovakia, tedy jednatelem spojené osoby na Slovensku. Jako jednatel této pobočky měl mimo jiné monitorovat slovenský trh. V této situaci A. G. stěžovatelce oznámil, že chce začít podnikat ve shodném oboru jako ona, a to prostřednictvím společnosti, kterou si pořídil na Slovensku, ačkoliv právě tento trh měl pro stěžovatelku monitorovat. Zároveň měl v úmyslu využít kontakty na klienty stěžovatelky, které získal během zaměstnání u ní. Sama stěžovatelka uvádí, že kontakty A. G. byly jedním z důvodů jejího nadstandartního přístupu k němu při jeho odchodu. Jak již uvedl žalovaný v bodě 50 napadeného rozhodnutí, stěžovatelka tedy přenechala společnosti AGA Trade část své klientely. To stěžovatelka nijak nesporuje. Totéž potvrdil i A. G. během svého výslechu. Uvedl, že po dohodě s P. P. převzal některé klienty stěžovatelky ze SNS a České republiky.

[68] Přebrání klientů zaměstnavatele, nebo i jen využití znalostí u něj nabytých k tomu, aby mu zaměstnanec v oboru jeho podnikání konkuroval, je pro podnikatele standardně velmi nežádoucí jev. Na to pamatují i právní předpisy. Zaměstnanci proto mohou *vykonávat výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, u něhož jsou zaměstnáni, jen s jeho předchozím písemným souhlase*m (§ 304 odst. 1 zákoníku práce). Působení A. G. v AGA Trade tak výlučně záviselo na souhlasu stěžovatelky. Dále také platil zákaz konkurence pro jednatele slovenské společnosti s ručením omezeným dle § 136 odst. 1 zákona č. 513/1991 Zb., obchodného zákonníku (shodně jako v rozhodné době v České republice § 136 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2013). Společenská smlouva nebo stanovy mohly rozsah zákazu konkurence pouze rozšířit, nikoliv však zúžit. Stěžovatelka si musela být vědoma toho, že A. G. svým jednáním porušil zákaz konkurence jak vůči ní, tak ve vztahu ke spojené osobě na Slovensku, 2P Agency Slovakia. Stěžovatelka navíc A. G. vyplácela plnou mzdu v průběhu tvrzeného onemocnění, kdy prakticky nepracoval, resp. pouze zaučoval nového pracovníka. Stěžovatelka mu hradila mzdu i v začátcích jeho podnikání. A. G. pracoval na vedoucí pozici. Stěžovatelka tak vynakládala nezanedbatelné mzdové náklady na vedoucího zaměstnance, který pro ni fakticky nevykonával sjednanou práci, a to po dlouhou dobu (přibližně 1,5 roku). Jednalo se tak o významnou podporu při rozjezdu konkurenčního podnikání, protože A. G. mohl pokrývat své osobní potřeby nadále z vyplácené mzdy, aniž by je zajišťoval z podnikání, jak je to obvyklé. Nejvyšší správní soud dále dodává, že pokud by

skutečně A. G. nebyl schopen práce v důsledku nemoci, pak by měl nárok na náhradu mzdy při dočasné pracovní neschopnosti a následně nárok na plnění z nemocenského pojištění, popřípadě poté na invalidní důchod (za splnění dalších podmínek) v případě dlouhodobého poklesu pracovní schopnosti. Lze si tak jen stěží představit, že by stěžovatelka zaměstnanci platila plnou mzdu i bez vykonávání sjednané práce, natož aby mu přenechávala klienty a podporovala jej i při rozjezdu konkurenčního podnikání. Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k předběžnému závěru, že jednání stěžovatelky se skutečně jeví jako ekonomicky neopodstatněné, byť v tomto směru rozvinul myšlenky žalovaného a městského soudu.

[69] Stěžovatelka k ekonomické podstatě svého tehdejšího postupu během ústního jednání před Nejvyšším správním soudem uvedla, že měla s A. G. sjednanou konkurenční doložku. Udělila mu však výjimku. Netrvala na dodržení sjednaného závazku k zamezení negativních důsledků odchodu A. G. a nevyužila ani zákonných možností k ochraně svého podnikání v průběhu jeho odchodu. Naopak mu umožnila svým velice nestandardním přístupem rozvoj jeho podnikání. Stěžovatelka měla možnost zamezit přechodu klientů k A. G., nebo tento přechod výrazně ztížit. Té však nevyužila. Běžný podnikatel by se zpravidla v případě, kdy se objeví riziko ohrožení podnikání spojené s možným zneužitím jeho obchodních znalostí a postupů či kontaktů, primárně snažil o zamezení tohoto rizika v rámci zákonných možností. V nyní posuzované věci by se tak nabízelo například zamezení pokračování styku odcházejícího zaměstnance s klienty a zajištění spolupráce se stávajícími obchodními partnery prostřednictvím odlišných zaměstnanců a trvání na uplatnění zákazu konkurence. Stěžovatelka ovšem jednala, alespoň na první pohled, nestandardně a neekonomicky, když odcházejícímu zaměstnanci dovolila zahájení vlastního podnikání skrze AGA Trade, přenechala mu část vlastní klientely a poskytovala mu také zboží na splatnost, což mu značně usnadnilo rozjezd konkurenčního podnikání.

[70] P. P. při jednání před Nejvyšším správním soudem uvedl, že stěžovatelka i přes zapojení AGA Trade do řetězce stále mohla pokračovat v obchodech se svými bývalými přímými odběrateli a nic na tom netratila. Dodatečný zisk AGA Trade totiž platili až koneční zákazníci. Marže AGA Trade navíc byla minimální a při výkyvu kurzových rozdílů na konečné ceně nepatrné. Bývalí klienti mohli pokračovat v obchodování s A. G., kterého znali. Navíc tímto způsobem obchodování mohla získat odběr pro své zboží i u odběratelů, kteří přímo s ní odmítali obchodovat, jelikož je vytlačovala z trhu. Dále uvedl, že stěžovatelka si s AGA Trade sjednala to, že svým bývalým klientům ze SNS a svým konkurentům bude prodávat pouze její zboží. Byť tuto dohodu neměla sjednanou písemně, P. P. vysvětlil, že pokud by ji AGA Trade porušila, ihned by jí přestala dodávat zboží na splatnost, čímž by jí prakticky zastavila podnikání. Obchodováním se společnostmi stojícími mimo její koncern dosáhla na obratové provize a zároveň měla zajištěný *cash flow*. Nemusela se obávat ani dodávat zboží na splatnost, jelikož měla pohledávky pojištěné a částečně využívala faktoring.

[71] Nejvyšší správní soud následně vyzval stěžovatelku k předložení důkazních prostředků prokazujících její tvrzení, že pohledávky za AGA Trade měla pojištěné a využívala k nim faktoring. Stěžovatelka v reakci na výzvu předně doložila dokumentaci k pojištění a faktoringu pohledávek. Ta se ovšem vztahovala k odlišným obdobím (převážně k rokům 2014 až 2016). Na provedení těchto listin k důkazu proto ani sama netrvala. Následně na základě téže výzvy doložila kompletní smluvní dokumentaci s Českou spořitelnou, ovšem nikoliv s tvrzením k pojištění či faktoringu, ale ohledně ekonomické výhodnosti spolupráce. Ze smlouvy o kontokorentním úvěru ze dne 23. 6. 2010 vyplývá, že se banka zavázala poskytnout stěžovatelce kontokorentní úvěr s úvěrovou částkou 70 mil. Kč. Z dodatku č. 1 ze dne 9. 12. 2010 vyplývá, že úvěrová částka byla následně navýšena na částku 70 mil. Kč a 80 % aktuálního součtu nominálních hodnot pohledávek z obchodního styku stěžovatelky, které byly zastaveny ve prospěch banky a započítávaly se do rozsahu zajištění. Ze smlouvy o zastavení pohledávek ze dne 23. 6. 2010 vyplývá, že se u zajištění nepřihlíželo k pohledávkám, jejichž poddlužníci byly ke stěžovatelce ovládanými nebo ovládajícími osobami, popřípadě byly spolu se stěžovatelkou ovládány třetí osobou. Z dodatků smlouvy o zastavení pohledávek vyplývá, že pohledávky za AGA Trade a FISTO Trade z relevantních zdaňovacích obdobích byly zastaveny ve prospěch České spořitelny. Zastaveny byly také pohledávky za jiné společnosti ze stejného holdingu. Ty se však dle čl. 6 odst. 4 písm. b) smlouvy o zastavení pohledávek ze dne 23. 6. 2010 do výše kontokorentního úvěru nepočítaly. Z uvedených důkazů Nejvyšší správní soud vyvodil, že z hlediska limitu kontokorentu bylo pro stěžovatelku skutečně výhodnější obchodovat se společnostmi stojícími mimo vlastní holding. Nikterak ovšem neprokázala, že měla pohledávky za AGA Trade v dotčených zdaňovacích obdobích

pojištěné a využívala faktoring. Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že stěžovatelka pojištění ani faktoringu nevyužívala.

[72] Stěžovatelka tedy prováděla obchody s novým odběratelem ve velkém objemu (za dotčená zdaňovací období prodala AGA Trade zboží v hodnotě přibližně 300 mil. Kč) a zároveň mu poskytovala toto zboží na splatnost. Jednalo se proto pro ni o vysoce rizikové obchody. Toto riziko by mohla významně omezit pojištěním či faktoringem pohledávek. Jejich sjednání však neprokázala. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje se závěrem městského soudu a žalovaného, že ani to, že A. G. byl pro stěžovatelku známou a ověřenou osobou, neznamená, že bude také spolehlivým a schopným obchodním partnerem. S AGA Trade navíc, dle tvrzení stěžovatelky, začala obchodovat právě z důvodu vysoké důvěry v A. G., který se jediným jednatelem a společníkem AGA Trade stal až v roce 2011 (tedy krátce před dotčenými zdaňovacími obdobími). Z tohoto pohledu se proto jednalo o nového odběratele. Pokud stěžovatelka skutečně neměla bližší podrobnosti o zdroji financování AGA Trade, jak sama tvrdí, pak jednala vysoce neobezřetně, když podstupovala takto velké riziko možného nesplacení závazků novým odběratelem. Rizika tohoto způsobu obchodování proto nepochybně značně převyšují stěžovatelkou doloženou výhodu ve formě zvýšení limitu kontokorentního úvěru. Ani tvrzení o výhodnosti zvýšení limitu za pomoci tohoto modelu obchodování však zcela neobstojí. Jelikož stěžovatelka dodávala společnosti AGA Trade zboží na splatnost, znamenalo to, že po dobu až 90 dnů měla tato společnost finanční prostředky za prodej zboží stěžovatelky bez jakýchkoliv dalších nákladů. Naopak stěžovatelka v mezidobí těmito finančními prostředky nedisponovala. Pokud namísto toho chtěla využít navýšený kontokorentní rámec, musela platit úrok z kontokorentního úvěru. Mohla si tak pouze vzít vyšší úvěr, z čehož ale primárně profitoval její odběratel. Pro stěžovatelku se ovšem o jakoukoliv podstatnou výhodu nejednalo. Stěžovatelka dále ekonomickou výhodnost zvoleného modelu obchodování vysvětlovala získáním obratových provizí. Žádná konkrétní tvrzení ani důkazy k nim však nepředložila. Obecně nelze očekávat, že by přínos z obratové provize předčil podstoupené riziko ve formě nedobytnosti celé pohledávky za AGA Trade. Teoreticky nelze vyloučit, že stěžovatelka díky dodatečnému zboží prodanému AGA Trade dosáhla na tak lukrativní obratovou provizi, že se jí vyplatilo podstoupit vysoké riziko. Takto konkrétní tvrzení však stěžovatelka nepředestřela. Její argumentace je tak obecná a především důkazně nepodložená. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry městského soudu v bodě 83 napadeného rozsudku v tom, že si stěžovatelka počínala zjevně neobezřetně.

[73] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelce obecně nelze klást k tíži to, že preferovala obchodování se třetími subjekty, namísto společnosti 2P Agency Slovakia. Její obchody s AGA Trade však byly vysoce rizikové. Stěžovatelka tvrdila, že měla riziko pokryté pojištěním a faktoringem. Svá tvrzení však, i přes výzvu soudu, nikterak nedoložila. Nedoložila důkazy ani k tvrzeným obratovým provizím, na které navíc poukazovala toliko obecně. Za jedinou výhodu zvoleného modelu obchodování by bylo možné považovat pouze zvýšení limitu kontokorentního úvěru. Tuto výhodu, kterou stěžovatelka skutečně doložila, však značně potlačuje zjištění, že stěžovatelka dodávala společnosti AGA Trade zboží na splatnost. Finančními prostředky proto stěžovatelka nemohla disponovat, a to až po dobu 90 dnů. Zvýšil se jí toliko limit kontokorentního úvěru. Z tohoto úvěru navíc musela platit úroky. Nejvyšší správní soud má proto za to, že stěžovatelka dostatečně nevysvětlila a zejména nedoložila tvrzené důvody, pro které podstupovala vysoce rizikové obchody s AGA Trade. Pokud skutečně o odběratelích svého odběratele nevěděla, pak svým přístupem riskovala to, že její pohledávky za AGA Trade budou nedobytné. Toto jednání se tak jeví ekonomicky neopodstatněné. Naopak logickým vysvětlením jednání stěžovatelky pro podstupování takto vysokého rizika je dle Nejvyššího správního soudu to, že o účasti na podvodu na DPH věděla. V takovém případě by totiž nemusela mít o uhrazení pohledávek obavy, protože by věděla, jaký bude přesně mechanismus jejich uhrazení. Obchody by proto pro ni za této situace nebyly z ekonomického hlediska rizikové. Dodáváním zboží na splatnost by navíc zajistila tok zboží ve velkých objemech i přes společnost, která nedisponovala dostatečnými finančními prostředky. V tomto směru tedy základní závěry žalovaného a městského soudu obstojí.

VI.5 Propojení stěžovatelky a AGA Trade

[74] Co se týče propojení mezi jednateli společností, stěžovatelka namítá, že navázání spolupráce s AGA Trade vyplynulo z dobrých pracovních výkonů a historického ověření odborných i charakterových kvalit A. G. Městský soud jí chybně vyčítá vstřícné jednání vůči němu. Městský soud v reakci na totožnou žalobní námitku

konstatoval, že toto vysvětlení považuje za nevěrohodné. Stěžovatelka musela vědět o jednání AGA Trade z důvodu silné personální provázanosti, jelikož vztah mezi jednateli obou společností přesáhl i standardní pracovní vztah. V bodě 83 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že obezřetnost jejího jednání vůči společnosti AGA Trade tak byla zcela namístě, tím spíš, že společnost AGA Trade byla na počátku své podnikatelské činnosti a na počátku spolupráce se stěžovatelkou. Vybočení ze standardního modelu chování, které je příznačné pro obchodní vztahy, svědčí o nestandardnosti jednání stěžovatelky. V bodě 85 dále dodal, že obecně lze přisvědčit tvrzení, podle kterého existence případného osobního vztahu nezakládá vědomost o aktivitách osob. V daném případě však její vědomost o aktivitách A. G. jednoznačně vyplývá ze zjištěných skutečností.

[75] Nejvyšší správní soud v řízení přejal pochybnosti daňových orgánů a městského soudu o tom, zda vztah mezi jednateli stěžovatelky a AGA Trade byl skutečně pouze pracovního charakteru. A. G. nebyl totiž pouhým jednatelem odběratele, ale byl ve stejné době také zaměstnancem stěžovatelky a jednatelem 2P Agency Slovakia, patřící do stejné mezinárodní skupiny osob. Ačkoliv byla formálně AGA Trade samostatnou společností, fakticky byla řízena zaměstnancem a jednatelem společností ze skupiny 2P Agency. Jednatel stěžovatelky měl navíc hlášené bydliště v bytě A. G. a jeho manželky.

[76] Stěžovatelka v průběhu dosavadního řízení tvrdila, že vztah P. P. a A. G. byl striktně profesního charakteru. Tvrdila, že odběratele AGA Trade neznala. Totéž potvrdil i A. G. Nejvyšší správní soud má však za to, že mezi jednateli obou společností existoval nadstandardní vztah, přesahující rámec běžného pracovního vztahu, byť to oba popírali. Sám jednatel během ústního jednání v řízení o kasační stížnosti připustil, že A. G. byl jeho „pravou rukou“, spolupracovali 12 až 15 let, jejich rodiny se znaly a oba měli společné známosti. P. P. mu navíc vyšel vstříc, když si chtěl založit vlastní podnikání ve stejném oboru, podporoval jej během tvrzené nemoci i při rozjezdu nového podnikání a udělal pro něj výjimku, přestože měli sjednanou konkurenční doložku. Takové jednání však popírá samotnou podstatu konkurenční doložky. Během ústního jednání u Nejvyššího správního soudu navíc připustil, že se svými bývalými zaměstnanci má přátelský vztah a dále s nimi obchoduje. Totéž platí pro A. G. Dále dovysvětlil, že obdobné vztahy mají téměř všichni v tomto odvětví. Nelze rozlišit mezi pracovními a přátelskými vztahy, když spolu pracovali 12 hodin každý den. Zároveň také potvrdil, že navzájem věděli, co se u nich v životě děje. Bydliště měl vedené v bytě A. G. z důvodu pobytového oprávnění.

[77] Nejvyšší správní soud z těchto zjištění dovozuje, že vztah obou jednatelů významně přesahoval běžný vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, byť v daném odvětví může být vyšší vstřícnost i vůči zaměstnancům poměrně obvyklá. Navíc je obecně velice nestandardní a neekonomické, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodě [68], že stěžovatelka platila A. G. plnou mzdu i bez vykonávání sjednané práce. I to svědčí o jejich nadstandardních osobních vazbách. Vysvětlení jednatele stěžovatelky, že v bytě A. G. měl uvedené bydliště pouze z důvodu pobytového oprávnění, také částečně podporuje výše uvedené závěry. I pouhý souhlas se zapsáním bydliště do svého bytu svědčí o relativně vysoké vzájemné důvěře a dobrých vztazích.

[78] Z výše uvedených indicií lze mít za to, že P. P. a A. G. měli mezi sebou úzké vztahy, které se minimálně blížily přátelským. Nejvyšší správní soud se nicméně se stěžovatelkou ztotožňuje v tom, že z pouhých nadstandardních vztahů dvou osob nelze bez dalšího dovozovat vědomost jedné osoby o podvodných aktivitách druhé. Jedná se však o indicii, která může o vědomosti o podvodu svědčit. Ochota zapojit se do nezákonného jednání, ve kterém je navíc důležité utajení, bude zpravidla vyšší mezi osobami, které k sobě chovají důvěru. Základní východisko městského soudu a žalovaného, že vztah byl nestandardní, proto obstojí. Podle Nejvyššího správního soudu však jde jen o indicii vědomosti účasti na podvodu, nikoliv o stěžejní okolnost. Ta může jen dokreslit jiné závěry, které podporují vědomost o podvodu.

VI.6. Důvody nestandardního jednání vůči A. G.

[79] Stěžovatelka svoji obranu v průběhu dosavadního řízení založila převážně na tvrzení, že A. G. byl nucen opustit zaměstnání u ní z důvodu špatného zdravotního stavu. V řízení o kasační stížnosti závažnost zdravotních komplikací zkonkretizovala. Uvedla, že A. G. zkolaboval a nebyl schopen po určitou dobu vykonávat práci. Stěžovatelka proto zapojila do obchodování i AGA Trade a umožnila A. G. podnikat, jelikož vůči němu chtěla být vstřícná. V kasační stížnosti namítala, že městský soud i žalovaný jí nesprávně vyčítali pouhou vstřícnost vůči ověřenému zaměstnanci. Nejvyšší správní soud připomíná, že A. G. během výslechu správcem daně konstatoval, že

jej k odchodu od stěžovatelky vedly rodinné důvody, narození dítěte v roce 2010, a zdravotní důvody, konkrétně operace (výměna pravého kotníku). Během ústního jednání P. P. tvrdil, že A. G. ukončil pracovní činnost u stěžovatelky z důvodu zánětu mozku spojeného s kolapsem a hospitalizací. V dalších doplněních vyjádření stěžovatelka uvedla, že zdravotní komplikace A. G. plynuly z dopravní nehody v roce 1985 a operace pravého hlezna. Dále doplnila, že A. G. dlouhodobě trpěl recidivou onemocnění, které bylo až do roku 2020 chybně diagnostikováno jako purulentní meningitida.

[80] Nejvyšší správní soud konstatuje, že lékařské zprávy předložené stěžovatelkou nepodporují její tvrzení. Relevantní z tohoto hlediska je pouze lékařská zpráva z FN Motol, ze které vyplývá, že A. G. v roce 2011 podstoupil operaci kotníku. Z ní však zároveň vyplývá, že operace probíhala bez komplikací. Končetina byla po operaci v normě. Z lékařské zprávy z roku 2016 lze dovodit, že A. G. musel opětovně podstoupit operaci kotníku dne 4. 1. 2016. Ta však proběhla z důvodu mechanické komplikace, tedy z důvodu nutnosti výměny opotřebované vložky. Jiné lékařské zprávy ohledně komplikací s kotníkem stěžovatelka nepředložila.

[81] Z dalších doložených lékařských zpráv vyplývá, že A. G. opakovaně prodělal meningitidu (poprvé v roce 2012). Dne 8. 4. 2020 podstoupil plastiku přední jámy lební. Žádná z těchto zpráv se však netýká jeho zdravotního stavu v relevantním období. Relevantním období v tomto smyslu Nejvyšší správní soud rozumí období před 6. 1. 2011, tedy než se stal společníkem a jednatelem společnosti AGA Trade, avšak zároveň dostatečně časově blízké tomuto okamžiku. Relevantní by proto byly lékařské zprávy se zdravotními komplikacemi zejména v roce 2010. Dle předložených lékařských zpráv se však neuroinfekce u A. G. objevila poprvé až v roce 2012, tedy poté, kdy došlo k obchodům zasaženým podvodem na DPH. Tvrzení P. P., že A. G. změnil zaměstnání z důvodu „zánětu mozku“ proto není důkazně podložená. Pokud by bylo možné tvrzené zdravotní komplikace chápat jako meningitidu, pak její první výskyt stěžovatelka doložila až po uskutečnění obchodů zasažených podvodem na DPH. K následnému tvrzení stěžovatelky, že zdravotní komplikace, kvůli kterým A. G. nemohl dále vykonávat práci u stěžovatelky, souvisely s poraněním hlavy při nehodě v roce 1985, nedoložila. Z lékařských zpráv je zřejmé, že A. G. při vyšetření uvedl, že měl v roce 1985 nehodu. Zároveň z nich vyplývá, že podstoupil plastiku přední jámy lební. Mezi těmito okolnostmi však z lékařských zpráv není zřejmá jakákoliv souvislost. I v případě, že by tato souvislost z lékařských zpráv vyplývala, není zřejmé, z jakého důvodu byl A. G. do roku 2011 schopen pracovat pro stěžovatelku natolik kvalitně, že se vypracoval až na vedoucího zaměstnance a následně zaměstnání opustil z tvrzených zdravotních důvodů. Stěžovatelka přitom jakoukoliv změnu zdravotního stavu v daném období nedoložila.

[82] Lze tak uzavřít, že stěžovatelka prokázala pouze to, že A. G. měl v rozhodném období zdravotní obtíže s pravým kotníkem. Z tohoto zjištění však nejde dovodit, že by nebyl nadále schopen pracovat u stěžovatelky jako vedoucí týmu obchodníků. Vysvětlení stěžovatelky, že z důvodu špatného zdravotního stavu jej musela finančně podporovat po dobu roku a půl v době, kdy A. G. nevykonával práci i při rozjezdu jeho konkurenčního podnikání, a zároveň mu přenechala část svých klientů, tedy nijak neprokázala. Z předložených lékařských zpráv naopak vyplývá, že zdravotní komplikace způsobené meningitidou započaly až v roce 2012, tedy dokonce až poté, co došlo k obchodům zasaženým podvodem na DPH. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že přístup stěžovatelky k AGA Trade, resp. k A. G., byl zcela nestandardní a tuto nestandardnost stěžovatelka neobjasnila.

[83] Nejvyšší správní soud podotýká, že účast daňového subjektu na podvodu na DPH primárně prokazuje správce daně, jak Nejvyšší správní soud vysvětluje níže v bodě [103]. Ten však není povinen domýšlet veškeré varianty skutkového stavu, které mohly nastat. Pokud zjištěný skutkový stav svědčí tomu, že se daňový subjekt podvodu vědomě účastnil, avšak daňový subjekt tvrdí, že má pro své jednání logické vysvětlení, pak jej z povahy věci tíží i důkazní povinnost. V nyní posuzované věci, dle tvrzení stěžovatelky, trpěl A. G. závažnými zdravotními obtížemi, kvůli kterým nebyl nadále schopen vykonávat sjednanou práci, a právě proto mu vyšla nadstandardně vstříc. Stěžovatelka tak musí být schopna tato tvrzení důkazně doložit. Předložené lékařské zprávy však její tvrzení neprokázaly. Stěžovatelka svá tvrzení mohla doložit i jinými důkazy, například vlastní dokumentací z daného období, výslechy svědků nebo jakkoliv jinak. To však neučinila. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že stěžovatelka svá tvrzení ohledně důvodu ukončení pracovního poměru s A. G. neprokázala. Naopak její tvrzení je v rozporu s výpovědí A. G., který sice zdravotní obtíže uváděl, avšak zcela odlišného rázu. Zatímco by soud byl

schopen pochopit vysoce nadstandardní jednání stěžovatelky vůči těžce nemocnému dlouholetému zaměstnanci, komplikace s kotníkem za takto závažné komplikace rozhodně nepovažuje.

VI.7 Vědomost o pohybu zboží

[84] Stěžovatelka v průběhu dosavadního řízení tvrdila, že o odběratelích AGA Trade nevěděla. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozpornost jejího tvrzení. V kasační stížnosti přímo uvedla, že „*jednání se svými odběrateli bylo a je věcí pouze obchodní korporace AGA Trade s.r.o., která v obchodních vztazích vystupovala vždy zcela nezávisle a stěžovatelka o existenci těchto odběratelů, ani o okolnostech jejich spolupráce nebyla nikdy informována*“. Totožné tvrzení uvedla i v žalobě. To je však nepochybně nesprávné tvrzení, minimálně částečně. Stěžovatelka totiž sama AGA Trade přenechala některé své klienty. Stěžovatelka navíc, jak doplnil P. P. během ústního jednání před Nejvyšším správním soudem, měla s AGA Trade dohodu, že bývalým klientům ze SNS a jejím konkurentům může AGA Trade prodávat pouze její zboží. P. P. navíc uvedl, že pokud by AGA Trade dohodu porušila, zjistil by to hned následující den, jelikož všichni z odvětví spolu výborně komunikovali. Stěžovatelka tedy sama potvrdila, na rozdíl od toho, co uváděla původně, že měla o obchodování AGA Trade s klienty relativně přesný přehled, minimálně pokud jde o zboží dodávané jejím bývalým klientům či konkurentům.

[85] Stěžovatelka měla také významné postavení na trhu, na což opakovaně poukazovala ve svých podáních i během ústního jednání. Zároveň měla velmi dobrý přehled o toku zboží mezi jednotlivými subjekty na trhu, jak plyne z tvrzení jednatele stěžovatelky při jednání. Vzhledem k významnému objemu zboží, které bylo zasaženo podvodem na DPH a které dodala právě stěžovatelka, je jen těžko uvěřitelné, že by vůbec netušila, kam je toto zboží dále prodáváno. Zároveň neobstojí její tvrzení, že AGA Trade vystupovala vždy zcela nezávisle. V případě, že by AGA Trade porušila dohodu o výhradním odběru zboží pro některé klienty, mohla stěžovatelka podle vlastního tvrzení její obchodní činnost zásadně omezit, či dokonce ukončit tím, že by jí přestala zboží dodávat na splatnost. Je proto zřejmé, že minimálně z hlediska odběru zboží bylo rozhodování AGA Trade výrazně ovlivněno stěžovatelkou, alespoň co se týče části obchodů. Nelze ani pominout trvající zaměstnanecký poměr A. G., k němuž již nebyl žádný důvod, a mohl tak být rychle ukončen a tím významně omezen příjem A. G. i v tomto směru. Tyto okolnosti tak lze považovat za velice silné indicie o tom, že stěžovatelka věděla o následném osudu zboží.

VI.8 Propojení stěžovatelky a LI

[86] Stěžovatelka namítá, že společnost LI pouze zajišťovala platební styk mezi evropskými dodavateli a odběrateli z třetích zemí. Společnost LI navíc byla jejím zapsaným společníkem pouze do 22. 3. 2011. V dotčených zdaňovacích období tak LI nikterak nemohla zasahovat do její činnosti. Personální propojení mezi stěžovatelkou a LI nelze dovodit ani z okolnosti, že I. Š., který LI zastupoval na valných hromadách stěžovatelky, se stal jedním ze společníků 2P Agency Slovakia. Společníkem se totiž stal až 4 roky po dotčených zdaňovacích obdobích.

[87] Městský soud ke společnosti LI konstatoval, že správce daně vzal v potaz, že byla společníkem stěžovatelky do 22. 3. 2011. Ukončení působení na pozici společníka však automaticky nevede k okamžitému přetrhání vazeb mezi osobami. Tyto vazby trvají i po určitou dobu po ukončení působení na pozici společníka. O tom svědčí také to, že I. Š. se stal 2. 12. 2015 jedním ze společníků 2P Agency Slovakia. O propojení rovněž dále svědčí to, že stěžovatelka vystupovala na počátku řetězce a společnost LI na jejím konci provedla úhradu zboží, přestože k přeprodeji došlo mezi přibližně dvěma desítkami společností. Tato okolnost je nestandardní, resp. může naznačovat vzájemně koordinovaná jednání.

[88] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud nedospěl k závěru, že by společnost LI měla v rozhodném období přímý vliv na rozhodování stěžovatelky, jak stěžovatelka naznačuje v kasační stížnosti. Společnost LI, popřípadě I. Š., byli před i po kontrolovaných zdaňovacích obdobích propojeni se stěžovatelkou či její skupinou spojených osob. Platí přitom, že v případě vědomé účasti může o podvodu někdy svědčit i okolnost nastalá až po skončení daňového podvodu (rozsudek NSS ve věci *MAXmobil*, bod 37). Mezi stěžovatelkou, resp. jejími odběrateli, a společností LI byly v řetězci zapojeny přibližně dvě desítky společností. Ty byly zpravidla nekontaktní (popř. se správcem daně přestaly komunikovat po zahájení daňové kontroly), neměly personální ani majetkové kapacity, a to přesto, že obchodovaly v krátkém časovém horizontu se zbožím ve vysokých objemech. Měly tak pouze formální povahu a očividně sloužily k znepřehlednění celé transakce a náročnějšímu odhalení struktury podvodu na DPH. V této situaci je jen těžko uvěřitelné, že se na konci tohoto zjevně podvodného řetězce náhle

objevuje společnost, která byla pouhé tři měsíce před prvním zasaženým zdaňovacím obdobím společníkem stěžovatelky, a zajistí uhrazení obchodovaných mobilních telefonů. Ačkoliv stěžovatelka uváděla, že společnost LI zajišťovala platební služby ze států SNS i pro další subjekty, netvrdila, že by snad společnost LI měla natolik unikátní postavení na trhu při obchodování se státy SNS, jenž by vysvětlilo, proč právě ona musela být součástí řetězce a proč by finanční vypořádání nemohla provést jiná společnost nabízející obdobné služby. Nevysvětlila ani z jakého důvodu byla společnost LI krátce před dotčenými transakcemi společníkem stěžovatelky, resp. jejich vztah podrobněji nerozvedla. To, že se I. Š. stal později jedním ze společníků 2P Agency Slovakia, jen umocňuje původní okolnosti svědčící koordinovanému postupu stěžovatelky a společnosti LI, zejména jejich vzájemné propojení. Byť pouze z této okolnosti by vědomost stěžovatelky o podvodu nebylo možné dovodit, působení LI v rámci obchodů je také významnou indicií vědomé účasti stěžovatelky na podvodu.

VI.9 Shrnutí hodnocení Nejvyššího správního soudu

[89] Nejvyšší správní soud ve svém hodnocení vycházel nejprve z nezpochybněných závěrů. V řízení nebylo relevantním způsobem zpochybněno to, že došlo k narušení neutrality daně. Stěžovatelka zároveň přípustnými námitkami nesporovala ani to, že A. G. o podvodu věděl.

[90] Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodě [57], v případě závěru o vědomé účasti daňového subjektu na podvodu na DPH je nutné klást vysoké nároky na zjištěné objektivní okolnosti ze strany daňových orgánů. Daňové orgány musí prokázat jeho vědomost o podvodu tak, že se buď daňový subjekt k účasti sám doznává, nebo jediné logické vysvětlení jeho počínání je to, že o podvodu musel vědět.

[91] Jak vyplývá ze shora uvedeného, Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěry městského soudu ohledně ekonomické neopodstatněnosti transakcí z důvodu preference subjektů stojících mimo vlastní skupinu. Ani z pouhých nadstandardních vztahů jednatele stěžovatelky a jednatele AGA Trade nelze bez dalšího dovodit, že stěžovatelka o podvodu věděla. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ovšem vycházel z mnoha dalších závěrů o vědomosti o podvodu, byť je v takové míře nezdůrazňoval. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda jsou tyto zbývající nestandardní objektivní okolnosti, které obstály i v přezkumu před Nejvyšším správním soudem, dostatečné k potvrzení závěru městského soudu a žalovaného. Dospěl k závěru, že ano.

[92] Stěžovatelka dodávala zboží zasažené podvodem na splatnost v délce až 90 dnů obchodní korporaci AGA Trade, jako novému obchodnímu partnerovi. To se pojilo s velkým rizikem nesplacení pohledávek. Toto riziko přitom stěžovatelka dobrovolně podstupovala bez toho, aniž by, jak sama tvrdí, měla detailní povědomost o způsobu financování svého odběratele. Svá tvrzení ohledně snížení rizika prostřednictvím pojištění a faktoringu pohledávek neprokázala. Stěžovatelka tvrdila, že tento způsob obchodování byl pro ni výhodný. Doložila ovšem pouze to, že obchodováním s AGA Trade dosáhla vyššího limitu kontokorentního úvěru. Jelikož však společnosti AGA Trade dodávala zboží na splatnost v délce až 90 dnů, nepředstavovalo zvýšení limitu kontokorentního úvěru pro stěžovatelku významnou výhodu (bod [72]). Nelze vyloučit, že stěžovatelka díky dodatečnému zboží prodanému AGA Trade mohla dosáhnout na obratovou provizi ve výši, že by se jí vyplatilo podstoupit i vysoké riziko. Konkrétní tvrzení v tomto směru však stěžovatelka nepředestřela. Její argumentace je tak obecná a především důkazně nepodložená.

[93] Zjištěné nestandardnosti stěžovatelka primárně vysvětlovala snahou o vstřícné jednání vůči osvědčenému zaměstnanci, který z důvodu tvrzeného onemocnění již nebyl schopen dále pokračovat v práci, a proto začal podnikat. Stěžovatelka v řízení však prokázala pouze to, že A. G. v roce 2011 podstoupil operaci kotníku. Toto zjištění Nejvyšší správní soud nepovažuje za dostatečné odůvodnění pro nevyžadování konkurenční doložky a zákonných omezení konkurence, přenechání klientů a vyplácení plné mzdy vedoucímu zaměstnanci A. G. po dobu přibližně 1,5 roku poté, co pro stěžovatelku již fakticky nevykonával sjednanou práci. Zároveň ho výrazně podpořila poskytnutím obchodního úvěru ve vysokých částkách a s dlouhou dobou splatnosti. Právě A. G. byl klíčovou osobou celého podvodu.

[94] Stěžovatelka byla propojena se společností AGA Trade stojící na začátku řetězce svým zaměstnancem A. G. a svým bývalým společníkem, společností LI, na konci řetězce. Je jen stěží uvěřitelné, že by se nedávná společnice stěžovatelky, společnost LI, objevila na konci řetězce zjevně uměle nastrčených společností, aby zajistila

úhradu zboží. Tato společnost sice zprostředkovávala platby ze států SNS, ale z ničeho neplyne, že by měla natolik výjimečné postavení na tomto trhu, že by to musela být právě ona.

[95] Jednatelé stěžovatelky a AGA Trade zároveň měli značně nadstandardní vztahy, což rovněž může svědčit o tom, že stěžovatelka o podvodu věděla. Za silnou indicii o vědomosti stěžovatelky o podvodu lze považovat také to, že stěžovatelka měla dobrý přehled na trhu a nepochybně o některých odběratelích AGA Trade či FISTO Trade musela vědět. Zároveň AGA Trade nekontrolovala zboží tak pečlivě od stěžovatelky, jako od ostatních dodavatelů.

[96] Všechny vyjmenované okolnosti jsou jen těžko vysvětlitelné jednotlivě, a tím spíše ve svém souhrnu. Stěžovatelka většinou nabízí pouze obecná vysvětlení, svá tvrzení oproti daňovému řízení také v průběhu soudního řízení postupně měnila. Všechny tyto okolnosti naopak dávají smysl, pokud stěžovatelka o své účasti na podvodu věděla. V takovém případě by totiž nemusela mít o uhrazení pohledávek obavy za AGA Trade a FISTO Trade, protože by věděla, jaký bude přesně mechanismus jejich uhrazení. Poskytnutí obchodního úvěru by naopak v této situaci bylo nezbytné, aby mohlo dojít k dokončení obchodu v celém řetězci a mohlo následně proběhnout vyplacení ceny přes jednotlivé fiktivní články řetězce vzhledem k tomu, že AGA Trade sama neměla prostředky, kterými by obchod financovala. Bylo také potřeba mít loajálního zaměstnance, který bude figurovat na začátku řetězce a bude vypadat na první pohled jako řádný podnikatel. V takovém případě by se k němu stěžovatelka logicky chovala i nadále jako ke svému zaměstnanci, neboť tak také fungoval. Bylo by také potřeba zapojení spolehlivého partnera na konci řetězce, který by zajistil, konečné vypořádání skutečného obchodu s koncovými zákazníky. Nebylo by ani potřeba dělat detailní přejímku zboží, neboť obchody by probíhaly mezi navzájem domluvenými osobami. Všechny tyto okolnosti ve svém souhrnu vedou k závěru, že jediné logické vysvětlení počínání stěžovatelky je to, že o podvodu na DPH věděla a svým aktivním jednáním se jej vědomě účastnila. Nejvyšší správní soud se proto v tomto ztotožňuje se závěry městského soudu a žalovaného.

VI.10 Zbývající námitky

(…) [99] Stěžovatelka dále namítá, že rozsudek městského soudu nerespektuje judikaturu Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu. Z této judikatury dovozuje, že se městský soud měl zabývat pouze dodáním zboží mezi stěžovatelkou a společnostmi AGA Trade, popřípadě FISTO Trade, bez ohledu na další přeprodej zboží. Nelze ji postihovat za neodvedení daně libovolným daňovým subjektem v řetězci. Městský soud i žalovaný se odkazují na judikaturu, ve které k narušení neutrality daně došlo u dodavatele. Nikterak nevysvětlují, jak se tyto závěry vztahují i na nyní posuzovanou věc. Stěžovatelka navíc prokázala, že zboží odběratelům skutečně dodala.

[100] Městský soud k totožným námitkám vztaženým k napadenému rozhodnutí v bodě 94 konstatoval, že rozsudek Soudního dvora ve věci *Optigen a další* je nutno vykládat komplexně, tj. v souvislosti s ostatními rozhodnutími, která se obdobnou problematikou zabývají (rozsudky ve věcech *Mahagében a Dávid* a *Kittel a Recolta Recycling*). Ze souvisejících rozsudků vyplývá, že je-li dodání zboží uskutečněno pro osobu povinnou k dani, která věděla nebo měla vědět, že se svým nákupem účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH, nárok na odpočet daně nevzniká. Daňové orgány se zabývaly obchodními transakcemi v řetězci za účelem zjištění, zda tento řetězec byl stižen daňovým podvodem, či nikoliv. Pouze za tímto účelem daňové orgány posuzovaly řetězec jednotlivých dodání zboží. Pokud však jde o posouzení vědomé účasti stěžovatelky na tomto řetězci, daňové orgány jí vytýkaly pouze takové skutečnosti, které se týkaly přímo jí. V bodě 96 doplnil, že se obecné závěry judikatury neváží na postavení daňového subjektu v řetězci, resp. není rozhodné, u kterého subjektu došlo k narušení neutrality daně.

[101] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podvodem na DPH judikatura Soudního dvora označuje zejména situace, kdy jeden z účastníků řetězové transakce neodvede státní pokladně vybranou daň a další si ji odečte. A to za účelem získání zvýhodnění, které je v rozporu s účelem harmonizované úpravy, neboť uskutečněné operace neodpovídají běžným obchodním podmínkám (rozsudky ve věcech *Optigen a další*, *Kittel a Recolta Recycling* a *Mahagében a Dávid*). Obdobně podvod na DPH chápe také navazující judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 21. 4. 2010, čj. 9 Afs 111/2009-274). Za takové situace je z hlediska posouzení nároku na odpočet daně rozhodné posouzení všech objektivních okolností vykázané transakce, včetně právní, obchodní a osobní vazby mezi zúčastněnými subjekty (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, čj. 9 Afs 94/2009-156). Legitimním následkem zjištěného podvodu na DPH je odepření nároku na odpočet DPH z plnění zasaženého podvodem tomu

subjektu, který byl do podvodu na DPH zapojen a o své účasti věděl, nebo alespoň vědět mohl a měl. Samotná existence podvodného či zneužívajícího jednání tedy nepostačuje k tomu, aby daňovému subjektu byl nárok na odpočet daně odepřen. Pokud o podvodu na DPH daňový subjekt věděl či vědět mohl a měl, lze mu nárok na odpočet DPH odepřít v plném rozsahu, přestože o tomto podvodu věděl i jiný článek řetězce (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 11. 2022, *Finanzamt M*, C-596/21, body 32 a 42).

[102] Nejvyšší správní soud konstatuje, že nyní posuzovaná věc je v některých ohledech specifická. Žalovaný dospěl k závěru o vědomé účasti stěžovatelky na podvodu, jelikož stěžovatelka byla s odběratelem silně personálně propojena. Nelze proto plně aplikovat judikaturu Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora, vážící se převážně k nedbalostní účasti na podvodu. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že z napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá, že se městský soud zabýval v rámci vědomostního testu pouze okolnostmi, jež se vztahují přímo ke stěžovatelce, resp. AGA Trade. Nelze totiž pominout již výše uvedené závěry, že A. G. o podvodu musel vědět, jednalo se nejen o jednatele odběratele, ale také zaměstnance stěžovatelky, a ta se k odběrateli chovala krajně nestandardně. Za těchto mimořádných okolností by jí tak bylo možné přičítat i jednání jednatele odběratele, pokud by bylo z okolností zřejmé, že o jednání nemohla nevědět. Stěžovatelka není postihována za to, že libovolný odběratel v řetězci neodvedl daň, nýbrž za to, že se vědomě účastnila podvodu na DPH. Při aplikací východisek výše citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Finanzamt M* by stěžovatelce bylo v případě prokázání vědomé účasti na podvodu na místě odepřít nárok na odpočet DPH v plné výši, přestože o podvodu věděl i jiný subjekt. Z tohoto rozsudku lze rovněž dovodit, že lze daňovému subjektu odepřít nárok na DPH, i pokud podvod nenastal u přímého dodavatele či odběratele, nýbrž na vzdálenější pozici v řetězci. Stěžovatelka se proto mýlí, pokud tvrdí, že se daňové orgány mohly zabývat pouze dodáním zboží mezi ní a přímými odběrateli.

[103] Stěžovatelce lze dát zčásti za pravdu v tom, že se žalovaný i městský soud částečně odvolávají na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora, ve kterých narušení neutrality nastalo u dodavatele, nikoliv u odběratele daňového subjektu. Z uvedených rozsudků však převzali pouze obecně platná východiska pro posuzování podvodů na DPH. Vykazují-li totiž obchodní transakce daňového subjektu s přímými odběrateli objektivní nestandardnosti, nelze vyloučit vědomí daňového subjektu o podvodu na DPH pouhým poukazem na to, že k samotnému podvodu došlo až v dalších stupních podvodného řetězce (rozsudek ve věci *Tabák Plus*, bod 59). Možnost postihnout jednání daňového subjektu v případech, kdy k narušení neutrality daně dojde až v dalších článcích řetězce, připustil též Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Optigen a další*, na který se stěžovatelka opakovaně odkazuje i v kasační stížnosti, když v bodě 55 rozsudku konstatoval, že „*nárok osoby povinné k dani, která uskutečnila plnění, na odpočet DPH odvedené na vstupu není dotčen okolností, že v řetězci dodávek, v němž byla tato plnění uskutečněna, je jiné plnění, které předchází nebo* ***následuje po plnění uskutečněném touto osobou povinnou k dani****, zasaženo podvodem s DPH, aniž by to sama posledně uvedená věděla nebo mohla vědět*“. (…)

[105] Stěžovatelka namítá, že správce daně na ni neoprávněně přenesl důkazní břemeno výzvou ze dne 25. 1. 2016 v průběhu daňové kontroly, což je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Správce daně je tím, koho výlučně tížilo důkazní břemeno ohledně účasti stěžovatelky na daňovém podvodu. Postupem správce daně došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces. Městský soud k těmto námitkám, které stěžovatelka vznesla již v žalobě, v bodě 97 napadeného rozsudku konstatoval, že správce daně při prokázání její vědomé účasti na podvodu na DPH unesl důkazní břemeno podle § 92 odst. 5 daňového řádu, čímž opětovně došlo k přenesení důkazního břemene na stěžovatelku. Daňové orgány proto postupovaly v souladu se stěžovatelkou citovanou judikaturou.

