

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2025 / XXIII. ROČNÍK / 31. 8. 2025}

OBSAH

| | | |
|------|--|-----|
| 4694 | Správní trestání: zákaz kouření, provozovna stravovacích služeb | 347 |
| 4695 | Hospodářská soutěž: místní šetření; nezákonný zásah..... | 353 |
| 4696 | Věřejné zakázky: zadání veřejné zakázky v režimu výjimky; podání námitek; přezkum úkonů zadavatele; předběžné opatření podle § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek | 365 |
| 4697 | Státní sociální podpora: kritéria posuzování obdobnosti dávky ze zahraničí..... | 373 |
| 4698 | Daňové řízení: stanovení náhradní lhůty k podání řádného daňového tvrzení | 376 |

Správní trestání: zákaz kouření, provozovna stravovacích služeb

k § 2 písm. i) a § 8 písm. k) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

Jsou-li v kasinu podávány nápoje (například prostřednictvím baru), jde zároveň o provozovnu stravovacích služeb ve smyslu § 2 písm. i) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. V takovém případě platí v provozovně úplný (absolutní) zákaz kouření ve všech jejích prostorách. V souladu se smyslem a účelem zákona není dovoleno provozovateli oddělit jednotlivé místnosti jako prostor, kde je kouření dovoleno (kuřárny), a to bez ohledu na to, zda jsou v takovém prostoru přímo podávány nápoje, tedy poskytovány stravovací služby [§ 8 písm. k) uvedeného zákona].

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2025, čj. 33 A 9/2024-81)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 81/2018 Sb.

Věc: P. G. proti Ministerstvu zdravotnictví o spáchaní přestupku.

Dne 19. 12. 2022 provedli zaměstnanci Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje (dále jen „prvostupňový orgán“) šetření v provozovně žalobkyně. Podle jejich zjištění je kontrolovaná herna složena z více prostor, přičemž v hlavním hracím prostoru jsou umístěny dva bary. V hlavním hracím prostoru v době kontroly na místě kouřila jedna osoba, které po upozornění kontrolujících povinná osoba vzala popelník se nedopalky. Další prostor s hracími automaty je oddělen skleněnými dveřmi, podle sdělení povinné osoby se jedná o kuřáckou herna. Na dveřích této herny však nebylo uvedeno, že se jedná o prostor ke kouření. V době kontroly v herně kouřily tři osoby a u každého hracího automatu byly umístěny popelníky. V popelnících umístěných vedle hracích automatů, na nichž po dobu kontroly hrály osoby, byly nedopalky. Dále bylo zjištěno, že do provozovny jsou dva vstupy, jeden z prostor hotelu a druhý z ulice. Při vstupu z ulice je provozovna označena nevyhovující grafickou značkou, umístěnou u vedlejších dveří (vstup pro zdravotně postižené osoby). Grafická značka byla špatně viditelná a nespĺňovala požadavky přílohy zákona č. 65/2017 Sb.

Prvostupňový orgán proto rozhodnutím ze dne 8. 6. 2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uznal žalobkyni vinnou ze spáchaní ze spáchaní přestupků, jichž se dopustila jako provozovatelka provozovny stravovacích služeb v provozovně stravovacích služeb, které byly kvalifikovány jako:

1) přestupek podle § 36 odst. 8 písm. a) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, spočívající v tom, že nespĺnila povinnost stanovenou v § 9 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., pokud jde o povinnost provozovatele provozovny stravovacích služeb vyzvat osobu, která porušuje zákaz kouření, aby v kouření nepokračovala nebo aby prostor opustila.

2) přestupku podle § 36 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb. tím, že nespĺnila povinnost stanovenou v § 9 odst. 2 zákona č. 65/2017 Sb., pokud jde o povinnost prostor, kde je kouření zakázáno, u vstupu označit zjevně viditelnou grafickou značkou „Kouření zakázáno“ odpovídající podobě stanovené dle přílohy zákona č. 65/2017 Sb., neboť při výkonu státního zdravotního dozoru bylo zjištěno, že provozovna nebyla u vstupu řádně označena.