[106] Nejvyšší správní soud k přenosu důkazního břemene konstatuje, že správce daně při vydání výzvy nesprávně vycházel z předpokladu, že stěžovatelka musí prokázat, že se podvodného jednání nedopustila. Z judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem plyne, že správce daně je tím, kdo nese zodpovědnost za zjištění skutkového stavu věci ohledně podvodu na DPH (rozsudky ze dne 9. 8. 2018, čj. 2 Afs 399/2017-60, *HEEL*, bod 34, a ze dne 24. 5. 2018, čj. 9 Afs 194/2017-34, *Exposure Group*, bod 40). Stěžovatelka se tak mohla dobrovolně bránit proti závěrům správce daně, aniž by ji však tížilo důkazní břemeno. Postup správce daně nicméně fakticky pouze poskytl stěžovatelce další možnost obrany proti závěrům správce daně. Daňové orgány ani městský soud však neustaly na tom, že stěžovatelka neunesla své důkazní břemeno. Naopak se zabývaly tím, zda shromážděné důkazy svědčí o účasti stěžovatelky na podvodu na DPH. Nedošlo tak k porušení jejího práva na spravedlivý

proces. Stěžovatelka navíc porušení práva na spravedlivý proces namítla pouze velice obecně, aniž by vysvětlila, v čem konkrétně postup správce daně do jejího práva zasáhl. Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k závěru, že postup správce daně neměl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V tomto ohledu však Nejvyšší správní soud koriguje závěry městského soudu v tom, že důkazní břemeno by nepřešlo zpět na stěžovatelku v okamžiku, kdy by správce daně prokázal její vědomou účast na podvodu. (…)

4577

Řízení před soudem: zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu; systémové riziko podjatosti jako závažný veřejný zájem

k § 66 odst. 2 a 3 soudního řádu správního

I. Při posuzování žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je třeba pojem „závažný veřejný zájem" použitý v § 66 odst. 3 s. ř. s. vykládat shodně jako týž pojem užitý v § 66 odst. 2 s. ř. s.

II. Je dán závažný veřejný zájem na nestranném rozhodování správního orgánu. Pokud proto veřejný ochránce práv prokáže existenci systémového rizika podjatosti, je tím naplněn požadavek § 66 odst. 3 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2024, čj. 1 As 174/2022-92)

Prejudikatura: č. 1455/2008 Sb. NSS, č. 2802/2013 Sb. NSS, č. 3254/2015 Sb. NSS., č. 3452/2016 Sb. NSS, č. 4118/2021 Sb. NSS a č. 4533/2023 Sb. NSS.

Věc: Veřejný ochránce práv proti Magistrátu města Olomouc, za účasti 1) Office Park, s. r. o., 2) Šantovka Tower, a. s., 3) CETIN, a. s., 4) statutárního města Olomouc, 5) Správy železnic, státní organizace, a 6) Za krásnou Olomouc, z. s., o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 10. 6. 2019 žalovaný umístil stavbu Šantovka Tower (dále jen „stavba"). Jejím stavebníkem je společnost Office Park [osoba zúčastněná na řízení 1)]. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 s. ř. s., kterou Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci usnesením ze dne 24. 3. 2022, čj. 65 A 18/2020-383, odmítl. Shledal totiž, že žalobce neprokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby.

Krajský soud nejprve uvedl, že postup upravený v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, nemusí žalobce před podáním žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. vyčerpat. Proto neprovedl důkazy navržené osobami zúčastněnými na řízení k prokázání tvrzení, že žalobce postupoval před podáním žaloby nestandardně. Nicméně seznámení žalobce se správním spisem i poskytnutí možnosti dotčeným správním úřadům k vyjádření by mělo být před podáním žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. žádoucím standardem.

Krajský soud rovněž připomenul, že dosud jedinou judikaturou, která zmiňuje konkrétní případy závažného veřejného zájmu zakládající aktivní legitimaci žalobce ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s., je série rozsudků ve věci *FVE Moldava* [rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, čj. 15 A 108/2013-138, a ze dne 14. 12. 2015, čj. 15 A 108/2013-277, a rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014-114 (dále jen „první rozsudek ve věci *FVE Moldava*"), a ze dne 14. 7. 2016, čj. 9 As 24/2016-109, č. 3452/2016 Sb. NSS (dále jen „druhý rozsudek ve věci *FVE Moldava*")].

Aktivní procesní legitimace žalobce nebyla dána, pokud jde o část, v níž zpochybnil splnění podmínek § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK"). Žalobce nespecifikoval negativní účinky napadeného rozhodnutí do zákonem chráněného veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a neunesl tak ani břemeno tvrzení. Žalobce založil svá tvrzení o zásahu do krajinného rázu na polemice s výkladem § 12 odst. 4 ZOPK ze strany žalovaného, který dospěl k závěru, že se v případě stavby uplatní výjimka obsažená v tomto ustanovení. Žalobce měl naopak za to, že nutnou náležitostí úpravy plošného a prostorového uspořádání území v územním plánu je i jeho výšková regulace, která však byla v případě územního plánu statutárního

města Olomouc soudem zrušena, a současně nebyly s orgánem ochrany přírody dohodnuty podmínky ochrany krajinného rázu. Krajský soud však tyto výkladové otázky nepovažoval za zásah do ochrany životního prostředí takového charakteru a intenzity, který by odůvodňoval podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Žalobce totiž nekonkretizoval devastující účinek stavby v silně urbanizovaném území na krajinný ráz. Pouze konstatoval, že nebylo vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 ZOPK. Ohledně nutnosti vydání takového stanoviska předložil žalobce pouze alternativní výklad pojmu „plošné a prostorové uspořádání území" a výklad požadavků na obsah dohody s orgánem ochrany přírody ve smyslu § 12 odst. 4 ZOPK. Tyto skutečnosti však nezakládají závažný veřejný zájem na přezkoumání napadeného rozhodnutí a nemohou odůvodnit zásah do právní jistoty účastníků. Případ nelze srovnávat s případem *FVE Moldava*, v němž bylo najisto postaveno, že nebyly uděleny zákonem stanovené výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území, a šlo tedy o přetrvávající činnost *ex lege* zakázanou.

Krajský soud dále konstatoval, že žalobce neunesl břemeno tvrzení odůvodňující podání žaloby ani tím, že stavba byla umístěna v rozporu s některými regulativy územního plánu. Jednalo se o tvrzení namítající pouhou nezákonnost napadeného rozhodnutí. Na dodržení značně obecných regulativů územního plánu, tedy zodpovězení otázek, zda stavební úřad správně dovodil, že umístěná stavba splňuje charakteristiku blokové struktury zástavby, požadavek posílení centrálního městského charakteru území a určité ulice jako městské třídy a požadavek územního plánu na ochranu a rozvoj pohledově dominantních prvků zástavby historického jádra, bezesporu neexistuje závažný veřejný zájem.

Rovněž zájem na přezkumu zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem, v jehož případě by některé okolnosti mohly vést k závěru o existenci systémového rizika podjatosti, považoval krajský soud za součást prostého zájmu na zákonnosti rozhodování nezakládající podmínku aktivní procesní legitimace žalobce. Na rozdíl od případu přezkoumání rozhodnutí vydaného jako výsledek trestné činnosti, jak tomu bylo ve věci *FVE Moldava*, krajský soud nepovažoval systémové riziko podjatosti za závažný veřejný zájem. Ve věci *FVE Moldava* totiž existovalo pravomocné rozhodnutí trestního soudu o tom, že konkrétní úřední osoby podílející se na vydání rozhodnutí vykonávaly svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu v úmyslu opatřit jinému neoprávněný prospěch. V tomto případě žalobce pouze tvrdil, že se jedná o kontroverzní výškovou rezidenční stavbu, z níž se stalo v průběhu let ve veřejné diskusi „politikum". Rovněž uvedl hypotetické tvrzení o porušení § 14 zákona správního řádu, tedy že existuje zvýšené riziko, jež ani nebylo vztaženo jmenovitě k žádné konkrétní osobě, že úředníci stavebního úřadu a dotčeného orgánu památkové péče mohli postupovat nikoli nestranně, nýbrž ve prospěch osob zúčastněných na řízení 1) a 2) (původního a současného stavebníka) pod tíhou závazků a hrozby ekonomických sankcí plynoucích ze smlouvy o spolupráci ze dne 6. 10. 2010 uzavřené s městem jakožto zaměstnavatelem úředníků stavebního úřadu a orgánu památkové péče.

Možný závažný veřejný zájem na podání žaloby, resp. přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí však krajský soud shledal v tvrzení žalobce, že napadené rozhodnutí umísťuje stavbu, která může nevratně poškodit Městskou památkovou rezervaci Olomouc. Krajský soud nicméně shledal, že z předložených důkazů nevyplynulo, že by se měla stavba výrazně zapojit do prostorové kompozice stávajících dominant města, či dokonce tuto kompozici změnit, natož že její realizací v místě, kam byla rozhodnutím umístěna, dojde ke znehodnocení památkové ochrany.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Byl přesvědčen, že prokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby. Pokud by stěžovatel přijal argumentaci krajského soudu, znamenalo by to faktickou nemožnost využití stěžovatelova zvláštního oprávnění k podání žaloby ve veřejném zájmu. Jen stěží si dokázal představit případ, v němž by byla nutnost jejího podání tak zjevná.

Krajský soud předně neposoudil správně míru či intenzitu zásahu do jednotlivých veřejných zájmů, kterého se dopustil žalovaný při rozhodování o umístění stavby. Stěžovatel v žalobě namítal, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do veřejného zájmu na ochraně hodnot městské památkové rezervace. Stěžovatel nesouhlasil se zamítnutím provedení důkazů, které se vztahovaly k dřívější poloze záměru, navrhované o zhruba 100 metrů blíže k chráněné památkové rezervaci. Nadto krajský soud nezohlednil, že posunutím stavby došlo i k jejímu pootočení, což má další negativní dopad do chráněného historického panoramatu města. Posunutá budova vstupuje do významných pohledů na panorama výrazněji. Krajský soud nesprávně interpretoval četná odborná

vyjádření Národního památkové ústavu a významných odborníků v daném oboru. Vizualizace a *eye-tracking* analýza viditelnosti Šantovka Tower svědčily o tom, že stavba bude z celé řady významných a chráněných pohledů na městskou památkovou rezervaci nejen vidět, ale znehodnotí také její panorama tím, že na sebe bude poutat významnou část pozornosti.

Stěžovatel dále v žalobě uvedl, že žalovaný zasáhl do veřejného zájmu na zachování hodnot území města Olomouce tím, že zjevně ignoroval zcela konkrétní regulativy územního plánu. Krajský soud to nesprávně označil za tvrzení o „pouhé nezákonnosti". Stěžovatel měl naopak za to, že zjevné ignorování několika konkrétních regulativů územního plánu, ačkoliv k jejich zohlednění zavazuje § 90 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), svědčí o závažném narušení veřejného zájmu na ochraně celé řady hodnot, které chrání územní plánování.

Dalším ze zasažených veřejných zájmů uvedených v žalobě byla ochrana životního prostředí. Stěžovatel rozporoval argumentaci krajského soudu tvrzením, že smyslem a účelem § 12 odst. 2 a 4, § 43 a § 56 ZOPK je prosadit důležitý veřejný zájem na ochraně jednotlivých částí přírody a krajiny. Krajský soud stěžovateli vyčetl, že nekonkretizoval „*devastující účinek stavby Šantovka Tower na krajinný ráz*". Avšak ani v případu *FVE Moldava* nebylo ke splnění přípustnosti žaloby nutné vymezit, jakými konkrétními způsoby mohou být chránění živočichové a rostliny dotčeni umístěním a povolením stavby fotovoltaické elektrárny, či případně jak konkrétně mělo být stavbou zasaženo tamější chráněné území. K prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby postačuje již skutečnost, že myslitelný zásah do krajinného rázu nebyl žalovaným (konkrétně jeho orgánem ochrany přírody) posouzen, ačkoliv tomu tak dle zákona být mělo.

Posledním veřejným zájmem, do něhož mělo být podle stěžovatele zasaženo, byl zájem na nestranném rozhodování orgánu státní správy. Stěžovatel považoval opakované srovnávání tohoto případu s kauzou *FVE Moldava* za zcela nepřiléhavé, neboť tehdy podával žalobu proti stavbě, která již byla v území realizována, zatímco v tomto případě postupoval tak, aby zamezil budoucím negativním důsledkům záměru ve fázi, kdy ještě nezapočala výstavba. Pro prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu není třeba, aby úředníci, kteří se podíleli na vydání žalobou napadeného rozhodnutí, byli uznáni vinnými trestním soudem. Žaloba k ochraně veřejného zájmu totiž mimo jiné působí jako nástroj pro řešení (latentní) korupce či klientelismu. Veřejný zájem na nestrannosti rozhodování správních orgánů, jehož závažnost plyne přímo z ústavněprávního zakotvení práva na spravedlivý proces, lze prokázat i dostatečně silnými indiciemi o výskytu systémové podjatosti v daném správním řízení. Stěžovatel proto opakovaně zdůrazňoval, že žalovaný neměl ve věci umístění stavby vůbec rozhodovat.

Krajský soud také nesprávně, neúplně a účelově posuzoval dopad do jednotlivých zájmů izolovaně, aniž by se zabýval kumulací těchto zájmů, která má podstatný vliv na celkovou závažnost zásahu do veřejného zájmu. Přestože byl stěžovatel přesvědčen, že tvrzení a důkazy o narušení čtyř veřejných zájmů prokazovaly existenci závažného veřejného zájmu na podání žaloby i jednotlivě, byla to právě kumulace jejich porušení, která posunula potřebu ochrany veřejného zájmu na mnohem intenzivnější úroveň. Dle stěžovatele bylo nutné přihlédnout také ke změnám v právní úpravě, které se udály v letech před vydáním napadeného územního rozhodnutí. Jde zejména o nemožnost účasti environmentálních spolků v řízeních podle stavebního zákona, kterým nepředcházelo posuzování vlivů na životní prostředí. Dále se jedná o někdejší znění § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, které omezovalo možnost zrušit či změnit závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, mimo odvolací řízení. Přitom v řízení o umístění stavby nebyl účastník, v jehož zájmu by bylo podat odvolání, a proto nemohlo dojít ani k přezkumu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče.

Krajský soud nadto zcela pominul bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu k oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. Tato judikatura je však do určité míry použitelná i pro tento případ. Pojem „závažný veřejný zájem" je v § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. totožný je a třeba jej vykládat stejně. Od roku 2015 došlo také v judikatuře ke změně přístupu k žalobám nejvyššího státního zástupce (viz rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2016, čj. 4 Azs 33/2016-48, nebo ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492). K posuzování důvodnosti používá stejná kritéria jako ve vztahu k hodnocení přípustnosti žalob stěžovatele. Soudy v obou případech vyžadují, aby nezákonnost rozhodnutí měla intenzitu narušení závažného veřejného zájmu, a k úspěchu ve věci proto nepovede namítání prosté nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Stěžovatel odkázal zejména na

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 1 As 76/2018-60, neboť i v tomto případě správní orgán vydal rozhodnutí ve věci, aniž měl k dispozici potřebný subsumovaný správní akt. Žádný ze soudů v tomto případě nezpochybnil skutečnost, že nezákonnost, jíž se správní orgán dopustil, narušila závažný veřejný zájem, kterým byla ochrana životního prostředí.

Za použitelnou považoval stěžovatel i dřívější judikaturu, v níž soudy v řízeních o žalobách nejvyššího státního zástupce nevyžadovaly „kvalifikovanou nezákonnost". Otázka posouzení závažného veřejného zájmu na podání žaloby ze strany nejvyššího státního zástupce totiž náležela vždy pouze jemu (viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, č. 105/2018 Sb. ÚS). Nejvyšší státní zástupce dal svými žalobami neurčitému právnímu pojmu „závažný veřejný zájem" obsah, který je při jeho výkladu nutné zohlednit. Proto stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, čj. 5 As 66/2011-98, č. 2863/2013 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013-28.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem navrhované posuzování dopadu do jednotlivých zájmů kumulovaně je zcela nesprávné a odporující tradičnímu výkladu práva. Nedokonalosti rozhodnutí nelze sčítat a tvrdit, že až jejich součet stěžovateli umožňuje mimořádně zasáhnout do právních jistot účastníků. Stěžovatel má ve vztahu k žalobám na ochranu veřejného zájmu jiná oprávnění než nejvyšší správní zástupce. V případě žaloby nejvyššího státního zástupce nejsou soudy oprávněny přezkoumávat, zda je dán závažný veřejný zájem na podání žaloby. Kromě toho je věcí soudu, aby zvážil, které judikáty jsou pro danou věc využitelné. Judikatura k oprávnění nejvyššího státního zástupce vydaná před rokem 2015 není pro výklad pojmu závažného veřejného zájmu použitelná, neboť byla pozdější judikaturou překonána.

Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) ve společném vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že v posledních letech přistupují soudy k otázce hodnocení existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. aktivněji, avšak pouze v případech příkrého rozporu se zákonným požadavkem na jeho existenci, pokud mají závažné pochybnosti, zda je vůbec dán. V otázce obsahu pojmu závažného veřejného zájmu lze vycházet z judikatury ohledně žalob nejvyššího státního zástupce jen tam, kde soud tuto otázku věcně zkoumal a dospěl k závěru, že zjevně není dán. V ostatních případech jde výhradně o názor nejvyššího státního zástupce. Tvrzení stěžovatele, že při výkladu závažného veřejného zájmu je „nutné zohlednit" dokonce i starší judikáty, kde soudy výslovně odmítaly hodnotit otázku jeho existence, postrádá jakoukoli oporu v právním řádu.

Soudní rozhodnutí, na která stěžovatel odkazoval, neměla ve vztahu k předmětu řízení před krajským soudem relevanci. Tyto případy měly společné to, že zjevně zcela chyběl zásadní podklad pro řízení, jehož potřebu příslušný správní orgán zcela opomenul, a orgán příslušný k vydání podkladu vůbec nebyl kontaktován. V tomto případě však orgán posuzující vliv na krajinný ráz kontaktován byl. Ve svém vyjádření uvedl, že vliv na krajinný ráz posuzovat nebude, a to s odkazem na zákonnou výjimku. Z rozsudků uvedených stěžovatelem vyplývá, že úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu, nadto je tato judikatura zmatečná a rozporná.

Ve vztahu k námitce o kumulaci jednotlivých veřejných zájmů osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) podotkly, že stěžovatel vůbec nevysvětlil, v čem se jednotlivá údajná porušení navzájem ovlivňují a tím zintenzivňují dopad na určitý závažný veřejný zájem. K odkazu na legislativní změnu, která omezila okruh účastníků územního řízení, dodaly, že stěžovatel není oprávněn zpochybňovat tuto vůli zákonodárce. Nadto se Krajský úřad Olomouckého kraje podrobně zabýval několika podněty k zahájení přezkumného řízení ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí, avšak neshledal pro jeho zahájení důvod. Nezahájil jej ani na základě podnětu spolku Za krásnou Olomouc [osoba zúčastněná na řízení 6)], který stěžovateli připravoval podklady pro žalobu v této věci.

Pokud jde o systémové riziko podjatosti, stěžovatel předložil pouze hypotetické úvahy. Naopak stěžovatel nevystupoval v této věci nestranně a vedl zcela zbytečné soudní řízení. Ačkoli krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že nesplnění požadavků zákona o veřejném ochránci práv nemá dopad na posouzení přípustnosti žaloby, tyto dvě úpravy nelze uplatňovat nezávisle na sobě. Činnost vybočující z rámce stanoveného tímto zákonem je porušením jeho základních povinností činit jen to, co mu zákon dovoluje, resp. ukládá. Stěžovatel činil vše k prodloužení řízení (zbytečné trvání na ústním jednání, reakce na vyjádření osob zúčastněných na řízení až při jednání). Pověřený zaměstnanec kanceláře stěžovatele, který jej zastupoval na ústním jednání, napsal rigorózní

práci na téma „Systémová podjatost v kauze Šantovka Tower“, v níž uvedl, že s umístěním stavby vnitřně hrubě nesouhlasil. Oprávnění stěžovatele k podání žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu nemá sloužit pracovníkům jeho kanceláře k tomu, aby si vybírali v rámci své agendy jakékoli kauzy, které jsou jim nějak blízké, a následně do nich díky tomuto institutu zásadním způsobem zasáhli.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.A Pojem „závažný veřejný zájem“ a dosavadní judikatura

[26] Podle § 66 odst. 3 s. ř. s. *žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem*.

[27] Uvedené ustanovení upravuje zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která svědčí stěžovateli. Žalobu je oprávněn podat, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Ustanovení vymezuje podmínky přípustnosti žaloby, nikoli její důvodnosti. Závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. musí být dán toliko na samotném projednání žaloby. Krajský soud shledal, že tato podmínka procesní žalobní legitimace není splněna, a proto se vůbec nezabýval meritem věci.

[28] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku ve věci *FVE Moldava*, aktivní procesní legitimace stěžovatele bude dána, jestliže v žalobě jednoznačně vymezí závažný veřejný zájem, na jehož ochranu vystupuje, a prokáže nutnost jeho ochrany v době podání žaloby. Skutkový stav rozhodný pro projednání žaloby nebude vždy zcela dohledatelný ve správním spisu, jakkoliv ani to nelze úplně vyloučit. Daleko častěji bude soud povinen provést ohledně existence důležitého veřejného zájmu dokazování.

[29] V prvním rozsudku ve věci *FVE Moldava* se Nejvyšší správní soud dále věnoval pojmu „závažný veřejný zájem“. Nejprve připomenul, že „*veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejich dílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.).*“ (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a 358) Veřejný zájem je obecně prospěšný zejména státu či jiné veřejnoprávní korporaci, ale může svědčit i jednotlivci či skupině jednotlivců; a je jím jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 817 a 818). Úlohou aktivní procesní legitimace ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. není ochrana subjektivních práv a soukromých zájmů osob, které žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nepodaly, ale ani ochrana široce pojímaného konceptu veřejného zájmu, například aby byla vydávána zákonná a proporcionální rozhodnutí. Prokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby subjektem, kterému obecná žalobní legitimace nesvědčí, proto nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů. Ohrožení závažného veřejného zájmu bude dáno, pokud ke dni podání žaloby trvá poškození či ohrožení zvláště závažných právem chráněných zájmů a pokud toto poškození či ohrožení je tak intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět.

[30] V neposlední řadě vyslovil Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku ve věci *FVE Moldava*, že v rámci posuzování aktivní procesní legitimace musí být zvažována i otázka ochrany právní jistoty a práv jiných osob nabytých v dobré víře. V případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivec), v nichž nezákonná rozhodnutí založila oprávnění nebo výhodu jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, musí být dáno ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, aby bylo možné od ochrany právní jistoty za současné neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, ustoupit. K tomu nyní Nejvyšší správní soud dodává, že je vždy nutné zvažovat skutkové okolnosti daného případu. Méně intenzivně bude do právní jistoty jednotlivců zasaženo za situace, kdy v době podání žaloby ještě na stavbě nepočaly stavební práce či nebylo vydáno stavební povolení (jako tomu je v nyní projednávaném případě). Naopak intenzivnější zásah nastane za scénáře opačného.

[31] Je pravda, že Nejvyšší správní soud shledal prokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby stěžovatelem prozatím pouze v jednom případě. Nicméně naplnění intenzity závažného veřejného zájmu je otázkou skutkovou. Vždy záleží na okolnostech každé konkrétní věci, které stěžovatel tvrdí a dokazuje. V druhém rozsudku ve věci *FVE Moldava* Nejvyšší správní soud uvedl, že závažný veřejný zájem na podání žaloby stěžovatelem je dán například v těch případech, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby nebudou uděleny zákonem stanovené výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území, či v případech, kdy příslušná správní rozhodnutí (povolení) byla vydána v důsledku trestné činnosti úředních osob. V této věci tedy soud uvedl příklady, kdy je závažný veřejný zájem na podání žaloby stěžovatelem dán. Nestanovil jimi však žádný minimální práh, kterého musí být dosaženo, aby byl stěžovatel aktivně procesně legitimován k podání žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. Krajský soud však přesto závažnost tvrzených a prokazovaných veřejných zájmů v citované a nynější věci poměřoval a nesprávně si podle série rozsudků ve věci *FVE Moldava* vytvořil určité závazné měřítko, resp. nepodkročitelný práh prokázání závažného veřejného zájmu. Pokud dospěl k závěru, že nyní tvrzené a prokazované veřejné zájmy takto vysoké intenzity nedosahují, dovodil z toho, že se o závažný veřejný zájem nejedná.

[32] Pro krajský soud však měly být určující skutkové okolnosti nyní souzené věci a tvrzení a důkazy předložené stěžovatelem. Tvrzeným a prokázaným závažným veřejným zájmem ve věci *FVE Moldava* by se mohl toliko inspirovat za situace, kdy by v obou případech shledal obdobnosti. Spornou je otázka, zda měl krajský soud k dispozici jinou paletu rozhodnutí zabývajících se pojmem závažného veřejného zájmu ve smyslu § 66 s. ř. s., ve kterých by tuto kategorii použil v rámci hodnocení důvodnosti žalob podaných nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s.

[33] Nejvyšší státní zástupce má podle § 66 odst. 2 s. ř. s. právo podat žalobu, *jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem*. Judikatura Nejvyššího správního soudu nejprve dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy, a je na něm samém, aby svého práva využíval pouze v případech, kdy to závažný veřejný zájem vyžaduje (srov. rozsudek ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70, č. 1455/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát následně v usnesení ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128, č. 3254/2015 Sb. NSS, vyjasnil, že soud je povinen se věcně zabývat každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté lhůtě. V dalších věcech Nejvyšší správní soud zdůraznil, že úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu ani z pohledu přípustnosti žaloby, ani z pohledu její důvodnosti. Učinil tak právě s odkazem na to, že posouzení této otázky je v každém konkrétním případě výlučně na zvážení nejvyššího státního zástupce jako žalobce (např. rozsudek ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 173/2015-71, ze dne 18. 8. 2016, čj. 9 As 74/2016-249, ze dne 14. 7. 2017, čj. 5 As 202/2015-196, a ze dne 12. 4. 2018, čj. 1 As 76/2018-60).

[34] Stěžovatel upozornil na odlišnou linii judikatury, ze které plynou závěry opačné. Stěžovatel se přitom mýlí, pokud tato rozhodnutí označuje za novější, která předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu překonala. Ve skutečnosti se protichůdná rozhodnutí časově prolínají. Stěžovatel odkázal na rozsudky čj. 4 Azs 33/2016-48 a čj. 2 As 313/2015-492, ve kterých Nejvyšší správní soud uvedl, že žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je důvodná toliko v případech, kdy je nezákonnost správního rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem. Podobně postupoval například v rozsudcích ze dne 20. 12. 2018, čj. 5 As 327/2017-70, ze dne 28. 11. 2019, čj. 10 As 107/2019-77, či ze dne 2. 6. 2020, čj. 1 As 37/2020-27.

[35] V nyní rozhodované věci není podstatné, zda je judikatura Nejvyššího správního soudu skutečně nejednotná, jde-li o otázku pravomoci soudu posuzovat, zda je v případě žaloby nejvyššího státního zástupce dán závažný veřejný zájem. Je totiž nepochybné, že stěžovatel – na rozdíl od nejvyššího státního zástupce – musí existenci závažného veřejného zájmu vždy prokázat. Nelze však pominout, jaký obsah pojmu „závažný veřejný zájem" přiznala ta část judikatury, která v minulosti u žalob nejvyššího státního zástupce aprobovala existenci tohoto zájmu. Jinak řečeno, relevantní jsou ty rozsudky Nejvyššího správního soudu, které se týkaly posuzování žalob nejvyššího státního zástupce a v nichž sám soud zkoumal a uznal naplnění závažného veřejného zájmu. Ustanovení § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. totiž používají totožný pojem, který musí mít v obou případech stejný obsah a rozsah. Rozdíl pak spočívá pouze v tom, že stěžovatel je povinen existenci závažného veřejného zájmu prokazovat. Ke

stejnému názoru ostatně dochází také komentářová literatura (srov. Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 534).

[36] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 4 Azs 33/2016-48 shledal, že o nezákonnost takové intenzity, která narušuje závažný veřejný zájem, se jednalo například v případě, kdy Ministerstvo vnitra udělilo žadateli mezinárodní ochranu, aniž by bylo z rozhodnutí zřejmé, jak se vypořádalo s otázkou aplikace vylučující klauzule ve smyslu § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Tato klauzule přitom slouží k ochraně veřejného zájmu. Ve věci územního plánování byl pak narušen závažný veřejný zájem, jestliže Energetický regulační úřad udělil licenci na výrobu elektřiny fotovoltaické elektrárně, ačkoli rozhodnutí vydal na základě zprávy o revizi, která byla nezpůsobilým podkladem, a žadatelka zároveň nebyla v dobré víře (rozsudky čj. 5 As 327/2017-70 a čj. 10 As 107/2019-77). Nejvyšší správní soud shledal nezákonnost rozhodnutí o udělení licence, resp. podkladu rozhodnutí, z toho důvodu, že zprávu o revizi revizní technik vydal v době, kdy elektrárna ještě nebyla dokončena. Aby tím byl ovšem narušen závažný veřejný zájem, musel následně zvážit, zda bylo třeba upřednostnit zrušení licence před principem ochrany dobré víry a právní jistoty – neboť žaloba byla podána na sklonku tříleté lhůty – a dospěl ke kladné odpovědi. Pro narušení závažného veřejného zájmu také není potřeba, aby rozhodnutí mělo takové vady, které se svou závažností blíží spáchání trestného činu (rozsudek čj. 2 As 313/2015-492, bod 42).

[37] Z těchto úvah proto krajský soud mohl a měl vycházet, byť se týkaly žalob nejvyššího státního zástupce. Z výše uvedeného plyne, že požadavek na intenzitu nezákonnosti napadeného rozhodnutí, a tedy na následné shledání narušení závažného veřejného zájmu, byl v judikatuře Nejvyššího správního soudu v řízeních zahájených na návrh nejvyššího státního zástupce nižší, než jaký v nyní projednávané věci vyžadoval prokázat po stěžovateli krajský soud.

IV.B Ohrožení zájmu na nestranném rozhodování orgánu státní správy

[38] Ve vztahu k jednotlivým tvrzeným a dokazovaným veřejným zájmům pak Nejvyšší správní soud uvádí následující. Předně se neztotožňuje s krajským soudem v hodnocení, že namítané ohrožení veřejného zájmu na rozhodování věcí správním orgánem, u něhož není dáno systémové riziko podjatosti, je tvrzením o pouhé nezákonnosti. Naopak, jedná se o otázku posouzení intenzity porušení veřejného zájmu. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, krajský soud z příkladů uvedených v případu *FVE Moldava* nevhodně vytvořil určitý minimální práh toho, kdy je možné konstatovat, že stěžovatel prokázal závažný veřejný zájem. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud v minulosti shledal prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby v případě, kdy úřední osoby podílející se na vydání napadeného rozhodnutí byly v souvislosti s touto svou úřední činností odsouzeny v trestním řízení, neznamená, že nyní nemůže být takovým veřejným zájmem stěžovatelem tvrzené a prokazované systémové riziko podjatosti. Jinými slovy, jen proto, že v jediné dřívější kauze byl závažný veřejný zájem prokázán tím, že rozhodovali později odsouzení úředníci, nelze k jeho naplnění vyžadovat vždy pouze trestní stíhání zaměstnanců obce (vykonávajících současně přenesenou působnost územní samosprávy). Ostatně jak již Nejvyšší správní soud uvedl, v případě žaloby podané nejvyšším státním zástupcem byl dříve soudem závažný veřejný zájem shledán u takových nezákonností rozhodnutí, které byly méně závažnějšího charakteru, a proto nelze nyní po veřejném ochránci práv požadovat, aby prokázal závažnost vyšší.

[39] K této otázce je nutné připomenout, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k § 14 odst. 1 správního řádu (viz zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, a na něj navazující rozhodnutí) vysvětlil, že u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny, existuje tzv. systémové riziko podjatosti. To je důsledkem systému nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby. Rozšířený senát měl za to, že systémová podjatost takto vystupujících úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru, ale pouze v případě překročení kritické míry systémového rizika. Zaměstnanecký či obdobný poměr je však signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“, k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika.

[40] Důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu je tedy dle rozšířeného senátu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Takovými okolnostmi mohou být „*například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu*.“ (bod 63 usnesení rozšířeného senátu)

[41] V rámci vysvětlení pojmu systémové podjatosti je nutno dodat, že tímto pojmem označuje judikatura Nejvyššího správního soudu pouze situace, kdy je obsahem námitky podjatost úředních osob právě z důvodu jejich ekonomické závislosti způsobené zaměstnaneckým, služebním či obdobným poměrem k subjektu, do něhož je organizačně zasazen příslušný správní orgán a jehož zájmy mohou být v daném řízení dotčeny, nikoliv jakoukoliv námitku podjatosti týkající se všech úředních osob zařazených do správního orgánu, který vede správní řízení (viz rozsudek ze dne 4. 7. 2019, čj. 9 As 70/2019-34).

[42] S účinností od 1. 11. 2018 byl správní řád novelizován zákonem č. 176/2018 Sb. a byl do něj nově vtělen § 14 odst. 2, který stanoví, že *úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.*

[43] Nejvyšší správní soud nicméně v rozsudku ze dne 2. 8. 2023, čj. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS, na základě systematického výkladu dospěl k závěru, že ani § 14 odst. 2 správního řádu nebrání aplikaci výše citovaných závěrů rozšířeného senátu k tzv. systémové podjatosti, posiluje však důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob.

[44] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře po novele § 14 správního řádu dovodil, že systémové riziko podjatosti nezakládá pouze skutečnost, že obec či její část o svém stavebním záměru informuje ve svém periodiku, ani že na tuto stavbu obdržela dotaci, kterou by v případě pozdního uskutečnění musela vrátit (rozsudek ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 As 453/2017-57). Ve věci se jednalo o dětské hřiště, a proto soud neshledal ani politickou citlivost věci, která by naznačovala zvýšený zájem na výsledku řízení ze strany osob schopných rozhodnutí ve věci ovlivnit. Avšak ani mediální prohlášení politických představitelů samosprávných celků o stavbách, které přirozeně vyvolávají politický a mediální zájem, nemusí v některých případech znamenat překročení „kritické míry rizika systémové podjatosti“. V rozsudku ze dne 8. 10. 2020, čj. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k dlouhotrvající výstavbě dálnice D11 uvedl, že „*představuje politicky citlivé téma. Jedná se současně o téma, které je pro veřejnost významné a které přirozeně vyvolává politický a mediální zájem. S takovým zájmem a ohlasem se však setkává mnoho záměrů, včetně liniových staveb. Nelze proto vyloučit, že k podobným stavebním záměrům se budou vyjadřovat osoby z řad regionálních politiků, ale také z vrcholné politiky (byť by tak měly činit nanejvýš opatrně, aby nevyvíjely tlak na rozhodovací orgány)*.“ Politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede, je nicméně signálem ke zvýšené opatrnosti (viz shora uvedené usnesení rozšířeného senátu).

[45] Nejvyšší správní soud pak specificky upozorňuje na skutečnost, že ve své judikatuře již dovodil, že důvod pro zkoumání podjatosti je i v případě, kdy má obec s investorem, který je účastníkem řízení před orgánem obce, smlouvu o spolupráci nebo mu nabídla nějakou investiční pobídku. Zde je důvodem vyloučení silný ekonomický zájem celku na výsledku řízení (viz rozsudky ze dne 13. 2. 2015, čj. 7 As 158/2014-30, ze dne 2. 6. 2015, čj. 7 As 57/2015-80, a ze dne 14. 5. 2015, čj. 7 As 202/2014-66).

[46] Na rozdíl od krajského soudu má Nejvyšší správní soud za to, že systémové riziko podjatosti nelze považovat za vadu způsobující toliko „prostou“ nezákonnost správního rozhodnutí. Skrze tento institut se prosazuje veřejný zájem na tom, aby i v případech silné lokální politizace určitého záměru zde byla jasná garance, že ve věci rozhodují nestranní úředníci a že jejich rozhodování je prosto těchto vnějších vlivů.

[47] Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci shledal, že vše doposud uvedené ukazuje na existenci systémového rizika podjatosti. Sbíhá se zde hned několik důvodů (již dříve vyslovených judikaturou), pro které by bylo možné o nepodjatosti rozhodujících orgánů pochybovat: předně se jedná o kontroverzi samotné stavby a medializaci její výstavby, která se s ní pojí; „podezřívavost“ ovšem vyvolává zejména existence smlouvy o spolupráci mezi městem a investorem. Ta na rozdíl od věci sp. zn. 7 As 202/2014 navíc obsahuje ustanovení o právní odpovědnosti města za zmaření, které svědčí o ještě silnějším ekonomickém zájmu města na provedení výstavby. V takové situaci došel Nejvyšší správní soud k závěru, že zde může existovat systémové riziko podjatosti, které by bylo samo o sobě natolik závažnou vadou, že by mohla sama o sobě naplnit závažnost veřejného zájmu, který je potřeba pro prokázání aktivní legitimaci stěžovatele.

[48] Krajský soud byl proto povinen provést důkazy, které stěžovatel k této části žaloby navrhoval a předložil – mj. smlouvu o spolupráci mezi statutárním městem Olomouci a investorem v oblasti infrastruktury a budoucích smlouvách ze dne 6. 10. 2010, dopis zástupců investiční skupiny primátorovi statutárního města Olomouc ze dne 13. 9. 2018, v němž je město upomínáno na své závazky k podpoře a uskutečňování projektu a na právní odpovědnost za jeho zmaření, a další dokumenty, na které stěžovatel odkazoval v žalobě.

[49] Na krajském soudu nyní bude, aby navrhované důkazy provedl a posoudil, zda ve věci opravdu existovalo systémové riziko podjatosti, které v případě kladné odpovědi bude k prokázání aktivní legitimace žalobce postačovat.

[50] Za této situace již nebylo třeba, aby se Nejvyšší správní soud zabýval dalšími důvody, jejichž prostřednictvím stěžovatel také prokazoval naplnění podmínky závažného veřejného zájmu.

IV.C Hodnocení postupu stěžovatele

[51] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval také tvrzením osob zúčastněných na řízení 1) a 2), jimiž brojily proti nestandardnímu postupu stěžovatele. Zcela se však ztotožnil se způsobem, jakým tuto otázku hodnotil již krajský soud. Zákon o veřejném ochránci práv nepředpokládá, že podání žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 s. ř. s. bude výstupem šetření ochránce. Tím je například zpráva o šetření, závěrečné stanovisko či uplatnění sankce, kterými jsou medializace případu či vyrozumění nadřízeného úřadu, popřípadě vlády.

[52] Před tzv. velkou novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2012, bylo oprávnění stěžovatele dát podnět nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby ve veřejném zájmu zařazeno mezi zvláštní oprávnění ochránce, vedle například dosavadního oprávnění doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Ta nejsou navázaná na jednotlivá zahájená šetření, přestože jistě mohou z jejich závěrů čerpat. Například komentář k zákonu o veřejném ochránci práv uvádí, že společnými charakteristickými rysy zvláštních oprávnění je využití informačního bohatství veřejného ochránce práv získaného šetřením podnětů i řešením „mimopůsobnostních“ věcí k určité syntéze poznatků o fungování veřejné správy, které lze využití při iniciaci normotvorných či kontrolních procedur (Hlouch, L. § 22. In: Chamráthová, A.; Hlouch, L.; Kliková, A.; Svoboda, T. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kulwer, 2019, s. 133). Není důvodu na institut podání žaloby ve veřejném zájmu pohlížet odlišně. I v těchto případech může stěžovatel k rozhodným zjištěním přicházet z jiných zdrojů, než kterým je šetření.

[53] Tento závěr nic nemění na tom, že stěžovatel je povinen si k věci opatřit dostatečné podklady a ty si objektivně vyhodnotit předtím, než ve věci podá žalobu podle § 66 odst. 3 s. ř. s. Pokud tak neučiní, nese toliko riziko neprokázání závažného veřejného zájmu. Ostatně jedním ze základních požadavků kladených zákonem na stěžovatele je, že svou funkci vykonává nezávisle a nestranně (§ 5 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv). Tuto otázku však soud v rámci posuzování přípustnosti ani důvodnosti žaloby podané na ochranu závažného veřejného zájmu nehodnotí. V rámci tohoto soudního řízení je stěžovatel jednou z procesních stran. Konkrétně procesní

stranou, která hájí veřejný zájem, a tedy zcela legitimně veřejnému zájmu straní. Je pak nicméně na stěžovateli, aby jeho závažnost v soudním řízení prokázal.

[54] Pokud se pak Nejvyšší správní soud shora zabýval možným systémovým rizikem podjatosti úředníků žalovaného, nelze o „podjatosti" naopak hovořit u stěžovatele, pokud se zaměstnanec zastupující jej na jednání před krajským soudem odborně touto kauzou zabýval a ve své rigorózní práci na ni sdělil svůj osobní názor. Na rozdíl od úředníků žalovaného nemá tento zaměstnanec žádnou rozhodovací pravomoc. Rozhodnutí podat žalobu a uplatnit v ní určité argumenty je plně v pravomoci a odpovědnosti veřejného ochránce práv, který svou funkci vykonává osobně a na vlastní odpovědnost.

4578

Volby: obvyklá úplatnost jako znak volební kampaně; dobrovolnická činnost

k § 16 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu jen „volební zákon")

Obvyklou úplatnost, která je jedním z definičních znaků volební kampaně podle § 16 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, je nutné zkoumat podle charakteru posuzované činnosti. Práce dobrovolníků v nestátních neziskových organizacích je samostatnou formou svobody politického projevu a je bezúplatná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2024, čj. Ars 6/2023-46)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS, č. 1338/2007 Sb. NSS, č. 2011/2010 Sb. NSS a č. 4219/2021 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 124/2023 Sb; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 5. 2004, *Vides Aizsardzības Klubs proti Lotyšsku* (stížnost č. 57829/00), ze dne 21. 2. 2017, *Orlovskaya Iskra proti Rusku* (stížnost č. 42911/08), a ze dne 3. 2. 2009, *Women on Waves a další proti Portugalsku* (stížnost č. 31276/05).

Věc: Milion chvilek, z. s., proti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2022 žalovaný shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle volebního zákona. Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) tohoto zákona se žalobce dopustil tím, že se v době probíhající volební kampaně v rámci voleb do Poslanecké sněmovny na podzim roku 2021 účastnil volební kampaně tak, že

1. organizoval dobrovolníky za účelem agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové (dále také „skutek č. 1");
2. vytvořil a provozoval chatbot (dostupný na internetových stránkách https://volimzmenu.cz) jakožto automatizovaný komunikační nástroj v aplikaci Messenger za účelem agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové, a částečně též v neprospěch kandidujících politických stran a politických hnutí – ANO 2011, Česká strana sociálně demokratická, Komunistická strana Čech a Moravy a Svoboda a přímá demokracie (SPD), který za úplatu propagoval na facebookovém profilu (dále také „skutek č. 2");
3. na internetových stránkách https://milionchvilek.cz/10-duvodu publikoval sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí ANO 2011 Ing. Andreje Babiše (dále také „skutek č. 3"); a
4. v rámci volební kampaně rozšiřoval letáky a plakáty agitující ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové (dále také „skutek č. 4").

To vše přitom činil, aniž by před vstupem do volební kampaně požádal o zápis do zvláštního registru tzv. registrovaných třetích osob, který vede žalovaný podle § 16e odst. 1 volebního zákona. Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona se žalobce podle žalovaného dopustil tím, že v průběhu stejné volební kampaně

nezajistil, aby jím provozované internetové stránky obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli. Konkrétně šlo o internetovou stránku, na které provozoval chatbot uvedený ve skutku č. 2 (dále také „skutek č. 5“), a o internetovou stránku, na které publikoval sdělení v neprospěch kandidáta uvedené ve vymezení skutku č. 3 (dále také „skutek č. 6“). Žalovaný za oba přestupky uložil žalobci pokutu ve výši 35 000 Kč.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, čj. 41 A 24/2022-103, žalobě proti napadenému rozhodnutí vyhověl, rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V úvodu odůvodnění připomněl, že je v období před volbami obzvláště důležité umožnit volné šíření názorů a informací všeho druhu a že omezení politického projevu v tomto období musí podléhat přísné kontrole. To zvláště platí pro občanské společnosti a spolky, které judikatura Evropského soudu pro lidská práva označuje za tzv. veřejné hlídací psy demokracie; v jejich případě mají státy velmi malý prostor pro omezení politického projevu a veřejné debaty, stejně jako je tomu v případě médií (rozsudek ze dne 27. 5. 2004, *Vides Aizsardzibas Klubs proti Lotyšsku*, stížnost č. 57829/00, bod 42). To však neznamená, že svobodu projevu nelze vůbec omezit. Je nicméně nutné v každém jednotlivém případě zkoumat, zda takové omezení splňuje podmínky, které na ně klade ústavní pořádek. S ohledem na to krajský soud u každého ze skutků zkoumal, zda omezení žalobcovy svobody projevu obstojí v testu proporcionality.