Za uvedené spáchané přestupky uložil prvostupňový orgán žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 30 000 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2024 změnil prvostupňové rozhodnutí. Ke změně návětí výrokové části uvedl, že k projednání přestupků podle zákona č. 65/2017 Sb. byl prvostupňový orgán věcně příslušný na základě § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb., takže byl opravena citace zákona. Dále žalovaný doplnil, že prvostupňový orgán předmětné přestupky projednal ve společném řízení podle § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Ke změně výroku I prvostupňového rozhodnutí žalovaný nejprve obecně uvedl, že předmětem sporu je zejm. výklad pojmu „provozovna stravovacích služeb“ a otázka, zda lze provozovnu žalobkyně pod tento pojem

kvalifikovat. Podle protokolu o kontrole prvostupňový orgán při kontrole zjistil, že se v dané provozovně podávají nápoje (alkoholické i nealkoholické), přičemž v hlavním hracím prostoru jsou umístěny dva bary. Žalobkyně podle veřejné části živnostenského rejstříku provozovala v provozovně v době výkonu kontroly mj. živnost „hostinská činnost“, která je definována jako činnost spočívající v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, v níž jsou prodávány.

Žalovaný tak měl za prokázané, že žalobkyně nabízela ve své provozovně v rámci hostinské činnosti k přímé spotřebě spotřebitelům alkoholické a nealkoholické nápoje, a proto se v souladu s § 23 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, jedná o poskytování stravovacích služeb, a to v provozovně stravovacích služeb ve smyslu § 2 písm. i) zákona č. 65/2017 Sb. V dané provozovně jako celku, ve které žalobkyně provozuje stravovací služby, je tudíž zakázáno kouřit.

Ke změně výroku I bodu 1) prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že zúžil vymezení přestupku podle § 36 odst. 8 písm. a) zákona č. 65/2017 Sb. tak, že vypustil část popisu skutku, který se týkal nevyzvání osoby kouřící v hlavním hracím prostoru provozovny, neboť takové protiprávní jednání se žalobkyní nepodařilo prokázat.

Žalovaný dále uvedl, že zákon č. 65/2017 Sb. (na rozdíl od již zrušeného zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů) neponechává na vůli provozovatele provozovny stravovacích služeb zvolit si, v jakém režimu bude vnitřní prostor provozovny provozovat (zda jako kuřáckou, nekuřáckou či provozovnu se stavebně odděleným prostorem vyhrazeným ke kouření), ale v § 8 odst. 1 písm. k) zákona č. 65/2017 Sb. stanovuje pro vnitřní prostor provozovny stravovacích služeb v podstatě absolutní zákaz kouření s výjimkou vodních dýmek. Možnost zřídit stavebně oddělený prostor vyhrazený ke kouření je upravena v § 10 zákona č. 65/2017 Sb. a vztahuje se pouze na vlastníka prostoru uvedeného v § 8 odst. 1 písm. a), provozovatele mezinárodního letiště a poskytovatele zdravotních služeb. Provozovna stravovacích služeb tvoří jeden celek a v celém jejím vnitřním prostoru je proto podle § 8 odst. 1 písm. j) zákona č. 65/2017 Sb. zakázáno kouřit.

Po zhodnocení všech výše uvedených okolností, včetně zúžení vymezení přestupku, rozhodl žalovaný o uložení pokuty ve výši 20 000 Kč jako úhrnného správního trestu. Pokuta v uložené výši plnila jak represivní, tak preventivní funkci.

Žalobkyně ve své žalobě podané ke Krajskému soudu v Brně především nesouhlasila s názorem žalovaného, že se v celém prostoru její provozovny na dané adrese nachází provozovna stravovacích služeb. Žalovaný tento závěr nikterak neodůvodnil, pouze se omezil na konstatování, že je námitka technického a funkčního oddělení prostoru od zbytku budovy irelevantní, neboť stále jde o jednu provozovnu stravovacích služeb.

Žalobkyně popírala, že by v odděleném prostoru (za skleněnými dveřmi) šlo o provozovnu stravovacích služeb, přičemž se domnívala, že tento závěr nelze v žádném případě dovodit ze skutečností uváděných žalovaným. Důvodem je zejména skutečnost, že jde o zjevně samostatný stavebně oddělený prostor od hlavního hracího prostoru. Ve vymezeném prostoru nedocházelo k žádné fázi procesu výroby, přípravy, skladování, distribuce ani uvedení pokrmů na trh. Potravin y ani nápoje zde rovněž nemohly být ani konzumovány.

Současně platilo, že v uvedeném odděleném prostoru nejsou zákazníci kontrolované osoby obsluhováni zaměstnanci. Nápoje nebyly do prostor vnášeny či konzumovány ani zaměstnanci kontrolované osoby, ani jejími zákazníci, kdy vnášení či konzumace není dovoleno ani zákazníkům, ani zaměstnancům, o čemž jsou tyto osoby informovány. Prostor tak nenaplnňoval znaky provozovny stravovacích služeb dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Žalovaný nijak nezohlednil a nezdůvodnil, z jakého důvodu by se nemohlo jednat o provozovnu, která není provozovnou stravovacích služeb.

Žalobkyně podrobněji uvedla, že zmíněným stavebním oddělením prostoru lze zajistit, aby nedocházelo k ohrožení zdraví osob nenacházejících se v tomto prostoru, jakož ani k ohrožení zdravotní nezávadnosti a kvality pokrmů. Jedná se o místnost, která má vlastní vzduchový systém na bázi vzduchotechnické jednotky s rotačním rekuperátorem. V provozovně se v návaznosti na povinnosti stanovené žalobkyni jakožto provozovateli

hazardních her zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, nevyskytují osoby mladší 18 let. Tyto skutečnosti pak mají zásadní vliv pro posouzení materiální stránky přestupku, žalovaným však nebyly žádně zohledněny.

Žalobkyně zároveň uvedla, že nešlo o stavebně oddělený prostor vyhrazený ke kouření vymezený v § 10 zákona č. 65/2017 Sb. Krajská hygienická stanice nemá v souladu s § 30 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb. zákonem dané právo na kontrolování daného prostoru, který není provozovnou stravovacích služeb.

Ve vztahu ke druhému přestupku žalobkyně brojila proti výši uložené pokuty. Uložení pokuty za porušení povinnosti zjevně viditelnou grafickou značkou označit prostor, kde je kouření zakázáno, bylo formalistické a nezohledňovalo okolnosti předmětného jednání.

Žalovaný ve svém vyjádření doplnil, že trvá na svém závěru, že námitka technického a funkčního oddělení dalšího prostoru s hracími automaty od zbytku budovy je irelevantní, neboť další prostor s hracími automaty je součástí provozovny stravovacích služeb. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. k) zákona č. 65/2017 Sb. zakazuje v celém vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb kouřit cigarety, a do předmětné provozovny patří i další prostor s hracími automaty. Námitka ohledně technického a funkčního oddělení od zbytku budovy je tudíž irelevantní, neboť stále jde o jednu provozovnu stravovacích služeb, ve které žalobkyně provozovala hostinskou činnost.

Předmětný prostor je přístupný přímo z hlavního herního prostoru, kde jsou obsluhováni zákazníci, nemá samostatný venkovní vstup určený pro zákazníky a od hlavního herního prostoru je oddělen skleněnými dveřmi. Další prostor s hracími automaty nebyl žádným způsobem označen jako stavebně oddělený herní prostor určený ke kouření ani zákazem konzumace nápojů a potravin. Z půdorysného plánu provozovny bylo zjevné, že se nejednalo o samostatný (nezávislý) prostor (samostatnou nezávislou provozovnu), ale o prostor, který je funkčně i prostorově svázaný se zbytkem objektu (obdobně jako sanitární zařízení), který slouží jako provozovna stravovacích služeb.

Žalovaný poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17, č. 81/2018 Sb., ve kterém se Ústavní soud mimo jiné zabýval ústavností zákazu kouření ve vnitřním prostoru provozoven stravovacích služeb. Žalovaný se taktéž vypořádal s námitkou ohledně prováděné výměny vzduchu v daném prostoru, neboť bylo dokázáno, že větráním nelze v uzavřených prostorech ochránit další osoby od škodlivých vlivů tabákového kouře, jelikož neexistuje žádný efektivní ventilační systém, který by zajistil dostatečnou výměnu vzduchu v uzavřených prostorech, kde se kouří.

S ohledem na výše uvedené považoval žalovaný za splněnou podmínku věcné příslušnosti prvostupňového orgánu k provádění kontrol podle § 30 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb. a k následnému vedení přestupkového řízení podle § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb. pro nesplnění povinnosti stanovené tímto zákonem. Žalovaný tak nesouhlasil s tvrzením žalobkyně o nezákonnosti postupu orgánů ochrany veřejného zdraví v dané věci a překročení pravomoci.

Žalovaný konstatoval, že i v případě spáchaného přestupku podle § 36 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb. byl naplněn jeho materiální znak, tj. společenská škodlivost, spočívající v tom, že jednáním žalobkyně byl dotčen zákonem chráněný veřejný zájem – ochrana veřejného zdraví. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením, že by omezení vstupu do provozovny od 18 let mělo vést k upuštění od potrestání, neboť protiprávní jednání žalobkyně může mít nepochybně silně negativní vliv na zdraví a život osob bez ohledu na jejich věk.