Krajský soud nesouhlasil s posouzením skutků č. 1 a 3 jako přestupků, jelikož se v těchto případech nejednalo o volební kampaň. V případě skutku č. 1 (organizace dobrovolníků) chybí definiční znak volební kampaně, kterým je podle § 16 odst. 1 volebního zákona úplatnost (alespoň obvyklá). Za dobrovolnickou činnost se již z její povahy neposkytuje úplata ani obvykle a tato činnost nikdy nemůže ohrožovat zájem na prevenci obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani. Na rozdíl od žalovaného tak měl krajský soud za to, že práce dobrovolníků neměla být vyčíslena podle ceny obvyklé. Způsob výpočtu výdajů v § 16e volebního zákona (*cena nebo plnění ocenitelné v penězích*) nelze zaměňovat s definičním znakem podle § 16 odst. 1 volebního zákona (*činnost, za kterou se obvykle poskytuje úplata*), neboť to by vedlo k absurdní situaci, kdy by bylo nakonec úplatné vše. Pokud přitom právní úprava poskytuje více výkladů, je třeba zvolit ten, který je vůči ústavně zaručenému základnímu právu šetrnější. Každý má právo zvolit si způsob výkonu své svobody projevu a dobrovolníci jsou právě takovým prostředkem výkonu žalobcovy svobody.

Článek *Deset důvodů, proč by Andrej Babiš neměl být premiérem* uvedený ve skutku č. 3 představoval podle krajského soudu prezentaci vlastních názorů, nikoli tzv. volební reklamu, jak o ní hovoří Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 92/20, č. 124/2023 Sb. Žalobce je „hlídacím psem demokracie“, dlouhodobě se zaměřuje na kultivaci demokratické společnosti a uvedeným článkem informoval veřejnost o aktivitách Ing. Andreje Babiše. Publikoval jej v argumentační sekci svých internetových stránek. Na věci nic nemění, pokud by žalobce platil za provozování internetových stránek a jejich grafiku, jelikož v dnešní době stejný obsah na takových stránkách produkují také novináři. Dokonce i mnohá „bezplatná“ názorová fóra, kde rozliční autoři zveřejňují své komentáře, obyčejně hradí příjmy z reklam inzerentů. Důležitou roli pak hraje především skutečnost, že článek byl na stránkách žalobce zveřejněn ještě před samotným vyhlášením voleb. Přijetí opačného závěru by znamenalo, že jakákoli osoba provozující internetový portál by se musela před volbami buďto registrovat jako třetí osoba, nebo vymazat celý obsah, který by byl ve prospěch nebo neprospěch kandidujícího subjektu, a to bez ohledu na to, kdy obsah zveřejnila. To by pro společnost a svobodu slova mělo odrazující účinek, kterému je třeba naopak předejít.

Na druhou stranu, u skutků č. 2 a 4 dal krajský soud žalovanému za pravdu, že se o volební kampaň jednalo, a žalobce měl proto povinnost registrovat se jako třetí osoba, neboť se jednalo o činnosti, za které žalobce vynaložil finanční prostředky. U obou skutků měl však žalovaný zkoumat, zda byla naplněna materiální stránka přestupku, a tedy zda skutky byly společensky škodlivé. To však neudělal, a zatížil tak své rozhodnutí v této části vadou nepřezkoumatelnosti. Žalovaný podle krajského soudu nezkoumal, zda žalobce vynaložením určité finanční částky za provozování chatbota a rozšiřování letáků a plakátů ohrozil zájem na férovosti volební soutěže a prevenci obcházení výdajových limitů. U skutku č. 2 šlo přitom o zanedbatelné – a nedostatečně zjištěné – částky. Zákon pro přestupek podle § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 1 a 2 volebního zákona, resp. v nich obsažený pojem (obvyklé) úplatnosti, neobsahuje dolní limit, a proto si ochrana svobody projevu podle krajského soudu žádá, aby žalovaný zkoumal v každém jednotlivém případě, zda účast neregistrované osoby na volební kampani opravdu narušovala chráněný veřejný zájem.

Vzhledem k tomu, že skutek č. 3 nebyl podle krajského soudu volební kampaní, nevznikla povinnost na internetové stránce, na které byl tento článek zveřejněn, uvést informace o zadavateli a zpracovateli. Výrok týkající se skutku č. 6 byl proto také nezákonný. Pokud pak jde o splnění povinnosti uvést informace o zadavateli a zpracovateli na stránce, na níž byl provozován chatbot, dospěl krajský soud k závěru, že žalobce tuto povinnost splnil (a skutkem č. 5 tedy neporušil zákon). Ze zákona neplyne konkrétní podoba informace a každému průměrnému pozorovateli by po přečtení textu uvedeného žalobcem (stránka v zápatí obsahovala na prvním řádku název žalobce s uvedením jeho sídla a na druhém řádku údaje „*powered by GreenPanda.cz*“ a „*designed by EverythingDesign*“ s odkazem na webové stránky studia EverythingDesign, v nichž je uvedeno jméno podnikající fyzické osoby Jakuba Šimandla a jeho IČO) bylo jasné, kdo si vytvoření dané stránky zadal a kdo ji zpracoval. Žalobce nezvolil ideální formu a neuvedl zákonné pojmy „zadavatel“ a „zpracovatel“, nicméně uvedené informace splnily účel sledovaný § 16 odst. 6 volebního zákona.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil postavení žalobce jako „veřejného hlídacího psa“. Toto postavení je třeba hodnotit nikoliv formálně z hlediska deklarovaného účelu činnosti nebo v kontextu jeho dlouhodobé činnosti, ale v kontextu toho, jak v době regulované volební kampaně reálně vystupuje ve veřejném prostoru. Stěžovatel byl přesvědčen, že v aspektech, které byly předmětem jím vedeného řízení, činnost žalobce v rozhodném časovém období vykazovala znaky volební propagace a agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové, případně sdělení v neprospěch kandidujících politických stran a hnutí nebo jejich kandidátů ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona. Odkázal na rozhovor tehdejšího předsedy žalobce Benjamina Rolla pro DVTV. V něm zaznělo, že žalobce podporuje a doporučuje pouze dvě kandidující koalice. Jako jediné totiž splňují podmínky požadované žalobcem, mají šanci získat většinu a „zavázaly“ se, že se budou věnovat tématům navrženým žalobcem. V tomto ohledu bylo podle stěžovatele namístě postavení žalobce hodnotit obdobně jako u jakýchkoliv jiných fyzických nebo právnických osob odlišných od kandidujících subjektů, které v době volební kampaně uskutečňovaly ve veřejném prostoru aktivity naplňující znaky volební kampaně.

Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že organizace dobrovolníků ze strany žalobce nenaplňuje definici volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona, zejména pak že nesplňuje kritérium (obvyklé) úplatnosti. V této souvislosti zdůraznil, že skutek byl ve výroku napadeného rozhodnutí vymezen tak, že žalobce „*organizoval dobrovolníky za účelem agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové*“. Hlavní důraz byl tedy kladen nikoliv na činnost samotných dobrovolníků, ale na jejich organizaci ze strany žalobce. Stěžovatel poukázal na to, že i podle tvrzení žalobce byli do kampaně zapojeni nejen samotní dobrovolníci, ale též organizátoři. Kandidující politické strany a hnutí pro tyto účely mnohdy využívají placené koordinátory dobrovolníků, takže lze hovořit o tom, že v případě organizace dobrovolníků je znak (obvyklé) úplatnosti naplněn.

Stěžovatel dále uvedl, že činnost vykonávaná dobrovolníky organizovanými žalobcem nespadá do okruhu činností, na které se vztahuje zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě). Stěžovatel při výkladu charakteristiky (obvyklé) úplatnosti plnění vycházel z povahy konkrétní činnosti, kterou mají dobrovolníci v rámci volební kampaně vykonávat. Činnost dobrovolníků je integrální součástí volební kampaně. Provádějí samotnou agitaci v ulicích, distribuují a vylepují letáky a vykonávají další činnosti směřující ke splnění cíle, tj. úspěchu ve volbách. Pokud v této otázce krajský soud nerespektoval nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 92/20, pak tím porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy.

Článek zveřejněný na internetových stránkách žalobce podle stěžovatele nebyl vyjádřením vlastního názoru. Jestliže žalobce vedl volební kampaň – jak shledal krajský soud alespoň v případě chatbotu a rozšiřování letáků a plakátů –, odlišuje se tím od jiných internetových portálů provozujících blogy a názorová fóra. Sekce stránek, do které byl článek zařazen, neobsahuje názorové fórum, neboť je tam umístěn pouze tento jeden článek a nelze tam ani volně přispívat či prezentovat odlišné názory. Nadto byl zveřejněn v podobě, za kterou se obvykle poskytuje úplata, a jednalo se o tvrzení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí. Byly tak naplněny všechny znaky volební kampaně. Ani datum zveřejnění článku podle stěžovatele nehrálo roli, jelikož na své adresáty působil také po zveřejnění kandidátních listin.

Napadené rozhodnutí nebylo podle stěžovatele ani nepřezkoumatelné pro chybějící odůvodnění materiální stránky přestupku. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28,

„zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu". Podstatou registrace třetích osob je zabránit tomu, aby kandidující subjekty mohly skrze spřízněné osoby vést neomezenou volební kampaň ve svůj prospěch, nebo negativní kampaň v neprospěch konkurenčních subjektů nebo jejich kandidátů. Pokud se daný subjekt nezaregistruje, může vést v podstatě neomezenou kampaň, a navíc i kampaň skrytou (netransparentní), protože údaje o něm nebudou zveřejněny na internetových stránkách stěžovatele. O registraci je třeba požádat před započetím volební kampaně, kdy ještě nemusí být zřejmé, v jakém celkovém rozsahu bude vedena. To však není z hlediska posouzení materiální stránky eventuálního přestupku spočívajícího ve vedení kampaně bez registrace podstatné. Podstatné je to, že porušením registrační povinnosti může být ohrožen (či dokonce porušen) zájem na prevenci obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani, a tak i zájem na transparentnosti volební kampaně. V jakém rozsahu neregistrovaná třetí osoba vede volební kampaň, je pak podstatné z hlediska určení druhu a výše správního trestu. Chatbot může navíc zasáhnout poměrně široký okruh adresátů. Samotná relativně nízká výše výdajů tak nemusí nutně znamenat minimální hranici společenské škodlivosti přestupku. V případě rozšiřování letáků a plakátů byla naopak vynaložená částka vysoká, proto závěr krajského soudu nemohl obstát.

Pokud jde o skutky č. 5 a 6, stěžovatel měl za to, že na ně nelze vztáhnout závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2019, čj. Ars 8/2018-41. Projednávaný případ se lišil v tom, že u žalobce chyběla dobrá víra, jelikož nepovažoval své jednání za volební kampaň a neregistroval se jako třetí osoba, ačkoli i podle krajského soudu tuto povinnost měl. Označení navíc stěžovatel považoval za nedostatečné. V případě citovaného rozsudku se jednalo o kandidující stranu, takže běžný občan mohl důvodně předpokládat, že leták obsahující volební program představuje volební propagaci. Stěžovatel byl přesvědčen, že zejména v případě subjektů, které samy nekandidují, by měly být na řádné označování prostředků volební propagace a agitace kladeny zvýšené nároky. Nadto pojmy „*powered by*" a „*designed by*" mohou být pro řadu běžných občanů, kteří nerozumí anglicky nebo nejsou zběhlí v počítačové mluvě, matoucí.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z napadeného rozhodnutí jednoznačně plynulo, že stěžovatel považoval za protiprávní samotné využití dobrovolníků a následné neocenění jejich činnosti, nikoliv jejich organizaci, jak tvrdil v kasační stížnosti. Článek v neprospěch Ing. Andreje Babiše byl vyjádřením vlastního názoru, který je podle žalobce ve veřejném prostoru žádoucí. Stěžovatel vycházel ze zastaralé definice internetového blogu, který v této podobě v dnešní době již prakticky neexistuje. Krajský soud uvedl, že za blog lze dnes označit i facebookovou stránku, a také stěžovatel připomněl, že i na ní lze vypnout možnost komentovat příspěvky nebo na ně reagovat – jedná se tedy o situaci prakticky totožnou se skutkem žalobce. Žalobce dlouhodobě naplňuje své poslání kultivovat politické prostředí, a to nepřetržitě a nezávisle na volebních cyklech. Názor zastávaný stěžovatelem nemohl obstát, vedl by k absurdním závěrům, které zmínil krajský soud, a měl by odstrašující účinky (tzv. *chilling effect*) na celou společnost. Stěžovatelův výklad volebního zákona by tak byl v rozporu s Listinou základních práv a svobod.

Účelem úpravy ve volebním zákoně je podle krajského soudu zabránit tomu, aby různé subjekty vynakládaly na volební kampaně neúměrné finanční prostředky. Podle žalobce je však současně potřeba dbát na to, aby tato úprava příliš neomezovala právo na svobodný politický projev, protože by ve výsledku politické prostředí nekultivovala, ale spíše pošlapávala. Jestliže zákon nestanoví žádnou spodní hranici výše vynaložených finančních prostředků, od které by se daný subjekt již musel registrovat, je nutné v zájmu ústavně garantovaného práva na svobodu projevu v každém jednotlivém případě pečlivě zkoumat, zda vůbec byl porušen chráněný zájem na transparentním vedení volební kampaně. V opačném případě by totiž došlo k neúměrnému zásahu do základních práv a svobod. Vedle vynaložených nákladů nelze zkoumat ani míru dopadu na adresáty, neboť ta se neslučuje s účelem úpravy ve volebním zákoně. Takové zkoumání by znamenalo, že by se jako třetí osoba musel registrovat každý, kdo vyjádří svůj politický názor, neboť každé krátké video se může stát virálním a zasáhnout statisíce adresátů, ačkoli náklady na jeho výrobu budou nulové.

K uvedení informace o zadavateli a zpracovateli žalobce uvedl, že slova „*design*" i „*power*" jsou na území České republiky běžně používaná a jejich význam je průměrnému občanovi znám. Výklad zastávaný stěžovatelem,

podle kterého by žalobce měl uvést konkrétní slova „zadavatel“ a „zpracovatel“, považoval za přepjatý formalismus.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(…) [22] Podle § 16 odst. 2 volebního zákona *fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta, je povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) zřízeného podle zákona upravujícího sdružování v politických stranách a politických hnutích*.

[23] Podle § 16 odst. 1 volebního zákona se volební kampaní rozumí *jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta*.

[24] Podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 16 odst. 2 se účastní volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu*.

[25] Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že uvedenou právní úpravu ukládající povinnost třetím osobám se před vstupem do volební kampaně registrovat napadl před Ústavním soudem návrhem čj. Ars 4/2019-53, neboť měl za to, že neproporcionálně omezuje svobodu projevu. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 92/20 návrh zamítl a dospěl přitom k závěru, že uvedenou povinnost lze vyložit ústavně konformně tak, že má za cíl zajistit kontrolu limitů pro výdaje vynaložené ve volební kampani a zabránit obcházení těchto limitů. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pouze pod tímto zorným úhlem je třeba vykládat výše citovaná ustanovení volebního zákona a že tento legitimní cíl musí v každém případě splňovat požadavek proporcionality, pokud jde o omezení svobody projevu. Poměřovat naplnění tohoto cíle s omezením svobody projevu je povinností jak stěžovatele v řízení o přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) a c) volebního zákona, tak přirozeně i správních soudů při přezkumu rozhodnutí o přestupku. Kasační soud dospěl k závěru, že krajský soud – na rozdíl od stěžovatele – této své povinnosti plně dostál, a neshledal v napadeném rozsudku nezákonnost, pro kterou by jej musel zrušit.

IV.1 Posouzení žalobce jako veřejného hlídacího psa

[26] Krajský soud v rozsudku připomněl, že Evropský soud pro lidská práva uznal důležitost role občanských společností coby „veřejných hlídacích psů“. Jejich role se podobá té, jakou mají při ochraně „zdraví“ demokracie média (viz rozsudek ze dne 27. 5. 2004, *Vides Aizsardzības Klubs proti Lotyšsku*, stížnost č. 57829/00). Role těchto veřejných hlídacích psů tkví v tom, že rozšiřují informace a myšlenky o věcech veřejného zájmu, a hrají tak roli strážce demokracie. Diskuse o volebních kandidátech a jejich programech přispívá k právu veřejnosti na informace a posiluje schopnost voličů činit informovanou volbu (rozsudek ze dne 21. 2. 2017, *Orlovskaya Iskra proti Rusku*, stížnost č. 42911/08, bod 130).

[27] Součástí dlouhodobé činnosti žalobce bylo mimo jiné informovat veřejnost o aktivitách Andreje Babiše a politického hnutí ANO 2011, stejně jako upozorňovat na jednání jiných politických stran, které žalobce vyhodnotil jako potenciálně ohrožující demokracii. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že se žalobce dlouhodobě účastnil veřejné diskuse o politických otázkách s cílem kultivovat a zvyšovat kvalitu demokratické společnosti, a to nezávisle na volební kampani probíhající před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2021. Nejvyšší správní soud má za to, že tyto skutečnosti byly a jsou ve veřejném prostoru notorietou, kterou nebylo třeba v řízení před krajským soudem specificky dokazovat.

[28] Lze tak jinými slovy říci, že žalobce nezávisle na volebních cyklech poukazoval na jednání politiků či politických stran a hnutí, která podle žalobce ohrožovala kvalitu demokracie v České republice. Žalobce tak

kontinuálně a již před samotnou volební kampaní plnil roli veřejného hlídacího psa, vstupoval se svými názory a aktivitami do veřejného a politického prostoru a nepochybně v něm vyjadřoval své politické preference. Otevřená podpora určitých politických stran před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2021 proto představovala toliko vyústění žalobcových aktivit. Jinak řečeno, žalobce nevznikl a „neprobudil" se k veřejnému a politickému angažování toliko za účelem vstupu do volební kampaně; skutky, za něž byl napadeným rozhodnutím stěžovatele potrestán, je třeba posuzovat právě v této perspektivě. Krajský soud proto nepochybil, pokud ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyhodnotil žalobce jako jednoho z činitelů občanské společnosti a tzv. veřejného hlídacího psa, jehož politické projevy podléhají dle uváděné judikatury Evropského soudu pro lidská práva zvýšené ochraně podle čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

IV.2 Skutek č. 1 – Organizace dobrovolníků

[29] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce nevedl volební kampaň, jestliže organizoval dobrovolníky, a tento závěr odůvodnil absencí znaku (obvyklé) úplatnosti jejich činnosti.

[30] Jak již také uvedl ve své judikatuře Evropský soud pro lidská práva, každý má právo zvolit si způsob výkonu svobody projevu (srov. rozsudek ze dne 3. 2. 2009*, Women on Waves a další proti Portugalsku*, stížnost č. 31276/05, bod 38). Krajský soud měl v napadeném rozsudku za to, že žalobce se před parlamentními volbami v roce 2021 rozhodl vyjádřit svůj názor prostřednictvím sítě dobrovolníků, přičemž dobrovolnická činnost je ze své povahy bezúplatná. Ústavní soud přitom při přezkumu registrační povinnosti třetích osob v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 92/20 zdůraznil, že klíčovým kritériem pro určení, zda činnost je či není volební kampaní, je právě obvyklá úplatnost činnosti.

[31] Jádrem sporu mezi stěžovatelem a žalobcem je právě otázka posouzení obvyklé úplatnosti dobrovolnické činnosti. Buďto lze vycházet z charakteru činnosti, resp. toho, z jakého důvodu je plnění v konkrétním případě bezúplatné, a tak dojít k závěru, že za dobrovolnickou činnost se nikdy neposkytuje úplata, neboť pokud by žalobce jiné osobě úplatu poskytnul, nebyla by tato osoba už ze samotné logiky věci dobrovolníkem. Nebo je možné vykládat § 16 odst. 1 volebního zákona podle konkrétní činnosti, kterou dobrovolník vykonává, a zkoumat, zda se za ni obecně (na trhu práce) platí. Volební zákon nedává na tuto otázku jasnou odpověď, a jak připouští krajský soud, ustanovení lze zjevně vykládat oběma způsoby. Podstatné je pak právě to, že zvolený výklad se dotýká rozsahu omezení svobody projevu.

[32] Stěžovatel vyzdvihuje, že každá činnost je ocenitelná v penězích, a současně připomíná, že i nestátní neziskové organizace oceňují dobrovolnické práce pro účely své činnosti. Lze připustit, že na trhu práce lze ocenit téměř jakoukoliv činnost, a proto je pravděpodobné, že za její provedení bude běžně úplata poskytována. Osoba, která provádí činnost pro někoho jiného, ji většinou neprovádí bez důvodu – takovým důvodem bude buďto úplata, nebo jiná její motivace. Tato motivace bude ovšem určující pro charakter takové činnosti – zda jde o dobrovolnictví, protislužbu, „darování" apod. Klíčové je to, že charakter činnosti dobrovolníků organizovaných žalobcem je samostatnou formou svobody projevu, neboť namísto odměny je důvodem jejich účasti osobní vklad do činnosti žalobce. Tím však současně také vyjadřují i svůj politický názor. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s výkladem krajského soudu, že z pohledu požadavku (běžné) úplatnosti či bezúplatnosti je třeba hodnotit celou dobrovolnickou činnost, nikoliv vytrhávat z její podstaty jednotlivé dílčí aktivity.

[33] Krajský soud v bodě 83 svého rozsudku pak nepřesně uvádí, že zaujal právní názor odlišný od Ústavního soudu. Ve skutečnosti se Ústavní soud výslovně nezabýval pojmem obvyklé úplatnosti. To plyne z dikce odůvodnění nálezu – v některých jeho částech Ústavní soud například zužuje § 16 odst. 1 volebního zákona pouze na situace, kdy osoba za činnost fakticky (skutečně) zaplatí, viz například bod 62 odůvodnění: „*Nejde tedy o zásah do jakékoliv podoby svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny, ale pouze do takového projevu, za který dotčená osoba vynaložila finanční prostředky, tedy jednoduše řečeno někomu zaplatila (srov. § 16e odst. 9 ZVP).*" V tomto bodě také uvádí jako příklad volební reklamy zejména placený marketing prostřednictvím placených zaměstnanců. Stejně tak v bodě 58 Ústavní soud připouští: „*Takto je třeba rovněž vykládat napadená a s nimi související ustanovení ZVP. Jejich účelem je regulace volební soutěže vedené za pomoci finančních prostředků a tím obcházení limitů pro výdaje na volební kampaň, nikoli zabránit vyjadřování názorů na kandidáty jiným způsobem (bez placení prostředky volební kampaně podle § 16e odst. 10 ZVP) a zbytečnému obtěžování, popř. dokonce zpochybňování racionality jednání*

exekutivy. Incidentní případ, na jehož základě se navrhovatel obrátil na Ústavní soud, však není takovým případem, nicméně potřebu nejen ústavně souladného, ale i rozumného výkladu předmětných ustanovení ZVP třeba připomenout, protože v jiné skutkové konstelaci by tato úprava nemusela obstát."

[34] Nejvyšší správní soud se proto domnívá, že výše uvedený výklad je s úvahami Ústavního soudu plně konformní. Bere v úvahu samotnou povahu dobrovolnické činnosti, která je bezúplatná, a proporcionálně šetří svobodu projevu jak žalobce, tak i dobrovolníků, tedy osob, které vykonávají činnosti proto, aby daly najevo své občanské a politické postoje.

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že nepostihoval činnost dobrovolníků jako takovou, ale především jejich organizaci, tedy činnost organizátorů, kteří dobrovolníky koordinovali. Tato argumentace však není případná, jelikož obvyklou úplatnost práce organizátora stěžovatel dokládá příkladem inzerátu na placenou pozici, kterou zveřejnil politický subjekt kandidující ve volbách. Z jím doloženého inzerátu obvyklá úplatnost organizátorů dobrovolníků žalobce neplyne, neboť je zásadní rozdíl mezi organizací volební kampaně kandidujícími subjekty a nestátními neziskovými organizacemi, kupříkladu spolky, které tvoří součást občanské společnosti. Skutek žalobce byl sice ve výroku napadeného rozhodnutí opravdu vymezen jako organizace dobrovolníků, nicméně odůvodnění rozhodnutí je v rozporu s kasační argumentací stěžovatele. Z odůvodnění jeho rozhodnutí totiž plyne, že za podstatu protiprávního jednání žalobce považoval činnost dobrovolníků jako takových a protiprávnost činnosti samotných organizátorů namítá až v kasační stížnosti. Pokud by obvyklá úplatnost měla opravdu vycházet právě z činnosti organizátorů dobrovolníků, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, a byl by to další z důvodů pro jeho zrušení. Pokud by pak chtěl stěžovatel v dalším řízení skutečně najít důvody pro to, že žalobce se měl k účasti ve volební kampani registrovat z důvodu organizace dobrovolníků, musel by v takovém případě zkoumat obvyklou úplatnost koordinátora dobrovolníků u srovnatelných subjektů, tj. nestátních neziskových organizací.

[36] Pokud tedy jde o činnost dobrovolníků jako takových, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu, podle kterého je tato činnost obvykle bezúplatná, a proto nemohlo jít o vedení volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona. V případě činnosti organizátorů dobrovolníků nelze v tuto chvíli říci, zda se o obvykle úplatnou činnost jedná, či nikoli, neboť jde o otázku, kterou stěžovatel nevypořádal ve správním řízení.

IV. 3 Skutek č. 3 – Publikování článku o Andreji Babišovi na internetové stránce žalobce

[37] Krajský soud uzavřel, že publikováním článku v neprospěch Andreje Babiše se žalobce nezúčastnil volební kampaně. Je to tak podle něj zejména z důvodu, že se jednalo o prezentaci vlastních názorů, a nikoli o volební reklamu (text byl umístěn v sekci *Argumentář* v rámci kontinuálního a uceleného zaměření žalobce na vedení politické diskuse), a článek byl zveřejněn ještě před vyhlášením voleb a zároveň sedm měsíců před zveřejněním rozhodnutí o registraci kandidátních listin; na tom nic nemění ani to, že žalobce platí za provozování internetových stránek a jejich grafiku, neboť novináři běžně publikují na obdobných internetových stránkách, jejichž provozovatelé by se tak nutně museli jako třetí osoby registrovat také.

[38] Nejvyšší správní soud považuje za klíčový časový aspekt uveřejnění článku. Článek *Deset důvodů, proč by Andrej Babiš neměl být premiérem* žalobce uveřejnil na svých internetových stránkách ještě před vyhlášením voleb (v rámci své dlouhodobé činnosti, která zahrnovala také informování veřejnosti o aktivitách Andreje Babiše). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 92/20 uvedl, že registrace u stěžovatele „*se týká pouze takových subjektů, které se zapojují do volební kampaně tak, že jsou ochotny na to v zákonem vymezeném čase vynaložit finanční prostředky*". Dodal také, že volební soutěž má mít stanovená pravidla z hlediska účelu, obsahu, času a místa. Působení regulace volební soutěže a s ní související omezení svobody projevu je tak potřeba vykládat restriktivně. Její rozšíření na dobu před uveřejněním kandidátních listin nebo dokonce před zahájením volební kampaně by neúměrně zasahovalo do práva na svobodu projevu osob. Nejvyšší správní soud proto v rozsudcích ze dne 19. 11. 2020, čj. Ars 5/2019-38, a ze dne 8. 8. 2023, čj. Ars 4/2019-109, již jednoznačně vymezil, že třetí osoba se může dopustit přestupku dle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona až poté, co byla kandidující politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejich kandidát anebo nezávislý kandidát, proti nimž (v jejichž neprospěch) vede třetí osoba volební kampaň, zaregistrována příslušným orgánem.

[39] Podle Nejvyššího správního soudu je přiléhavá argumentace krajského soudu, který upozorňuje na absurdní důsledky, které by vyvolával opačný výklad. Nejvyšší správní soud přidává, že takový výklad by měl dokonce výrazně destruktivní účinky na svobodu projevu a kvalitu a rozsah veřejné či politické diskuse. Pokud by se internetové portály, které obsahují nebo mohou potenciálně obsahovat pozitivní či negativní hodnocení politických subjektů, neregistrovaly, musely by dnem zveřejnění kandidátních listin vymazat či po dobu volební kampaně znepřístupnit celý obsah, který by byl ve prospěch nebo neprospěch zrovna kandidujícího subjektu, a to bez ohledu na datum vydání a zveřejnění konkrétních článků. V opačném případě by se všechny internetové portály musely registrovat jako třetí osoby, aby následně také podléhaly regulaci omezující výši vynaložených prostředků. To by způsobovalo silný odrazující účinek pro činnost neziskových organizací, spolků a médií, jejichž role je přitom v období před volbami obzvláště důležitá.

[40] Nejvyšší správní soud proto i v tomto bodě souhlasí se závěrem krajského soudu, že se v případě článku publikovaného v neprospěch Andreje Babiše nejednalo o volební kampaň, a žalobci tak nevznikla z tohoto důvodu povinnost se registrovat jako třetí osoba podle volebního zákona.

IV.4 Skutky č. 2 a 4 – Vytvoření a provozování chatbotu a rozšiřování volebních plakátů a letáků

[41] Krajský soud i stěžovatel dospěli shodně k závěru, že v případě skutků č. 2 a 4 žalobce vedl volební kampaň, a měl tedy povinnost se registrovat jako třetí osoba.

[42] V případě chatbotu je však úplata vynaložená na jeho vytvoření a provozování z dokazování nejasná. V řízení nebylo prokázáno více než několik tisíc korun a pouze z tvrzení žalobce v rozhovoru v DVTV vyplývá, že se mohlo jednat o desítky tisíc korun. Vynaložená částka je zde ovšem stěžejní. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl shora, účelem povinnosti registrovat se jako třetí osoba je prevence obcházení výdajových limitů ve volební kampani spolu s její transparentností a férovostí. Pokud by byl tedy tento výdaj blízký minimální – nulové – hranici, nelze učinit závěr o škodlivosti protiprávního jednání pouze z formálního naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku.

[43] Podstatou přestupků je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako přestupek, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i jeho materiální stránka, tedy jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS). Ve většině případů proto bude splnění materiálního znaku přestupku splývat s naplněním formálních znaků, a to zejména u přestupků ohrožovacích (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, nebo ze dne 5. 12. 2023, čj. 1 As 199/2023-20). V takových případech nejsou správní orgány povinny výslovně uvést v odůvodnění rozhodnutí zvláštní úvahu o naplnění materiálního znaku přestupku.

[44] Existují-li však významné okolnosti vylučující, aby byl chráněný zájem společnosti ohrožen či porušen, pak ani nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku (rozsudek NSS čj. 8 As 17/2007-135). V takových případech jsou naopak správní orgány povinny se na konkrétní okolnosti případu zaměřit a podrobně zdůvodnit, zda byl naplněn i materiální znak skutkové podstaty.

[45] Okolnosti, za kterých v nyní projednávané věci jednal žalobce, jsou pak právě těmi významnými okolnostmi, které mohou vyloučit trestnost skutku vytvoření a provozování chatbotu. Stěžovatel nezkoumal konkrétní výši nákladů vynaložených na vytvoření a provozování chatbotu, nicméně podle tvrzení žalobce, které nebylo správním orgánem zpochybněno ani dále zkoumáno, se jednalo o nízké tisíce korun.

[46] Jestliže okolnosti dané věci ukazovaly na výdaje blížící se minimální – tedy nulové – hranici vymezené ve skutkové podstatě přestupku, pak tato výše byla způsobilá vyvolat pochybnosti o společenské škodlivosti protiprávního jednání, a bylo povinností stěžovatele se jí v rozhodnutí výslovně zabývat, zvážit, zda žalobce

vynaloženou částkou ohrozil zájem na férovosti volební soutěže a prevenci obcházení výdajových limitů, a závěr o (ne)naplnění materiální stránky přestupku odůvodnit.

[47] Při takovém zkoumání lze zároveň brát v úvahu pouze náklady, které žalobce na chatbot vynaložil, nikoli však velikost či intenzitu vlivu, který takový prostředek mohl mít na své adresáty – jako například okruh zasažených adresátů. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, volební zákon reguluje činnost třetích osob za účelem kontroly nákladů vynaložených na volební kampaň, které jsou jedinou relevantní veličinou. Ostatně výše výdajů a velikost dopadu na adresáty nemusí být na sobě nutně závislé – vlivem internetu a sociálních sítí lze i za malou vynaloženou částku zasáhnout velký okruh adresátů. Je ovšem na třetí osobě, aby zvolila adekvátní prostředek pro vedení kampaně, a nelze ji přitom penalizovat za to, že výše výdajů neodpovídá dopadu, který může způsobit. Je samozřejmostí, že společenskou škodlivost lze vždy zkoumat pouze ve vztahu ke znakům skutkové podstaty přestupku, za který je subjekt stíhán.

[48] Nelze ovšem dovodit povinnost stěžovatele zkoumat společenskou škodlivost v každém případě, kdy by se jednalo o přestupek týkající se registrace třetích osob, nebo snad všech volebních věcí. Nejvyšší správní soud v tomto směru nesdílí názor krajského soudu, že by již samotná skutečnost, že správní rozhodnutí zasahuje do svobody projevu, měla založit povinnost stěžovatele v každém jednotlivém případě zkoumat společenskou škodlivost a její naplnění vždy odůvodňovat. Výklad krajského soudu by kladl na stěžovatele neúměrnou zátěž a povinnost zkoumat společenskou škodlivost v každém případě by nebyla v souladu ani s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Přestupky, za které byl žalobce uznán vinným, nejsou jedinými, které mohou zasahovat do některého základního práva (lze odkázat na řadu přestupků například ublížení na cti, či dokonce trestných činů pomluva, jejichž postihování také významně zasahuje do svobody projevu). Ostatně správní trestání zasahuje do ústavně zaručených základních práv osob běžně a není důvodu z něj specificky vydělovat svobodu projevu.

[49] Tento závěr je třeba vztáhnout i na hodnocení toho, že žalobce se účastnil volební kampaně v podobě rozšiřování plakátů a letáků, na jejichž výrobu vynaložil téměř 170 000 Kč. To představuje zhruba 10 % celkového výdajového limitu pro registrovanou třetí osobu. V tomto případě nebylo podle Nejvyššího správního soudu třeba výslovně odůvodnit naplnění intenzity společenské škodlivosti, neboť ta vyplývá z typové škodlivosti přestupku. V tomto ohledu proto Nejvyšší správní soud zaujal odlišný názor než krajský soud, aniž by ovšem tento závěr měl vliv na celkovou zákonnost rozsudku krajského soudu. Jinými slovy, hodnocení tohoto skutku stěžovatelem z pohledu zákonnosti obstojí. S ohledem na to, že posouzení tohoto skutku ze strany stěžovatele však bylo součástí širšího hodnocení i dalších jednání žalobce a společně s nimi bylo také zahrnuto do jednoho výroku správního rozhodnutí, nepovažoval Nejvyšší správní soud za vhodné a účelné zrušit kvůli tomuto dílčímu pochybení celý rozsudek krajského soudu a znovu zrušit pouze určité části výroku správního rozhodnutí.

IV.5 Skutky č. 5 a 6 – Chybějící informace o zadavateli a zpracovateli na internetových stránkách žalobce

[50] Podle § 16 odst. 6 volebního zákona *propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta*.

[51] Podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona se osoba dopustí správního deliktu také tím, že *v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií nebo s využitím velkoplošného zařízení anebo sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli*.

[52] Povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli zajišťuje větší transparentnost volební kampaně a jejího financování. Smyslem a účelem tohoto pravidla je vyloučit anonymní volební kampaň a „zprůhlednit" kampaň zejména ve vztahu k veřejnosti (rozsudek NSS čj. Ars 8/2018-41, bod 18).

[53] Žalobce provozoval stránku https://volimzmenu.cz, která obsahovala facebookového chatbota, a stránku https://milionchvilek.cz/10-duvodu, na níž publikoval článek v neprospěch Andreje Babiše.

[54] Na základě závěru krajského soudu, se kterým se Nejvyšší správní soud výše ztotožnil a dle něhož publikace článku v neprospěch Andreje Babiše nebyla volební kampaní, je nutné také ve shodě s krajským soudem

konstatovat, že internetové stránky, na kterých žalobce tento článek zveřejnil, nemusely obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli.

[55] Naopak tato povinnost žalobci vznikla, pokud jde o stránku s facebookovým chatbotem.

[56] Volební zákon nestanoví, jak přesně má označení zadavatele a zpracovatele podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona vypadat. V rozsudku čj. Ars 8/2018-41 Nejvyšší správní soud připustil i minimalistické označení stěžovatelky, kterou byla Občanská demokratická aliance, jako „ODA/ODA“ (bez použití pojmů „zadavatel“ a „zpracovatel“).

[57] V nyní projednávané věci byla na internetové stránce uvedena celá řada relevantních informací o zadavateli a zpracovateli; konkrétně jejich označení obsahovalo následující údaje: „*Milion Chvilek, z. s., Koněvova 289/3, Žižkov, 130 00 Praha 3, powered by GreenPanda.cz | designed by EverythingDesign*“. Nelze tedy hovořit o zlém úmyslu žalobce, na který poukazuje stěžovatel. Informace, které žalobce o sobě a o zpracovateli svých internetových stránek uvedl, byly navíc umístěny tam, kde se běžně vyskytují a kde by je běžný uživatel internetu mohl očekávat. Obsahují dostatek identifikačních údajů o žalobci – jeho název a sídlo, a o zpracovateli – název obou společností a odkaz na jejich stránky, kde se nachází více informací a ze kterých je zřejmé, jakou činností se zabývají.

[58] Dobrou víru žalobce pak nelze zkoumat ve vztahu k činnosti žalobce jako celku, jak se domnívá žalovaný, ale pro každý skutek zvlášť.

[59] Jistě je obecně žádoucí, aby účastníci volební kampaně uváděli ve své předvolební propagaci či agitaci přímo pojmy „zadavatel“ a „zpracovatel“ (rozsudek NSS čj. Ars 8/2018-41). Nejvyšší správní soud nicméně považuje informace o zadavateli a zpracovateli uvedené na internetových stránkách žalobce za dostatečné pro naplnění účelu, pro který je tato povinnost stanovena. Nejenže, jak uvedl krajský soud, průměrný občan uvedeným informacím rozumí, ale nelze ani dovozovat, že by průměrný občan rozuměl informacím lépe, pokud by navíc obsahovaly označení „zadavatel“ a „zpracovatel“. Bez znalosti právní úpravy volební kampaně běžný občan ani nemusí vědět, k čemu se tyto pojmy vztahují a co vůbec znamenají (tedy že jde o zadavatele a zpracovatele propagačního či agitačního volebního materiálu). Na druhou stranu v internetovém prostředí mohou být výrazy „*powered by*“ a „*designed by*“ dokonce přiléhavější a pro běžného uživatele internetu i pochopitelnější.

IV.6 Závěr

[60] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěry krajského soudu, podle nichž bylo rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné a nezákonné. Toliko dílčí závěr napadeného rozsudku, který se týkal povinnosti stěžovatele odůvodnit naplnění materiální stránky přestupku v každém jednotlivém případě, kasační soud korigoval a takovou povinnost zúžil pouze na případy, ve kterých je třeba již nyní podle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu zkoumat a odůvodnit naplnění materiální stránky přestupku. Proto v případě hodnocení skutku č. 4 (rozšiřování plakátů a letáků, na jejichž výrobu žalobce zřejmě vynaložil částku 170 000 Kč) stěžovatel nebyl povinen zahrnout do odůvodnění svého rozhodnutí specifickou úvahu o naplnění materiální stránky přestupku (a nebude k tomu proto povinen ani v dalším řízení a rozhodnutí vydaném po rozsudku krajského soudu).

4579

Daň z příjmů právnických osob: definice jinak spojených osob; cena plnění jako skutečnost svědčící o vztahu jinak spojených osob

k § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (v textu jen „ZDP“)

Jinak spojenými osobami dle § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, jsou osoby, které vytvořily právní vztah, jehož účelem je převážně snížení základu daně či zvýšení daňové ztráty, tj. úprava základu daně o (v podstatě umělé) plnění, které pro daňového poplatníka nemá ekonomickou hodnotu primárně z hlediska rozvíjení jeho podnikání, nýbrž snížení jeho daňové zátěže.

Definice jinak spojených osob je úzce provázána s cenou plnění vstupujícího do základu daně. Zjištění ceny plnění (a její významné odchylky od ceny běžné) proto může být rovněž jednou ze skutečností svědčících o existenci vztahu jinak spojených osob, jakkoliv samo o sobě k naplnění definice jinak spojených osob nepostačuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2024, čj. 7 Afs 207/2020-53)

Věc: SOT INVENT, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Karlovarský kraj (správce daně) doměřil žalobkyni třemi dodatečnými platebními výměry ze dne 3. 1. 2018 a 22. 1. 2018 daň z příjmů právnických osob za roky 2013 až 2015 a uložil jí povinnost uhradit související penále. Doměření daně bylo výsledkem daňových kontrol zaměřených na náklady na obstarání reklam v rámci vysílání České televize společnostmi Praha Production Servis, s. r. o., Program media, s. r. o., a Ambrerouge, s. r. o. Jednalo se o náklady ve výši třikrát 1 500 000 Kč v roce 2013, třikrát 1 000 000 Kč v roce 2014, dvakrát 1 000 000 Kč a jednou 1 500 000 Kč v roce 2015. Správce daně dospěl k závěru, že žalobkyně byla v souvislosti s těmito plněními zapojena do řetězce obchodních transakcí směřujících ke snížení základu daně. Cena sjednaná mezi žalobkyní a jejími dodavateli se totiž násobně lišila od cen, které by byly sjednány v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných obchodních podmínek. Konkrétně činila podle správce daně obvyklá cena v daných časech na ČT1 částku ve výši 222 000 Kč v roce 2013 a ve výši 202 000 Kč v letech 2014 a 2015, a částku ve výši 28 000 Kč v případě stanice ČT sport v roce 2015. Současně žalobkyně zjištěný rozdíl uspokojivě nedoložila. Došlo tak k porušení § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP, pročež správce daně zvýšil základ daně žalobkyně o zjištěný rozdíl mezi cenou sjednanou a cenou obvyklou.

Proti dodatečným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 17. 10. 2018. Podle žalovaného založila zjištění učiněná správcem daně důvodné pochybnosti o účelu daných transakcí. Poukázal zejména na násobná zvýšení cen za jednotlivé reklamy v poměru k cenám, které účtovala Česká televize, nelogickou strukturu zvolené mediální kampaně, absenci ověření možnosti obstarat takto nákladnou kampaň u jiných dodavatelů a na postupné zapojení tří různých dodavatelů obdobného plnění. Popsal také nepřímé osobní propojení jednotlivých dodavatelů a podezřelé znaky (absence jejich veřejné propagace jako mediální či reklamní agentury, absence provozoven, formální sídla, nezveřejňování účetních závěrek ve sbírce listin, nespolupráce se správcem daně).

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Plzni, který však její žalobu rozsudkem ze dne 29. 6. 2020, čj. 30 Af 70/2018-162, zamítl. Podle krajského soudu nevznikla správci daně povinnost vyzvat žalobkyni před zahájením daňových kontrol k podání dodatečných daňových přiznání podle § 145 odst. 2 daňového řádu. Správce daně totiž disponoval při jejich zahájení pouze informacemi o tom, jaké plnění měla žalobkyně dostat, co dostala a jaké poskytla protiplnění. Poznatky o tom, že šlo o daňově účinné náklady a že za reklamu nebyla sjednaná cena obvyklá, získal až v průběhu daňových kontrol. Ani žalobkyně ostatně v žalobě neoznačila konkrétní informace, z nichž měl správci daně objektivně vyplynout předpoklad doměření daně.

Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že správní orgány neprokázaly spojení osob ve smyslu § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP. Jejich zjištění vedla k jednoznačnému závěru, že žalobkyně spolu se svými dodavateli tvořila řetězec právních vztahů vytvořený převážně za účelem snížení základu daně. Podstatná byla účast žalobkyně na tomto řetězci. Správní orgány nemusely prokazovat vědomost žalobkyně o dalších článcích řetězce a o její účasti na něm. Podle krajského soudu vychází právní řád z racionálního vzorce chování subjektů, který při koupi zboží či služeb zahrnuje běžnou prověrku obvyklé ceny i smluvního partnera. Pokud subjekt uzavře předražený či jinak podezřelý obchod a chce se dovolávat právní účinnosti takového jednání, musí být schopen vysvětlit na první pohled iracionální důvod svého postupu. Správní orgány tedy nijak nepochybily, pokud po žalobkyni po zjištění neobvyklé výše sjednaného protiplnění požadovaly, aby prokázala, jaké důvody odpovídající ekonomickým principům běžných obchodních vztahů ji vedly k realizaci takové obchodní operace. Jelikož to žalobkyně neučinila, tj. racionálně nevyvrátila pochybnosti správce daně, nelze než aprobovat jejich závěr, že cílem jejího jednání bylo snížení základu daně. Podle krajského soudu podporovala závěr o spojení osob nejen předražená cena, ale řada dalších nepřímých důkazů prokazujících iracionalitu jednání žalobkyně. Dodal, že úvahy správce

daně stran spojení osob nebyly nepřezkoumatelné a odpovídaly závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, čj. 7 Afs 48/2013-31.

Podle krajského soudu správní orgány rovněž řádně odůvodnily způsob zjištění obvyklé ceny reklamních spotů a spolehlivě ji prokázaly. Přesvědčivě se vypořádaly rovněž s námitkou žalobkyně, že správce daně dovodil výši ceny obvyklé jen na základě dokladů předložených Českou televizí. Nebylo nutné provádět výslechy jejích zaměstnanců. Předložené doklady byly natolik dostatečné, že měly srovnatelnou důkazní hodnotu jako svědecké výpovědi. Jejich pravost a obsah ostatně žalobkyně ani nijak nezpochybňovala.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž zejména namítala, že daňové orgány neprokázaly existenci spojených osob ve smyslu § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP, tedy že stěžovatelka a její dodavatelé vytvořili právní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty. Podle stěžovatelky se musí jednat o aktivní, tedy vědomé (úmyslné) jednání a musí být prokázán rovněž zákonem stanovený účel jednání. Teprve poté lze zkoumat odlišnost sjednané ceny od ceny obvyklé. Nepostačuje tedy samotné zjištění, že stěžovatelka nakoupila předmětné služby za cenu významně vyšší od ceny, kterou správce daně určil jako cenu obvyklou. Takto právní úprava koncipována není a správce daně se svými úvahami, byť s odkazem na judikaturu, dopustil nepřípustné tvorby práva. Ze zákona ani neplyne, že by mezi osobami personálně nespojenými muselo existovat nějaké racionální vysvětlení pro uplatnění ceny zjevně odchylné od ceny tržní, resp. že by absence tohoto vysvětlení měla mít pro daňový subjekt nepříznivé následky. Taktéž zákon v této souvislosti neobsahuje domněnku o vytvoření vztahu za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty. Krajský soud podle stěžovatelky nekriticky přejal tvrzení daňových orgánů, z nichž dovozovaly existenci řetězce právních vztahů založených za účelem snížení základu daně, do nějž byla stěžovatelka zapojena. Tyto skutečnosti však nelze považovat za důkazy odůvodňující podřazení obchodních vztahů stěžovatelky a jejích dodavatelů pod režim spojených osob podle § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP. Nepřípadný byl v této souvislosti odkaz krajského soudu na rozsudek čj. 7 Afs 48/2013-31, neboť parametry zdanění nemohou být definovány toliko judikaturou, nýbrž textem zákona. Ten neříká, že by byl náklad neuznatelný, pokud je realizován za cenu odchylnou od ceny obvyklé, s výjimkou personálně a kapitálově spojených osob.

Krajský soud dále podle stěžovatelky dezinterpretoval obsah jejího podání, jímž se domáhala, aby byli vyslechnuti zaměstnanci České televize, jejichž vyjádření vzal správce daně za základ stanovení ceny obvyklé. Podle stěžovatelky pak žalovaný i krajský soud směšovali daňovou neuznatelnost nákladů podle § 23 odst. 7 ZDP a prokazování podvodu na DPH. Navíc považovala napadený rozsudek v tomto ohledu za vnitřně rozporný, protože krajský soud sám argumentoval pomocí tzv. *Axel Kittel* testu, zatímco dále v odůvodnění jeho aplikaci vyloučil. Pokud ovšem správce daně identifikoval prvky podvodu na dani, měla být z toho plynoucí rizika rozložena mezi daňový subjekt a stát, který v dané konkrétní situaci mohl případné daňové ztrátě zabránit s ohledem na penzum zjištění o závadném jednání dodavatelů stěžovatelky. V opačném případě dochází k porušení zásady proporcionality.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, které doplnil úvahami ze svého rozhodnutí.

Stěžovatelka v replice zopakovala svou argumentaci k podmínkám aplikace § 23 odst. 7 písm. b) bod 5 ZDP. Správní orgány podle ní neprokázaly, že byla součástí řetězce jinak spojených osob. Setrvala rovněž na názoru, že řízení bylo stiženo vadou, jelikož správce daně nevyslechl konkrétní osoby z České televize a spokojil se s provedením důkazu listinami (ceníky). Zopakovala rovněž svou námitku o nepřípustném směšování dvou linií sporu a nemožnosti klást případné podvodné jednání k tíži daňového subjektu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(…) [22] Ustanovení § 23 odst. 7 ZDP upravuje tzv. pravidlo tržního odstupu. Podle něj platí, že *liší-li se ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými* (od 1. 1. 2014 nespojenými) *osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, se základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl.* Uvedené ustanovení dále definuje spojené osoby jako a) osoby

přímo či nepřímo kapitálově spojené [písm. a)] a b) *jinak spojené osoby* [písm. b)]. Do kategorie jinak spojených osob zahrnuje osoby spojené personálně či rozhodujícím vlivem [písm. b) body 1 až 4] a dále *osoby, které vytvořily právní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty* [písm. b) bod 5]. Právě do této kategorie spadá podle správních orgánů a krajského soudu nyní posuzovaná věc.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s obecnými východisky, která stěžovatelka uvedla v kasační stížnosti. Tedy, že citované ustanovení vyžaduje, aby správce daně prokázal existenci spojených osob, jakož i odlišnost cen mezi nimi sjednaných od cen, které by byly sjednány mezi nespojenými osobami v běžných obchodních vztazích, a aby dal daňovému subjektu možnost případně zjištěný rozdíl uspokojivě doložit.

[24] Zatímco v případech uvedených pod písmeny a) a b) body 1 až 4 budou o existenci spojených osob svědčit objektivně doložitelné skutečnosti mimo sféru konkrétních obchodních vztahů (existence příslušného podílu na kapitálu nebo hlasovacích právech, personálního propojení či rozhodujícího vlivu), v případě písmene b) bodu 5 je situace jiná. Stěžovatelka správně uvádí, že zákon definuje tuto kategorii spojených osob pomocí dvou podmínek: 1) vytvoření právního vztahu a současně 2) účelem tohoto právního vztahu je převážně snížení základu daně (alternativně zvýšení daňové ztráty). V praxi nebude zřejmě činit větší potíže prokázat vytvoření (existenci) samotného právního vztahu mezi určitými osobami, pakliže si tyto osoby navzájem poskytly nějaké plnění, *notabene* uzavřely-li k tomu písemnou smlouvu.

[25] To, co může být v praxi složitější, je prokázat zákonem definovaný účel tohoto vztahu. V této souvislosti je nutno odmítnout určité směšování účelu a úmyslu, jak činí stěžovatelka v kasační stížnosti. Zákon není koncipován tak, že by dané osoby musely vytvořit právní vztah s úmyslem snížit základ daně, ale převážně za tímto *účelem*. Byl-li však právní vztah stranami založen za účelem snížení základu daně, bude z okolností jeho založení a naplňování obvykle patrný i záměr (úmysl, vůle) stran či aspoň jedné z nich základ daně snížit. Samotný úmysl však není zákonnou podmínkou, jež musí být k závěru o existenci vztahu podle § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP prokázána. Povinností správce daně tak není prokázat subjektivní vnitřní vztah daňového poplatníka k jeho jednání a následku, nýbrž to, že tímto jednáním je *objektivně* sledován převážně daňově optimalizační cíl vzhledem k výši základu daně. Zpravidla pak bude možné na takový účel konkrétního právního vztahu usuzovat pouze na základě nepřímých důkazů.

[26] Má-li přitom účel vztahu převážně spočívat ve snížení základu daně, je zřejmé že zákonodárce v tomto případě definici spojených osob skutečně materiálně provázal s cenou plnění. Základem daně je podle § 23 odst. 1 ZDP stručně řečeno rozdíl, o který příjmy převyšují náklady. Jeho snížení lze tedy dosáhnout buďto zvýšením nákladů, nebo snížením výnosů. V obou případech tak bude hrát zásadní roli pro snížení základu daně výše plnění, které do něj vstupuje. Ustanovení § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP přitom cílí na situace, kdy je základ daně takto „optimalizován" v podstatě umělými položkami (zbožím či službami), které z hlediska poplatníka nemají (resp. převážně nemají) ekonomickou hodnotu primárně pro rozvíjení jeho podnikání, nýbrž pro snížení jeho daňové zátěže. Tímto způsobem tedy vstupuje do definice *jinak spojených osob* podle § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP nutně také cena plnění. Funguje zde proto určitá prostupnost mezi oběma podmínkami, které správce daně prokazuje – existenci spojených osob a odlišnost sjednaných cen. Z popsaných důvodů nelze prokazování obou těchto podmínek oddělit do té míry, že by každou z nich prokazovaly rozdílné skutečnosti.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom obecného závěru vyřčeného v rozsudku ze dne 18. 8. 2021, čj. 1 Afs 109/2021-67, podle něhož *„první a druhou podmínku pro doměření daně podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů nelze směšovat, neboť ze samotného navýšení ceny nelze bez dalšího usuzovat na propojenost dotčených daňových subjektů"*. Je však třeba vnímat, že v uvedené věci Nejvyšší správní soud rozhodoval za specifické situace, v níž žalovaný a krajský soud přistupovali k aplikaci § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP tak, že obě podmínky fakticky splývaly, tedy je v podstatě redukovali na podmínku jednu, a to rozdíl mezi cenou sjednanou a cenou „běžnou". Právě proto Nejvyšší správní soud zdůrazňoval, že se jedná o dvě samostatné podmínky.

[28] Platí tedy – a v tom lze se stěžovatelkou rovněž obecně souhlasit – že k naplnění definice jinak spojených osob podle písmene b) bodu 5 nepostačuje jen zjištění ceny plnění a její (byť významné) odchylky od ceny běžné. Tuto myšlenku ostatně již Nejvyšší správní soud formuloval i ve zmíněném rozsudku čj. 1 Afs 109/2021-67, ve kterém zdůraznil, že *„daňový subjekt má širokou smluvní volnost ohledně toho, s kým a za jakých podmínek (tedy i za*

jakou cenu) zboží či službu zakoupí. Jakkoliv to neznamená, že je povinností státu uznat každý výdaj (v libovolné výši) jako daňově účinný, daňovým orgánům zásadně nepřísluší posuzovat, zda nepřesahuje cenu obvyklou, ale při zjišťování, zda se jedná o daňově uznatelný výdaj, pouze zjišťuje, zda byl vynaložen za účelem dosažení, zajištění a udržení příjmů (§ 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů). S tím, může souviset rovněž hodnocení přiměřenosti výdaje, což je však kategorie podstatně benevolentnější, než srovnání s cenou obvyklou, které zákon vyžaduje v případě ceny sjednané mezi spojenými osobami. Je tomu tak proto, že v případě jinak spojených osob podle § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 zákona o daních z příjmů se již předpokládá zainteresovanost účastníků obchodního vztahu spočívající v nedovolené optimalizaci daně (tento předpoklad je obsažený již v hypotéze právní normy), pročež je následně na daňovém subjektu, aby jej vyvrátil, tj. racionálně vysvětlil odlišnost ceny od ceny obvyklé (viz poslední bod algoritmu)." (bod 39)

[29] Zjištění neobvykle vysoké (přemrštěné) ceny v konkrétním právním vztahu je proto nutné provázat s dalšími okolnostmi konkrétní věci, v jejichž souhrnu teprve bude možné spolehlivě usuzovat na to, že převažujícím účelem transakce objektivně viděno nebylo samotné pořízení plnění ve smyslu uspokojení určité hospodářské potřeby (strategie) daného poplatníka, nýbrž že samotné plnění bylo pouze doprovodným (nutným, vedlejším) účelem transakce, neboť jejím převažujícím účelem bylo právě snížit prostřednictvím daného nákupu daňovou zátěž. Zákonodárce v tomto ustanovení reflektuje jednu z nosných myšlenek ZDP, tedy že jakkoliv je volbou poplatníka, jaké částky a za co vynakládá, stát automaticky neuznává jako daňový náklad jakýkoliv uskutečněný výdaj, ale reguluje, co a případně kolik je možné zahrnout do základu daně, zde konkrétně kritériem elementární hospodářské racionality vynaloženého výdaje.

[30] Aby mohl být učiněn spolehlivý závěr o tom, zda jednáním poplatníka byla z objektivního hlediska převážně plněna konkrétní hospodářská potřeba, nebo naopak převážně sledována optimalizace základu daně, je nezbytné krom samotné ceny plnění zkoumat také okolnosti, za jakých k transakci došlo a co je jejím výsledkem. Například zjištění o pořízení zboží za zcela zjevně přemrštěnou cenu bude nutné doplnit zjištěním, že běžná cena daného zboží je všeobecně známá (či lehce zjistitelná) a že bylo zboží v rozhodné době za tuto cenu obecně běžně dostupné, pročež na první pohled absentuje racionální vysvětlení pro jeho nakoupení za natolik předraženou cenu. Nadto musí být poplatníku poskytnut prostor pro případné zdůvodnění (uspokojivé doložení) zjištěného rozdílu, například specifickými okolnostmi, za nichž výdaj vynakládal.

[31] Přestože správce daně v nyní posuzované věci vyslovil některé zkratkovité závěry ohledně relevance zjištění o zjevně odchylné ceně pro aplikaci § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP, na něž stěžovatelka poukazuje v kasační stížnosti, podstatné je, že správní orgány nezaložily svá rozhodnutí pouze na těchto obecných „předpokladech". Naopak označily zcela konkrétní okolnosti, z nichž dovodily, že vytvořené právní vztahy mezi stěžovatelkou a jejími dodavateli sloužily převážně ke snížení základu daně a za tímto účelem i vznikly/trvaly (tomuto účelu byly poplatné). Krajský soud tyto okolnosti shrnul v bodě 38 a zhodnotil jejich význam především v bodech 41, 43 a 46 napadeného rozsudku. S podstatou jeho závěrů o naplnění zákonné definice spojených osob se přitom Nejvyšší správní soud shoduje. Zjištěné okolnosti vytvořených právních vztahů ve svém souhrnu dostatečně svědčí o tom, že jejich převažujícím účelem bylo snížení základu daně stěžovatelky, nikoliv její propagace prostřednictvím pořízených reklamních plnění.

[32] Nejvyšší správní soud se nebude podrobně zabývat jednotlivými okolnostmi, protože předmětem přezkumu je rozsudek krajského soudu, nikoliv rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka totiž v žalobě nevznesla žádné konkrétní námitky vůči jednotlivým zjištěním, v nichž správní orgány spatřovaly rozhodné okolnosti pro úvahu o převažujícím účelu právních vztahů, a činí tak teprve v kasační stížnosti. Nejsou tu tedy konkrétní závěry krajského soudu, které by mohl Nejvyšší správní soud přezkoumávat.

[33] Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud považuje v tomto ohledu za stěžejní zjevnou iracionalitu jednání stěžovatelky ve vztahu k pořizovaným plněním a jejich ceně. Absenci významu samotných plnění nasvědčuje zcela nerozlišující charakter způsobu propagace stěžovatelky. Ta – v rozporu s posléze prezentovanou strategií své propagace – vynaložila stejně vysoké částky v řádu milionů za jednotlivé spoty bez ohledu na televizní kanál, pořad a čas vysílání. Platila tak za vysílání spotu na hlavní stanici v *prime time* (hlavním vysílacím čase) stejně jako za jeho vysílání na ČT sport s podstatně menším dosahem, nadto po 23. hodině na Štědrý den. Ze zapůjčených ceníků přitom plyne, že Česká televize i společnost Media Master z hlediska ceny rozlišovaly denní dobu vysílacího času, vysílací kanál i atraktivitu pořadu. V letech 2014 a 2015 pak stěžovatelka dokonce uzavřela

smlouvu a zaplatila cenu, aniž by vůbec předem znala vysílací čas, televizní kanál a program. Reklamní spoty nakupovala za extrémně vysokou cenu (v součtu 11 milionů za necelou čtyřminutovou prezentaci loga před a po uvedení televizního pořadu, nadto s výjimkou jednoho spotu společně s dalšími inzerenty), která byla násobně zvýšena oproti veřejně dostupnému ceníku České televize, resp. jejího oficiálního distributora (ceníková cena ve výši 8 % stěžovatelkou uhrazené ceny). Stěžovatelka nakoupila reklamní plnění bez toho, aby si předem jakkoliv ověřovala jeho cenu, a to od společností, které se na trhu ani neprezentovaly jako reklamní či mediální agentury. Zjištění o pozadí těchto dodavatelů (a jejich postupné střídání) pak již jen nad rámec věci dokresluje povahu těchto transakcí.

[34] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že správní orgány i krajský soud správně aplikovaly § 23 odst. 7 ZDP, neboť uvedené ustanovení nedopadá pouze na kapitálově a personálně spojené osoby, jak dovozuje stěžovatelka. Úprava v jeho písmenu b) bodu 5 dopadá i na subjekty, které tímto způsobem spojeny nejsou, pakliže účelem jimi vytvořeného právního vztahu je převážně snížení základu daně (zvýšení daňové ztráty) poplatníka. Nutnou součástí posouzení splnění podmínek této definice je pak díky konstrukci základu daně zkoumání samotné ceny plnění, okolností jeho pořízení a jejího výsledku. V nynější věci přitom správní orgány unesly důkazní břemeno v otázce prokázání existence vztahu spojených osob ve smyslu § 23 odst. 7 písm. b) bodu 5 ZDP. Stěžovatelka rovněž dostala prostor pro vysvětlení zjištěného rozdílu, avšak žádné uspokojivé argumenty natož důkazy nedoložila.

[35] V dalším okruhu námitek stěžovatelka brojí proti způsobu, kterým byla stanovena cena obvyklá. Konkrétně podle ní správní orgány pochybily tím, že vycházely toliko z listinných důkazů poskytnutých Českou televizí (z jejího ceníku), aniž by provedly výslech osob, které tyto listiny poskytly. Podle stěžovatelky mohly tyto osoby ozřejmit fungování trhu s reklamou v České televizi, což krajský soud pominul.

[36] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře opakovaně potvrdil, že v obdobných případech (nákup výrazně předraženého sponzorského času v České televizi prostřednictvím transakcí vykazujících obdobné znaky) je logické za účelem určení obvyklé ceny vycházet z ceníkových cen veřejně prezentovaného ceníku služeb dodavatele, za které poskytuje konkrétně vymezenou službu nezávislým osobám (např. rozsudky ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Afs 75/2021-30, ze dne 31. 3. 2022, čj. 3 Afs 427/2019-40, či ze dne 19. 4. 2023, čj. 1 Afs 104/2022-44). Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v těchto případech figurují jako zprostředkovatelé částečně dokonce stejné osoby jako v nyní posuzované věci. Za situace, kdy byla dodavatelem konkrétně vymezené služby (odvysílání sponzorského vzkazu) výlučně Česká televize, tj. jediná veřejnoprávní televize v České republice, přičemž existuje veřejně dostupný ceník tohoto dodavatele, který danou službu za ceny uvedené v ceníku standardně a bez omezení nabízí (Česká televize opakovaně potvrdila, že reklamní prostor nebyl obchodován výlučně společností Media Master), lze souhlasit se správními orgány a krajským soudem o nadbytečnosti provedení výslechu „osob z České televize“.

[37] Nejvyšší správní soud se již také vyjadřoval k obdobné námitce spočívající v požadavku, aby správce daně podrobně ověřoval fungování prodeje reklamního prostoru České televize, tedy nakolik byla daná služba (odvysílání sponzorského vzkazu) pro stěžovatelku reálně dostupná napřímo (srov. rozsudek ze dne 28. 1. 2021, čj. 3 Afs 393/2019-43). Nezbývá proto než zopakovat, že stěžovatelka ve své námitce pomíjí rozložení důkazního břemene v rámci § 23 odst. 7 ZDP. Je to totiž daňový subjekt, koho tíží břemeno tvrdit a prokázat racionální, ekonomicky odůvodněné, důvody cenových rozdílů. Bylo proto na stěžovatelce, aby kupříkladu tvrdila a prokázala, že službu přímo u České televize poptávala, avšak byla odkázána na mediální agentury, které daný reklamní prostor vykoupily. Nic takového stěžovatelka netvrdila, tím spíše nedokazovala. Z jejích vyjádření v řízení před správními orgány naopak jednoznačně vyplývá, že kontaktovala výlučně a přímo své dodavatele a o fungování trhu se předem nijak nezajímala.

[38] Vzhledem k výše uvedenému pak nemohl Nejvyšší správní soud shledat důvodnými ani závěrečné námitky stěžovatelky, v nichž správním orgánům vytýká, že směšovaly dvě linie právního sporu a že došlo k porušení principu přiměřenosti. K doměření daně nedošlo z důvodů, které by ležely na straně dodavatelů stěžovatelky, nýbrž proto, že stěžovatelka vstupovala dobrovolně za výše popsaných podmínek do právních vztahů, jejichž převažujícím účelem bylo z objektivního hlediska snížení jejího základu daně, nikoliv její propagace ve veřejnoprávní televizi.

4580

Pobyt cizinců: neudělení či odnětí pobytového titulu kvůli výhradě veřejného pořádku

k § 75 odst. 1 písm. c) a e), § 75 odst. 2 písm. e) a f), § 77 odst. 1 písm. h) a i), § 77 odst. 2 písm. a), e) a f), § 83 odst. 1 písm. b) a § 85 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 6 odst. 1 a čl. 9 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (v textu jen „směrnice 2003/109/ES“)

Aby mohlo Ministerstvo vnitra neudělit či odejmout cizinci – dlouhodobému rezidentovi (ve smyslu směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty) – povolení k trvalému pobytu kvůli výhradě veřejného pořádku [zde podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky], musí shledat, že jeho osobní chování je pro veřejný pořádek nejen hrozbou skutečnou a dostatečně závažnou, ale i hrozbou aktuální.

Totéž platí u všech dalších důvodů, s nimiž zákon o pobytu cizinců na území České republiky spojuje neudělení či odnětí pobytového titulu a které vycházejí z čl. 6 odst. 1 a čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES [§ 75 odst. 1 písm. c) a e), § 75 odst. 2 písm. e) a f), § 77 odst. 1 písm. h) a i), § 77 odst. 2 písm. a), e) a f), § 83 odst. 1 písm. b) a § 85 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2024, čj. 10 Azs 292/2023-53)

Prejudikatura: č. 1948/2009 Sb. NSS a č. 3448/2016 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 233/2020 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 945/20); rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 2. 5. 2018, *K. a H. F. (Právo pobytu a tvrzení o válečných zločinech)* (C-331/16 a C-366/16); rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004, *Orfanopoulos a Oliveri* (C-482/01 a C-493/01), ze dne 8. 11. 2011, *Ziebell* (C-371/08), a ze dne 3. 9. 2020, *UQ a SI* (C-503/19 a C-592/19).

Věc: I. S. proti Ministerstvu vnitra o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval odnětím povolení k trvalému pobytu pro odsouzení za úmyslné trestné činy.

Dospěl k závěru, že žalovaný nemůže odejmout cizinci – dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi – povolení k trvalému pobytu mimo jiné podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, pokud nezjistí, že jeho osobní chování aktuálně představuje skutečnou a dostatečně závažnou hrozbu pro veřejný pořádek. Takto individuálně a do budoucna ministerstvo žalobcův případ neposuzovalo.

Žalobce – občan Ukrajiny – do Česka přicestoval v roce 2007 a od listopadu 2012 zde pobýval na základě povolení k trvalému pobytu. Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2021, čj. 5 To 265/2020-704 (jemuž předcházel rozsudek Okresního soudu v Teplicích ze dne 5. 6. 2020, čj. 1 T 140/2019-537), byl odsouzen za spáchání úmyslných trestných činů (přečinu výtržnictví a zločinu těžkého ublížení na zdraví) k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce tří let. Žalovaný mu proto rozhodnutím ze dne 13. 10. 2022 zrušil platnost povolení k trvalému pobytu [§ 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců] a současně mu uložil povinnost vycestovat z českého území (§ 77 odst. 3 téhož zákona).

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. V ní mimo jiné namítal, že od spáchání trestného činu už uplynula určitá doba, po kterou se choval jako řádný občan (i trestní soud při jeho podmíněném propuštění uznal, že se napravil). Veřejný zájem, jímž argumentoval žalovaný, by tak mohl být žalobcovým setrváním v České republice dotčen jen minimálně. Z ničeho neplynulo, že by žalobce hodlal v trestné činnosti pokračovat, naopak byl připraven se znovu zařadit do společnosti. Žalovaný však nechal tyto podstatné okolnosti stranou.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 25. 9. 2023, čj. 195 A 6/2022-75, zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní mimo jiné zopakoval, že od spáchání trestného činu už uplynula určitá doba, po kterou se choval řádně. Navíc ve své trestní věci podal návrh na obnovu řízení, o kterém nebylo dosud rozhodnuto. Než se tak stane, nemělo by se rozhodovat ani ve věci jeho trvalého pobytu. Dále se stěžovatel věnoval výkladu pojmu *veřejný pořádek*, který má být podle něj vykládán v souladu s čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a s judikaturou Soudního dvora. Takový výklad vyžaduje posoudit každý jednotlivý případ na základě osobního chování cizince, nikoli jen poukazem na obecné zájmy společnosti (tedy zájmem na generální prevenci trestné činnosti). Ani odsouzení za trestný čin nelze samo o sobě považovat za hrozbu pro veřejný pořádek do budoucna. Výhradu veřejného pořádku mají členské státy vykládat restriktivně a eurokonformně. Stěžovatelův trestný čin nepředstavuje trvající a dlouhodobou hrozbu, ale naopak do jisté míry exces; z ničeho neplynula důvodná obava, že by v nežádoucím jednání mohl pokračovat i do budoucna.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel není občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem, proto se na něj směrnice 2004/38/ES nevztahuje. Při zrušení trvalého pobytu podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců není nutné hodnotit hrozbu pro veřejný pořádek do budoucna. Žalovaný dále podrobně popsal okolnosti trestných činů, které stěžovatel spáchal, a doplnil, že byl stěžovatel v květnu roku 2023 propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody se zkušební dobou do května roku 2026. Dodal, že si stěžovatel v červnu 2023 požádal o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území [podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců], které mu však pro závažnost trestného činu nebylo uděleno.

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

Z odůvodnění:

[15] Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže byl cizinec pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce do tří let včetně a jestliže toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince [§ 77 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky]. (…)

3.1 Cizinec musí představovat aktuální hrozbu pro veřejný pořádek

[17] Ze záznamu ve správním spisu vyplývá, že byl stěžovatel držitelem povolení k trvalému pobytu a současně měl status dlouhodobě pobývajícího rezidenta třetí země, jehož postavení upravuje směrnice 2003/109/ES.

[18] Tato směrnice upravuje v čl. 9 odnětí nebo ztrátu právního postavení. Podle odstavce 3 tohoto článku:

Členské státy mohou stanovit, že dlouhodobě pobývající rezident nemá nadále nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, ***ohrožuje-li vzhledem k závažnosti protiprávních jednání, kterých se dopustil, veřejný pořádek****, avšak uvedené ohrožení není důvodem k vyhoštění ve smyslu článku 12.*

Podle čl. 12 odst. 1 této směrnice potom platí, že:

Členské státy mohou učinit rozhodnutí o vyhoštění dlouhodobě pobývajícího rezidenta pouze tehdy, představuje-li uvedená osoba skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

[19] Vztahem české úpravy odnímání trvalého pobytu a citovaného ustanovení směrnice 2003/109/ES se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 23. 7. 2020, čj. 2 Azs 144/2020-33. Vykládal v něm § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, podle něhož *ministerstvo zruší platnost trvalého pobytu, jestliže byl cizinec pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující tři roky anebo byl cizinec opakovaně pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody*.

[20] Dospěl v něm k závěru, že § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců je vadným vnitrostátním provedením čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES. Když už se zákonodárce rozhodl provést dobrovolné ustanovení směrnice, musí respektovat jeho smysl a účel, nikoli jej popírat a vytvářet si vlastní přísnější pravidla nad rámec

směrnicových důvodů. To konkrétně znamená, že vnitrostátní úprava, která vychází z čl. 9 odst. 3 směrnice, nesmí být paušalizující a automatická, ale musí poskytovat prostor k individuálnímu posouzení jednotlivých případů. Přesně takový prostor § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců nedává, protože ukládá ministerstvu povinnost zrušit platnost povolení k trvalému pobytu, je-li splněna tam uvedená objektivní podmínka, a to bez ohledu na individuální okolnosti. Nejvyšší správní soud proto dovodil přímý účinek čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES (v podrobnostech body 18 až 25 rozsudku čj. 2 Azs 144/2020-33).

[21] Tyto závěry lze bezezbytku převzít i na důvod pro zrušení trvalého pobytu podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, kterým se Nejvyšší správní soud zabývá v nynější věci. Logika obou ustanovení je stejná, obě vycházejí z totožného ustanovení směrnice 2003/109/ES, rozdíl je jen v hranici trestní sazby za předchozí odsouzení (a v tom, že u důvodů podle § 77 odst. 2 je ministerstvo ze zákona povinno zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince, zatímco u důvodů podle § 77 odst. 1 tuto povinnost dovodila judikatura).

[22] Protože v této věci přímo působí směrnice, je Nejvyšší správní soud vázán i výkladem Soudního dvora k ní. Čtvrtý senát Soudního dvora v rozsudku ze dne 3. 9. 2020, *UQ a SI*, C-503/19 a C-592/19, vykládal čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES, který zní:

Členské státy mohou zamítnout přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ***z důvodu veřejného pořádku*** *nebo veřejné bezpečnosti.*

Při přijímání takového rozhodnutí členský stát posoudí závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí, s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazby na zemi pobytu.

Vyjadřoval se tedy k důvodům pro zamítnutí pobytového oprávnění kvůli ohrožení veřejného pořádku, nikoli odnětí. Dospěl k tomu, že takové zamítnutí vyžaduje vzít v úvahu a poměřit několik faktorů,

„*a sice na jedné straně závažnost nebo povahu trestného činu, kterého se dopustila dotčená osoba, nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, a na druhé straně délku jejího pobytu v hostitelském členském státě, jakož i její případné vazby s tímto členským státem*“ (bod 38).

Je nutné posoudit každý jednotlivý případ, což vylučuje, aby bylo cizinci odepřeno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta jen proto, že má záznam v rejstříku trestů, tedy bez ohledu na povahu jeho činu (bod 39). Příslušné orgány členského státu nemohou státnímu příslušníkovi třetí země automaticky odepřít právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodů veřejného pořádku podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES jen proto, že byl *jakkoli odsouzen v trestním řízení* (bod 42).

[23] Současně však Soudní dvůr do tohoto rozsudku ke směrnici 2003/109/ES o dlouhodobých rezidentech převzal závěry, ke kterým dospěl ve své předcházející judikatuře k výhradě veřejného pořádku v čl. 27 odst. 2 jiné směrnice, totiž směrnice 2004/38/ES (na tento článek odkazuje i stěžovatel v kasační stížnosti)[1]. Konkrétně citoval z rozsudku velkého senátu ze dne 2. 5. 2018, *K. a H. F. (Právo pobytu a tvrzení o válečných zločinech)*, C-331/16 a C-366/16, bodu 52 a tam uvedené judikatury, podle něhož

„*opatření založená na důvodech veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti lze přijmout pouze tehdy, když se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ukáže, že* ***osobní chování*** *dotyčné osoby představuje* ***v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení*** *některého ze základních zájmů společnosti*“.

---

[1] Článek 27 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES:

1. *S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.*
2. *Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musejí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musejí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisejí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.*

[24] Ačkoli Soudní dvůr tyto závěry vyslovil k čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES týkajícímu se důvodů pro *zamítnutí* postavení, je třeba je vztáhnout i na důvody pro *odnětí* postavení podle čl. 9 odst. 3 totožné směrnice. Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod k tomu, aby se výhrada veřejného pořádku vykládala pro tato dvě ustanovení odlišně. Nebrání tomu ani fakt, že čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES neobsahuje – na rozdíl od čl. 6 odst. 1 – žádný druhý pododstavec (o tom, že má stát posoudit závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí, a přiměřeně zvážit délku pobytu a vazby na zemi pobytu). Závěry k čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, které Soudní dvůr převzal do věci *UQ a SI*, se totiž týkají obecně (jakýchkoli) *opatření přijatých z důvodů veřejného pořádku*. Těmi mohou být jak zamítnutí postavení (čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES), tak i odnětí postavení (čl. 9 odst. 3 téže směrnice, který se uplatní v nynější věci). Navíc čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES nestanoví žádná podrobnější kritéria, která by měl správní orgán zvážit; o to naléhavěji je zde proto třeba uplatnit výklad, který Soudní dvůr zaujal ve věci podobné.

[25] Soudní dvůr ve věci *UQ a SI* neřešil, že čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ve druhém pododstavci výslovně uvádí, že *osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*, zatímco čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES podobnou formulaci neobsahuje. Naopak označil (s odkazem na bod 52 rozsudku ve věci *K. a H. F.*) za svou ustálenou judikaturu, že

„*opatření založená na důvodech veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti lze přijmout pouze tehdy, když se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ukáže, že osobní chování dotyčné osoby představuje v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“ (rozsudek ve věci *UQ a SI*, bod 40).

Krom toho se Soudní dvůr v rozsudku ve věci *K. a H. F.* (jeho bodě 52, který NSS citoval v bodě [23] výše) přihlásil i ke své starší judikatuře, v níž ve vztahu k opatřením odůvodněným veřejným pořádkem dospěl k totožným závěrům, ovšem na podkladě jiných směrnic a rozhodnutí, jiných pobytových situací včetně vyhoštění a odlišně formulovaných výhrad veřejného pořádku (rozsudky ze dne 8. 12. 2011, *Ziebell*, C-371/08, bod 82, a ze dne 29. 4. 2004, *Orfanopoulos a Oliveri*, C-482/01 a C-493/01, bod 77, a v nich citovaná judikatura).

[26] Z toho je patrné, že Soudní dvůr chápe jako **obecné pravidlo**, že omezující opatření odůvodněná veřejným pořádkem mohou státy uložit cizinci jenom tehdy, když posoudí individuálně jeho konkrétní případ a shledají, že jeho **osobní chování aktuálně představuje skutečnou** a **dostatečně závažnou** hrozbu pro veřejný pořádek.

[27] To má dále důsledky pro výklad zákona o pobytu cizinců, protože toto pravidlo by mělo platit minimálně pro všechna ustanovení tohoto zákona obsahující výhradu veřejného pořádku, která se překrývají s unijním právem. V případech *zrušení* platnosti povolení k trvalému pobytu, které vyplývají z čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES, jsou to důvody podle § 77 odst. 1 písm. h) a i) zákona o pobytu cizinců:

Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže

a) byl cizinec pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující tři roky anebo byl cizinec opakovaně pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, nebo

b) byl cizinec v České republice ve třech a více případech odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu, za podmínky, že od právní moci posledního odsouzení do zahájení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu neuplynula doba delší než jeden rok;

a podle § 77 odst. 2 písm. a), e) a f) téhož zákona:

Ministerstvo platnost povolení k trvalému pobytu dále zruší, jestliže

a) cizinec opakovaně závažným způsobem naruší veřejný pořádek nebo práva a svobody druhých anebo je důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu;

b) cizinec je zařazen do informačního systému smluvních států a příslušný orgán, který cizince do tohoto systému zařadil, poskytne dodatečné informace, po jejichž vyhodnocení lze mít za to, že trvá důvodné nebezpečí, že

by cizinec mohl při svém pobytu na území jiného smluvního státu ohrozit jeho bezpečnost nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek;

c) byl cizinec pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce do tří let včetně;

a navíc i podle § 85 odst. 1 písm. a) a b) citovaného zákona:

Ministerstvo rozhodnutím zruší platnost rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta na území, nejsou-li důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, jestliže

a) rezident na území závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost státu, nebo

b) jiný členský stát Evropské unie rozhodl o ukončení přechodného pobytu rezidenta na území na svém území z důvodu závažného porušení veřejného pořádku.

V případech *zamítnutí* žádosti o trvalý pobyt se to týká důvodů, které mají mít základ v čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES: totiž důvodů podle § 75 odst. 1 písm. c) a e) zákona o pobytu cizinců:

Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže

a) je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154; podle odstavce 1 tohoto ustanovení se nežádoucí osobou rozumí cizinec, jemuž nelze umožnit vstup na území z důvodu, že by tento cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy);

b) cizinec nesplňuje podmínku trestní zachovalosti [§ 174; podle odstavce 1 tohoto ustanovení se za trestně zachovalého pro účely tohoto zákona považuje cizinec, který nemá a) ve výpisu z evidence rejstříku trestů záznam, že byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu, b) v dokladu cizího státu obdobném výpisu z evidence rejstříku trestů záznam, že byl odsouzen za jednání, které naplňuje znaky trestného činu];

a podle § 75 odst. 2 písm. e) a f) téhož zákona:

Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže

a) cizinec ohrozil bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo

b) cizinec ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie nebo závažným způsobem narušil jeho veřejný pořádek;

a konečně podle § 83 odst. 1 písm. b) citovaného zákona:

Ministerstvo v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přizná cizinci právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území, jestliže cizinec nenarušil závažným způsobem veřejný pořádek nebo neohrozil bezpečnost státu nebo jiného členského státu Evropské unie.

Všechna tato ustanovení totiž mají vztah k veřejnému pořádku jako směrnicovému důvodu pro zamítnutí či neudělení postavení dlouhodobého rezidenta. [K tomu, že zákonodárce provázal úpravu právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podle směrnice 2003/109/ES s vnitrostátním trvalým pobytem podle § 68 zákona pobytu cizinců (po pěti letech pobytu), podrobněji rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2016, čj. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS, body 20 a 21. K tomu, že konkrétní výčet důvodů a typových situací ve směrnici je úplný, také rozsudek čj. 2 Azs 144/2020-33, bod 23.]

[28] Judikatura Nejvyššího správního soudu není v této otázce jednotná.

[29] V rozsudku ze dne 9. 11. 2021, čj. 10 Azs 177/2021-64, bodu 19, vykládajícím § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, vyslovil Nejvyšší správní soud s poukazem na rozsudky Soudního dvora ve věcech *UQ a SI* a *K. a H. F.*, že ohrožení veřejného pořádku musí být aktuální (*v současné době*). Stejně tak v rozsudku ze

dne 10. 3. 2023, čj. 4 Azs 6/2023-32, uvedl, že v rozsudku ve věci *UQ a SI* zobecnil Soudní dvůr svoji ustálenou judikaturu tak, že opatření založená na důvodech veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti

„*lze přijmout pouze tehdy, když se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ukáže, že osobní chování dotyčné osoby představuje v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.* ***V judikatuře Soudního dvora týkající se omezení práva pobytu cizích státních příslušníků je tedy jasně patrný trend, který umožňuje zrušit právo pobytu z důvodu trestné činnosti pouze tehdy, jestliže by daná osoba i do budoucna představovala závažnou hrozbu pro veřejný pořádek***.“ (bod 44).

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu sice v uvedené věci řešil zrušení povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka českého občana podle § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, který má svůj předobraz v čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES[2)]; uvedl však navíc, že i kdyby na stěžovatele nedopadala pobytová směrnice, která se týká občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, ale „jen“ směrnice o právním postavení státních příslušníků třetích zemí (její čl. 9 odst. 3), dospěl by k totožným závěrům.

[30] Naproti tomu v rozsudku ze dne 18. 11. 2022, čj. 3 Azs 235/2022-27, uvedl třetí senát Nejvyššího správního soudu k § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, že toto ustanovení neukládá zkoumat, zda cizinec aktuálně ohrožuje veřejný pořádek, a že takový závěr je v souladu s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES, protože ohrožení veřejného pořádku se při odnímání statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta posuzuje ve vazbě na závažnost protiprávního jednání, kterého se cizinec dopustil (body 21 a 22). Takový závěr není vzhledem k vývoji judikatury Soudního dvora správný. K totožným (a nesprávným) právním závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 23. 3. 2023, čj. 9 Azs 47/2023-42, bod 13, a ze dne 4. 5. 2023, čj. 10 Azs 67/2023-44, bod 12 [k § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců], nebo ze dne 12. 5. 2023, čj. 10 Azs 34/2023-43, bod 14 [k § 77 odst. 1 písm. h) téhož zákona].

[31] Přestože Nejvyšší správní soud shledal rozpor ve své judikatuře, nepředložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, protože spornou otázku už závazně vyřešil Soudní dvůr (k zamítání a odnímání trvalých pobytů podle směrnice 2003/109/ES nejpozději rozsudkem ve věci *UQ a SI*). Rozšířený senát by tak svým rozhodnutím mohl sjednotit odlišné právní názory Nejvyššího správního soudu jen formálně (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, část IV.c), a k rozhodování za takové situace proto není vůbec příslušný (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS).

[32] Nejvyšší správní soud tedy ještě jednou shrnuje, že aby mohlo ministerstvo neudělit či odejmout cizinci – dlouhodobému rezidentovi ve smyslu směrnice 2003/109/ES – povolení k trvalému pobytu kvůli výhradě veřejného pořádku, zde podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců [ale totožně to platí u důvodů podle § 77 odst. 1 písm. h) a i), § 77 odst. 2 písm. a), e) a f), § 75 odst. 1 písm. c) a e), § 75 odst. 2 písm. e) a f), § 83 odst. 1 písm. b); a § 85 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců], musí shledat, že jeho **osobní chování aktuálně představuje skutečnou a dostatečně závažnou hrozbu pro veřejný pořádek**.

3.2 Ministerstvo neposoudilo, zda cizinec představuje aktuální hrozbu pro veřejný pořádek

[33] Takto žalovaný stěžovatelovo chování nehodnotil; jeho rozhodnutí proto nemůže obstát.

[34] Žalovaný hodnotil závažnost stěžovatelova jednání v souvislosti s veřejným zájmem na ochraně veřejného pořádku v části, v níž tuto závažnost poměřoval se zásahem do stěžovatelova soukromého a rodinného života.

[35] V úvodní části rozhodnutí v podstatě převzal popis skutku, za který byl stěžovatel potrestán, z výrokové části trestního rozsudku; jeho závažnost nijak nehodnotil. Později zmínil, že stěžovatel spáchal opakovanou úmyslnou trestnou činnost i za přítomnosti svých rodinných příslušníků, na které nebral ohled. Tato trestná činnost podle žalovaného svědčí o tom, že se stěžovateli nepodařilo integrovat do české společnosti, protože musel vědět, že se jeho jednání nedá v České republice nijak tolerovat a je nezákonné. Stěžovatel zaútočil na poškozeného baseballovou pálkou, údery vedl na hlavu a těžce ho na ní zranil. Musel u toho být srozuměn s tím, že takové jednání může v krajním případě přivodit poškozenému i smrt. Takový fatální následek nenastal jen shodou okolností

[2)] To, že se u nich má hodnotit aktuální hrozba pro veřejný pořádek, vyplývá výslovně z textu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, navíc to potvrdil už i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20, č. 233/2020 Sb. ÚS, bodech 51 a 52.

nezávislých na jeho jednání. Není ve veřejném zájmu, aby na českém území pobýval na základě povolení k trvalému pobytu cizinec, který byl odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

[36] Krajský soud úvahy žalovaného potvrdil a sám doplnil, že stěžovatelovo jednání nelze označit za ojedinělý exces, ale za promyšlené opakované vědomé brutální útoky na zdraví a život člověka.

[37] Většina tohoto odůvodnění je schematická a paušální a bylo by možné ji vyslovit v situaci jakéhokoli odsouzení za úmyslný trestný čin (zde proti životu a zdraví) k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Tedy podle žalovaného už jen fakt, že cizinec naplnil podmínky § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, svědčí o tom, že se „*nedostatečně integroval do společnosti*" a že jeho pobyt na území je jednoznačně v rozporu s veřejným zájmem. Tyto úvahy jsou nedostatečné a v rozporu s judikaturou jak Nejvyššího správního soudu, tak Soudního dvora.

[38] Jedinými individualizovanými okolnostmi, které žalovaný hodnotil – a to ve stěžovatelův neprospěch – je fakt, že stěžovatel spáchal trestnou činnost opakovaně, za přítomnosti rodinných příslušníků (z odůvodnění není zřejmé, zda tím žalovaný myslí na území České republiky, či to, že stěžovatel spáchal činy před domem, ve kterém se v tom okamžiku nacházela jeho manželka a dvě dcery), a že útočil poškozenému na hlavu baseballovou pálkou.

[39] Nejvyšší správní soud se seznámil s trestními rozsudky (Okresního soudu v Teplicích ze dne 5. 6. 2020, čj. 1 T 140/2019-537, a Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2021, čj. 5 To 265/2020-704) a na rozdíl od žalovaného a krajského soudu nevidí situaci tak jednoznačně černobíle, tedy výlučně ve stěžovatelův neprospěch. Z odůvodnění trestních rozsudků vyplývá, že oba skutky se staly asi čtyři dny po sobě před domem, ve kterém stěžovatel bydlel i se svou manželkou a dvěma dcerami (jednou nezletilou). Zjednodušeně řečeno se poškození – v tom okamžiku pod vlivem tvrdých drog – vypravili před dům s kárkou pro staré dveře, které před ním ležely, a stěžovatel se je baseballovou pálkou snažil odehnat, své útoky přitom stupňoval. Odvolací krajský soud potom hodnotil jako přitěžující okolnosti způsob útoku a následky na zdraví druhého z poškozených (těžké ublížení na zdraví – zranění hlavy, které si vyžádalo tříměsíční léčení), polehčující však podle něj bylo, že stěžovatel nebyl ve svých 56 letech dosud trestán a že se „*na jeho straně jedná toliko o exces*", a podnětem ke stěžovatelovu jednání bylo i chování poškozených.

[40] Z toho je zjevné, že hodnocení žalovaného a krajského soudu nevystihuje individuální okolnosti věci, ani co se týče závažnosti stěžovatelova jednání. Tím nechce Nejvyšší správní soud tuto závažnost snižovat, žalovaný a krajský soud však vyzdvihli jen okolnosti svědčící maximálně ve stěžovatelův neprospěch, aniž ukázali celkový obrázek. Úplně potom chybí posouzení hrozby *do budoucna*: žalovaný v tomto směru neřekl vůbec nic. Krajský soud sice uvedl, že se o exces nejednalo, tento svůj názor ale o nic neopřel.

[41] V dalším řízení bude třeba, aby žalovaný posoudil stěžovatelovo osobní chování znovu a pečlivěji, aby opětovně vyhodnotil jeho závažnost, a zejména zjistil, zda stěžovatel představuje *aktuální* hrozbu pro veřejný pořádek. U toho by měl hledět nejen na okolnosti činů, za které byl stěžovatel odsouzen, ale také na jeho chování po činu, okolnosti jeho podmíněného propuštění apod.

[42] Žalovaný je u toho povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve stěžovatelův prospěch i neprospěch (§ 50 odst. 3 správního řádu). Nejvyšší správní soud však současně apeluje i na stěžovatele (který byl navíc zastoupen už ve správním řízení), aby byl sám aktivní ve věci, o kterou mu jde. Stěžovatel sice na jednu stranu vytýká žalovanému a krajskému soudu, že jejich odůvodnění jsou paušální a nekonkrétní, sám ale svá podání formuluje rovněž obecně, dovolává se obecných právních ustanovení a nabízí jen nekonkrétní, ničím nepodepřená tvrzení o tom, že jeho jednání je „*do jisté míry excesivní*". Tvrdí ve svůj prospěch, že byl podmíněně propuštěn, bližší okolnosti k tomu ale neuvádí. V žalobě k tomu citoval z usnesení o podmíněném propuštění, to ale krajskému soudu nedoložil. Stěžovatelova pasivita sice nezbavuje žalovaného povinnosti zjistit skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci, tato povinnost však má své limity a stěžovatel svým přístupem snižuje své šance na úspěch, neboť bez jeho součinnosti žalovaný všechny okolnosti (zejména ty ve prospěch) objektivně ani zjistit nemůže. (…)

4581

Rozšířený senát: daňová uznatelnost výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení příjmů; stanovení daně podle pomůcek

k § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

I. Daňovou uznatelnost výdajů (nákladů) dle § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, prokazuje daňový subjekt. Pokud daňový subjekt prokáže, že jím uplatněný výdaj (náklad) skutečně nastal (musel být fakticky vynaložen), byť i za jiných okolností (včetně jiné výše), než je uvedeno na dokladu, je možné jej za splnění dalších zákonných podmínek uznat za daňově účinný výdaj.

II. Neprokáže-li daňový subjekt okolnosti svědčící daňové uznatelnosti konkrétního výdaje (skupiny výdajů) dle § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nemá správce daně bez dalšího povinnost přejít z dokazování na stanovení daně podle pomůcek a stanovit relevantní část výdajů objektivně minimálně nutných na pořízení existující služby nebo zboží.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2024, čj. 8 Afs 296/2020-133)

Prejudikatura: č. 1984/2010 Sb. NSS a č. 3418/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 130/1996 Sb., č. 85/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 664/04), č. 181/2009 Sb. a č. 232/2021 Sb.; usnesení Ústavního soudu č. 14/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 67/2000).

Věc: ARNOŠT, s. r. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmu právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem sporu byla otázka, zda i při nezpochybnění podstatné části účetnictví (daňové evidence) je při neprokázání daňové uznatelnosti konkrétního výdaje (skupiny výdajů) za existující zboží či službu nutno stanovit daň dle pomůcek ve smyslu § 98 daňového řádu. Jinými slovy, zda je třeba při stanovení daně správcem daně zohlednit tzv. esenciální výdaje (náklady) v situaci, kdy zboží či služby byly skutečně pořízeny, avšak daňový subjekt neprokáže okolnosti svědčící daňové uznatelnosti výdaje vynaloženého na toto zboží či službu, aniž by zároveň byla zpochybněna podstatná část účetnictví (daňové evidence) a nejsou-li zbývající nezpochybněné výdaje dostatečné k dosažení konkrétního zdanitelného příjmu.

Žalobkyni nebyly ve zdaňovacích obdobích roku 2011 a 2012 správcem daně a následně ani žalovaným uznány jako daňově uznatelné náklady dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů náklady vynaložené za pomocné stavební práce vyfakturované dodavateli Dionita Stav, s. r. o., STOYKA INVEST, s. r. o., a Gerona Gold, s. r. o. Žalobkyně totiž neprokázala, že práce přijala od deklarovaných dodavatelů, neprokázala jejich rozsah ani jejich cenu. Faktické provedení prací, jakož i tvrzení žalobkyně o nemožnosti provedení pomocných stavebních prací za pomoci vlastních zaměstnanců, nebyla v daňovém řízení zpochybněna. Daň byla stanovena na základě dokazování.

Žalobkyně v žalobě namítala, že žalovaný měl jako daňově uznatelné uznat náklady v rozsahu a částce dle znaleckého posudku. Práce byly provedeny v souvislosti se získáváním zdanitelných příjmů (výnosů), a je proto nelogické, aby žalovaný náklady vyloučil, jestliže měl za prokázané, že pomocné práce byly realizovány. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 12. 2020, čj. 43 Af 6/2018-50, žalobě vyhověl s odůvodněním, že nelze připustit, aby žalobkyní uplatněné náklady na dosažení zdanitelných příjmů, byť by jejich skutečná výše nebyla spolehlivě prokázána, byly zcela pominuty. To podle krajského soudu platí i v situaci, kdy pracovníci pravděpodobně provádějí pomocné práce v rozporu s předpisy o zaměstnanosti, tzv. „na černo“, případně jako osoby samostatně výdělečně činné, například v rámci tzv. švarcsystému. Bylo na správci daně, aby daň stanovil podle pomůcek, pokud nebyla prokázána skutečná výše deklarovaných nákladů, které jsou ale objektivně nutné k dosažení zdaňovaných příjmů. Krajský soud připustil, že judikatura Nejvyššího správního soudu není v tomto ohledu zcela jednotná. Pro výraznou skutkovou podobnost aplikoval na věc rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 238/2017-35, *MT - STOFI*, který nepovažoval za překonaný jinou judikaturou. Správní orgány tak chybně

neprovedly zjištění tzv. esenciálních nákladů na pomocné práce u jednotlivých stavebních zakázek (jejich minimální nezbytný rozsah a jejich cenu v místě a čase obvyklou).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. K tzv. esenciálním nákladům mj. uvedl, že neshledává judikaturu Nejvyššího správního soudu nejednotnou. Naopak odkázal na judikaturu, která je podle něj jednoznačně v rozporu se závěry krajského soudu. Za rozsudek shrnující dosavadní přístup Nejvyššího správního soudu označil rozsudek ze dne 11. 11. 2020, čj. 1 Afs 205/2020-45. Krajský soud v dané věci vůbec nezohlednil předpoklady pro přechod na stanovení daně podle pomůcek. Správci daně ani žalobkyně nikdy nevedli řízení směrem ke zpochybnění podstatné části účetnictví žalobkyně. Pro přiznání esenciálních nákladů musí být současně splněny dvě podmínky: (1) neexistence pochybností o existenci nákladů (byť např. může být sporná jejich výše) a (2) stanovení daně náhradním způsobem podle pomůcek. V tomto případě nebyla naplněna ani jedna podmínka. Stěžovatel argumentaci podpořil tabulkou, ze které vyplýval podíl vyloučených nákladů k výkonové spotřebě, k celkovým „provozním" nákladům i celkovým nákladům za rozhodná zdaňovací období. Podíl vyloučených nákladů k výkonové spotřebě za zdaňovací období 2011 činí 7,49 %, za zdaňovací období 2012 pak 1,88 %; podíl vyloučených nákladů k celkovým provozním nákladům za zdaňovací období 2011 činí 6,82 %, za zdaňovací období 2012 pak 1,64 %; a podíl vyloučených nákladů k celkovým nákladům za zdaňovací období 2011 je 6,75 % a za zdaňovací období 2012 je 1,62 %.

Osmý senát, kterému byla věc přidělena, při předběžném projednání shledal, že byl naplněn důvod k postoupení věci rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů, resp. osmý senát dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v některých rozsudcích Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Jednotlivé senáty odlišně přistupují k výkladu ustanovení zákona o daních z příjmů a daňového řádu při přechodu na pomůcky a s tím souvisejícím přiznáváním esenciálních nákladů (§ 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů a § 98 odst. 1 daňového řádu).

Předkládající senát si byl vědom skutečnosti, že přechodem na pomůcky při stanovení daně se rozšířený senát již zabýval v usnesení ze dne 19. 1. 2016, čj. 4 Afs 87/2015-29, č. 3418/2016 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že *„pro použití pomůcek nelze stanovit žádný algoritmus či pravidlo, záleží vždy na konkrétním skutkovém stavu. Není vyloučeno z povahy věci, aby byla stanovena daň dokazováním i v situaci, kdy účetnictví je neúplné a neprůkazné, resp. bylo ztraceno či zničeno, ale účetní případy lze dostatečně spolehlivě stanovit dokazováním.*" Toto usnesení blíže nevymezuje, zda i zpochybnění marginální části účetnictví, resp. konkrétního nákladu či druhu nákladu, může vést k nedostatečně spolehlivému stanovení daně, tj. nutnosti přechodu na pomůcky, popřípadě sjednání daně. Tuto základní otázku nicméně navazující judikatura Nejvyššího správního soudu vykládala odlišně. Ukázalo se, že je proto třeba, aby rozšířený senát kritéria přechodu na pomůcky dále rozvedl.

Jednu linii představuje zejména judikatura druhého senátu (první linie). Druhý senát považuje za nezbytné přejít na pomůcky i v situacích, kdy není účetnictví daňového subjektu zpochybněno jako celek, ale zpochybněn je určitý konkrétní výdaj (náklad) či druh výdajů (např. výdaje na provoz vozidel, výdaje na stavební práce), popřípadě výdaje daňového subjektu jsou, po vyloučení konkrétních daňově účinných výdajů, nedostatečné k uskutečnění dotčené zakázky. Dle druhého senátu *„neprokázání daňové uznatelnosti konkrétních výdajů samo o sobě ještě není způsobilé zpochybnit účetnictví jako celek a nemožnost stanovit daň dokazováním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, čj. 9 Afs 11/2011-68). Nicméně jedná-li se o výdaje (náklady), které musely být pro dosažení příjmů zcela logicky vynaloženy (tzv. esenciální výdaje), jejich skutečná výše však nebyla spolehlivě prokázána, není možné tyto výdaje zcela opomenout.* " (viz rozsudek čj. 2 Afs 238/2017-35, *MT - STOFI*, bod 23). Druhý senát se tak i v případě zpochybnění marginální části účetnictví přiklání k přechodu na pomůcky (viz rozsudek ze dne ze dne 19. 3. 2021, čj. 2 Afs 186/2019-30, body 26 a 27).

Druhá linie judikatury prochází více senáty a v zásadě vychází z úvahy, dle které neunesení důkazního břemeno ve vztahu ke konkrétnímu výdaji [skupině výdajů (nákladů)], neznamená bez dalšího, že by byly splněny zákonné podmínky pro stanovení daně podle pomůcek. Stanovení daně podle pomůcek není prostředkem k tomu, aby daňový subjekt mohl dosáhnout zohlednění alespoň nějakých (esenciálních) výdajů v situaci, kdy u jím uplatněného výdaje neunesl své důkazní břemeno. Následkem neunesení důkazního břemene je neuznání výdaje jako daňově účinného, což zpravidla (bez přistoupení dalších okolností) nebrání tomu, aby daň byla stanovena dokazováním. V takovýchto případech není namístě „pravidelně" přistupovat ke stanovení daně podle

pomůcek a přiznávat daňovým subjektům esenciální výdaje. Pro přiznání tzv. esenciálních výdajů nepostačuje pouze to, že daňový subjekt konkrétní výdaj, či skupinu výdajů alespoň v minimální výši musel vynaložit. Ve svém důsledku by to znamenalo, že i zpochybnění marginální části účetnictví by vedlo ke stanovení daně na základě pomůcek, což by tento způsob stanovení daně učinilo primárním (nikoliv náhradním). Takový přístup by byl i v rozporu se zásadou rovnosti daňových subjektů, neboť by mohlo dojít i k určitému znevýhodnění těch subjektů, kteří plní své povinnosti řádně (viz např. rozsudky ze dne 29. 7. 2021, čj. 9 Afs 320/2019-28, body 21 a 22, ze dne 18. 11. 2020, čj. 1 Afs 206/2020-39, ze dne 26. 2. 2020, čj. 4 Afs 381/2019-41, bod 37, ze dne 12. 7. 2018, čj. 10 Afs 26/2018-46, rozsudek ze dne 4. 9. 2020, čj. 8 Afs 206/2018-35, *FII GROUP*, bod 27).

Na dvojkolejnost judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně přiznání esenciálních výdajů (nákladů) poukazují rozsudky krajských soudů, strany sporu a také odborná literatura (srov. Radvan, M. a kol. *Přímé daně a jejich správa v judikatuře*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, s. 39).

První senát v rozsudku čj. 1 Afs 206/2020-39 dospěl k závěru, že rozpory v judikatuře nejsou. V bodě 57 konstatoval, že „*Nejvyšší správní soud po shrnutí uvedené rozhodovací praxe nepřisvědčuje krajskému soudu v tom, že by existovaly dvě (vzájemně rozporné) judikaturní linie kasačního soudu týkající se uplatnění tzv. esenciálních výdajů*." První senát jednotnost judikatury odůvodnil tím, že esenciální výdaje lze podle dosavadní judikatury přiznat tehdy, pokud není pochyb o existenci určitých výdajů, jsou splněny podmínky pro stanovení daně podle pomůcek a zároveň je lze přiznat pouze v situaci, v níž byla zpochybněna podstatná část účetnictví (daňové evidence). První senát ovšem připustil, že se může zdát, že v jednotlivých případech je „podstatná" část účetnictví vykládána různě. Ke stejnému závěru dospěl první senát také v bodě 80 rozsudku čj. 1 Afs 204/2020-45 a v bodě 58 rozsudku čj. 1 Afs 205/2020-45.

Předkládající senát ovšem shledával významné judikaturní rozpory právě ve výkladu pojmu „podstatná část účetnictví". V rozsudku čj. 2 Afs 186/2019-30 shledal Nejvyšší správní soud nutnost přejít na pomůcky, přestože správce daně vyloučil pouze 2 % z celkových nákladů. Ve věci sp. zn. 2 Afs 398/2017, *PITTNER Česká Lípa*, vyloučil správce daně náklady na provoz vozidel, tj. zatemněna byla pouze část účetnictví, avšak i v tomto případě soud shledal za nezbytné stanovení daně podle pomůcek. Naopak v rozsudku čj. 8 Afs 206/2018-35, *FII GROUP*, soud neshledal potřebu přechodu na pomůcky, jelikož správce daně vyloučil pouze 10 % z celkových nákladů, tudíž nebylo zatemněno účetnictví jako celek, nýbrž pouze jeho část. Také v rozsudku čj. 4 Afs 381/2019-41 bylo pro odmítnutí povinnosti správce daně přejít na pomůcky podstatné to, že správce daně neměl pochybnosti o 92,82 % výdajů žalobce ve zdaňovacím období 2009 a o 94,91 % výdajů ve zdaňovacím období roku 2010. Soud konstatoval, že vyloučené výdaje nebyly způsobilé zpochybnit vypovídací hodnotu výdajů jako celku, a proto není na místě přistoupit k náhradnímu způsobu stanovení daně pomocí pomůcek a přiznat esenciální výdaje.

Předkládající senát se ztotožnil s druhou judikaturní větví, tedy že předpokladem přechodu na pomůcky je zatemnění účetnictví jako celku v rámci jednoho zdaňovacího období. Přechod na pomůcky není vhodný v situacích, kdy vyloučené daňově účinné výdaje (náklady) představují pouhý zlomek celkově uplatněných výdajů (nákladů). Opačný závěr by vedl k tomu, že i vyloučení výdajů v řádu jednotek procent z celkově uplatněných výdajů by znamenalo stanovení daně podle pomůcek. Fakticky by tak z pomůcek učinilo primární způsob stanovení daně, což osmý senát považoval za principiálně chybné východisko. Poukázal také na praktické komplikace spojené s přiznáváním esenciálních výdajů. Přiznání minimálně nutných výdajů v některých situacích může převýšit skutečně vynaložené výdaje daňového subjektu. V této věci krajský soud připustil, že na stavbách mohly pracovat osoby tzv. na černo. V této situaci by i přiznané minimálně nutné náklady na pomocné práce za tržní ceny převyšovaly reálné náklady daňového subjektu. K přechodu na pomůcky je třeba přistupovat značně restriktivně i z toho důvodu, že se náklady (výdaje) daňového subjektu fakticky nespárují s výnosy (příjmy) jiného daňového subjektu, tudíž může docházet ve větší míře k daňovým podvodům, či tzv. praní špinavých peněz.

Stěžovatel ve vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu uvedl, že v pojetí druhého senátu esenciální výdaje představují výdaje, které musely být pro dosažení příjmů zcela logicky vynaloženy, avšak jejich skutečná výše nebyla daňovým subjektem spolehlivě prokázána, tj. jinými slovy se jedná o výdaje v minimálně nutné vynaložené výši. Ke stanovení takových výdajů správcem daně dle stěžovatele a převažující judikatury dochází pouze při stanovení daně náhradním způsobem, tj. dle pomůcek či při sjednání daně, tedy výjimečně. Jednou ze zákonných

podmínek pro přechod ze stanovení daně dokazováním na pomůcky je, že shromážděné důkazy jsou tak sporé či nevěrohodné, že daň nelze na jejich základě stanovit. Měl-li by správce daně sám stanovit výši esenciálního výdaje u každého konkrétního výdaje, který daňový subjekt neprokáže, stal by se z náhradního způsobu stanovení daně způsob primární. Takový postup je jednak v rozporu s § 98 odst. 1 daňového řádu; ve svém důsledku prolamuje důkazní břemeno daňového subjektu, resp. vede k jeho věcnému vyprázdnění a napomáhá nelegálním aktivitám. Slovy osmého senátu Nejvyššího správního soudu „*pomůcky nemají sloužit k tomu, aby správce daně zahlazoval nedostatky v účetnictví daňového subjektu a umožňoval mu snížit si základ daně navzdory tomu, že nesplnil své zákonné povinnosti*“ (rozsudek ze dne 31. 8. 2010, čj. 8 Afs 70/2009-286).

Stěžovatel dále zdůraznil, že možný přechod na pomůcky se vždy posuzuje ve vztahu k celému zdaňovacímu období, nikoli ve vztahu ke konkrétní zakázce či ke konkrétnímu plnění (srov. § 134 odst. 2 daňového řádu). Kombinovat různé způsoby stanovení daně je nepřípustné, protože každý ze způsobů podléhá odlišnému rozsahu přezkumu v odvolacím řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne dle 16. 8. 2018, čj. 10 Afs 372/2017-89). Přístup druhého senátu vede k porušení zásady rovnosti daňových subjektů, neboť ve svém důsledku zvýhodňuje ty subjekty, kteří si své zákonné povinnosti neplní a demotivuje daňové subjekty k plnění svých zákonných povinností.

Žalobkyně ve svém vyjádření k postoupení věci zdůraznila, že cílem správy daní je správné zjištění a stanovení daně, nikoli vybírání daně v maximální možné výši. V oblasti daňového práva platí mj. zásady zákonnosti, správnosti a daně nesmí být trestem. Z toho vyplývá, že daně musí být stanoveny přísně dle zákona a současně přísně věcně správně. Nikdy nesmí dojít k situaci, kdy by daň byla stanovena výrazně vyšší, než by správně měla být, tedy výrazně v rozporu s realitou vynaložených, byť jednotlivě obtížně doložitelných nákladů. Argumentaci, že takovému přístupu nelze vyhovět, protože pomůcky lze použít jen při zpochybnění podstatné části účetnictví, je nutné s ohledem na ústavní maximy odmítnout. Žalobkyně připomněla usnesení rozšířeného senátu čj. 4 Afs 87/2015-29, dle kterého nelze pro použití pomůcek stanovit žádný algoritmus či pravidlo, záleží vždy na konkrétním skutkovém stavu. Odkázala na důvodovou zprávu k § 98 daňového řádu, dle které i neunesení důkazního břemene může vést ke stanovení daně dle pomůcek.

K tvrzení předkládajícího senátu a stěžovatele, že stanovení esenciálních nákladů (výdajů) vytváří nerovné prostředí a podhoubí pro daňové podvody, žalobkyně uvedla, že volba vhodných pomůcek je plně v rukou správce daně. Je jeho úkolem zvolit odpovídající pomůcky a je to především správce daně, kdo svým postupem může daňovým podvodům bránit či volbou nevhodných pomůcek zmíněné podhoubí pro daňové podvody vytvářet.

Rozšířený senát rozhodl, že daňovou uznatelnost výdajů (nákladů) dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů prokazuje daňový subjekt. Pokud daňový subjekt prokáže, že jím uplatněný výdaj (náklad) skutečně nastal (musel být fakticky vynaložen), byť i za jiných okolností (včetně jiné výše), než je uvedeno na dokladu, je možné jej za splnění dalších zákonných podmínek uznat za daňově účinný výdaj. Neprokáže-li daňový subjekt okolnosti svědčící daňové uznatelnosti konkrétního výdaje (skupiny výdajů), nemá správce daně bez dalšího povinnost přejít z dokazování na stanovení daně podle pomůcek a stanovit relevantní část výdajů objektivně minimálně nutných na pořízení existující služby nebo zboží.

Věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

III.A Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*. Druhý senát požaduje zohlednit esenciální výdaje na základě pomůcek za situace, kdy konkrétní uplatněný výdaj (skupina výdajů) nebyl daňovým subjektem prokázán, ale pro dosažení jeho příjmu musel být vynaložen a pouze nezpochybněnými výdaji nemohl daňový subjekt tohoto příjmu dosáhnout (viz např. rozsudek čj. 2 Afs 238/2017-35, *MT - STOFI*, či rozsudek čj. 2 Afs 186/2019-30). Předkládající senát s odkazem na početnou judikaturu Nejvyššího správního soudu naopak přiznání esenciálních výdajů na základě pomůcek odmítá, pokud je daňově vyloučena pouze marginální část celkových výdajů, a není tedy splněn předpoklad přechodu na pomůcky, protože daň lze ve vztahu ke zdaňovacímu období stanovit dokazováním

(viz např. rozsudky čj. 9 Afs 320/2019-28, čj. 1 Afs 206/2020-39, čj. 4 Afs 381/2019-41, čj. 10 Afs 26/2018-46 a čj. 8 Afs 206/2018-35, *FII GROUP*. Není ani sporné, že předložená otázka, respektive její podstata, je významná pro řešení posuzované kauzy

[18] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.B Právní názor rozšířeného senátu

[19] Koncepce daňové politiky je věcí státu, který určuje, jaké bude daňové zatížení daňového subjektu konkrétní daně a jak upraví jeho povinnosti v souvislosti s ověřením správného stanovení daně. I při tomto možném rozsahu zákonodárného uvážení je však povinností zákonodárce respektovat pravidla vyplývající z obsahu principu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), stejně jako ze souvisejících ústavně zaručených základních práv a svobod v dané oblasti, tj. zejména z čl. 11 odst. 1 a 5 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

[20] Dle dlouhodobé a konstantní judikatury Ústavního soudu vytváří čl. 11 odst. 5 Listiny prostor pro ústavně akceptovatelné omezení vlastnického práva z důvodu veřejného zájmu, kterým je mimo jiné zájem na shromažďování finančních prostředků na zabezpečování různých typů veřejných statků (nález ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, č. 181/2009 Sb., bod 40). Posuzování vhodnosti a nezbytnosti jednotlivých komponent daňové politiky je ponecháno v diskreci demokraticky zvoleného zákonodárce potud, pokud dopad daně na osoby nemá „rdousící efekt" (není extrémně disproporcionální) a dále neporuší princip rovnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 49). Ústavní soud mnohokrát konstatoval, že „*nemůže svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení, a také za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost*" (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 60). Ústavní soud proto není oprávněn v daňových otázkách hledat věcně správné, žádoucí či optimální řešení, nejen z pohledu samotné výše daně (sazby daně), tj. obecně daňové zátěže, ale též například konstrukce daňového základu, formulace daňových úlev, způsobu určení daňové uznatelnosti konkrétního nákladu apod. (viz nález ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 87/20, č. 232/2021 Sb.).

[21] Jinými slovy, je v rukou zákonodárce, jakým způsobem vymezí daňové subjekty, tedy osoby, které podléhají daňové povinnosti; předmět daně, tj. okruh příjmů či majetku, se kterými zákon spojuje daňovou povinnost včetně případného osvobození od daně; základ daně, tedy kvantitativní parametr pro určení výše daňové povinnosti a jeho úpravy; a konkrétní sazbu daně.

[22] Základ daně patří k základním konstrukčním prvkům daně. Jedná se o částku, ze které se počítá daň. Základem daně z příjmů (§ 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů) je *rozdíl, o který příjmy, s výjimkou příjmů, které nejsou předmětem daně, a příjmů osvobozených od daně, převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období; rozdíl se upraví podle uvedeného zákona.* Základem daně z příjmů nicméně není prostý rozdíl příjmů a výdajů, resp. výsledek hospodaření; ten je naopak třeba do základu daně upravit podle příslušných zákonných ustanovení, ať už směrem nahoru, tedy o položky zvyšující základ daně, či směrem dolů o položky základ daně snižující (viz zejména § 23 až § 25 zákona o daních z příjmů).

[23] Právě prizmatem výše uvedených principů a zákonných ustanovení je nutno nahlížet na otázku, zda i při nezpochybnění účetnictví (daňové evidence) jako celku je při neprokázání okolností svědčících daňové uznatelnosti konkrétního výdaje (skupiny výdajů) za existující zboží či službu nutno správcem daně zohlednit esenciální výdaje a stanovit daň dle pomůcek ve smyslu § 98 daňového řádu.

III.B.1 Důkazní břemeno a stanovení daně dokazováním

[24] Zákonodárce v § 1 daňového řádu vymezil cíl správy daně jako *postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady* (odst. 2). *Základem pro správné zjištění a stanovení daně je daňové tvrzení podané daňovým subjektem* (odst. 3).

[25] Daňové řízení je proto postaveno na tom, že každý daňový subjekt má povinnost sám daň přiznat (§ 135 daňového řádu), tedy má břemeno tvrzení, ale také povinnost toto své tvrzení doložit, tj. má břemeno důkazní (§ 92 odst. 3 daňového řádu). Tato břemena nese daňový subjekt v rámci dokazování, které vede správce daně. Pravidlo, že v daňovém řízení nese důkazní břemeno daňový subjekt, má některé výjimky stanovené zejména v § 92 odst. 5 daňového řádu. Správce daně například prokazuje *skutečnosti rozhodné pro užití právní domněnky*

nebo právní fikce [písm. b)], *skutečnosti vyvracející věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost povinných evidencí, účetních záznamů, jakož i jiných záznamů, listin a dalších důkazních prostředků uplatněných daňovým subjektem* [písm. c)] *či skutečnosti rozhodné pro posouzení skutečného obsahu právního jednání nebo jiné skutečnosti* [písm. d)]. Právní předpisy tak neponechávají veškerou aktivitu na daňovém subjektu, a i správce daně má při správě daní své povinnosti v oblasti dokazování.

[26] Shora uvedená zákonná ustanovení v jejich ústavně konformním výkladu vytvářejí vyvážený komplex povinností tvrzení a povinností důkazních mezi daňovým subjektem a správcem daně. Jejich důsledkem je, že stanovení daně vychází primárně z tvrzení samotného daňového subjektu a zjištění její správné výše **se provádí dokazováním**.

[27] Podle § 92 odst. 3 daňového řádu daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván. Uvedené ustanovení, jak již k obdobné právní úpravě § 31 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vícekrát potvrdil Ústavní soud (viz především jeho nález ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95, č. 130/1996 Sb.), nedává správci daně oprávnění vyzvat daňový subjekt k prokázání čehokoliv, ale pouze k prokázání toho, co tvrdí tento subjekt sám.

[28] Daňový subjekt má v první řadě povinnost tvrdit skutečnosti relevantní pro jeho daňovou povinnost. Konkrétní obsah povinnosti tvrzení vychází zejména z příslušných ustanovení daňového práva hmotného, v otázce odčitatelných výdajů (nákladů) pro účely zjištění základu daně z příjmů zejména z § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

[29] Podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů platí, že *výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši* ***prokázané*** *poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy. Ve výdajích na dosažení, zajištění a udržení příjmů nelze uplatnit výdaje, které již byly v předchozích zdaňovacích obdobích ve výdajích na dosažení, zajištění a udržení příjmů uplatněny. Pokud poplatník účtuje v souladu se zvláštním právním předpisem některé účetní operace kompenzovaně, posuzují se náklady, jejichž uznatelnost je limitována výší příjmů s nimi souvisejících, obdobně jako by byly účtovány odděleně náklady a výnosy*.

[30] Hlavním cílem odpočtu uznatelných nákladů je zdanění disponibilního zdanitelného příjmu na *netto* základě. Dosažení příjmu by totiž nebylo možné bez vynaložení výdajů (nákladů), a proto se má danit právě čistý příjem (Pasquale, P. et al. *Fundamentals of Taxation: An Introduction to Tax Policy, Tax Law, and Tax Administration*. Amsterdam: IBDF, 2019, s. 90). Takto nastavená daň je ideální ve smyslu daňové efektivnosti (Broadway, R.; Bruce, N.; Mintz, J. The Role and Design of the Corporate Income Tax. *The Scandinavian Journal of Economics*, 1984, č. 2, s. 288). Zároveň je tímto způsobem zdaňování sledována schopnost daňového subjektu daň zaplatit. V odvětvích, kde jsou vysoké výdaje a zisk se generuje množstvím produktu spíše než výší marže, by zdanění hrubého příjmu mohlo mít rdousící efekt a mohlo by vést k strukturální neschopnosti daňových subjektů tohoto odvětví daň platit, plnění by tedy mohlo být fakticky nemožné. To by ale bylo v rozporu se zásadami efektivního zákonodárství, které má ukládat jen splnitelné povinnosti. Dodržení ústavněprávních mezí, včetně zamezení rdousícího efektu (viz body [19] až [21] tohoto usnesení), je nicméně primárně věcí zákonodárce. Stejně tak, které z výdajů vynaložených daňovým subjektem uzná za daňově účinné a za jakých podmínek, a které naopak z daňově účinných výdajů zcela vyloučí (srov. § 24 a § 25 zákona o daních z příjmů).

[31] Daňový subjekt si dle zákonné úpravy stanovené zejména v § 24 a § 25 zákona o daních z příjmů od základu daně tedy nemůže odečíst jakékoliv výdaje, ale pouze ty, které splňují zákonem stanovené podmínky. Smyslem § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů je nepochybně daňově zohlednit jen takové výdaje, bez jejichž vynaložení by daňový poplatník vůbec nezískal (či ani neměl možnost získat, případně udržet si) zdanitelné příjmy. Jde tedy o výdaje (náklady), které – přinejmenším potenciálně – souvisí s příjmy (výnosy), pro které platí princip věcné shody (srov. také § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví). Pro posouzení výdajů jako výdajů vynaložených za účelem dosažení, zajištění a udržení příjmů nicméně není vždy rozhodující, zda daný výdaj bude opravdu reálně následován vznikem předpokládaných příjmů. Nelze totiž rozumně předpokládat, že veškeré výdaje vynaložené poplatníkem budou nakonec vždy skutečně zhodnoceny a přinesou podnikateli

odpovídající příjem. Existuje naopak zcela reálná možnost, že poplatník bude muset od uskutečňování podnikatelského záměru upustit, a to z nejrůznějších důvodů, často i na jeho vůli nezávislých, a v nejrůznějších fázích uskutečňování záměru, když jakékoli další pokračování v započaté snaze se, třeba i jen dočasně, pro podnikatele v konečném důsledku ukáže jako nevýhodné. V takových případech pak nelze podnikatele za to, že nastaly okolnosti, jež změnily pohled na výhodnost původně zamýšleného projektu a způsobily, že podnikatelský záměr nebyl uskutečněn a nebyl zdrojem předpokládaného příjmu, sankcionovat tím, že výdaje, jež do daného okamžiku, kdy se rozhodl od dalšího uskutečňování původního podnikatelského záměru upustit, vynaložil, nebudou považovány za náklady vynaložené za účelem dosažení, zajištění a udržení příjmů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 2 Afs 180/2006-64, č. 1984/2010 Sb. NSS, bod 18).

[32] Oproti tomu v § 24 odst. 2 uvedeného zákona jsou stanoveny daňově uznatelné výdaje, které nemají jednoznačnou souvislost s příjmy. U těchto výdajů se okolnost, zda sledují dosažení, zajištění nebo udržení zdanitelných příjmů, nezkoumá.

[33] Důkazní břemeno ohledně výše daňově odpočitatelných výdajů nenese správce daně, ale dle § 92 odst. 3 daňového řádu a § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů nepochybně spočívá na daňovém subjektu (viz také např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 67/2000, č. 14/2001 Sb. ÚS). Daňový subjekt, který výdaj zanese do účetnictví a následně daňového přiznání, je povinen v případě pochybností prokázat, že jej skutečně vynaložil, a to tím způsobem, jakým deklaroval na příslušném účetním dokladu (srov. rozsudky ze dne 12. 4. 2006, čj. 5 Afs 40/2005-72, ze dne 31. 5. 2007, čj. 9 Afs 30/2007-73, ze dne 6. 12. 2007, čj. 1 Afs 80/2007-60).

III.B.2 Stanovení daně dle pomůcek

[34] Teprve nelze-li v důsledku nesplnění povinností při dokazování stanovit daň na základě dokazování, přichází v úvahu náhradní způsob stanovení daně, a to stanovení daně podle pomůcek (viz § 98 daňového řádu). Dle § 98 odst. 1 daňového řádu, *nesplní-li daňový subjekt při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, a v důsledku toho nelze daň stanovit na základě dokazování, správce daně stanoví daň podle pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará, a to i bez součinnosti s daňovým subjektem*. U tohoto způsobu stanovení daně zákonodárce nahradil kritérium správnosti stanovené daně kritériem dostatečné spolehlivosti.

[35] Ke stanovení daňové povinnosti podle pomůcek musí být splněny tři podmínky: (1) daňový subjekt nesplní některou ze svých povinností při dokazování, (2) proto není možné stanovit daň dokazováním, a (3) daň může být prostřednictvím pomůcek stanovena spolehlivě. Splnění těchto podmínek podléhá přezkumu odvolacího orgánu (§ 114 odst. 4 daňového řádu). Rozšířený senát v této souvislosti připomíná závěry svého usnesení ze dne 19. 1. 2016, čj. 4 Afs 87/2015-29, č. 3418/2016 Sb. NSS, dle kterých „*pro určení rozhodného momentu přechodu na pomůcky nelze stanovit žádný algoritmus či pravidlo. Záleží vždy na konkrétním skutkovém stavu. Není vyloučeno z povahy věci, aby byla stanovena daň dokazováním i v situaci, kdy účetnictví je neúplné a neprůkazné, resp. bylo ztraceno či zničeno, ale účetní případy lze dostatečně spolehlivě prokázat jinak. Nelze ani vyjádřit procentuální rozsah zpochybněného účetnictví, ale je nutno věc posuzovat, resp. neunesení důkazního břemene poměřovat vždy ke konkrétnímu případu ve všech souvislostech. Záleží především na intenzitě pochybností ohledně zjištěných chyb a nesrovnalostí v účetnictví, na jejich rozsahu, ale také obsahu*."

[36] Bez ohledu na výše uvedené závěry je třeba zdůraznit, že intenzita zjištěných nesrovnalostí či chyb, které vznikly v důsledku nesplnění zákonných povinností, a možnost či nemožnost v důsledku těchto pochybení stanovit daň dokazováním, se musí zkoumat vždy ve vztahu k daňové povinnosti za konkrétní zdaňovací období, nikoli pouze ve vztahu k jednomu z obchodních případů v rámci tohoto zdaňovacího období či pouze ve vztahu k účetním nedostatkům vyčísleným v procentech.

[37] Předkládajícímu senátu je nutno dát za pravdu v tom, že první judikaturní linie (prosazující stanovení esenciálních výdajů dle pomůcek) povinnost zkoumat zákonnou podmínku přechodu na pomůcky, tj. nemožnost stanovit daň na základě dokazování ve vztahu k rozhodnému zdaňovacímu období, zcela pominula. Druhý senát se v jím řešených věcech touto otázkou nezabýval. Nezkoumal, zda i za situace, kdy poplatník vynaložení konkrétního výdaje (či jeho výši) neprokázal, bylo stále možné stanovit daň za zdaňovací období na základě dokazování. Za stěžejní pro přechod na pomůcky a povinnost správce daně zohlednění esenciální výdaje totiž

považoval pouze to, že práce či zboží, na které měly být deklarované výdaje vynaloženy, skutečně existují, a proto na jejich získání musely být určité minimálně objektivně nutné náklady poplatníkem reálně vynaloženy.

[38] Taková úvaha je sice ekonomicky racionální, nicméně vyprazdňuje dikci § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, dle které se výdaje odečtou ve výši prokázané poplatníkem, a zejména zcela obrací zákonnou koncepci daňového řízení založenou na břemenu tvrzení (§ 134 daňového řádu) a břemenu důkazním (§ 92 odst. 3 daňového řádu). Dalším důsledkem je změna zákonem stanovené posloupnosti způsobů stanovení daně, jež primárně předpokládá stanovení správné výše daně na základě tvrzení daňového subjektu dokazováním, které vede správce daně (§ 92 daňového řádu). Teprve nelze-li stanovit za zdaňovací období daň na základě dokazování, nastupuje náhradní způsob stanovení daně dle pomůcek, a konečně, nelze-li daň dle pomůcek stanovit dostatečně spolehlivě, může správce daně s daňovým subjektem výši daňové povinnosti sjednat (§ 98 odst. 4 daňového řádu). Mimo výše uvedené, byl-li by správce daně povinen u každého dílčího neprokázaného výdaje sám zkoumat a stanovit jeho „esenciální výši", a to u všech subjektů, z nichž by se každý věnoval velmi různorodé podnikatelské činnosti, vzrostly by náklady na správu daní naprosto neúměrně. Výběr daní má být efektivní mj. i v tom smyslu, že náklady na jejich výběr mají být významně nižší než výnosy z nich získané. Český zákonodárce tohoto cíle dosahuje právě tím, že daňovým subjektům stanovuje jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní.

[39] Závěr, že správce daně je povinen při neunesení důkazního břemene daňového subjektu ohledně uplatněného výdaje (včetně jeho výše) za existující zboží či služby bez dalšího přejít na stanovení daně podle pomůcek, a že je to právě správce daně, kdo je povinen tzv. esenciální výdaje zohlednit, tj. zejména stanovit relevantní část výdajů objektivně minimálně nutných na pořízení služby nebo zboží, není udržitelný.

[40] Na druhou stranu neplatí, že ke stanovení daně podle pomůcek je možné přejít pouze za předpokladu, že je správcem daně zpochybněna podstatná část účetnictví (zatemněno hospodaření), jakkoliv právě zpochybnění podstatné části účetnictví bude častým, ne-li nejčastějším důvodem pro přechod na stanovení daně podle pomůcek. Vysoká intenzita zjištěných nesrovnalostí či chyb znemožňujících stanovit daň dokazováním nemusí být vždy způsobena pouze zpochybněním podstatné části účetnictví. Mohou nastat i takové skutkové situace, kdy i při zpochybnění marginální částí účetnictví nebude, například s ohledem na objem sporné zakázky (tj. zakázky, na které byly sporné výdaje vynaloženy) ve vztahu k objemu ostatních zakázek v rozhodném zdaňovacím období, dost dobře možné dostatečně správně stanovit daň na základě dokazování, tj. sporné výdaje zcela pominout) a proto bude nutné stanovit daň podle pomůcek. Jinými slovy, důvodem pro přechod na pomůcky může být významné zatemnění jak z pohledu celkového množství nedostatků v účetních zápisech, tak z pohledu celkového objemu zpochybněných transakcí.

III.B.3 Esenciální (objektivně minimálně nutné) výdaje

[41] Rozšířený senát považuje za užitečné připomenout, že koncepce esenciálních nákladů „nespadla z nebe", ale byla reakcí Nejvyššího správního soudu na určitý opakující se postup správců daně. Ti totiž nezřídka i v situaci, kdy zakázka, z níž plynuly daňovému subjektu příjmy, byla prokazatelně realizována (typicky stavební práce), odmítali uznat jakékoli náklady na tuto zakázku pouze s odůvodněním, že provedené práce nebyly uskutečněny dodavatelem uvedeným na účetním dokladu.

[42] Jako důkazní prostředky, jimiž lze doložit skutečnosti rozhodné pro určení daňové povinnosti, a tedy i vynaloženého daňového výdaje, mohou sloužit prakticky jakékoliv prostředky vyjma těch, které byly získány v rozporu s právními předpisy. I za situace, kdy skutečným dodavatelem existujícího zboží či existující služby byl jiný subjekt než subjekt uvedený v účetních dokladech, je nezbytné umožnit poplatníkovi prokázat skutečné, resp. jím objektivně vynaložené minimálně nutné výdaje, jinými prostředky. Již v nálezu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. II. ÚS 664/04, č. 85/2006 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že „*právo daňového subjektu na prokázání daňových výdajů nelze vykládat zjednodušeně, průkaznost vynaložených výdajů lze osvědčit i jiným způsobem, nežli účetním dokladem; z § 31 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků vyplývá, že jako důkazních prostředků lze užít všech prostředků, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti a které nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy*".

[43] Při posuzování uznatelnosti daňového výdaje, kterou tvrdí a prokazuje daňový subjekt (§ 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů), je rozhodné, zda bylo prokázáno, že výdaj byl vynaložen v určité výši, případně zda

bylo prokázáno, že deklarovaný výdaj vynaložen v minimálně určité výši musel reálně být, a to za existující plnění (při splnění dalších podmínek daňové uznatelnosti tohoto výdaje).

[44] Pokud daňový subjekt bez vážných pochybností prokáže, že deklarovaný výdaj splňující podmínky § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů skutečně nastal (musel být fakticky vynaložen), byť za jiných okolností, nežli je uvedeno na daňovém dokladu, je možné jej uznat za výdaj vynaložený v souladu s § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Je však nutno si uvědomit, že se jedná o situaci krajní, kdy standardní zákonem předpokládaný způsob uplatnění výdaje nebyl daňovým subjektem dodržen. Pokud chce daňový subjekt eliminovat důsledky svého pochybení, musí i vynaložení esenciálního výdaje prokázat.

[45] Jinými slovy je to daňový subjekt, koho tíží důkazní břemeno, a je tedy na něm, aby hodnověrným způsobem prokázal, že musel minimálně takovou výši finančních prostředku na pořízené zboží či služby skutečně vynaložit. Je tedy nutné, aby daňový subjekt korigoval svá původní tvrzení, nabídl tvrzení nová a tato svá revidovaná tvrzení náležitě prokázal. Důkazní prostředky zde budou spíše pocházet ze sféry mimo účetnictví a *de facto* nahradí či doplní nevěrohodné, neúplné, neprůkazné či nesprávné prvotní doklady. **Jedná se však stále o primární způsob stanovení daně, tj. stanovení daně na základě dokazování**.