K vyjádření žalovaného podala žalobkyně repliku, ve které v podstatě zopakovala žalobní argumentaci. Dále uvedla, že prostor, v němž prvostupňový orgán shledal pochybení, není volně přístupným vnitřním prostorem dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/2017 Sb., ani o mezinárodní letišti či prostor určený k poskytování zdravotních služeb. Se závěrem žalovaného, že větráním nelze v uzavřených prostorech ochránit další osoby od škodlivých vlivů tabákového kouře, žalobkyně nesouhlasila a měla za to, že toto své tvrzení žalovaný nijak neprokázal. Na rozdíl od případu řešeného v nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17 se v případě žalobkyně nejedná o restaurační zařízení. Je pouze okrajovou součástí jejího podnikání, přičemž k podávání pokrmů je uzpůsobena a zřízena pouze určitá část provozovny, v níž nebylo prokázáno žádné porušení zákona č. 65/2017 Sb. Navíc v prostorech probíhá recirkulace vzduchu, která navzdory tomu, co paušálně tvrdí žalovaný,

je způsobila eliminovat negativní dopady tzv. pasivního kouření na zdraví zaměstnanců a jiných osob. Pronikání kouře do jiných prostor provozovny, kde jsou pokrmy podávány, je v důsledku technického řešení provozovny, kterým je oddělenost prostor a recirkulace vzduchu, prakticky vyloučeno.

Žalobkyně dále upozornila, že Ústavní soud sám v citovaném nálezu připustil, že na provozovatele jsou kladeny vyšší nároky v tom, že musí zajistit i to, že do kuřáren nebudou vstupovat osoby mladší 18 let. Skutečnost, že v celém hracím prostoru nejsou přítomny tyto osoby, tak zcela jistě nelze považovat za irelevantní. Žalobkyně byla přesvědčena, že podnikla veškerá opatření k tomu, aby zamezila přítomnosti nezletilých osob ve své provozovně, čímž dále přispěla k eliminaci tvrzené potenciální společenské škodlivosti. Nebyl naplněn materiální znak přestupku, jelikož její provozovna účinně zamezuje přístupu nezletilých osob, což dále přispívá k eliminaci jakéhokoli potenciálního rizika pro společnost a zajišťuje, že jeho činnost je v souladu se zákonnými požadavky.

Žalobkyně předložila u ústního jednání zvětšeninu půdorysů provozovny s legendou, kterou soud s oběma stranami rozebral z hlediska situace (místa spáchání přestupkových jednání). Zástupce žalobkyně vyjasnil soudu, že celá provozovna má režim kasina ve smyslu zákona č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách. Přestupkové jednání spočívající v nevyzvání kouřící osoby (výrok I prvostupňového rozhodnutí) se podle jeho tvrzení odehrál v části provozovny přiléhající k recepci a propojené s hlavním hracím prostorem se stoly pro živou hru. Přestupkové jednání spočívající v neoznačení vchodu do provozovny tabulkou se značkou ZÁKAZ KOUŘENÍ se týká samostatně oddělené části (levý horní roh půdorysného náčrtku). Do této části se lze dostat z hlavního hracího prostoru v 1. NP pouze po schodech a zde nedochází k podávání nápojů. Jiné pokrmy se v kasinu nepodávají. Mezi stranami není sporu o tom, že v objektu je provozovna stravovacích služeb (bary), nicméně žalobkyně rozporovala, že takto lze kvalifikovat celý objekt.

Krajský soud v Brně žalobu zamítá.

Z odůvodnění

VI.2 Kompetence orgánů ochrany veřejného zdraví v dané věci

[39] V prvním okruhu žalobních námitek žalobkyně zpochybnila kompetenci prvostupňového orgánu k provedení kontroly a vedení prvostupňového řízení v předmětné věci. Krajský soud k tomu uvádí, že z rozhodné právní úpravy účinné k datu spáchání obou přestupků plyne, že prvostupňový orgán postupoval dle § 30 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb., podle něhož *[o]rgán ochrany veřejného zdraví vykonává kontrolu dodržování povinností stanovených v § 3 odst. 1, § 3 odst. 2 písm. a) až c), § 3 odst. 3, § 5, pokud jde o stánky s občerstvením, provozovny stravovacích služeb a ubytovací zařízení, § 8 odst. 1 písm. e) až g) a k), § 8 odst. 2 v prostorech, kde kontroluje zákaz kouření, § 9, § 10 písm. a) až c), § 11 odst. 1, § 11 odst. 2 písm. a) až c), e) a g), § 11 odst. 3 a 4, § 13, pokud jde o stánky s občerstvením, provozovny stravovacích služeb a ubytovací zařízení, § 16 a § 16a odst. 2 písm. a), b) a d).*

[40] K namítané absenci věcné příslušnosti k provedení kontroly dodržování zákazu kouření, který pro provozovnu stravovacích služeb platí dle § 8 odst. 1 písm. k) citovaného zákona, krajský soud uvádí, že mezi účastníky není sporné, že v prostoru provozovny, která z hlediska zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, představuje dle vyjádření zástupce žalobkyně při jednání soudu „kasino“, kde se provozuje živá i technická hra, se nacházejí dva bary. Žalobkyně zároveň nepopírá, že v tomto kasinu provozuje hostinskou činnost.