III.B.4 Shrnutí

[46] Daňovou uznatelnost výdajů (nákladů) dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů prokazuje daňový subjekt. Pokud daňový subjekt prokáže, že jím uplatněný výdaj (náklad) skutečně nastal (musel být fakticky vynaložen), byť i za jiných okolností (včetně jiné výše), než je uvedeno na dokladu, je možné jej za splnění dalších zákonných podmínek uznat za daňově účinný výdaj.

[47] Neprokáže-li daňový subjekt okolnosti svědčící daňové uznatelnosti konkrétního výdaje (skupiny výdajů) dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, nemá správce daně bez dalšího povinnost přejít z dokazování na stanovení daně podle pomůcek a stanovit relevantní část výdajů objektivně minimálně nutných na pořízení existující služby nebo zboží.

III.B.5 Aplikace na projednávanou věc

[48] Krajský soud shledal důvodnými námitky týkající se nepřiznání esenciálních nákladů a neprovedení navržených výslechů svědků. Z těchto důvodů žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[49] Připustil, že judikatura Nejvyššího správního soudu není v otázce esenciálních výdajů, resp. v otázce přechodu na stanovení daně dle pomůcek zcela jednotná. Pro výraznou skutkovou podobnost, aplikoval na nyní posuzovanou věc rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 238/2017-35, *MT - STOFI*, který nepovažoval jinou judikaturou za překonaný. Dospěl proto k závěru, že neunesla-li žalobkyně ohledně výše uplatněných nákladů za pomocné stavební práce důkazní břemeno, byl správce daně povinen přejít na stanovení daně podle pomůcek a zohlednit esenciální náklady, tedy stanovit relevantní část nákladů na pomocné práce u jednotlivých stavebních zakázek (jejich minimálně nezbytný rozsah a jejich cenu v místě a čase obvyklou).

[50] Judikaturní linie prosazující stanovení esenciálních výdajů dle pomůcek pouze z důvodu neunesení důkazního břemene ohledně okolností svědčící daňové uznatelnosti výdaje (nákladu) vynaloženého poplatníkem na existující zboží či službu byla ze shora uvedených důvodů rozšířeným senátem v projednávané věci odmítnuta. Závěr krajského soudu týkající se povinnosti správce daně stanovit žalobkyni esenciální náklady na pomocné práce u jednotlivých stavebních zakázek dle pomůcek tak nemůže obstát.

4582

Pobyt cizinců: vztah správního vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území v případě cizince zaměstnaného na území bez oprávnění k pobytu či povolení k zaměstnání

k čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (v textu jen „návratová směrnice“)

k čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)

k § 50a odst. 1 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

I. Je-li cizinec na území České republiky zaměstnán bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, tato skutečnost má za následek neoprávněnost jeho pobytu podle čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, neboť přestal splňovat podmínku vstupu spočívající ve zdůvodnění účelu předpokládaného pobytu podle čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

II. Jde-li o cizince, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území České republiky pobývá neoprávněně, policie může rozhodnout o jeho správním vyhoštění (navrácení) podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, jen za předpokladu, že mu nelze uložit povinnost opustit území České republiky podle čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky, případně, že tuto povinnost nesplnil. Podmínka rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 písm. c) téhož zákona, že u cizince „nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění“, se nepoužije z důvodu jejího rozporu s čl. 6 odst. 2 citované směrnice.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, čj. 9 Azs 18/2024-26)

Prejudikatura: č. 4132/2021 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 7. 6. 2016, *Affum* (C-47/15), a ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další* (C-397/01 až C-403/01); rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn* (41/74), ze dne 19. 1. 1982, *Becker* (8/81), ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další* (283/81), ze dne 12. 12. 2019, *E. P. (Hrozba pro veřejný pořádek)* (C-380/18), ze dne 3. 6. 2021, *Westerwaldkreis* (C-546/19), a ze dne 20. 4. 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Obec Ginosa)* (C-348/22); usnesení Soudního dvora ze dne 26. 4. 2023, *Migrationsverket* (C-629/22).

Věc: O. K. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce – občana Ukrajiny – policie dne 18. 5. 2023 podrobila kontrole na stavbě budovy v Pardubicích, v jejímž průběhu předložil svůj cestovní pas a povolení k přechodnému pobytu za účelem podnikání, které vydala Slovenská republika s platností od dubna 2023 do února 2024. Neměl ale u sebe žádný doklad, který by jej opravňoval k výkonu práce na území České republiky, a policie nezjistila takovéto oprávnění ani nahlédnutím do jí vedených dostupných informačních systémů. Tyto skutečnosti ji vedly k tomu, že s žalobcem zahájila řízení o správním vyhoštění. Žalobce při výslechu sdělil, že na stavbě pracoval na základě nabídky známého nejprve po dobu asi 14 dnů v listopadu 2022 a pak v květnu 2023, kdy policie provedla kontrolu. Žádné kroky k legalizaci svého pobytu za účelem zaměstnání neučinil. I když nevěděl, kdo je jeho zaměstnavatelem, byl si vědom toho, že pracuje nelegálně.

Krajské ředitelství policie Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 10. 6. 2023 uložilo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění a stanovilo dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 roku. Důvod vyhoštění spočíval v tom, že žalobce byl na území České republiky zaměstnán bez platného povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou

výkonu zaměstnání. Žalovaná na základě odvolání žalobce toto rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 6. 9. 2023 změnila, jde-li o určení počátku této doby, a ve zbylé části jej potvrdila.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích. Ten rozsudkem ze dne 6. 12. 2023, čj. 36 A 8/2023-23, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud považoval za rozhodné, že žalobce byl držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území České republiky pobýval neoprávněně. Tím, že vykonával práci bez povolení k zaměstnání, totiž nemohl zdůvodnit účel svého pobytu, a nesplňoval tak podmínku vstupu pro státní příslušníky třetích zemí podle čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. S ohledem na tyto skutečnosti mohla policie vydat rozhodnutí o navrácení žalobce podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice, jímž je podle českého práva rozhodnutí o správním vyhoštění, až v případě, že by žalobce nesplnil povinnost vrátit se do členského státu, kde mu bylo uděleno pobytové oprávnění, nebo bylo-li by to nutné z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Jinak měla v souladu s čl. 6 odst. 2 návratové směrnice rozhodnout podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců o povinnosti opustit území České republiky. Na rozdíl od správního vyhoštění by tak žalobce nemusel opustit území všech členských států.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní mimo jiné uvedla, že při rozhodování o správním vyhoštění neměla prostor pro správní uvážení. Nebylo pochyb, že nastala skutková okolnost předvídaná v § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobce pobytové oprávnění vydané Slovenskou republikou v zásadě vůbec nekonzumoval k účelu, pro který bylo vydáno, a získal ho jen proto, že to bylo jednodušší.

Pokud by stěžovatelka akceptovala závěry krajského soudu, že žalobce z důvodu nezákonného výkonu zaměstnání nesplňoval podmínku vstupu spočívající ve zdůvodnění účelu pobytu a jeho pobyt byl neoprávněný, znamenalo by to, že policie by musela přistoupit ke správnímu vyhoštění již podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Optikou krajského soudu by totiž cizinec automaticky pozbyl oprávnění k pobytu. Držitel dlouhodobého víza vydaného Českou republikou, který by neoprávněně vykonával zaměstnání, by se podle tohoto výkladu zase ocitl ve značné nevýhodě. Nemohl by odcestovat do jiného členského státu a jako neoprávněně pobývající by naplnil skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců. V jeho případě by nebylo možné vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a tohoto zákona, ale „jen“ rozhodnutí o správním vyhoštění. Vízum je nicméně třeba nejprve zákonem předvídaným způsobem zrušit, a teprve pak lze pobyt jeho držitele považovat za neoprávněný. Stěžovatelka považovala za zjevné, že právní závěry krajského soudu by měly dalekosáhlé důsledky na celou ustálenou správní praxi, včetně toho, že by se žalobce automaticky stal neoprávněně pobývajícím i na území státu, ve kterém mu bylo uděleno pobytové oprávnění.

Dále stěžovatelka poukázala na to, že odkázal-li krajský soud na závěry učiněné v Ročence uprchlického a cizineckého práva 2017, kterou vydala Kancelář veřejného ochránce práv, tato publikace není právním předpisem a v ní obsažený výklad není pro správní orgány závazný. K závěru krajského soudu, že správní vyhoštění má svůj původ v návratové směrnici, stěžovatelka uvedla, že tento institut je upraven v zákoně o pobytu cizinců již od roku 1999 a nelze jej vnímat jen jako odraz práva Evropské unie. Odkázala také na čl. 6 odst. 6 této směrnice, který umožňuje členským státům rozhodnout na základě vnitrostátních předpisů o navrácení nejen neoprávněně pobývajících cizinců.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(…)

IV.b Neoprávněnost pobytu žalobce následkem výkonu práce bez povolení

[22] Úvodem posouzení námitek stěžovatelky, jež se týkají zákonnosti správního vyhoštění žalobce, je namístě shrnout rozhodnou právní úpravu. Policie rozhodla o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 6. 2023, který jí ukládá povinnost rozhodnout *o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie*, a zařadit *cizince do informačního systému smluvních států, až na 3 roky, je-li cizinec na území*

zaměstnán bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání (novela provedená zákonem č. 173/2023 Sb. toto ustanovení doplnila s účinností od 1. 7. 2023 tak, že neumožnění vstupu se týká i území *Islandské republiky, Lichtenštejnského knížetství, Norského království a Švýcarské konfederace*). Rozhodnutí o správním vyhoštění spadá do působnosti návratové směrnice. Z hlediska jejího pojmosloví jde o rozhodnutí o navrácení, jehož definice je v čl. 3 odst. 3 této směrnice. Podle čl. 6 odst. 1 citované směrnice *členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5*.

[23] Nebylo sporné, že žalobce měl povolení k přechodnému pobytu za účelem podnikání, které vydala Slovenská republika. Přicházelo tak u něj v úvahu použití výjimky z povinnosti členského státu rozhodnout o navrácení stanovené v čl. 6 odst. 2 návratové směrnice, podle něhož *státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1*. Policie je podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců za tímto účelem oprávněna vydat cizinci rozhodnutí o povinnosti opustit území. Pro posuzovanou věc mají význam písmena b) a c) tohoto ustanovení, která stanoví, že takovéto rozhodnutí *policie vydá cizinci, který*

a) je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně; to neplatí, pokud by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo

b) je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně, u něhož nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nebo pokud by důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění byl nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života.

[24] Pro úplnost je třeba zmínit, že překážka rozhodnutí o navrácení může podle čl. 5 návratové směrnice vyplynout z povinnosti členského státu zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země, jakož i dodržet zásadu nenavrácení. Tomu odpovídají důvody, pro které nelze rozhodnout o správním vyhoštění podle § 119a zákona o pobytu cizinců. Žalobce v žalobě poukázal na dopad rozhodnutí stěžovatelky do jeho soukromého života. Učinil tak s ohledem na důsledky hrozícího zrušení jeho pobytu na Slovensku, jakož i stigmatizace, kterou s sebou pro cizince nese správní vyhoštění. Tyto námitky ale nebyly důvodem, pro který krajský soud toto rozhodnutí zrušil, a ani kasační nezpochybňuje způsob jejich vypořádání.

[25] Rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců má za následek povinnost opustit území členských států Evropské unie a po stanovenou dobu také zákaz vstupu a pobytu na něm, zatímco rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 téhož zákona se týká jen území České republiky. Při posouzení právní otázky, podle kterého ustanovení měla policie ve věci žalobce postupovat, je třeba vyjít z právního názoru, který Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 21. 12. 2020, čj. 5 Azs 432/2019-29, č. 4132/2021 Sb. NSS. V něm se zabýval obsahem pojmu *neoprávněný pobyt* na území členského státu ve smyslu čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Poukázal na definici pojmu *neoprávněný pobyt* podle čl. 3 odst. 2 této směrnice, podle níž jde o *přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu*. Odkazovaný čl. 5 byl součástí již neúčinného nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Nyní je příslušná úprava obsažena v čl. 6 platného Schengenského hraničního kodexu, který v odstavci 1 stanoví, že *pro předpokládané pobyty na území členských států, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, kterým se rozumí období 180 dnů bezprostředně předcházející každému dni pobytu, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:*

a) mají platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení hranice […];

b) mají platné vízum, pokud je požadováno na základě nařízení Rady (ES) č. 539/2001, ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo platného dlouhodobého víza;

c) zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a mají zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jejich přijetí, nebo jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem opatřit;

d) nejsou osobami vedenými v SIS, jímž má být odepřen vstup;

e) nejsou považovány za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

[26] Neoprávněný pobyt podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice je dán, jak vyplývá z definice tohoto pojmu v čl. 3 odst. 2 této směrnice, nejen u cizinců z třetích zemí, kteří od počátku nesplňovali podmínky vstupu, ale také u těch, kteří tyto podmínky přestali splňovat až po svém vstupu a pobytu na území členského státu (rozsudek NSS čj. 5 Azs 432/2019-29, bod 19). Tento závěr odpovídá ustálené judikatuře Soudního dvora (např. rozsudek velkého senátu ze dne 7. 6. 2016, *Affum*, C-47/15, bod 48, nebo rozsudek ze dne 3. 6. 2021, *Westerwaldkreis*, C-546/19, bod 44). Oprávněnost, respektive neoprávněnost pobytu je nezbytné vázat na dodržení všech podmínek stanovených v čl. 6 Schengenského hraničního kodexu. Soudní dvůr například ve vztahu k podmínce podle čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu vyslovil, že po vstupu na území členského státu je oprávněnost pohybu na tomto území i nadále podmíněna dodržením požadavků plynoucích z tohoto ustanovení, tedy i požadavku, že dotčený cizinec není považován za *hrozbu pro veřejný pořádek* [rozsudek ze dne 12. 12. 2019, *E. P. (Hrozba pro veřejný pořádek)*, C-380/18, bod 24].

[27] Nejvyšší správní soud zastává názor, že podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice musí být po celou dobu pobytu splněna i podmínka schopnosti cizince *zdůvodnit účel a podmínky předpokládaného pobytu* stanovená v čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Právě její nesplnění vedlo krajský soud k závěru o neoprávněnosti pobytu žalobce. Při posouzení splnění této podmínky nelze přehlédnout, že požadavek *zdůvodnění účelu a podmínek předpokládaného pobytu* k jakémukoli okamžiku, v němž se cizinec zdržuje na území členského státu, je formulován neurčitě a jeho výklad by neměl být veden snahou správního orgánu dosáhnout takový stupeň jistoty, že by cizinci fakticky znemožnil pobyt [srov. Progin Theuerkauf, S.; Epiney, A. Schengen Border Code Regulation (EU) 2016/399. In: Thym, D.; Hailbronner, K. (eds.). *EU Immigration and Asylum Law.* 3. vyd. Mnichov: C. H. Beck, 2022, s. 241 a 242]. Posuzovaná věc nicméně nevyžaduje výklad tohoto ustanovení, který by uvedený požadavek podrobně vymezil. U žalobce bylo postaveno najisto, že na území České republiky vykonával zaměstnání bez povolení, ačkoli bylo vyžadováno. Žalobce zde sice mohl pobývat, nikoli však za účelem výkonu zaměstnání. Pakliže navzdory tomu vykonával zaměstnání v rozporu se zákonem, je zřejmé, že jeho pobyt sloužil jinému účelu než tomu, pro který na území České republiky mohl pobývat. Již proto lze přisvědčit závěru krajského soudu o neoprávněnosti pobytu žalobce ve smyslu čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Za této situace se zároveň nebylo třeba zabývat otázkou, zda protiprávní jednání žalobce mohlo být současně hrozbou pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu.

[28] Stěžovatelka rozporovala tento výklad poukazem na jeho možné důsledky pro správní praxi. Její námitky obsahově směřují proti tomu, aby byl pobyt cizince považován za neoprávněný již následkem toho, že některá z podmínek podle čl. 6 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu přestala být splněna, aniž bylo zrušeno případné povolení k pobytu. Tato argumentace ovšem neobstojí. Neoprávněný pobyt, jak je definován v čl. 3 odst. 2 návratové směrnice, je dán již splněním hmotněprávních podmínek, a to bez ohledu na případné povolení k pobytu, které trvá až do okamžiku zániku jeho platnosti. V čl. 6 odst. 2 návratové směrnice je navíc řešena toliko povinnost členského státu rozhodnout o povinnosti státního příslušníka třetí země, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jiným členským státem, neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Tento cizinec mohl na území České republiky pobývat právě na základě takovéhoto povolení, a o jeho zrušení by tedy stejně musel rozhodnout příslušný orgán jiného členského státu. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce byl držitelem platného povolení k pobytu vydaného Českou republikou. Úvahy o tom, zda by takovéto

povolení v jiných situacích mělo být nejdříve zrušeno, jsou podle Nejvyššího správního soudu v posuzované věci bezpředmětné.

[29] Krajský soud na podporu svého výkladu odkázal na právní názor vyslovený v odborné publikaci, Ročence uprchlického a cizineckého práva 2017 (konkrétně odkázal na článek Pořízek, P. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*, Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 115). Tvrzení stěžovatelky, že tato publikace není právním předpisem a krajský soud v ní obsaženým právním názorem nebyl nijak vázán, nelze nic vytknout. To ovšem nic nemění na tom, že krajský soud mohl na podporu svého právního názoru na tuto publikaci odkázat. Stejně tak mohl odkázat na jakýkoli právní text, který by byl z důvodu své argumentační přesvědčivosti významný pro posouzení určité právní otázky (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2023, čj. 2 Azs 263/2023-23, bod 25).

[30] Poukazuje-li stěžovatelka na čl. 6 odst. 6 návratové směrnice, podle něhož tato směrnice, při splnění dalších podmínek, *nebrání členským státům v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě svých vnitrostátních předpisů*, toto ustanovení se nijak nedotýká hmotněprávních podmínek, za nichž mohou být jednotlivá v něm uvedená rozhodnutí vydána. Smyslem odkazovaného ustanovení je umožnit hospodárnější postup při současném zajištění nesnížené procesní ochrany dotčených osob. Bez významu je pak tvrzení stěžovatelky, že institut správního vyhoštění nemá původ v návratové směrnici. I když byl tento institut upraven v zákoně o pobytu cizinců ještě před vstupem České republiky do Evropské unie, v současnosti je jeho zákonná úprava součástí transpozice práva Evropské unie do českého právního řádu.

IV.c Vztah správního vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území

[31] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že pobýval-li žalobce jako státní příslušník třetí země, který je držitelem platného povolení k přechodnému pobytu vydaného jiným členským státem, neoprávněně na území České republiky, pak měla policie v souladu s čl. 6 odst. 2 návratové směrnice rozhodnout o jeho povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ledaže by tomu bránily důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti (srov. rozsudek NSS čj. 5 Azs 432/2019-29, bod 21). Tomuto výkladu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2011 – za účelem transpozice čl. 6 odst. 2 návratové směrnice – do zákona o pobytu cizinců vložen § 50a. Z ní vyplývá, že toto ustanovení „*předpokládá speciální postup pro takové cizince, kteří na území České republiky pobývají neoprávněně, ale mají platné povolení nebo oprávnění k pobytu v jiném členském státě Evropské unie. Takovým cizincům policie namísto rozhodnutí o správním vyhoštění vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území a stanoví jim k opuštění území České republiky určitou dobu* […]. *Současně se zakotvuje oprávnění policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění v případech, kdy by cizinec mohl závažným způsobem narušit bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.*“ (zvláštní část, k části první, k bodu 103).

[32] Na podporu provedeného výkladu lze odkázat i na právní názor Soudního dvora, že čl. 6 odst. 2 návratové směrnice „*musí být vykládán v tom smyslu, že příslušné orgány členského státu jsou povinny umožnit státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na území tohoto členského státu a je držitelem platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, aby do tohoto státu odjel předtím, než vůči němu bude případně přijato rozhodnutí o navrácení*“. To platí, „*i když tyto orgány považují za pravděpodobné, že tento státní příslušník nevyhoví žádosti, aby do tohoto jiného členského státu odjel*“ (usnesení ze dne 26. 4. 2023, *Migrationsverket*, C-629/22). Soudní dvůr jej vyslovil v souvislosti s otázkou použitelnosti zákonné úpravy podle švédského práva, která s ohledem na zmíněnou pravděpodobnost umožňovala hned rozhodnout o navrácení cizince.

[33] Stěžovatelka namítá, že zákon jí neumožňoval postupovat jinak než rozhodnout o správním vyhoštění, ani jí v tomto směru neposkytoval správní uvážení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nemůže pouze odkázat na právní závěry svého rozsudku čj. 5 Azs 432/2019-29, který vycházel z dřívější zákonné úpravy. Ustanovení § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019, stanoví, že *rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá cizinci, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně, u něhož nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nebo pokud by důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění byl nepřiměřený zásah do jeho soukromého*

a rodinného života. Podmínka spočívající v tom, že nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, pro uvedené případy jednoznačně vyjadřuje přednost správního vyhoštění před rozhodnutím o povinnosti opustit území (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 2. 2017, čj. 4 Azs 8/2017-21, bod 34, ze dne 19. 4. 2018, čj. 3 Azs 234/2017-28, bod 15, nebo ze dne 13. 1. 2021, čj. 6 Azs 313/2020-40, bod 25, které se týkaly jen osob, u nichž se čl. 6 odst. 2 návratové směrnice nepoužije).

[34] Uvedená odlišnost od dřívější právní úpravy nijak nezpochybňuje výklad čl. 6 odst. 2 návratové směrnice, který Nejvyšší správní soud provedl v rozsudku čj. 5 Azs 432/2019-29. Tento článek stanoví povinnost členského státu rozhodnout o povinnosti opustit území jako výjimku z povinnosti rozhodnout o navrácení, která se, jsou-li k tomu splněny tímto ustanovením stanovené podmínky, z povahy věci uplatní přednostně. To ale znamená, že § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve slovech *u něhož nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění*, z nichž pro situaci předvídanou v čl. 6 odst. 2 návratové směrnice vyplývá přednost rozhodnutí o správním vyhoštění, je s návratovou směrnicí v rozporu. Jde o rozpor plynoucí již ze znění obou ustanovení, který je zřejmý a nevyvstává s ním žádná výkladová otázka, která by vyžadovala rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, 283/81). V tomto ohledu navíc vylučuje jakékoli pochybnosti i citovaný právní názor, který Soudní dvůr vyslovil v usnesení ve věci *Migrationsverket*.

[35] Zbývá tedy posoudit, zda řešení tohoto rozporu umožňuje přímý účinek čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Přímý účinek směrnice je v ustálené judikatuře Soudního dvora vyjádřen tak, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich u vnitrostátních soudů vůči státu, pokud tuto směrnici neprovedl ve stanovených lhůtách do vnitrostátního práva nebo ji provedl nesprávně [základy judikatury k tzv. vertikálnímu přímému účinku směrnice položil Soudní dvůr rozsudkem ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74; dále viz např. rozsudek ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, 8/81, bod 25, nebo rozsudek velkého senátu ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/01, bod 103; z nedávné doby např. rozsudek ze dne 20. 4. 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Obec Ginosa)*, C-348/22, bod 62].

[36] V posuzované věci jsou všechny podmínky přímého účinku splněny. Návratová směrnice v čl. 6 odst. 2 ukládá členským státům, aby pro případ, že *státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem*, stanovily pravomoc příslušného vnitrostátního orgánu rozhodnout o povinnosti *neprodleně odejít na území jiného členského státu*. V českém právu je požadovanou úpravou § 50a zákona o pobytu cizinců. Současně čl. 6 odst. 2 návratové směrnice podmiňuje rozhodnutí o navrácení tím, že *dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti*. Dotčeným cizincům tím zakládá právo na to, aby, nejde-li o některou z těchto situací, nebyli navráceni. Jde o jednoznačné ustanovení, jehož přímý účinek se projeví jako překážka, která brání rozhodnout o správním vyhoštění. Lhůta pro transpozici příslušné části návratové směrnice uplynula dnem 24. 12. 2010. K jednoznačnému závěru, že se jednotlivci mohou dovolávat přímého účinku čl. 6 odst. 2 návratové směrnice u vnitrostátních soudů, dospěl také Soudní dvůr (usnesení ve věci *Migrationsverket*).

[37] Nejvyšší správní soud shrnuje, že je-li cizinec na území České republiky zaměstnán bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, má tato skutečnost za následek neoprávněnost jeho pobytu podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice, neboť přestal splňovat podmínku vstupu spočívající ve zdůvodnění účelu předpokládaného pobytu podle čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Jde-li však o cizince, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie, policie může rozhodnout o jeho správním vyhoštění (navrácení) podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců jen za předpokladu, že mu nelze uložit povinnost opustit území České republiky podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice a § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, případně, že tuto povinnost nesplnil. Podmínka rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, že u cizince *nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění*, se nepoužije z důvodu jejího rozporu s čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Protože u žalobce nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, krajský soud napadeným rozsudkem správně rozhodl, že rozhodnutí

stěžovatelky bylo nezákonné. Vzhledem k tomuto závěru již nebylo třeba zabývat se jinými zákonnými podmínkami správního vyhoštění, včetně toho, zda mu ve věci žalobce nebrání zásada nenavrácení. (…)

4583

Veřejné zakázky: nepodstatná změna závazku ze smlouvy při dodržení limitů *de minimis*

k § 222 odst. 3 a 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

čl. 72 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (v textu jen „směrnice 2014/24/EU“)

k § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Nemění-li provedená změna závazku ze smlouvy celkovou povahu veřejné zakázky a je-li současně hodnota této změny nižší než stanovené limity *de minimis* (§ 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek), nejedná se o podstatnou změnu smlouvy podle § 222 odst. 3 téhož zákona, což odpovídá čl. 72 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a smyslu a účelu zavedení limitů *de minimis* evropským zákonodárcem, jejichž dodržení nevyvolává nutnost provádět nové zadávací řízení. Taková změna tedy nepředstavuje porušení povinností stanovených zákonem odůvodňující nevyplacení části dotace postupem dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, čj. 6 Afs 9/2023-31)

Věc: Město Sedlčany proti Ministerstvu pro místní rozvoj o nevyplacení části dotace, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný poskytl žalobci dotaci k financování projektu „Modernizace přestupního terminálu Sedlčany“ ve výši 45 000 000 Kč. Na základě výsledku administrativního ověření žádosti o platbu nebyla žalobci opatřením poskytovatele dotace vyplacena část dotace ve výši 11 249 841 Kč (postupem dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel) s odůvodněním, že žalobce porušil povinnosti stanovené v ZZVZ. Proti opatření o nevyplacení části dotace podal žalobce námitky, o kterých rozhodla ministryně pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 31. 8. 2020 tak, že opatření poskytovatele dotace shledala oprávněným.

Žalobce jako příjemce dotace a zadavatel veřejné zakázky na stavební práce vybral v zadávacím řízení vítězného dodavatele a uzavřel s ním smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. Následně s ním na základě vypracovaného znaleckého posudku uzavřel dodatek ke smlouvě, kterým byla zvýšena cena díla ze 43 928 760 Kč (bez DPH) na 50 386 149 Kč (bez DPH), tedy přibližně o 14,7 %. Důvodem pro uzavření dodatku navyšujícího cenu plnění byl rok trvající přezkum zadávacího řízení Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Následkem toho došlo k odložení termínu plnění díla, což zapříčinilo, že v mezidobí došlo ke změně cenových hladin ve stavebnictví.

Ministryně pro místní rozvoj poukázala na čl. 7 zadávací dokumentace umožňující překročit výši ceny za podmínek stanovených návrhem smlouvy o dílo, který byl přílohou zadávací dokumentace a dle kterého byla sjednaná cena nejvýše přípustnou a mohla být změněna pouze pokud v průběhu plnění došlo ke změnám právních předpisů majících vliv na nárůst ceny a dále ve vazbě na změnu sazby DPH (čl. 5.5.1 návrhu smlouvy).

Uzavření dodatku navyšujícího cenu plnění ministryně kvalifikovala jako podstatnou změnu závazku, kterou právní předpisy zakazují (§ 222 odst. 1 a 3 ZZVZ), neboť tato změna smluvních podmínek by umožnila účast jiných dodavatelů nebo mohla ovlivnit výběr dodavatele v zadávacím řízení, kdyby původní zadávací podmínky odpovídaly této změně, a změnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele. Ministryně shledala, že žalobce článkem 5.5.1 vzorové smlouvy, která byla součástí zadávací dokumentace, vyloučil možnost aplikace tzv. blokových výjimek umožňujících změnu závazku ve smyslu § 222 ZZVZ.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 12. 2022, čj. 8 A 118/2020-61, rozhodnutí ministryně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přisvědčil argumentaci žalobce, který se (shodně jako ve správním řízení) dovolával aplikace § 222 odst. 4 ZZVZ, tedy výjimky ze zákazu podstatných změn závazku z důvodu méně významné hodnoty změny (tzv. změna *de minimis*). Dle městského soudu § 222 odst. 3 ZZVZ vymezuje, jaké změny závazku ze smlouvy jsou změnami podstatnými (a tedy zakázanými dle § 222 odst. 1 ZZVZ). V ustanovení § 222 odst. 4 ZZVZ jsou však vymezeny změny, které nejsou považovány za podstatné a které představují výjimku z § 222 odst. 3 ZZVZ. Proto i v případě, kdy změna závazku ze smlouvy naplní parametry odstavce 3, je třeba dále zkoumat, zda nespadá do režimu výjimky podle odstavce 4. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný pochybil tím, že se dopady citovaného ustanovení vůbec nezabýval a aplikaci tohoto ustanovení bez dalšího vyloučil. Rovněž odmítl závěr žalovaného, že sám žalobce formulací čl. 5.5.1 vzorové smlouvy, která byla součástí zadávací dokumentace, vyloučil možnost aplikace tzv. blokových výjimek umožňujících změnu závazku, a tedy i výjimky dle § 222 odst. 4 ZZVZ.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal nesprávné právní posouzení a nemožnost na daný případ aplikovat § 222 odst. 4 ZZVZ.

Stěžovatel podrobně argumentoval, proč mohla mít změna závazku ze smlouvy (sporným dodatkem navyšujícím cenu plnění) vliv na výběr dodavatele, byla-li by již obsahem původních zadávacích podmínek. Uvedl, že pokud by si žalobce namísto restriktivního znění čl. 5.5.1 vzorové smlouvy naopak v zadávacích podmínkách vyhradil (§ 100 ZZVZ) možnost změny ceny i bez změny právních předpisů na základě pouhé změny cenové hladiny, mohlo se zadávacího řízení účastnit větší množství potenciálních dodavatelů, kteří tuto skutečnost (snímající z nich do velké míry břemeno podnikatelského rizika) mohli zohlednit v nabídkových cenách.

Skutečnost, že žalobce vymezil cenu ve vzorové smlouvě jako nejvýše přípustnou (a její změny navázal výhradně na změnu právních předpisů včetně změny DPH), znemožnila dle stěžovatele aplikaci § 222 odst. 4 ZZVZ. Opačný přístup by popíral hospodářskou soutěž a její základní principy. Ostatní uchazeči o veřejnou zakázku díky znění smlouvy nemohli předvídat, zda a jak bude po uzavření smlouvy cena navýšena a že takový postup může zadavatel realizovat vůči všem dodavatelům. Stěžovatel dále akcentoval předvídatelnost změny cen ve stavebnictví již v okamžiku podpisu smlouvy uzavřené až po prodlení způsobeném prošetřením zakázky. Dle jeho názoru vybraný dodavatel těžil z přílišné benevolence žalobce, který mu uzavřením dodatku zaručil jistý zisk. Rovněž samotné prodlení způsobené šetřením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže mohl a měl vybraný dodavatel předvídat.

Stěžovatel dále odkázal na odůvodnění jím vydaných rozhodnutí, z nichž vyplývá, že navzdory neurčitosti čl. 5.5.1 vzorové smlouvy by bylo možno tento článek aplikovat. Žalobce však umožnil cenu navýšit, aniž by podmínky tohoto článku byly naplněny.

Stěžovatel rovněž poukázal na nepřezkoumatelnost závěru městského soudu, že smluvním jednáním stran nelze sistovat § 222 odst. 4 ZZVZ.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že obsah uzavřené smlouvy byl nerozhodný pro povinnost stěžovatele aplikovat ve správním řízení § 222 odst. 4 ZZVZ. Stěžovatel se dle žalobce v průběhu celého správního i soudního řízení stále vracel k argumentaci, proč byl porušen § 222 odst. 1 a 3 ZZVZ, avšak opomíjel rovněž aplikaci § 222 odst. 4 ZZVZ. Žalobce poukázal na směrnici 2014/24/EU a její odůvodnění, ze kterého vyplývá, že nevýznamné změny ceny plnění jsou přípustné a zadavatel není povinen zadávací řízení zrušit. Výklad městského soudu respektuje účel a smysl institutu změn *de minimis*, zavedeného směrnicí a implementovaného českým zákonodárcem do vnitrostátní právní úpravy. Žalobce byl přesvědčen, že uzavření sporného dodatku bylo v souladu se ZZVZ a bylo rovněž věcně odůvodněno vypracovaným znaleckým posudkem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o otázku vztahu ustanovení § 222 odst. 3 a § 222 odst. 4 ZZVZ.

[16] Směrnice 2014/24/EU dle odůvodnění obsaženého v preambuli vyjasnila v reakci na dřívější rozsudky Soudního dvora podmínky, za nichž změny smluv na veřejné zakázky během jejího plnění budou vyžadovat nové zadávací řízení. Nové zadávací řízení má být vyžadováno toliko v případě podstatných změn původní veřejné zakázky (bod 107). Zároveň však dle odůvodnění směrnice mají být nově připuštěny některé (pozn. NSS: nepodstatné) změny smlouvy na veřejnou zakázku (body 108 až 111), a to včetně *změny smlouvy vedoucí k méně významné změně hodnoty veřejné zakázky*, která by až do určité výše měla být vždy možná, aniž by bylo třeba zahájit nové zadávací řízení. Za tímto účelem směrnice stanovila finanční limity *de minimis*, pod jejichž úrovní není nutné zahajovat nové zadávací řízení (bod 107 preambule). Rovněž změna smlouvy na veřejnou zakázku překračující tyto finanční limity má být možná, aniž by bylo třeba provést nové zadávací řízení, pokud ovšem změna splní příslušné podmínky stanovené směrnicí (tamtéž). V preambuli popsaný záměr je ve směrnici konkrétně upraven následujícím způsobem.

[17] Článek 72 odst. 1 směrnice podrobně vymezuje přípustnost změn smluv na veřejné zakázky (resp. změn veřejných zakázek) v době trvání těchto smluv a činí (bez nutnosti nového zadávacího řízení) přípustné změny v případech:

– změn vyhrazených v zadávací dokumentaci [písm. a)];
– dodatečných nezbytných plnění [písm. b)];
– dodatečných nepředvídatelných změn [písm. c)];
– povolených změn dodavatele [písm. d)];
– nepodstatných změn [písm. e)] definovaných blíže v odstavci 4.

[18] Podle čl. 72 odst. 2 směrnice *smlouvy na veřejnou zakázku je rovněž* ***možné měnit*** *bez zahájení nového zadávacího řízení podle této směrnice, a* ***aniž je nutné ověřovat, zda jsou splněny podmínky stanovené v odst. 4*** *písm. a) až d),* ***pokud je hodnota změny nižší než obě následující hodnoty:***

i. finanční limity stanovené v článku 4 (pozn. NSS: limity pro tzv. nadlimitní veřejné zakázky) a

ii. 10 % hodnoty původní veřejné zakázky na služby a dodávky a 15 % hodnoty původní veřejné zakázky na stavební práce.

Změna však nesmí změnit celkovou povahu veřejné zakázky či rámcové dohody. V případě, že je provedeno několik po sobě následujících změn, bude hodnota stanovena na základě kumulativní hodnoty těchto po sobě jdoucích změn.

[20] Směrnice tedy, jak je patrné již ze znění její preambule, zavedla kategorii změn *de minimis* (čl. 72 odst. 2), u nichž nepředpokládá ověřování jejich podstatnosti či nepodstatnosti (ve smyslu čl. 72 odst. 4). Jedná se o záchytný důvod umožňující zadavateli provést změny, které není možno provést dle jiného, směrnicí a národní úpravou předvídaného, důvodu (shodně viz Dvořák, D.; Machurek, T.; Novotný, P.; Šebesta, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1084).

[21] Vnitrostátní právní úprava změn závazků/smluv na veřejnou zakázku implementující směrnici je obsažena v § 222 ZZVZ. Jeho první odstavec zakazuje zadavateli umožnit *podstatnou změnu* bez provedení nového zadávacího řízení. Podstatná změna je pak způsobem odpovídajícím čl. 72 odst. 4 směrnice definována v § 222 odst. 3 ZZVZ.

[22] V souladu s čl. 72 odst. 2 směrnice pak § 222 odst. 4 ZZVZ připouští změnu závazku, pokud hodnota změny nepřekračuje následující limity *de minimis*:

Za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota je

a) nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a

b) nižší než

1. 10 % původní hodnoty závazku, nebo

2. ***15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku na stavební práce****, která není koncesí.*

Pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn.

[23] Ve vnitrostátní právní úpravě je tak záměr směrnice připustit bez dalšího změny smluv/závazků v případě změn *de minimis* naplněn prostřednictvím konstrukce, dle které se za podstatnou nepovažuje změna, jejíž hodnota je nižší než stanovené limity, pokud tato změna zároveň nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Obdobnou konstrukci pak zákonodárce zvolil i v případě ostatních povolených změn [čl. 72 odst. 1 písm. a) až d) směrnice a § 222 odst. 5, 6, 7 a 10 ZZVZ].

[24] Ze shora citované právní úpravy je tak zřejmý vzájemný vztah ustanovení § 222 odst. 3 a § 222 odst. 4 ZZVZ, který městský soud v napadeném rozsudku správně posoudil a vyhodnotil. Nemění-li provedená změna závazku ze smlouvy celkovou povahu veřejné zakázky a je-li hodnota této změny nižší než stanovené limity *de minimis* (§ 222 odst. 4 ZZVZ), nejedná se o podstatnou změnu smlouvy (§ 222 odst. 3 ZZVZ), což odpovídá čl. 72 odst. 2 směrnice 2014/24/EU a smyslu a účelu zavedení limitů *de minimis* evropským zákonodárcem, jejichž dodržení nevyvolává nutnost provádět nové zadávací řízení. Umožnění změn závazků ze smlouvy méně významné hodnoty bez nutnosti naplnění jakýchkoli dalších podmínek (s výjimkou zachování celkové povahy veřejné zakázky) tak vytváří prostor pro svobodné rozhodování zadavatelů ve vymezených mantinelech, které není ze strany veřejné moci podrobeno dohledu.

[25] Stěžovatel proto pochybil tím, že v souzené věci neaplikoval § 222 odst. 4 ZZVZ. V případě naplnění hypotézy právní normy obsažené v tomto ustanovení by se totiž stalo nadbytečným zabývat se naplněním podmínek § 222 odst. 3 ZZVZ, a stěžovatel by věc musel uzavřít s tím, že se o podstatnou změnu smlouvy nejednalo.

[26] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani se stěžovatelovým právním názorem, dle kterého žalobce jako zadavatel čl. 5.5.1. vzorové smlouvy, kterou učinil součástí zadávací dokumentace, vyloučil možnost budoucího postupu dle § 222 odst. 4 ZZVZ. Dotčeným ustanovením vzorové smlouvy zadavatel založil *jednostranný* nárok dodavatele požadovat zvýšení sjednané ceny pro případ změny právních předpisů takové zvýšení odůvodňující (včetně změn sazby DPH). Z formulace tohoto ustanovení však nelze dovodit, jak správně a nikoli nepřezkoumatelně dovodil městský soud, sistaci § 222 odst. 4 ZZVZ, případně dalších odstavců tohoto ustanovení, tedy vzdání se možnosti měnit uzavřenou smlouvu pozdějším *dvoustranným* ujednáním smluvních stran, která při splnění stanovených podmínek vyplývá z kogentních ustanovení veřejnoprávní úpravy.

[27] Stěžovatelův názor, že žalobce jako zadavatel mohl již v zadávacích podmínkách vyhradit možnost změny ceny v souvislosti se změnou cenové hladiny (§ 100 odst. 1 ZZVZ), která by posléze umožnila přípustnou změnu smlouvy (§ 222 odst. 2 ZZVZ), nezohledňuje skutečnost, že zadavatel při tvorbě zadávacích podmínek nemohl předpokládat turbulentní inflační vývoj, k němuž došlo ve stavebnictví po vypsání veřejné zakázky. Zejména však je tato argumentace irelevantní, neboť ani případná (zadávací dokumentací ošetřená) možnost užití § 222 odst. 2 ZZVZ by nevylučovala zákonnost postupu zadavatele, pokud by se přesto rozhodl postupovat dle § 222 odst. 4 ZZVZ.

[28] Závěrem Nejvyšší správní soud nad rámec rozhodovacích důvodů podotýká, že možnost využití změny smlouvy právě dle § 222 odst. 4 ZZVZ z důvodů nenadálého nárůstu cen dodávek některých stavebních materiálů (o desítky až stovky procent) předpokládá rovněž společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vydané právě k problematice nárůstu cen stavebních materiálů (veřejně dostupné na https://uohs.gov.cz/verejne-zakazky/spolecne-stanovisko-uohs-a-mmr-k-problematice-narustu-cen-stavebnich-materialu-ve-verejnych-zakazkach.html).

4584

Územní řízení: možnosti procesní ochrany enviromentálního spolku proti veřejnoprávní smlouvě nahrazující územní rozhodnutí

k § 142 a § 168 správního řádu

Environmentální spolek má aktivní procesní legitimaci k zahájení řízení podle § 142 správního řádu a může se domáhat vyslovení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí nebo určení, že v daném případě nelze nahradit územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou. To platí i tehdy, pokud není environmentální spolek osobou ve smyslu § 168 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2024, čj. 2 As 8/2023-33)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 3151/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07), č. 57/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2239/07), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14), č. 204/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1685/17) a č. 124/2021 Sb; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 15. 1. 2013, *Križan a další* (C-416/10); rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07).

Věc: Krajina pro život, spolek, proti Městskému úřadu Říčany o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný uzavřel dne 9. 9. 2022 se společností D1 Land Beta, s. r. o., jako stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavebního záměru „D1 Land Čestlice“. Veřejnoprávní smlouva nahradila rozhodnutí o umístění stavby. Žalobce – spolek, který je podle svých stanov zaměřen mimo jiné na ochranu přírody a krajiny, životního prostředí a veřejného zdraví (enviromentální spolek) – se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze domáhal zrušení této smlouvy podle § 65 a násl. s. ř. s. Pro případ, že by krajský soud neposoudil smlouvu jako rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není přípustná, a rozsudkem ze dne 4. 1. 2023, čj. 54 A 91/2022-54, ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že stavební záměr je součástí tzv. komerční zóny „Čestlice jih“ v rozsahu téměř 40 ha, kterou žalovaný povoluje po jednotlivých záměrech. Není tak zpracováno ucelené vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle závěrů zjišťovacího řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Jednotlivé dílčí záměry v komerční zóně jsou tak povolovány jako podlimitní, ačkoli v souhrnu podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. Zároveň jednotlivé projekty nejsou samostatně smysluplné či životaschopné. Celkem v dané zóně proběhlo již sedm územních řízení a proběhl či probíhá i jejich soudní přezkum, ve třech případech byla podána kasační stížnost, v jednom z nich byla kasační stížnost vzata zpět. Ve dvou případech stavební úřad místo územního rozhodnutí uzavřel veřejnoprávní smlouvy.

Krajský soud dospěl k závěru, že se spolky jako „neúčastníci“ řízení mohou domáhat přezkumu veřejnoprávních smluv shodně jako opomenutí účastníci řízení, tj. podle § 142 správního řádu. Vycházel z judikatury, podle které je soudní přezkum veřejnoprávní smlouvy možný až na základě žaloby proti rozhodnutí vydanému v řízení podle § 142 správního řádu. Tyto judikaturní závěry se podle stěžovatele vztahují na přezkum iniciovaný účastníky nebo opomenutými účastníky, nedopadají však na „neúčastníky“, mezi něž patří i stěžovatel. Podle stěžovatele byl závěr krajského soudu v rozporu s § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Ustanovení § 168 správního řádu, podle kterého by měl stěžovatel požadovat přezkum veřejnoprávních smluv, míří na osoby přímo dotčené na právech nebo povinnostech. Dotčení na právech či povinnostech je vyžadováno intenzivnější než v případech účastenství podle § 27 odst. 3 správního řádu nebo § 65 odst. 2 s. ř. s., kde postačí možnost dotčení práv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[9] Podle § 142 odst. 1 správního řádu *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo*.

[10] Podle § 168 správního řádu *veřejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160, která se přímo dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný*

souhlas. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.

[11] Podle § 78a odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.*

[12] Podle § 78a odst. 4 stavebního zákona *žadatel zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Žadatel je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu spolu se souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, a grafickou přílohu, kterou tvoří celková situace v měřítku katastrální mapy, popřípadě další vybraná část dokumentace, k vyznačení účinnosti.*

[13] Krajský soud vyložil, že veřejnoprávní smlouva není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (body 13 a 14 napadeného usnesení) a nelze se proti ní bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. Zároveň krajský soud dospěl k závěru, že přípustná není ani žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Stěžovatel má totiž k dispozici opravný prostředek, který nevyužil, jímž je možnost podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

[14] Krajský soud správně shrnul, že strany veřejnoprávní smlouvy se mohou domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí vydanému ve sporu z veřejnoprávní smlouvy. Osoba, jejíž práva jsou veřejnoprávní smlouvou přímo dotčena, avšak není stranou smlouvy (§ 168 správního řádu), může podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a případně se domáhat soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí vydanému v takovém řízení (rozsudky NSS ze dne 9. 3. 2016, čj. 6 As 18/2016-46, bod 9, či ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS). Krajský soud dále posuzoval, zda a případně jak se mohou domáhat soudní ochrany proti veřejnoprávní smlouvě ti, kdo nejsou osobami ve smyslu § 168 správního řádu.

[15] Krajský soud v bodech 33 až 36 svého usnesení správně upozornil, že vyloučení možnosti ochrany environmentálních spolků, které nejsou osobami ve smyslu § 168 správního řádu, proti veřejnoprávním smlouvám by popřelo jejich právo na soudní ochranu. Toto právo plyne environmentálním spolkům z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“). Platí, že pokud lze vnitrostátní normu interpretovat více způsoby, má přednost výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy (nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, č. 57/2009 Sb. ÚS, ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, či ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17, č. 204/2018 Sb. ÚS).

[16] Krajský soud také připomněl, že environmentální spolek má bez ohledu na neúčast v předchozím řízení aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nebo návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ačkoli nebyla vydána podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., a rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295, nebo ze dne 31. 1. 2019, čj. 2 As 250/2018-68). Zabýval se i tím, zda mohou environmentální spolky jako „neúčastníci“ územního řízení podat žádost podle § 142 správního řádu, či zda se mohou proti veřejnoprávní smlouvě bránit přímo správní žalobou.

[17] Podle Nejvyššího správního soudu není sporné, že za stávajícího právního stavu není environmentální spolek (stěžovatel) účastníkem územního řízení [pokud nejde o navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, řízení o vydání integrovaného povolení, řízení podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), nebo řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny (podrobněji body 31 až 33 napadeného usnesení)]. Stěžovatel tak není osobou ve smyslu § 168 správního řádu, což plyne z § 78a odst. 1 stavebního zákona.

[18] Stěžovatel již při snaze „*přihlásit se do řízení o veřejnoprávní smlouvě*“ namítal, že má postavení osoby ve smyslu § 168 správního řádu, jelikož ve věci je rozhodováno o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

a také o zásazích do ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů. Dále stěžovatel namítal, že měly být posouzeny vlivy záměru na životní prostředí.

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že environmentální spolky mohou vyvolat řízení podle § 142 správního řádu, avšak z jiných důvodů, než uvedl krajský soud. Podle Nejvyššího správního soudu mohou spolky podat žádost o určení právního vztahu, ačkoli nejsou osobou ve smyslu § 168 správního řádu, neboť použitelnost § 142 není omezena pouze na tyto osoby. Nejvyšší správní soud již dříve dovodil (srov. judikaturu shrnutou v bodě [14] tohoto rozsudku), že § 142 správního řádu poskytuje účinnou ochranu osob, jejichž souhlas byl nezbytný pro účinnost veřejnoprávní smlouvy. Jde tedy o prostředek ochrany práv osoby, jejíž souhlas nebyl v rozporu se zákonem vyžadován (rozsudek čj. 7 As 100/2014-52).

[20] Uvedené judikaturní závěry však nelze vykládat tak, že jimi Nejvyšší správní soud omezil okruh subjektů aktivně legitimovaných podat žádost o určení právního vztahu týkajícího se veřejnoprávní smlouvy pouze na osoby, jejichž souhlas s veřejnoprávní smlouvou nebyl v rozporu se zákonem vyžadován. Jak plyne z § 142 správního řádu, žadatel o určení právního vztahu musí prokázat, že je takové rozhodnutí *nezbytné pro uplatnění jeho práv*. Aktivní procesní legitimaci environmentálních spolků k zahájení řízení podle § 142 tedy nelze vyloučit tím, že spolek není osobou ve smyslu § 168 správního řádu. Nezávislost jednotlivých postupů plyne také z rozsudku čj. 7 As 100/2014-52, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že žádost podle § 142 není podnětem k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 správního řádu ani návrhem na zahájení sporného řízení ve smyslu § 141 správního řádu. Oba tyto instituty jsou svou povahou odlišné od řízení o žádosti podle § 142.

[21] Nejvyšší správní soud považuje řízení podle § 142 správního řádu za účinný nástroj ochrany práv environmentálních spolků i s ohledem na požadavky Aarhuské úmluvy. Stěžovatel je tedy oprávněn požádat o určení právního vztahu podle § 142 včetně eventuálního požadavku na vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu. Tento prostředek ochrany je účinný za předpokladu, že správní řízení proběhne v zákonných lhůtách tak, aby i případný soudní přezkum byl účinný (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 15. 1. 2013, *Križan a další*, C-416/10, body 108 a 109).

[22] Posouzení aktivní procesní legitimace se může u jednotlivých námitek lišit, tím se však bude zabývat až správní orgán rozhodující o žádosti podle § 142 správního řádu. Ve vztahu k namítanému účastenství v řízení s ohledem na rozhodování o výjimkách z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů a rostlin ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny může být stěžovatel za určitých podmínek účastníkem územního řízení (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2023, čj. 6 As 225/2022-36). V řízení podle § 142 správního řádu příslušný správní orgán posoudí, zda environmentální spolek je či není účastníkem územního řízení za situace, kdy v řízení vyvstala otázka dotčení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin. Případný závěr, že takové dotčení je vyloučeno, je třeba řádně odůvodnit (rozsudek čj. 6 As 225/2022-36, bod 33).

[23] Z hlediska stěžovatelovy námitky, že měl záměr podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, se jeho aktivní procesní legitimace v řízení podle § 142 správního řádu odvíjí od jeho postavení jako dotčené veřejnosti ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (a také související evropské úpravy, zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí). Příslušný správní orgán pak také v případě uplatnění takové námitky posoudí, zda není záměr součástí rozsáhlejšího záměru, který byl rozdělen na základě nepřípustné „salámové metody“. Nejvyšší správní soud připomíná, že záměr je nutné posuzovat vždy jako celek (rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07). Správní orgán tedy při posouzení žádosti podle § 142 správního řádu k námitce žadatele zhodnotí, zda měl být záměr povolován v navazujícím řízení, a bylo tedy nepřípustné jej umístit veřejnoprávní smlouvou, případně může autoritativně (deklaratorně) určit, že v daném případě nelze nahradit územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěr o možnosti procesní ochrany environmentálních spolků proti veřejnoprávním smlouvám cestou žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se neodchyluje od judikatury Nejvyššího správního soudu, která vymezila možnost ochrany osob podle § 168 správního řádu

proti veřejnoprávním smlouvám. Zároveň jsou touto formou ochrany zachována práva těchto spolků plynoucí z mezinárodních závazků České republiky (zejména z Aarhuské úmluvy).

[25] Nejvyšší správní soud pouze částečně korigoval (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS) dílčí závěr krajského soudu, podle něhož se spolky mohou domáhat vyslovení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy v řízení podle § 142 správního řádu na základě § 168. Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, možnost požádat o určení právního vztahu podle § 142 se neodvíjí od § 168 správního řádu, ani od § 78a stavebního zákona, ale náleží každému, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, včetně environmentálních spolků. Tato dílčí korekce nemá vliv na zákonnost napadeného usnesení krajského soudu jako celku.

4585

Pojistné na sociální zabezpečení: vznik přeplatku na pojistném v důsledku zániku pohledávky orgánu sociálního zabezpečení účinností reorganizačního plánu; zvláštní účinná lítost v trestním řízení

k § 341 odst. 1 písm. a) a § 356 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

k zákonu č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (v textu jen „zákon o pojistném“)

k § 242 trestního zákoníku

Jestliže účinností reorganizačního plánu zanikne část pohledávky orgánu sociálního zabezpečení za dlužníkem [§ 341 odst. 1 písm. a) a § 356 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení], způsobuje plnění na zaniklou část pohledávky vznik přeplatku na pojistném podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. To platí i tehdy, pokud dlužník plní jako obžalovaný za účelem využití institutu zvláštní účinné lítosti (§ 242 trestního zákoníku) ve výši podle dříve podané obžaloby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, čj. 2 Ads 181/2022-22)

Prejudikatura: č. 1916/2009 Sb. NSS a č. 4119/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 342/2008 Sb. a č. 5 4/2009 Sb.; č. 12/2017 Sb. rozh. obč.

Věc: 4RAIL, a. s., proti České správě sociálního zabezpečení o pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podstatou této věci byl vztah § 242 trestního zákoníku a ustanovení upravujících reorganizaci v insolvenčním zákoně. Sporné bylo, zda uhrazení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti v plné výši podle podané obžaloby za účelem využití institutu zvláštní účinné lítosti vede ke vzniku přeplatku na pojistném, jestliže v rámci probíhající reorganizace předtím došlo v důsledku účinnosti reorganizačního plánu ke snížení pohledávky na pojistném.

Žalobkyně podniká zejména v oblasti rekonstrukcí a oprav drážních vozidel. V září 2019 na ni byl podán věřitelský insolvenční návrh. Krajský soud v Českých Budějovicích následně rozhodl o zjištění úpadku žalobkyně a zároveň povolil reorganizaci. V prosinci téhož roku bylo zahájeno trestní stíhání žalobkyně pro přečin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 odst. 1 a 2 trestního zákoníku. Jednáním kladeným žalobkyni za vinu měl (mimo jiné) vzniknout dluh na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 773 215 Kč za období od října 2017 do května 2019. Žalovaná v lednu 2020 přihlásila do insolvenčního řízení své pohledávky za žalobkyní v celkové výši 6 270 373 Kč, a to včetně pohledávek, jejichž nesplnění bylo předmětem trestního řízení. V dubnu téhož roku byla podána obžaloba pro výše uvedený skutek.

Usnesením ze dne 14. 7. 2020, čj. KSCB 46 INS 19564/2019-B-89, Krajský soud v Českých Budějovicích schválil reorganizační plán žalobkyně, který nabyl účinnosti dne 30. 7. 2020, a žalované podle něj mělo být z částky 6 270 373 Kč plněno ve výši 170 384,61 Kč. Insolvenční správce zaslal žalované částku 170 384,61 Kč dne 3. 9. 2020. Následujícího dne uhradila žalobkyně na účet žalované částku 773 215 Kč. Rozsudkem ze dne 16. 9. 2020, čj. 8 T 28/2020-578, Okresní soud v Českých Budějovicích zprostil žalobkyni obžaloby podle § 226 písm. e) trestního řádu, neboť trestnost činu podle § 242 trestního zákoníku zanikla.

V březnu 2021 požádala žalobkyně Okresní správu sociálního zabezpečení České Budějovice o vrácení přeplatku na pojistném podle § 17 zákona o pojistném ve výši 773 215 Kč. Okresní správa této žádosti nevyhověla. Žalovaná odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 10. 6. 2021 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 29. 6. 2022, čj. 51 Ad 2/2021-31. Podle krajského soudu účinností reorganizačního plánu ve zbytku zanikla práva orgánu sociálního zabezpečení. Platba ve výši 773 215 Kč však nebyla platbou bez právního důvodu, neboť ten byl dán v probíhajícím trestním řízení a v § 242 trestního zákoníku. Žalobkyně v trestním řízení nerozporovala nesprávnou výši částky. V rámci účinné lítosti nebyla povinna uhradit evidovaný nedoplatek, ale dodatečně splnit svou daňovou povinnost v plné výši.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatelky krajský soud uznal, že pohledávky orgánů sociálního zabezpečení nad rámec částky přiznané reorganizačním plánem jeho účinností zanikly. Zároveň nebylo sporné, že částka 773 215 Kč byla zaplacena po účinnosti reorganizačního plánu z titulu institutu účinné lítosti v rámci trestního řízení. Krajský soud však neuvedl žádné ustanovení, na jehož základě by měla být pohledávka orgánů sociálního zabezpečení považována za pohledávku přednostní, zapodstatovou či jinak privilegovanou, a stěžovatelka by tedy byla povinna ji uhradit nad rámec reorganizačního plánu.

Lze souhlasit s tím, že v rámci účinné lítosti nebyla stěžovatelka povinna uhradit evidovaný nedoplatek, nýbrž dodatečně splnit daňovou povinnost podle § 242 trestního zákoníku. I nesplněná daňová povinnost je ale ve své podstatě pohledávkou. Doba splatnosti nemá na účinky reorganizačního plánu a zánik pohledávky vliv. Insolvenční zákon neupravuje odlišně postavení takového typu pohledávky, dopadají na ni proto jeho obecně platná ustanovení. Pokud měly orgány sociálního zabezpečení za to, že jejich pohledávky jsou pohledávkami nedotčenými reorganizačním plánem, měly se toho dovolat v insolvenčním řízení, včetně nesouhlasu se zařazením do příslušné skupiny pohledávek. Podle judikatury Nejvyššího soudu nelze reorganizační plán dodatečně zpochybnit. Důsledným výkladem je nutno dospět k tomu, že pohledávka přesahující částku určenou reorganizačním plánem jeho účinností zanikla. Nejde o naturální obligaci. Jestliže stěžovatelka plnila na zaniklou pohledávku, jde o přeplatek, na jehož vrácení má nárok. Smysl reorganizace by byl popřen, pokud by dlužník měl hradit v plné výši pohledávky státních orgánů, ačkoli mu to insolvenční zákon neukládá, resp. státní orgány nevyužily jím stanovené postupy.

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

Z odůvodnění:

(…) [17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nesprávného právního posouzení věci. Stěžovatelka stručně řečeno tvrdí, že účinností reorganizačního plánu zanikla relevantní část pohledávky na pojistném a sporné plnění je plněním bez právního důvodu, které způsobuje vznik přeplatku. Oproti tomu žalovaná a krajský soud zastávají názor, že plnění za účelem využití zvláštní účinné lítosti má svůj původ v trestních předpisech a že je v tomto kontextu nezbytné splnit daňovou povinnost v původní výši. Přeplatek proto podle nich nevznikl.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve připomene obecná východiska vztahu insolvenčního řízení a správy daní. Správa pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti představuje správu daní v širším slova smyslu (k tomu např. Hrubá Smržová, P.; Mrkývka, P. a kol. *Finanční a daňové právo.* 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 417).

[19] Podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Neodůvodněné zvýhodňování státu jako vlastníka, které mu přiznává privilegované postavení oproti

ostatním věřitelům, je s tímto ústavním východiskem v rozporu (nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06, č. 342/2008 Sb., bod 55, či ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 48/06, č. 54/2009 Sb., bod 28). Zejména je nepřípustné svévolně zvýhodnit pohledávky veřejnoprávní (typicky daňové) oproti pohledávkám soukromoprávním. Výjimky z tohoto pravidla musí stanovit zákon z ústavně přípustného důvodu zohledňujícího zvláštní povahu pohledávky a musí být přiměřené povaze zvýhodněné pohledávky (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 10. 2020, čj. 9 Afs 4/2018-65, č. 4119/2021 Sb. NSS, bod 33).

[20] Ve vztahu k nynější věci Nejvyšší správní soud uvádí, že z ničeho neplyne záměr zákonodárce koncipovat § 242 trestního zákoníku jako *lex specialis* ve vztahu k insolvenčnímu zákonu (k tomu závěry v již citovaném rozsudku rozšířeného senátu čj. 9 Afs 4/2018-65, body 35 až 36 ve vztahu k § 242 a násl. daňového řádu). Tímto ustanovením proto nelze odůvodňovat odchýlení se od zásady rovnosti věřitelů [§ 5 písm. b) insolvenčního zákona] a zásady jejich poměrného uspokojení [§ 1 písm. a) insolvenčního zákona]; stejně tak jím nelze odůvodňovat dodatečné zpochybňování obsahu reorganizačního plánu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 29 Cdo 2451/2013, č. 12/2017 Sb. rozh. obč.).

[21] Stejně tak z ničeho nevyplývá, že by § 242 trestního zákoníku měl zakládat samostatný, od daňové pohledávky zcela odtržený právní titul pro plnění, jak dovozuje krajský soud (body 21 až 23 napadeného rozsudku). Naopak, formulaci § 242 trestního zákoníku (*jestliže pachatel svou povinnost dodatečně splnil*) nelze chápat jinak, než jako odkaz na příslušnou daňovou pohledávku či pohledávku na pojistném podle zvláštního zákona (podobně jako § 197 trestního zákoníku nepochybně odkazuje na zákonnou vyživovací povinnost podle předpisů soukromého práva).

[22] Nejvyšší správní soud nepřehlíží, že Nejvyšší soud v minulosti konstatoval, že částečné uspokojení věřitelů v rámci konkursu nepostačuje pro naplnění podmínek zvláštní účinné lítosti podle § 147a zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona (který byl obsahově téměř totožný s nynějším § 242 trestního zákoníku), a dodatečným splněním je pouze uhrazení dlužných částek v plném rozsahu (usnesení ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 5 Tdo 368/2008).

[23] Tyto závěry však nejsou přiléhavé na stěžovatelčinu věc. V případě řešení úpadku konkursem totiž platí, že pohledávky nebo jejich části, které nejsou uspokojeny v rámci insolvenčního řízení, zásadně nezanikají (§ 244 insolvenčního zákona). V takovém případě je výše nadále existující pohledávky (slovy trestní judikatury dlužná částka v plném rozsahu) vyšší než plnění, které je věřiteli v rámci poměrného uspokojení poskytnuto v insolvenčním řízení.

[24] Oproti tomu v případě řešení úpadku reorganizací, nestanoví-li zákon nebo reorganizační plán jinak, *zanikají účinností tohoto plánu práva všech věřitelů vůči dlužníkovi* (§ 356 odst. 1 insolvenčního zákona). To znamená, že v případě reorganizace se zpravidla dlužná částka v plném rozsahu shoduje s výší uspokojení, které má být věřiteli poskytnuto podle reorganizačního plánu.

[25] V případě stěžovatelky bylo provedeno reorganizační opatření podle § 341 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona a v souladu s body V.1 a XII.1.a) reorganizačního plánu zanikly pohledávky věřitelů zařazených do skupiny A (kam patřila i pohledávka žalované) v té části, v níž neměly být podle reorganizačního plánu uspokojeny.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že účinností reorganizačního plánu (dne 30. 7. 2020, kdy nabylo právní moci usnesení insolvenčního soudu, kterým byl schválen) došlo ke změně výše pohledávek žalované za stěžovatelkou z částky 6 270 373 Kč na částku 170 384,61 Kč. K zániku snížené pohledávky žalované došlo splněním dne 3. 9. 2020, kdy insolvenční správce stěžovatelky zaslal žalované částku 170 384,61 Kč.

[27] Jestliže stěžovatelka následně plnila žalované částku 773 215 Kč, ačkoli její závazek vůči žalované již zanikl, vznikl přeplatek ve smyslu § 17 zákona o pojistném, neboť šlo o plnění, které bylo bez právního důvodu odvedeno na pojistném na účet orgánu sociálního zabezpečení (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ads 16/2009-81, č. 1916/2009 Sb. NSS). Právní posouzení žalované a krajského soudu je tedy nesprávné.

4586

Politické strany a hnutí: výše stálého příspěvku pro strany a hnutí kandidující jako součást koalice

k § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (v textu jen „zákon o politických stranách“)

Výše stálého příspěvku podle § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, se v případě politických stran a hnutí kandidujících ve volbách do Poslanecké sněmovny jako součást koalice odvozuje od volebního výsledku této koalice. Jednotlivé politické strany a hnutí mají nárok na poměrnou část stálého příspěvku, určenou dohodou o podílu členů na volebním výsledku, nebo zákonem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2024, čj. 1 Afs 32/2023-33)

Prejudikatura: č. 923/2006 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 60/2018 Sb.

Věc: Česká pirátská strana proti Ministerstvu financí, za účasti Starostů a nezávislých, o příspěvek na činnost, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ze dne 31. 1. 2022, kterým ministr financí zamítl její rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2021. Tímto rozhodnutím byl podle § 20 odst. 6, 7, 10 a 12 a § 20a odst. 1 zákona o politických stranách žalobkyni vyplacen příspěvek na činnost za 4. čtvrtletí 2021 ve výši 11 481 903,54 Kč. Z toho stálý příspěvek činil 1 781 903,54 Kč a příspěvek na mandáty 9 700 000 Kč.

Městský soud v Praze žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl rozsudkem ze dne 23. 1. 2023, čj. 17 Af 8/2022-48. Dal za pravdu žalobkyni, že právo na stálý příspěvek dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o politických stranách je veřejným subjektivním právem příslušné politické strany či politického hnutí. Dospěl však k závěru, že stálý příspěvek je na základě volebních výsledků přiznáván subjektu, který podal kandidátní listinu, nikoliv každé ze stran či hnutí, které byly součástí koalice, jako subjektu podávajícímu kandidátní listinu. Tento závěr městský soud podpořil také výkladem § 20 odst. 10 zákona o politických stranách, který předpokládá dělení příspěvku v rámci koalice rovným dílem, či dle vzájemné dohody v rámci koalice. Ostatně stálý příspěvek politické straně či hnutí v koalici by nebylo možné řádně vypočítat, neboť na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny nelze zjistit, zda politická strana či politické hnutí tvořící koalici samostatně překonaly hranici, při které jim dle § 20 odst. 3 zákona o politických stranách náleží stálý příspěvek.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Měla za to, že městský soud nesprávně vyložil její nárok na stálý příspěvek. Ačkoliv v posledních volbách do Poslanecké sněmovny kandidovala v koalici s osobou zúčastněnou na řízení, je v souladu s textem i smyslem zákona o politických stranách, aby každému členu koalice byla přiznána plná výše stálého příspěvku. Jejich dvoučlenná koalice svým volebním výsledkem totiž překročila dvojnásobek hranice 5 %, za kterou náleží příspěvek jednotlivé politické straně či hnutí. Ze zákona o politických stranách výslovně plyne, že stálý příspěvek je veřejným subjektivním právem strany či hnutí, nikoliv však koalice. Z citovaného zákona naopak neplyne, že by stálý příspěvek měl být navázán na subjekt, který podal kandidátní listinu, jak tvrdil městský soud.

Postupu navrhovanému stěžovatelkou pak nijak nebrání ani skutečnost, že při sčítání volebních hlasů není zjišťován výsledek jednotlivých členů koalice, ale pouze koalice samotné; rozhodující pro určení výše stálého příspěvku je totiž dohoda o podílu členů koalice, nebo dělení rovným dílem dle zákonného pravidla. Postupem navrhovaným městským soudem pak dochází k diskriminaci stran kandidujících v koalicích, jelikož jim není přiznán stálý příspěvek v takové výši, jaký by jim byl přiznán, kdyby kandidovaly samostatně. Na podporu svých argumentů pak stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem a setrval na svém tvrzení, že k postupu umožňujícímu stěžovatelčin výklad by bylo nutné zjišťovat přesné volební výsledky každého subjektu kandidujícího v rámci dané koalice. Jedině tak by bylo možné zjistit jeho nárok na stálý příspěvek. Tento příspěvek a jeho výše jsou navázány na subjekt, který podal kandidátní listinu. Tato skutečnost není v rozporu se zákonem o politických stranách, neboť tento subjekt (koalice) je tvořen právě politickými stranami či hnutími. Naopak, pokud by se uplatnil výklad stěžovatelky, § 20 odst. 10 zákona o politických stranách by se stal zcela bezpředmětným. Tímto výkladem by také docházelo ke znevýhodnění politických stran a hnutí kandidujících samostatně. Žalovaný dále upozornil na to, že stěžovatelka byla předem informována o způsobu rozdělení stálého příspěvku. Svou argumentaci potvrdil také související komentářovou literaturou (viz Kysela, J.; Kokeš, M. *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] V nyní projednávané věci je jádrem sporu posouzení výše stálého příspěvku připadající politické straně nebo politickému hnutí dle zákona o politických stranách, a to v případě, že tyto subjekty se účastnily voleb do Poslanecké sněmovny jako členové koalice.

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že modely financování politických stran již ze své podstaty vždy vykazují určité deficity. Lze říci, že žádný model nikdy nebude zcela optimální a spravedlivý vůči všem; úkolem soudů je posoudit, zda vykazované deficity nezpůsobují závažné zásahy do volné soutěže politických stran (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, č. 60/2018 Sb., bod 58).

[13] Podle § 20 odst. 1 zákona o politických stranách *strana a hnutí mají, za podmínek stanovených tímto zákonem, nárok na tyto státní příspěvky:*

a) příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát, a

b) příspěvek na podporu činnosti politického institutu.

[14] Podle § 20 odst. 3 zákona o politických stranách *nárok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů*.

[15] Podle § 20 odst. 6 zákona o politických stranách *stálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje*.

[16] Podle § 20 odst. 10 zákona o politických stranách *pro zjištění nároku na stálý příspěvek a příspěvek na podporu činnosti politického institutu a stanovení jejich výše u strany a hnutí, které jsou členy koalice, je rozhodující dohoda o podílu členů koalice na volebním výsledku. Není-li taková dohoda uzavřena, nebo není-li ve stanovené lhůtě doručena Ministerstvu financí, dělí se volební výsledek rovným dílem. Ustanovení odstavce 2 zůstává nedotčeno. Strana a hnutí doručí Ministerstvu financí dohodu o podílu členů koalice do posledního dne lhůty pro registraci kandidátních listin.*

[17] Z výše uvedeného plyne, že politická strana či hnutí mají nárok mimo jiné na stálý příspěvek ve smyslu § 20 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Jeho výše se pak odvíjí od konkrétního volebního výsledku daného subjektu ve volbách do Poslanecké sněmovny. Jak správně uvedl městský soud, právo na stálý příspěvek je pak veřejným subjektivním právem politické strany či hnutí, ať už kandidovaly ve volbách samostatně nebo jako součást koalice.

[18] Stálý příspěvek náleží těm, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů. Jeho výše je pak určena konkrétním výsledkem v daných volbách, odvíjí se tedy od volebního výsledku tak, jak předpokládá § 20 odst. 6 citovaného zákona.

[19] Podle stěžovatelky však náleží každému členu koalice samostatně. Dovozuje tak zejména z toho, že zákon o politických stranách v § 20 odst. 1 a 3 stanoví, že nárok na stálý příspěvek má právě politická strana

nebo hnutí. Dle jejího názoru by tak příspěvek měl náležet každému členu koalice v plné výši, pokud volební zisk koalice dosáhne příslušný násobek hodnoty 5 % hlasů.

[20] Nejvyšší správní soud musí stěžovatelce přisvědčit, že podle doslovného jazykového výkladu zákona by bylo třeba nejdříve podle § 20 odst. 10 zákona o politických stranách rozdělit volební výsledek koalice a přidělit konkrétní počet hlasů jednotlivým stranám či hnutím dané koalice a teprve poté podle odstavců 3 a 6 určit, zda jim vznikl nárok na příspěvek a jaká je jeho výše. Nicméně takový výklad by vedl k důsledkům popírajícím smysl a účel zákona a tím samotného stálého příspěvku. Systematickým a teleologickým výkladem dospěl Nejvyšší správní soud k odlišnému závěru.

[21] Je třeba zohlednit, že politické strany a hnutí se mohou ve smyslu § 31 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, sdružovat a podat kandidátní listinu jako koalice. Jak správně upozornil také městský soud, výsledek voleb do Poslanecké sněmovny se pak v takovém případě zjišťuje pouze jako výsledek koalice jako takové, nikoliv jednotlivých politických stran a hnutí, které se do ní sdružily (viz § 48 a násl. zákona o volbách do Parlamentu České republiky). S možností sdružování politických subjektů do koalic počítá také zákon o politických stranách, a to v již uvedeném § 20 odst. 10. Zde upravuje rozdělení stálého příspěvku mezi jednotlivé členy koalice. Za primární způsob dělení stálého příspěvku považuje dohodu o podílu členů koalice na volebním výsledku; v případě neexistence dohody se pak příspěvek dělí rovným dílem. Provázanost obou těchto zákonů nelze pominout a s ohledem na zásadu jednoty a bezrozpornosti právního řádu je třeba nahlížet na volební výsledky koalice stejným způsobem jak pro účely zákona o volbách do Parlamentu České republiky, tak pro účely výpočtu stálého příspěvku podle zákona o politických stranách.

[22] Skutečnost, že právo na stálý příspěvek náleží politické straně či hnutí, nevylučuje, aby z hlediska vzniku nároku a výpočtu tohoto příspěvku bylo na volební koalici pohlíženo stejně jako na samostatně kandidující politickou stranu. Jinými slovy, pro vznik nároku na příspěvek a jeho výpočet je rozhodující volební výsledek koalice. Nejdříve je třeba posoudit splnění podmínek pro vznik nároku a jeho výši podle pravidel obsažených v § 20 odst. 3 a 6 zákona o politických stranách, a teprve poté se uplatní pravidlo obsažené v odstavci 10 téhož ustanovení. Toto pravidlo je rozhodné až pro účely rozdělení získaného příspěvku mezi jednotlivé členy koalice.

[23] Zákonná konstrukce, která odvíjí výši stálého příspěvku od volebního zisku mezi 3 % a 5 % není náhodná: zachovává totiž určitou proporci ve státním financování parlamentních stran a stran neparlamentních, které ale vykazují ve volbách do Poslanecké sněmovny určitou relevantní podporu voličů. Maximální a nepřekročitelný práh 5 % hlasů je stanoven záměrně, neboť politické strany, které ve volbách do Poslanecké sněmovny překročily tuto hranici podpory voličů, jsou navíc financovány ve formě příspěvku na mandát. Smyslem a účelem stálého příspěvku je tak podporovat rovnost příležitostí účastnit se na pluralitním demokratickém politickém systému, a tím vyrovnávat disproporci mezi financováním parlamentních a neparlamentních stran. Výklad zastávaný stěžovatelkou by v případě parlamentních stran, které kandidovaly ve volební koalici, tuto proporci významně narušoval, neboť by vlastně finanční podporu státu neúměrně násobil. Prohluboval by tak disproporci mezi „*nadfinancováním parlamentních stran a nefinancováním neparlamentních stran*“ (viz Kysela, J.; Kokeš, M. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2017, s. 167). Byl by tedy v rozporu s účelem právní úpravy stálého příspěvku.

[24] Stěžovatelčin postup by byl výhodný zejména pro koalice s vysokým procentním ziskem hlasů a současně nízkým počtem členů, neboť u nich by jednotliví členové mohli dosáhnout na stálý příspěvek v plné výši, ačkoliv samostatně by někteří tak vysoký příspěvek nezískali (případně by jej nezískali vůbec). Tak by tomu ostatně bylo v nyní posuzovaném případě, čehož se stěžovatelka zjevně snaží dosáhnout. Postup navrhovaný stěžovatelkou považuje Nejvyšší správní soud za diskriminační a proti smyslu stálého příspěvku. Nejenom že by docházelo ke znevýhodnění koalic (potažmo jejich členů) s nižším ziskem hlasů, které by na příspěvek nedosáhly, ale zároveň by docházelo ke zvýhodnění koalic s velkým procentuálním ziskem, jejichž členové by tak individuálně měli nárok na plnou výši stálého příspěvku. Tato výše příspěvků by pak neodpovídala realitě udělených hlasů voliči. Jelikož v současné době není zjišťován volební výsledek koalic s ohledem na její jednotlivé členy, záleželo by rozdělení stálého příspěvku zejména na dohodě o podílu členů koalice na volebním výsledku.

[25] Výklad zastávaný stěžovatelkou by tak *ad absurdum* mohl vést i k tomu, že by docházelo k „přilepování“ malých politických subjektů k větším (s vyšším potenciálním ziskem hlasů) právě s cílem násobit výši stálého příspěvku. Stejně tak by mohl vést k účelovému zakládání „odnoží“ silných politických stran či hnutí, které by se pak spojily do koalice jen proto, aby získaly vyšší stálé příspěvky. Fakticky by se však jednalo stále o jednu stranu či hnutí se stejnou členskou základnou a stejným programem, která by mohla totožného volebního výsledku dosáhnout samostatně. Jinými slovy by mohlo docházet k účelovému „rozpadu“ členské základny jediné strany či hnutí a jejich opětovnému spojení formou koalice jen s cílem získat vyšší stálé příspěvky. Naopak by stěžovatelkou prosazované řešení vedlo k tomu, že slabší strany (hnutí), které v koalici dosáhly 3% hranice počtu hlasů pouze s malým přesahem, by po rozdělení hlasů rovným dílem nezískaly příspěvek vůbec, případně by byly nucené dohodu uzavřít pouze ve prospěch jedné z nich. To by však bylo proti smyslu rovnosti mezi zvolenými a nezvolenými stranami.

[26] Jak plyne ze způsobu určení výše stálého příspěvku, jeho smyslem je prosadit určitou proporci ve financování mezi stranami zvolenými do Poslanecké sněmovny (proto je výše příspěvku omezena 5% hranicí) a stranami, které se do dolní komory Parlamentu nedostaly, ale získaly dostatečný počet hlasů (3 %). Konečným cílem je zachovat principiální rovnost šancí politických stran uspět v prostředí politického života, resp. zajištění otevřenosti plurality politického systému (viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/17, body 49 a 66). Čistě jazykový výklad § 20 odst. 10 zákona o politických stranách, jak ho předestřela stěžovatelka, by tak tuto proporci významně narušoval, neboť by vlastně finanční podporu násobil ve prospěch politických stran, které se do Poslanecké sněmovny dostaly jako součást koalice (dvoučlenné koalici by postačovalo 10 % hlasů k tomu, aby její členové dosáhly na stálý příspěvek ve dvojnásobné výši než by tomu bylo u politické strany, která získala stejnou volební podporu samostatně, v případě tříčlenné koalice by se při zisku 15 % hlasů výše stálého příspěvku dokonce trojnásobila). Došlo by tak k prohloubení disproporce mezi financováním parlamentních stran vůči stranám neparlamentním, což je v příkrém rozporu s účelem tohoto nástroje financování.

[27] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl shora, je si vědom toho, že každý model financování politických stran má a bude mít své deficity, nikdy nebude zcela optimální a spravedlivý vůči všem. Přesto však považuje za nutné, nad rámec posuzované věci uvést následující. Vzhledem ke smyslu a účelu stálého příspěvku vyrovnávat „pozice“ parlamentních a neparlamentních subjektů, by bylo vhodné, kdyby zákonodárce při určování nároku na příspěvek a jeho výše přesto určitým způsobem reflektoval, že se koalice skládá z více členů. Ostatně podle zákona o volbách do Parlamentu České republiky se v případě koalice vyžaduje vyšší zisk hlasů pro postup do Poslanecké sněmovny (konkrétně se jedná o hranici 8 % hlasů u dvoučlenných koalic a 11 % hlasů u koalic tří a vícečlenných, viz § 49). Zákonodárce by proto mohl v budoucnu například zvážit, zda by horní hranice pro výpočet výše stálého příspěvku neměla odrážet právě i tento vyšší procentuální zisk hlasů vyžadovaný pro vstup koalice do Poslanecké sněmovny.

[28] Nejvyšší správní soud nicméně uzavírá, že výklad § 20 zákona o politických stranách zaujatý žalovaným a městským soudem považuje za správný. Nárok na vznik stálého příspěvku a stanovení jeho výše je možné učinit pouze ve vztahu ke koalici jako celku, neboť právě ona podává kandidátní listinu a pouze vůči koalici jsou pak zjišťovány přesné volební výsledky. Pouze u koalice tak lze zjistit, zda a v jaké výši má nárok na tento příspěvek. Jednotlivé politické strany a hnutí mají na tento příspěvek nárok, avšak pouze s ohledem na volební zisk koalice a na jeho poměrnou část určenou dohodou o podílu členů, nebo zákonem. Jak správně upozornil městský soud, je svobodným rozhodnutím každého subjektu účastnícího se voleb, zda bude kandidovat sám nebo v koalici a společně s tím čerpat jak výhod, tak také nevýhod konkrétní volby. Finanční podpora politických stran a hnutí odráží pak hlavně to, jakou podporu občanů obdržel daný politický subjekt ve volbách (kolik získal hlasů); nelze proto odhlížet od toho, že občané volili právě koalici stran, a nikoliv stranu samotnou.

[29] Konečně stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 147/2005-107 na danou věc nedopadá. V daném případě soud řešil situaci, kdy byl politické straně zcela odepřen příspěvek na mandát z důvodu, že se účastnila voleb ve formě sdružení politické strany a nezávislých kandidátů kterou dle žalovaného zákon o politických stranách pro účely vzniku nároku na příspěvek vůbec nepředpokládal. Nejvyšší správní soud tehdy uzavřel, že je třeba na tuto situaci nazírat tak, jako by kandidátní listinu podala samotná politická strana. V nyní souzeném případě jde o věc odlišnou – žalovaný nezpochybnil nárok stěžovatelky na stálý

příspěvek proto, že by se voleb účastnila ve formě, v níž by jí příspěvek vůbec nenáležel. Naopak jak žalovaný, tak městský soud nezpochybnili, že zákon o politických stranách s formou koalice počítá, avšak přijaly (podle Nejvyššího správního soudu správný) výklad, že jeho výše se odvíjí od volebního zisku koalice a nijak se nenásobí počtem jejích členů.

4587

Ochrana životního prostředí: posouzení účasti dotčené veřejnosti v řízení o záměru, který nebyl posouzen ani ve zjišťovacím řízení

k § 3 písm. g) a písm. i) bodu 2 a § 9c odst. 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

k § 28 správního řádu

Účastenství dotčené veřejnosti (ekologických spolků) podle § 3 písm. i) bodu 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je pro účely tohoto zákona spojeno s existencí navazujícího řízení [§ 9c odst. 3 písm. b) ve spojení s § 3 písm. g) tohoto zákona] a je přímo závislé na materiálním posouzení toho, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, tj. zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. Správní orgán rozhodující podle § 28 správního řádu o účastenství dotčené veřejnosti uvedené v § 3 písm. i) bodě 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí si proto musí sám učinit věcnou odbornou úvahu, zda záměr nebo jeho změna podléhají (měly podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, pokud samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím nebylo rozhodnuto, že záměr posouzení vlivů nepodléhá. Tuto odbornou úvahu musí správní orgán rozhodující o účastenství řádně a přezkoumatelně odůvodnit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2024, čj. 8 As 277/2021-66)

Prejudikatura: č. 1787/2009 Sb. NSS, č. 2397/2011 Sb. NSS, č. 2445/2011 Sb. NSS, č. 3288/2015 Sb. NSS, č. 3797/2018 Sb. NSS, č. 4038/2020 Sb. NSS a č. 4527/2023 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 124/2021 Sb.; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15).

Věc: Arnika – Centrum pro podporu občanů, pobočný spolek, proti Magistrátu hlavního města prahy, za účasti Prague CBD, s. r. o., o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval způsobem a rozsahem posouzení účastenství dotčené veřejnosti (tzv. ekologických spolků) v navazujících řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Konkrétně hledal odpověď na otázku, co vše si musí správní orgán rozhodující podle § 28 správního řádu o účastenství (sám) posoudit, pokud dotčený orgán dospěje k závěru, že záměr nepodléhá ani zjišťovacímu řízení.

Úřad městské části Praha 1 (stavební úřad) vydal usnesení ze dne 17. 3. 2020, jímž podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení o umístění stavby nazvané „Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1, včetně připojení na technickou infrastrukturu“ a o změně územního rozhodnutí pro stavbu označenou jako „Rekonstrukce ulice Na Florenci“. Žalobce toto usnesení napadl odvoláním, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 11. 2020 zamítl a usnesení potvrdil.

V mezidobí mezi vydáním usnesení a rozhodnutí žalovaného stavební úřad vydal dne 17. 4. 2020 rozhodnutí o umístění stavby. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 11. 2020, tj. po vydání rozhodnutí žalovaného ve věci účastenství, podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako nepřípustné, neboť žalobce nebyl účastníkem správního řízení o žádosti o umístění stavby. Rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o odvolání proti němu byly předmětem řízení o kasační stížnosti vedeného pod sp. zn. 8 As 276/2021.

Rozhodnutí žalovaného ve věci účastenství žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Ten žalobu rozsudkem ze dne 11. 8. 2021, čj. 11 A 136/2020-107, zamítl.

Městský soud za jádro sporu označil otázku, zda žalobce měl být účastníkem územního řízení jakožto řízení navazujícího ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ohledně původního, předchozího záměru „Administrativní budova na Florenci včetně připojení na technickou infrastrukturu“ městský soud uvedl, že zjišťovací řízení sice skončilo závěrem, že tento záměr má být posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [k původnímu záměru Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí (dále jen „dotčený orgán“), vydal dne 29. 11. 2017 podle § 9a tohoto zákona souhlasné závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí]. Nicméně, dotčený orgán dne 19. 3. 2019 sdělil, že současný záměr podle (nové) právní úpravy účinné od 1. 11. 2017 nedosahuje příslušných limitních hodnot pro účely § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a (nově) ani nenaplňuje kritéria pro podlimitní záměr uvedená v § 4 odst. 1 písm. d) tohoto zákona, a proto není předmětem posuzování podle tohoto zákona (tj. nepodléhá ani zjišťovacímu řízení). Městský soud za rozhodující pro posouzení účastenství žalobce v územním řízení nepovažoval to, zda je současný záměr shodný s původním záměrem, nýbrž změnu právní úpravy provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., podle níž záměr (již) nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Dále se městský soud zabýval tím, zda záměr spadá pod některý z bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, jež by přicházely v úvahu. K bodu 108 (*Záměry rozvoje sídel s rozlohou záměru od stanoveného limitu – 5 ha*) uvedl, že žalobce odkazoval na webové stránky a články týkající se revitalizace lokality Masarykova nádraží, které ovšem obsahují pouze záměr ideový, nikoli uskutečňovaný. Není dosud zřejmé, jaká bude skutečná podoba budoucího záměru, a není jisté, zda k němu skutečně dojde. Posouzení vlivů dalších etap proto nemůže proběhnout v tuto chvíli. Záměr nespadá ani pod bod 109 přílohy č. 1 (*Parkoviště nebo garáže s kapacitou od stanoveného limitu parkovacích stání v součtu pro celou stavbu – 500 míst*). Nově totiž zjišťovacímu řízení podléhají podlimitní záměry pouze tehdy, pokud dosahují alespoň 25 % limitních hodnot a zároveň se nacházejí ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu. Záměr se 155 místy sice dosahuje 25% limitní hodnoty počtu parkovacích stání, avšak nesplňuje druhou podmínku stanovenou § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. nenachází se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu. Záměr nespadá ani pod bod 110 přílohy č. 1 (*Výstavba obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou zastavěnou plochou od stanoveného limitu – 6 000 m²*), neboť nevyhovuje definicím obchodního komplexu a nákupního střediska obsaženým v Metodickém výkladu vybraných bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů a souvisejících ustanovení vydaném Ministerstvem životního prostředí dne 1. 10. 2018 pod čj. MZP/2018/710/3250 (dále „Metodický výklad MŽP“).

Městský soud tak uzavřel, že aktuální znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí za navazující považuje pouze řízení, která se týkají záměrů podléhajících posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tím předložený záměr není. K namítanému porušení mezinárodněprávních závazků České republiky městský soud s odkazy na judikaturu uvedl, že ekologickým spolkům nesvědčí právo domáhat se ochrany práva na příznivé životní prostředí v každém řízení, jehož se takový spolek účastní. Právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) představuje právo s relativním obsahem, a lze se ho tedy domáhat výhradně v rámci zákonů, které ho provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Městský soud neshledal rozpor ani se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a ani s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“). Ty totiž nezaručují účast spolku ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při rozhodování o specifických činnostech.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž poukázal na obsah žaloby s tím, že v této věci jde o navazující řízení, které navazuje na stanovisko EIA k původnímu záměru ze dne 29. 11. 2017. I kdyby tomu tak nebylo, jde i v případě nového záměru o záměr podléhající zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, a tedy územní řízení je navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bodu 1 tohoto zákona.

Podle stěžovatele nemohl obstát závěr městského soudu, že záměr nespadá do žádné kategorie záměrů popsaných v příloze č. 1 zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Rozhodující totiž není převažující administrativní funkce stavby, v níž převládají kancelářské prostory o výměře 24 155 m². Jestliže totiž stavba nebo

její část naplňuje limitní hodnoty pro záměry posuzované podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, představuje záměr podle tohoto zákona a spadá pod jeho režim posuzování (včetně souvisejících práv veřejnosti). Zastavěná plocha stavby (6 270,9 m^2) přesahuje limit 6 000 m^2 (bod 110 přílohy č. 1), obchodní plochy činí 7 225 m^2. Posuzování se nelze vyhnout tím, že se záměr „ukryje" v jiné stavbě, neboť tím se nijak nezmenšují vlivy tohoto záměru, naopak se mohou kumulovat s vlivy celé stavby. Stěžovatel považoval za nelogické, aby rozdíl spočíval v tom, zda je obchodní plocha v téže výměře budována jako samostatná stavba, či jako součást jiné stavby. Stejně tak nemůže rozdíl při posuzování dané stavby spočívat v tom, zda jsou postavena jen první patra s obchodní funkcí, anebo jsou-li nad nimi ještě další patra s jinými funkcemi. Takový výklad by vedl k absurdnímu závěru, že větší stavba, kde je obchodní funkce zastoupena mezi dalšími funkcemi, by se neposuzovala, zatímco stavba menší, pouze s obchodní funkcí, ano. Situaci je vždy třeba hodnotit především podle plochy dané funkce. Posuzovaný záměr tedy stěžovatel považoval za záměr podle bodu 110 přílohy č. 1, a měl proto být účastníkem územního řízení coby řízení navazujícího. Jedině takový závěr je v souladu s cíli směrnice EIA (zejména bodu 19 její preambule) i Aarhuské úmluvy. Podle nich musí být z možných interpretací zvolena vždy ta, jež je v souladu s cíli a úkoly těchto dokumentů, což nerespektoval žalovaný a posléze ani městský soud.

Městskému soudu stěžovatel též vytkl, že definici pojmů v příloze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nemohl stanovit Metodický výklad MŽP, neboť není rozhodný ani závazný, jedná se pouze o neformální pomůcku. Závazné je jen znění zákona.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kasační námitky se opíraly především o přesvědčení, že záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, neboť spadá pod bod 110 přílohy č. 1. Stěžovatel tento argument v žalobě toliko konstatoval, ale zrušení napadeného rozhodnutí se domáhal výlučně z toho důvodu, že šlo o řízení navazující na stanovisko EIA k původnímu záměru ze dne 29. 11. 2017. Proto měla osoba zúčasněná na řízení za to, že kasační stížnost byla nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

Z procesní opatrnosti uvedla osoba zúčastněná na řízení i další argumenty. Stěžovatelův názor, že jde o obchodní komplex, byl podle ní nesprávný. Obchodní parter ve stavbě, která bude jinak využívána především jako kancelářská budova a kde bude umístěn rovněž gastronomický provoz pro osoby v ní pracující, nemůže mít povahu obchodního komplexu. Tento obchodní parter má pouze doplňkovou funkci, jež má zajistit, aby se stavba začlenila do okolního prostředí a nedocházelo ke vzniku čistě kancelářských lokalit, které budou mimo pracovní dobu prázdné. Obchodní parter tak představuje přirozený a žádoucí prvek, který ovšem není způsobilý naplnit pojem „obchodní komplex", jak jej definoval Metodický výklad MŽP. I u obchodního komplexu musí obchodní prvek převažovat, stejně jako je tomu u definice nákupního střediska. V případě centra větších měst by podle výkladu stěžovatele téměř každá stavba představovala obchodní komplex, což je absurdní.

Stěžovatel dále opomenul, že plocha 7 225 m^2 v sobě zahrnuje také gastronomický provoz o výměře 1 455 m^2, takže skutečná obchodní plocha činí pouze 5 770 m2. Výměra podlažních ploch nadzemní části záměru (bez podzemních garáží a technických místností v podzemním podlaží) činí 31 380 m^2, z nichž 24 155 m^2 budou využívat kancelářské prostory. Obchodní plochy záměru tedy zabírají méně než 19 % celkové plochy nadzemních podlaží.

Klasické obchodní centrum využívá nahromadění množství obchodů, služeb a restaurací, aby komplexitou služeb přilákalo velké množství zákazníků. V tomto případě ovšem k velké koncentraci obchodů nedochází, záměr budou využívat především pracovníci administrativní části záměru a osoby pohybující se v uličním prostoru. Nedochází tak ke stěžovatelem tvrzenému „ukrytí" jedné stavby (funkce) v jiné stavbě (funkci). Záměr neobsahuje obchodní (nákupní) centrum jako funkčně samostatnou část, naopak obchodní plochy v záměru pouze využívají prostory v parteru, které by byly pro umístění kanceláří nevhodné. Obchodní prostory jako veřejně přístupný parter bez kancelářské „nástavby" by představovaly jen podivný shluk obchodů, jenž by nebyl samostatným centrem a takto samostatně by nebyl ani funkční. Z uvedených důvodů záměr neklade zvýšené nároky ani na dopravní obslužnost. Hlavní zdroj hluku a znečištění v oblasti představují budova a kolejiště Masarykova nádraží. Nadto jde o lokalitu někdejšího brownfieldu, a umístění záměru tedy nemůže způsobit žádné zhoršení životního prostředí.

Navíc, ani překročení limitu 6 000 m^2 zastavěné plochy podle bodu 110 přílohy č. 1 bez dalšího neznamená, že záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jak stěžovatel několikrát nesprávně uvedl. Tento bod totiž spadá do kategorie II, která podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tomuto posouzení podléhá pouze v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Záměr nenaplňuje ani limity stanovené v bodech 108 (5 ha) a 109 (500 míst) přílohy č. 1, neboť záměr není součástí záměru rozvoje sídel nad pět hektarů a jeho součástí je „pouze" 155 parkovacích míst. Nemůže být posuzován ani jako podlimitní záměr ve smyslu § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jelikož se nenachází ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu.

Osoba zúčastněná na řízení souhlasila se závěrem městského soudu, že územní řízení v této věci bylo zahájeno až po nabytí účinnosti zákona č. 326/2017 Sb. měnícího definici podlimitních záměrů v § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Řízení vyjmenovaná v § 3 písm. g) tohoto zákona vedená k záměru původně posouzenému jako podlimitní, který nově posouzení vůbec nepodléhá, tak nepředstavují navazující řízení.

K námitce stěžovatele, že v souladu se směrnicí EIA a Aarhuskou úmluvou mu měla být umožněna účast v územním řízení, osoba zúčastněná na řízení uvedla, že Aarhuská úmluva nemá přímý účinek. Z bodu 20 preambule směrnice EIA pak plyne pouze to, že čl. 6 Aarhuské úmluvy požaduje účast veřejnosti toliko na rozhodování o specifických činnostech uvedených v příloze I Aarhuské úmluvy a dále na rozhodování o specifických činnostech v této příloze neuvedených, které ale mohou mít závažný vliv na životní prostředí. K tomu však v této věci nedošlo. Argumenty, jimiž stěžovatel proti záměru brojí, se nadto netýkají ochrany životního prostředí, a stěžovatel tedy není oprávněn je vznášet.

Stěžovatel v replice uvedl, že v žalobě (logicky) reagoval zejména na argumentaci žalovaného, že řízení vedené o záměru není řízením navazujícím na původní záměr. Nebylo pravdou, že se v žalobě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného výlučně z toho důvodu, že šlo o řízení navazující na stanovisko EIA k původnímu záměru ze dne 29. 11. 2017. V žalobě výslovně namítal rovněž to, že jde o záměr, který tak jako tak podléhá zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, čímž splnil podmínky pro účast v daném řízení podle § 9c odst. 3 tohoto zákona.

V reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení stěžovatel rozvinul svou argumentaci, proč není rozhodné, zda je obchodní funkce v daném záměru hlavní, převažující, nebo zda záměr doplňuje občanskou vybavenost. I z Metodického výkladu MŽP vyplývá, že obchodním komplexem může být též soubor jednotlivých prodejen v rámci jednoho objektu. Přirovnat to lze k záměru podle bodu 109 přílohy č. 1 (*Parkoviště nebo garáže s kapacitou od stanoveného limitu parkovacích stání v součtu pro celou stavbu – 500 míst*), pro nějž také není určující, zda jde o samostatnou stavbu garáží, nebo se garáže nacházejí ve stavbě s jiným hlavním účelem. Není pravdou, že podle výkladu stěžovatele by v případě center větších měst téměř každá stavba představovala obchodní komplex. Příloha č. 1 jasně stanoví limit 6 000 m^2, přičemž realizace takto rozsáhlých staveb v centrech měst je výjimečná. Plochy gastronomického provozu či služeb jistě náleží do plochy obchodního komplexu, neboť součástí takovýchto komplexů pravidelně bývají právě stravovací (restaurace, fastfoody apod.) i jiné služby (kadeřnictví, čistírny, cestovní kanceláře, banky apod.), nikoli jen obchody pro nákup.

Stěžovatel připomněl, že se jedná o území v sousedství severojižní magistrály, které je z hlediska hluku a znečišťujících látek značně zatížené. I nevelký přírůstek hluku a znečištění proto může vést k již nepřípustnému zhoršení stávajícího stavu. K tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že bod 110 přílohy č. 1 spadá pouze do kategorie II, přičemž tyto záměry podléhají posouzení pouze v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení, stěžovatel uvedl, že záměrem, který podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, je záměr uvedený v kategorii II ve dvou případech. Jednak pokud je tak rozhodnuto ve zjišťovacím řízení, ale také v případě, že v rozporu se zákonem k těmto záměrům není vedeno zjišťovací řízení a záměr je rovnou projednáván v navazujícím řízení.

K tomu zopakoval, že zjišťovací řízení stran původního záměru skončilo závěrem, že záměr bude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a bylo pro něj vydáno stanovisko podle § 9a tohoto zákona. To představuje další důvod, proč se v případě tohoto územního řízení jedná o řízení navazující. Obě uvedené roviny spolu souvisí. Je-li tak nesprávný závěr městského soudu o tom, že se v případě záměru nejedná

o záměr uvedený v příloze č. 1, neobstojí ani jeho argumentace, že stanovisko EIA k původnímu záměru ze dne 29. 11. 2017 nečiní z územního řízení navazující řízení.

Záměr s sebou nese významný vliv na životní prostředí: zvýšení dopravy, výskyt znečišťujících látek a prašnosti, nárůstu hluku v místě, které je již nyní z hlediska hluku zatížené nadměrně (v okolí severojižní magistrály dokonce nadlimitně), nadměrné zastínění sousedních nemovitostí v ulici Na Florenci. Stavba nerespektuje krajinný ráz a panorama města a naruší i Pražskou památkovou rezervaci, jak potvrzuje odborné vyjádření Národního památkového ústavu.

Osoba zúčastněná na řízení v duplice uvedla, že plocha zastavěná nadzemními částmi záměru je maximálně 5 940 m^2, podlažní plocha obchodních prostor bez gastronomického provozu činí 5 770 m^2. Lze tak bez jakýchkoliv pochybností konstatovat, že plocha zastavěná obchodními prostorami je menší než 6 000 m^2. Stěžovatel tak ve svých výpočtech nesprávně vycházel z celkové zastavěné plochy podzemních podlaží, kde se obchodní prostory nenachází, a neodečetl od ní plochy určené pro gastronomický provoz, ačkoli ten nebude určen pro veřejnost a nepůjde o prostor pro poskytování stravovacích služeb (tzv. *food court*). Z těchto důvodů není rozhodné, zda je obchodní funkce v záměru hlavní nebo jen doplňková, neboť záměr jako celek ani pouze jeho obchodní část nedosahuje příslušných limitů uvedených v příloze č. 1. Záměr požadovaných limitních hodnot bez své administrativní části nedosahuje, a nebyl proto zákonný důvod pro jeho posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, resp. ani pro vedení zjišťovacího řízení, zda bude takový záměr posouzen.

Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila ani s tím, že bod 109 přílohy č. 1 lze využít pro srovnání s bodem 110 této přílohy, neboť bod 109 výslovně počítá s tím, že parkoviště bude součástí jiné stavby. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí naproti tomu chápe obchodní komplex a nákupní středisko jako jeden celek určený výlučně pro obchod, což předložený záměr nesplňuje. Stěžovatel vytýkal využití Metodického výkladu MŽP, ale zároveň nepřišel se žádnou alternativou.

Nebylo-li v rozporu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí provedeno zjišťovací řízení (což není případ záměru), nemůže to vést k závěru, že další řízení o záměru mají povahu navazujícího řízení, jak tvrdil stěžovatel. Tuto vadu je totiž nutno odstranit tím, že se provede zjišťovací řízení a pouze pokud jeho výsledkem bude rozhodnutí, že záměr bude posouzen podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, budou další řízení navazujícími řízeními.

Osoba zúčastněná na řízení rovněž rozporovala jednotlivá tvrzení stěžovatele o významném vlivu záměru na životní prostředí. Poukázala na to, že argumenty stěžovatele byly obecné a bylo by je možné vztáhnout k jakékoli výstavbě. Záměr není součástí revitalizace širšího okolí Masarykova nádraží, protože jiné záměry v tomto území prozatím neexistují. Vliv záměru na tuto lokalitu bude navíc opačný, než se domnívá stěžovatel.

Dále osoba zúčastněná na řízení vyjádřila znepokojení nad nedokonalostí právní úpravy. Podle svého přesvědčení je to právě ona, komu reálně hrozí vznik újmy v případě, že dojde ke zrušení rozsudku městského soudu. Stěžovateli za jeho obstrukční a šikanózní jednání nehrozí nic, nenese žádnou odpovědnost za rizika a náklady, jež svou činností vyvolává. Osoba zúčastněná na řízení se od počátku snažila, aby realizace záměru proběhla plně v souladu s právními předpisy, opatřila si veškerá závazná stanoviska, vyjádření dotčených osob i další potřebné podklady. Z vlastní iniciativy záměr podrobila připomínkám a významně ho s ohledem na ně modifikovala. Veškerá práva nabyla v dobré víře ve správnost správního aktu. Cítila se nespravedlivě ohrožena tím, aby samoúčelné uplatňování práva ze strany stěžovatele nezmařilo její dlouholetou práci a investice v řádu stamilionů korun.

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

Z odůvodnění:

(…) [51] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu, že určitá osoba není účastníkem řízení, resp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí, podléhá soudnímu přezkumu (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, bod 21). Městský soud tedy nepochybil, pokud žalobu proti tomuto odvolacímu rozhodnutí věcně projednal.

[52] Napadená správní rozhodnutí řešila účastenství stěžovatele v územním řízení. Stavební úřad usnesením rozhodl, že stěžovatel není účastníkem územního řízení, a žalovaný zamítl odvolání proti tomuto usnesení. Jestliže stěžovatel žalobou napadl právě toto rozhodnutí žalovaného, vymezil tím předmět soudního řízení. Uplatněnými žalobními body pak vymezil rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného. Žalobní argumentaci stěžovatel vedl dvojím směrem. Jednak tvrdil, že v dané věci jde o navazující řízení z důvodu, že navazuje na vydané stanovisko EIA k původnímu záměru ze dne 29. 11. 2017 a že (nyní projednávaný) záměr je totožný s původním záměrem. Závěry městského soudu týkající se této otázky ovšem stěžovatel nenapadl přípustnou kasační námitkou. Vedle toho stěžovatel v žalobě namítl, že i bez ohledu na předchozí posouzení vlivů původního záměru na životní prostředí jde v případě (nyní projednávaného) záměru o záměr podléhající zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť splňuje limity uvedené v bodech 108 a 110 přílohy č. 1 a bude mít nepochybně podstatný dopad na životní prostředí nejen v daném místě, ale i v širším centru Prahy. Z toho pak v žalobě dovozoval, že záměr měl správně podléhat nejen zjišťovacímu řízení, ale i posouzení vlivů záměru na životní prostředí, v důsledku čehož měl být stěžovatel jako dotčená veřejnost účastníkem územního řízení jako řízení navazujícího ve smyslu § 3 písm. g) bodu 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[53] Podle § 28 odst. 1 správního řádu platí, že *za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci*.

[54] Podle § 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí platí, že *pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2*.

[55] Podle § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je dotčenou veřejností *právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob*.

[56] Podle § 3 písm. g) bodu 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 11. 2017 do 31. 12. 2023, bylo navazujícím řízením *řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o územní řízení*.

[57] Podle § 3 písm. l) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 11. 2017, je posouzením vlivů záměru na životní prostředí *proces, který sestává z vypracování a projednání dokumentace, zpracování posudku, vydání stanoviska a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení*.

VI.B.1 Způsob a rozsah posouzení účastenství dotčené veřejnosti podle § 28 správního řádu

[58] V nyní projednávané věci jde o přezkum správních rozhodnutí o neúčastenství stěžovatele v územním řízení vydaných podle § 28 odst. 1 správního řádu. Je tedy otázkou, zda v tomto řízení, ať již správním či navazujícím soudním, je vůbec prostor pro řešení otázky, zda u záměru mělo proběhnout zjišťovací řízení, případně s jakým výsledkem. Nejvyššímu správnímu soudu je znám rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2022, čj. 55 A 50/2021-34, podle kterého uvedená otázka není předmětem soudního a logicky tedy ani předcházejícího správního řízení o účastenství vedeného na podkladě § 28 správního řádu. Přístup spolku založeného k ochraně životního prostředí, jež se domáhá účastenství v řízení, je zachován tím, že je oprávněn podat žalobu proti případnému meritornímu rozhodnutí (zde rozhodnutí o umístění stavby), kterou se může domáhat ochrany i proti neposouzení stavebního záměru (přinejmenším) ve zjišťovacím řízení či dřívějšímu odůvodněnému písemnému závěru zjišťovacího řízení (bod 43).

[59] Nejvyšší správní soud se však se závěrem krajského soudu neztotožňuje, neboť jej považuje za neudržitelný, a to jak ve světle vnitrostátního, tak především unijního práva dopadajícího na nyní projednávanou věc.

[60] Účastenství dotčené veřejnosti (ekologických spolků) je pro účely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí konstruováno tak, že je striktně navázáno na existenci navazujícího řízení [§ 9c odst. 3 písm. b) ve

spojení s § 3 písm. g) tohoto zákona]. Otázka, zda jde o navazující řízení, je pak přímo odvislá od skutečnosti, zda je toto řízení vedeno k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí [§ 3 písm. g) ve spojení s písm. l) uvedeného zákona]. A to je zase, v závislosti na kategorii záměru, navázané na posouzení, zda záměr či změna naplňují limitní hodnoty stanovené přílohou č. 1 [§ 4 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona], případně ve zjišťovacím řízení, podléhají-li mu, na posouzení, zda záměr nebo jeho změna mohou mít významný vliv na životní prostředí [§ 4 odst. 1 písm. b) až h) ve spojení s § 7 odst. 2 tohoto zákona].

[61] Jinými slovy řečeno, účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních je přímo závislé na materiálním posouzení toho, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tj. slovy zákona, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. Jde tedy o otázku, jejíž zodpovězení je v dané věci nezbytné pro posouzení účastenství dotčené veřejnosti ve správním řízení (ve smyslu rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2023, čj. 6 As 386/2021-64, bodu 27). U dotčené veřejnosti pro účely navazujících řízení tedy nepostačí pouhá možnost dotčení, resp. existence zájmu, jež se ostatně předpokládá [čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA], nýbrž je třeba vždy posoudit, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. V tom se konstrukce účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí podstatně liší od „vedlejšího“ účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu či § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pro něž „pouhá“ možnost dotčení práv postačí (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 12, a na něj navazující rozsudek čj. 6 As 386/2021-64, bod 20).

[62] Pokud tedy § 28 odst. 1 správního řádu předpokládá, že správní orgán posoudí a rozhodne o tom, zda osoba je či není účastníkem, je nevyhnutelné, aby se vždy správní orgán věcně zabýval podmínkami, na jejichž splnění zákonodárce účastenství dotčené veřejnosti v navazujícím řízení navázal, ledaže o splnění podmínek již bylo závazně rozhodnuto (k tomu podrobněji v následujícím bodu). Musí proto zodpovědět otázku, zda záměr nebo jeho změna podléhají (mají podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení. Není tedy možné, aby správní orgán vždy toliko formálně odkázal na to, že k záměru vůbec neproběhlo zjišťovací řízení, resp. posouzení vlivů na životní prostředí (jak tomu bylo ve věci řešené Krajským soudem v Praze – body 24 a 29 rozsudku čj. 55 A 50/2021-34).

[63] Akt, do něhož příslušný dotčený orgán vtělí svůj závěr, že určitý záměr či jeho změna nepodléhá zjišťovacímu řízení, není výsledkem žádného řízení, v němž by účastníci uplatňovali svá stanoviska, na něž by byl správní orgán povinen reagovat. Správní orgán jím v podstatě jen odpovídá na dotaz oznamovatele, zda jeho záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, či nikoliv. Pokud úřad dospěje k negativnímu závěru, implicitně je v něm obsažena odborná úvaha o tom, že žádné významné negativní vlivy záměru na životní prostředí neshledal. Nejde tak o rozhodnutí podle části druhé správního řádu, nýbrž jde o vyjádření podle části čtvrté správního řádu a nelze ho pokládat za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 11. 9. 2018, čj. 6 As 91/2018-74, č. 3797/2018 Sb. NSS, bod 26, ze dne 28. 2. 2020, čj. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS, bod 35, ze dne 16. 4. 2020, čj. 2 As 150/2019-37, body 22 až 24, a další tam uvedená judikatura). Nejedná se tak o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu. Takové vyjádření (zde sdělení ze dne 19. 3. 2019) nenabývá materiální právní moci, a tedy ani závaznosti ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2023, čj. 9 Azs 177/2023-25, č. 4527/2023 Sb. NSS, body 34 až 39 a 44). Jelikož nejde ani o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (rozsudek NSS čj. 2 As 150/2019-37, bod 22), není tímto vyjádřením správní orgán rozhodující o účastenství nikterak vázán.

[64] Z výše uvedeného proto plyne, že správní orgán rozhodující o účastenství si musí sám shromáždit potřebné podklady a učinit věcnou odbornou úvahu, zda záměr nebo jeho změna podléhají (měly podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení. Tuto odbornou úvahu si správní orgán činí nezávisle na nezávazném vyjádření, že záměr či jeho změna nepodléhá zjišťovacímu řízení. Je tomu tak mimo jiné i proto, že nezávazné vyjádření zpravidla ani neobsahuje výslovné odůvodnění toliko mlčky učiněné odborné úvahy, pročež ani nelze uvažovat o jeho (ne)přezkoumatelnosti (rozsudky NSS čj. 6 As 91/2018-74, bod 26, a čj. 6 As 104/2019-70, bod 35).

[65] Na druhou stranu to však samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhodující o účastenství nemůže dojít ke stejnému závěru jako nezávazné vyjádření. Na rozdíl od něj však rozhodnutí správního orgánu musí

obsahovat ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu standardní řádné a přezkoumatelné odůvodnění odborné úvahy, zda záměr či jeho změna podléhá zjišťovacímu řízení.

[66] Nutnost materiálního posouzení (v řízení o účastenství) plyne i z toho, že zákonodárce v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nevymezil navazující řízení tak, že jsou jimi řízení vedená k záměrům a jejich změnám, u kterých bylo provedeno posouzení vlivů, nýbrž jako řízení vedená k záměrům a jejich změnám, které tomuto posouzení podléhají. Již jazykové vyjádření tak svědčí ve prospěch závěru, že podstatné není, zda konkrétnímu řízení fakticky předcházelo posuzování vlivů, nýbrž to, zda mu předcházet mělo. Zároveň smyslem § 28 odst. 1 správního řádu je, aby v případě pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má či nemá postavení účastníka řízení. Nelze proto ponechávat věcné posouzení (sporného) účastenství až na opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým se bude řízení končit. Zejména u řízení, která mohou být náročná na dokazování, uplatňování různých procesních práv účastníků atd. (což je zjevně i nyní projednávaný případ), je třeba, aby byla otázka sporného účastenství postavena najisto co nejdříve (rozsudek NSS čj. 9 As 222/2014-147, bod 25).

[67] Tím spíše nelze otázku rozhodnou pro účastenství ponechat až na soudní přezkum případného meritorního rozhodnutí, neboť by bylo v příkrém rozporu se zásadou subsidiarity a posteriority správního soudnictví, pokud by správní soud byl prvním, který bude věcně posuzovat, zda osoba účastníkem je, či není. V rozporu se zásadou hospodárnosti řízení jakož i s požadavkem na jeho rozumný a plynulý průběh by bylo, pokud by správní soud, na rozdíl od správních orgánů, dospěl k závěru, že osoba účastníkem je, resp. být měla, pročež by musel správní rozhodnutí zrušit, a věc tak vrátit na samý začátek (rozsudek NSS čj. 9 As 222/2014-147, bod 25). Nutno dodat, že právě zajištění včasného přezkumu otázky, zda záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, je důvodem pro vedení zjišťovacího řízení. V případě rozhodnutí, že záměr posouzení nepodléhá, je z důvodu vyhovění požadavkům Aarhuské úmluvy a směrnice EIA zavedena možnost odvolání a následně žaloby k soudu. Pokud ale orgán EIA dospěje k závěru, že záměr nepodléhá ani zjišťovacímu řízení, žádný podobně efektivní nástroj kontroly k dispozici není (bod [75] dále). Vyřešení otázky účastenství proto není samoúčelné, nýbrž nezbytné pro zajištění účinné ochrany zájmům na rozhodování ve věcech životního prostředí, které mohou být neposouzením vlivů záměru na životní prostředí dotčeny.

[68] Namítá-li osoba, o níž bylo rozhodnuto, že není účastníkem řízení (§ 28 odst. 1 správního řádu), že jí toto postavení náleží jako dotčené veřejnosti [§ 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí] a že řízení má být správně vedeno jako navazující řízení, neboť se týká záměru podléhajícího posouzení vlivů záměru na životní prostředí, musí správní soudy věcně přezkoumat posouzení těchto otázek, pokud samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím nebylo rozhodnuto, že záměr posouzení vlivů nepodléhá.

[69] K odlišnému závěru nedospívá ani dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, jež se nadto uvedenou otázkou nezabývala výslovně, nýbrž toliko implicitně. V rozsudku ze dne 16. 1. 2018, čj. 2 As 328/2016-96, Nejvyšší správní soud v bodě 49 sice uvedl, že v této věci stavební řízení nepředstavuje tzv. navazující řízení, protože podkladem pro vydání stavebního povolení byl závěr zjišťovacího řízení, v němž správní orgán dospěl k závěru, že záměr nemůže významně ovlivnit životní prostředí a veřejné zdraví, a proto nebude hodnocen podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Negativní závěr zjišťovacího řízení byl vydán před nabytím účinnosti novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, provedené zákonem č. 39/2015 Sb., a proto ještě nešlo o závazné správní rozhodnutí, nýbrž „pouze“ o jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu, tedy stejně jako v případě nynějšího sdělení ze dne 19. 3. 2019. Nejvyšší správní soud v tehdejší věci vycházel rovněž z jiného znění (účinného do 31. 10. 2017) § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle něhož se navazujícím řízením rozumělo *takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru* ***posuzovaného*** *podle tohoto zákona*. Tehdy účinné znění tak (oproti znění účinnému od 1. 11. 2017, tj. rozhodnému pro nyní projednávanou věc) vázalo navazující řízení na skutečnost, že fakticky proběhlo posuzování podle uvedeného zákona. Naproti tomu znění § 3 písm. g) tohoto zákona účinné od 1. 11. 2017 již klade stěžejní důraz na to, zda záměr nebo jeho změna objektivně podléhají (mají podléhat) posouzení vlivů záměru na životní prostředí, nikoli zda toto posouzení fakticky proběhlo, tj. zda byl záměr posuzován/posouzen (bod [66] výše). Jistě lze rozumně uvažovat o tom, zda již dříve účinné znění nemělo být vykládáno jako obsahující objektivní kritérium bez ohledu na faktický průběh. Jde však o úvahy pro

nyní projednávanou věc nadbytečné, jelikož rozhodné znění (účinné od 1. 1. 2017) již žádné výkladové pochyby v tomto směru nevzbuzuje. Lze-li tedy vůbec z rozsudku čj. 2 As 328/2016-96 usuzovat na nějaký zobecnitelný závěr k této otázce, jistě nejde o závěr přenositelný na nyní projednávanou věc, neboť byl učiněn na podkladě v podstatných rysech odlišné zákonné definice navazujícího řízení.

[70] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 23. 5. 2022, čj. 10 As 100/2022-85, bodu 43, uvedl, že „*navazujícím řízením je řízení, které v časové souslednosti navazuje na proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)*“. Tento závěr je však nutné vykládat v procesním kontextu, v němž byl vysloven. V dané věci neproběhlo posouzení vlivů záměru na životní prostředí, přičemž žádný z účastníků nenamítal, že provedeno mělo být (srov. body 5 až 25 citovaného rozsudku). Vzhledem k neuplatnění relevantní námitky se tak otázkou, zda takové posouzení nemělo proběhnout, Nejvyšší správní soud tehdy ani nemohl zabývat a musel vyjít ze skutečnosti, že pokud neproběhlo, tak ani proběhnout nemělo. Odhlédnout nelze ani od toho, že předmětem přezkumu v odkazovaném případě bylo rozhodnutí o změně integrovaného povolení (výjimka z emisních limitů), a nikoliv rozhodnutí o účastenství. Navíc, otázka navazujícího řízení byla řešena pro účely aplikace zákonné lhůty pro rozhodnutí soudu o podané žalobě. Posuzovaná věc je tedy odlišná nejen skutkově, ale i právně, a proto z ní nelze činit závěry relevantní pro nyní projednávanou věc.

[71] Jde-li o unijní rozměr této otázky, je třeba vycházet z toho, že § 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, upravující právo dotčené veřejnosti stát se účastníkem navazujícího řízení, je transpozicí čl. 6 odst. 4 směrnice EIA, neboť zajišťuje příslušným subjektům z řad dotčené veřejnosti včasnou a účinnou možnost účastnit se rozhodovacího řízení. Článek 6 odst. 4 směrnice EIA navazuje na čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle něhož musí být účast (dotčené) veřejnosti zajištěna *v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná* (též rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, bod 46). Rovněž směrnice EIA zavádí postup předchozí kontroly, který je založen na striktním kritériu pro vydání souhlasu s uskutečněním záměru či jeho změny, které zahrnuje zásadu obezřetnosti a umožňuje efektivně předcházet nepříznivému účinku zamýšlených záměrů na životní prostředí, mimo jiné prostřednictvím včasné a účinné možnosti účasti dotčené veřejnosti (body 2, 7, a 16 preambule a čl. 2 odst. 1, čl. 6 odst. 2 a 4 a čl. 11).

[72] Z rozsudku ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK* plyne, že dotčená veřejnost [ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, jakož i čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA, a tedy též § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí] má právo na účinnou právní ochranu, jež spočívá v oprávnění podat žalobu proti správním rozhodnutím zahrnujícím posouzení příslušných správních orgánů, které předchází jakémukoli souhlasu s povolovanou činností. Konkrétně jde o správní rozhodnutí týkající se žádosti o účast v navazujícím řízení, posouzení nutnosti posouzení vlivů záměru či jeho změny na životní prostředí nebo vhodnosti závěrů vyvozených z takového posouzení, pokud jde o rizika tohoto záměru či jeho změny, ať jsou to rozhodnutí samostatná nebo začleněná do rozhodnutí o věci samé. Dotčená veřejnost tudíž musí mít možnost napadnout v rámci takového opravného prostředku i prvotní rozhodnutí neprovést příslušné posouzení vlivů daného záměru na životní prostředí (body 55 až 61 citovaného rozsudku).

[73] Popsaná účinná právní ochrana též musí zajišťovat přiměřenou a účinnou nápravu (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy), resp. musí být spravedlivá, nestranná a včasná a nesmí být nepřiměřeně nákladná (čl. 11 odst. 4 druhá věta směrnice EIA). Soudní dvůr z uvedených východisek dovodil, že otázka sporného účastenství musí být primárně věcně řešena a vyřešena již v průběhu samotného správního řízení, případně na něj navazujícího soudního řízení. Otázku účastenství, a s ním spojených procesních, případně i hmotných práv, proto nelze na základě vnitrostátního práva, resp. jeho výkladu, odsouvat až do fáze obrany proti konečnému rozhodnutí o povolení záměru či jeho změny (body 62 až 73 rozsudku ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK*). Soudní dvůr v této souvislosti zdůraznil význam (případné) aktivní účasti dotčené veřejnosti již v průběhu procesu rozhodování, která je spojena s možností většího a relevantnějšího rozvinutí argumentů týkajících se rizik nepříznivých účinků zamýšleného záměru či jeho změny na životní prostředí. Rizik, která příslušné orgány mají zohlednit před povolením realizace záměru či jeho změny.

[74] Byť rozsudek ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK* primárně vykládá směrnici Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, lze jeho závěry plně aplikovat

i na nyní projednávanou věc vycházející ze směrnice EIA. Soudní dvůr totiž v citovaném rozsudku uvedl, že jeho závěry se obdobně týkají též čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí upravujícího široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně (body 58 až 61 citovaného rozsudku), jenž byl nahrazen čl. 11 směrnice EIA (srovnávací tabulka v příloze VI směrnice EIA).

[75] Lze tedy shrnout, že správní orgán si při posuzování účastenství dotčené veřejnosti [podle § 28 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 3 písm. i) bodem 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí] musí provést (i) zatřídění záměru či jeho změny ve smyslu § 4 odst. 1 tohoto zákona, a (ii) v návaznosti na to, v případě splnění podmínek, provést jakési „kvazizjišťovací řízení" ve smyslu § 7 uvedeného zákona. Posouzení a závěry správních orgánů pak samozřejmě podléhají soudnímu přezkumu. V opačném případě by osoba, jež o sobě tvrdí, že je účastníkem navazujícího řízení, v této fázi procesu neměla účinnou možnost domoci se soudního (tj. nezávislého) přezkumu neposouzení záměru či jeho změny (přinejmenším) ve zjišťovacím řízení. Je tomu tak (též) proto, jak uvedeno výše, že akt, do něhož příslušný orgán vtělí svůj závěr, že určitý záměr či jeho změna nepodléhá zjišťovacímu řízení, není rozhodnutím podle části druhé správního řádu, nýbrž nezávazným vyjádřením podle části čtvrté správního řádu, jež nelze pokládat ani za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V tom se liší od rozhodnutí vydaného ve skutečně proběhlém zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož zrušení se může dotčená veřejnost, po bezvýsledném vyčerpání odvolání, domáhat žalobou, i jako neúčastník prvostupňového řízení (§ 7 odst. 6 a 9 tohoto zákona). Obdobně se může dotčená veřejnost, po bezvýsledném vyčerpání odvolání, podle § 9d odst. 1 ve spojení s § 9c odst. 4 tohoto zákona domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, mimo jiné z důvodu že byl nesprávně posouzen možný významný vliv záměru na životní prostředí, a to opět i jako neúčastník prvostupňového řízení.

VI.B.2 Přezkoumatelnost správních rozhodnutí ve světle uvedeného právního názoru

[76] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat (též) *z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*.

[77] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud *vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné*.

[78] Nepřezkoumatelnost je tak jednou z vad, u nichž Nejvyšší správní soud není při přezkumu napadeného soudního rozhodnutí vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti. K nepřezkoumatelnosti je tak Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, i bez uplatnění odpovídající kasační námitky. Posouzení nepřezkoumatelnosti je zároveň logicky obecně krokem, který předchází posouzení námitek věcného charakteru, například tvrzenému nesprávnému hmotněprávnímu posouzení (rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39, bod 18, a další tam citovaná judikatura). Má-li být soudní (správní) rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud (správní orgán) za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a tam citovaná judikatura).

[79] Současně podle ustálené judikatury platí, že přezkoumá-li krajský (městský) soud správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 As 137/2022-67, bod 27).

[80] Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda není rozhodnutí žalovaného, potažmo též rozhodnutí stavebního úřadu, jež s ním tvoří jeden celek, nepřezkoumatelné, a tedy zda městský soud nezatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[81] Stavební úřad v nyní projednávané věci v souladu s předestřeným dílčím závěrem nepostupoval, neboť v usnesení toliko formálně odkázal na (resp. bez dalšího vyšel ze) sdělení ze dne 19. 3. 2019, v němž dotčený orgán dospěl k závěru, že (nyní projednávaný) záměr podle (nové) právní úpravy účinné od 1. 11. 2017 nedosahuje příslušných limitních hodnot pro účely § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a ani nenaplňuje kritéria pro podlimitní záměr uvedená v § 4 odst. 1 písm. d) tohoto zákona, a proto není předmětem posuzování podle tohoto zákona (tj. nepodléhá ani zjišťovacímu řízení). Podpůrně stavební úřad uvedl, že shodný závěr je uveden i v bodě 7 vyjádření dotčeného orgánu ze dne 31. 7. 2019, které bylo vydáno pro účely územního řízení.

[82] Žalovaný sice materiální posouzení otázky (sporného) účastenství v nyní projednávané věci částečně provedl, jelikož (v reakci na jedinou „účastenskou" odvolací námitku) dospěl k závěru, že záměr se neshoduje s původním záměrem, resp. nenavazuje na vydané stanovisko EIA k původnímu záměru ze dne 29. 11. 2017, pročež územní řízení není navazujícím řízením. Nicméně dále, ve vztahu k samotnému záměru, stejně jako stavební úřad, toliko odkázal na sdělení ze dne 19. 3. 2019 a zopakoval jeho závěry.

[83] Je tak evidentní, že stavební úřad ani žalovaný si otázku splnění podmínek účastenství stěžovatele v územním řízení sami materiálně vůbec neposoudili. Ve vztahu k posouzení (nynějšího) záměru, bez vazby na původní záměr, je z obou správních rozhodnutí patrné, že správní orgány chybně přistoupily ke sdělení ze dne 19. 3. 2019 jako k závaznému stanovisku, z něhož shodně převzaly závěr, že záměr není předmětem posuzování vlivů na životní prostředí podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[84] Podle Nejvyššího správního soudu je tak evidentní, že správní orgány nepostupovaly v souladu s výše uvedenou povinností plynoucí především přímo z právní úpravy. Uvedené nelze považovat za zhojené ani tím, že správní rozhodnutí do sebe přejala (vtělila) odbornou úvahu dotčeného orgánu zachycenou ve sdělení ze dne 19. 3. 2019. Toto sdělení totiž, v souladu s výše popsanými náležitostmi obsahu takového úkonu (bod [64] výše), neobsahuje řádné a přezkoumatelné odůvodnění učiněné odborné úvahy. Nelze z něj zjistit, na základě kterých konkrétních důvodů dotčený orgán k uvedenému závěru dospěl. Není z něj vůbec zřejmé, zda se podle něho nejedná o obchodní komplex či nákupní středisko, nebo zda záměr nenaplňuje limit zastavěné plochy 6 000 m^2 podle bodu 110 přílohy č. 1. V tomto ohledu je až zarážející, že sdělení ze dne 19. 3. 2019, usnesení stavebního úřadu ani rozhodnutí žalovaného údaj o zastavěné ploše ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona vůbec neobsahují.

[85] I kdyby tedy správní orgány v nyní projednávané věci dospěly samy ke stejnému závěru jako dotčený orgán v uvedeném sdělení, měly povinnost svoji odbornou úvahu řádně a přezkoumatelně odůvodnit v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, nikoli jen odkázat na neodůvodněné sdělení ze dne 19. 3. 2019. Této své zákonné povinnosti však nedostály, neboť ani ze správních rozhodnutí nejsou seznatelné důvody, proč záměr nedosahuje příslušných limitních hodnot ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s přílohou č. 1. Svým postupem správní orgány zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů.

[86] Stavební úřad vedle sdělení ze dne 19. 3. 2019 odkázal rovněž na bod 7 vyjádření ze dne 31. 7. 2019, které výslovně označil za závazné stanovisko, z něhož podle stavebního úřadu plyne shodný závěr. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že bod 7 skutečně obsahuje shodný, avšak rovněž neodůvodněný závěr, že záměr není předmětem posuzování vlivů na životní prostředí podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dotčený orgán tento závěr výslovně označil za vyjádření podle § 154 správního řádu. Vyjádření podle části čtvrté správního řádu však nemá povahu závazného podkladového úkonu, jímž by byl stavební úřad při svém rozhodování o účastenství stěžovatele jakkoli vázán (obdobně bod [63] výše). Stavební úřad tak chybně posoudil povahu bodu 7 vyjádření ze dne 31. 7. 2019, neboť nejde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Nadto, jde o pouhé neodůvodněné konstatování, i kdyby tedy závazným podkladem hypoteticky bylo, jeho obsah by neodpovídal ani v základní rovině přiměřeným požadavkům kladeným na odůvodnění správního úkonu, což by představovalo vadu nepřezkoumatelnosti závazného podkladového úkonu, k níž by správní soudy při posuzování zákonnosti správního rozhodnutí vycházejícího z takového závazného podkladu musely přihlédnout (obdobně rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, body 80 až 85, a ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, body 73 a 95).

[87] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů ohledně závěru, že záměr nepodléhá (neměl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, potažmo následně posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pročež územní řízení vedené o záměru nebylo navazujícím řízením, a proto stěžovatel jako dotčená veřejnost nebyl účastníkem územního řízení.

[88] Městský soud k materiálnímu posouzení otázky (sporného) účastenství v nyní projednávané věci přistoupil v plném rozsahu, neboť provedl vlastní věcné posouzení toho, zda záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí (body 57 až 67 napadeného rozsudku). Nicméně, vzhledem k tomu, že městský soud věcně přezkoumal rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí stavebního úřadu, která pro chybějící odůvodnění nebyla přezkoumání vůbec způsobilá, zatížil nepřezkoumatelností svůj vlastní rozsudek (bod [79] výše).

[89] Otázkou, zda záměr podléhá (měl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, se dosud přezkoumatelným způsobem nezabývaly správní orgány. Proto jsou minimálně předčasné veškeré úvahy a závěry městského soudu o tom, že záměr nepodléhal posouzení vlivů záměru na životní prostředí a stěžovatel tak nebyl účastníkem územního řízení, jež nebylo řízením navazujícím.

[90] Nejvyšší správní soud si je vědom své judikatury, podle níž došlo-li k vydání rozhodnutí o věci samé (zde umístění stavby), nelze již rozhodovat o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu, s výjimkou zákonem předpokládaných výjimek (rozsudek čj. 9 As 222/2014-147, body 27 a násl.). Jde-li o časovou koordinaci průběhu správních řízení o účastenství a o umístění stavby, byly závěry této judikatury v nyní projednávané věci dodrženy. Usnesení stavebního úřadu, kterým bylo 17. 3. 2020 podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodnuto, že stěžovatel není účastníkem řízení o umístění stavby, bylo vydáno ještě před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. To bylo vydáno až 17. 4. 2020 (obdobně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, čj. 51 A 42/2019-51, bod 20). Stejně tak rozhodnutí žalovaného ve věci účastenství bylo vydáno před vydáním rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby. V důsledku nynějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu a rozsudku vydaného v související věci sp. zn. 8 As 276/2021 (v té Nejvyšší správní soud zrušil, spolu s napadeným rozsudkem městského soudu, rovněž rozhodnutí žalovaného o zamítnutí nepřípustného odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby) se otázka účastenství vrací do fáze odvolacího řízení před žalovaným, kdy nyní není postaveno najisto, zda stěžovatel je (měl být) účastníkem územního řízení, a tedy zda jeho odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby bylo přípustné.

VI.B.3 Výklad vnitrostátního práva konformní s cíli směrnice EIA a Aarhurské úmluvy

[91] Z nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., citovaného již městským soudem v napadeném rozsudku, plyne, že na porušení povinnosti vykládat českou právní úpravu v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí konformně s cíli Aarhuské úmluvy nelze usuzovat jen z toho, že stěžovateli jako dotčené veřejnosti není umožněna účast v územním řízení, není-li řízením navazujícím ve smyslu § 3 písm. g) bodu 1 uvedeného zákona. Je tomu tak proto, že Aarhuská úmluva nezaručuje účastenství dotčené veřejnosti ve všech rozhodovacích procesech, resp. u všech záměrů, nýbrž pouze u těch, kde „*skutečně reálně hrozí závažný zásah do práva na příznivé životní prostředí*“. To však v nyní projednávané věci nebylo dosud postaveno najisto, neboť správní orgány rozhodující o účastenství stěžovatele se dosud, v rozporu se zákonem, řádně a přezkoumatelně nezabývaly otázkou, zda záměr podléhá (měl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, potažmo následně posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Závěr správních orgánů bude následně moci být předmětem soudního přezkumu. Podle Nejvyššího správního soudu tím bude v souladu s cíli směrnice EIA i Aarhuské úmluvy dostatečně zajištěno právo dotčené veřejnosti na účinnou právní ochranu zajišťující přiměřenou a účinnou nápravu.

VII. Závěr

(…) [94] Žalovaný v dalším řízení učiní vlastní přezkoumatelně odůvodněnou odbornou úvahu, zda záměr nepodléhá (neměl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, potažmo následně posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tedy zda územní řízení vedené o záměru nebylo (nemělo být) navazujícím řízením, jehož účastníkem by byl (měl být) i stěžovatel jako dotčená veřejnost podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V kontextu výše shrnuté bohaté argumentace stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení by se měl

žalovaný zaměřit především na otázku, zda záměr není záměrem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s bodem 110 přílohy č. 1, jenž automaticky podléhá zjišťovacímu řízení. Tedy, zda záměr není obchodní komplex či nákupní středisko s celkovou zastavěnou plochou minimálně 6 000 m^2. V tomto ohledu by bylo namístě vyjádřit se k otázce, zda obchodním komplexem není i stavba obsahující větší množství jednotlivých prodejen s vlastními vstupy v rámci jednoho objektu.