[41] Ve smyslu definičních ustanovení § 2 písm. i) zákona č. 65/2017 Sb., se rozumí provozovnou stravovacích služeb *prostor potravinářského podniku, v němž je provozována stravovací služba zahrnující podávání pokrmů určených k přímé spotřebě v této provozovně.* Pojem „potravinářský podnik“ je upraven v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002 Sb., kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (čl. 3 odst. 2). Stravovací služby jsou upraveny § 23 zákona č. 258/2000 Sb. Pokrmem je podle § 23 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. *potravina včetně nápoje, kuchyňsky upravená studenou nebo teplou cestou nebo ošetřená tak, aby mohla být přímo nebo po ohřevu podána ke konzumaci v rámci stravovací služby.* Jak k tomu plyne z důvodové zprávy zákona č. 65/2017 Sb., „[t]outo definicí se nabrazuje pojem „zařízení společného stravování“ používaný v zákoně č. 379/2005 Sb. Dochází tím ke sjednocení s terminologií používanou jednak nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze

dne 28. ledna 2002 (pojem „potravinářský podnik“) a dále zákonem č. 258/2000 Sb. tak, aby v praxi již nedocházelo k interpretačním problémům. [...] Zároveň je do této definice pro vyjasnění doplněn prvek společný pro řemeslnou živnost – hostinskou činnost, a sice má zde docházet k podávání pokrmů včetně nápojů určených k přímé spotřebě v dané provozovně. Jedná se např. o restaurace, bary, kavárny, čajovny, vinárny, jídelny apod.“

[42] Z uvedeného je zřejmé, že v prostoru kasina provozovaného žalobkyní se zároveň nachází provozovna stravovacích služeb, neboť bar či restaurační zařízení nepochybně spadá pod rozsah tohoto pojmu jak z hlediska jeho autonomního jazykového výkladu (srov. pojmový znak „pokrm“, který zahrnuje i nápoje), tak i systematického a teleologického výkladu (*e ratione legis*).

[43] Jestliže tedy žalobkyně provozuje své živnosti tímto způsobem v jednom objektu, který není nijak institucionálně ani fakticky oddělen (tzn. obě živnosti jsou provozovány v jednom stavebně-technicky souvislém a propojeném prostoru), je orgán ochrany veřejného zdraví oprávněn do takové provozovny vstoupit a provést tam kontrolu dodržování povinností ve smyslu § 30 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb. Pracovníci prvostupňového orgánu tedy byli oprávněni provést v provozovně žalobkyně kontrolu. O absenci kompetence prvostupňového orgánu by soud byl ochoten uvažovat pouze tehdy, pokud by v kasinu nebyly podávány žádné pokrmy a nebyla poskytována žádná stravovací služba. Samotné vnitřní rozdělení tohoto jednotného prostoru (patra či propojení dveřmi) není z tohoto pohledu směrodatné a nemůže zapříčinit ztrátu kompetence orgánu veřejného zdraví konat dle zákona.

[44] Kompetence k vedení přestupkového řízení se pak opírá o § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb., podle něhož přestupky podle tohoto zákona projednává orgán ochrany veřejného zdraví, jde-li o přestupky podle § 35 odst. 1 písm. a), e) a g), § 36 odst. 1 písm. a), f) až h), j) a q), § 36 odst. 4 písm. a) až c), § 36 odst. 5 písm. a) a b) a § 36 odst. 8 téhož zákona.

[45] Krajský soud k této otázce uzavírá, že prvostupňový orgán nade vší pochybnost byl nadán kompetencí vstoupit do provozovny žalobkyně (kasina) a provést tam kontrolu dodržování povinností dle § 8 písm. k) zákona č. 65/2017 Sb., jakož i povinností dle § 9 odst. 1 a 2 tohoto zákona. Dále se krajský soud věnoval námitkám spočívajícím v nezákonnosti napadeného rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo.

V.3 Kvalifikace přestupkového jednání (výrok I.1 prvostupňového rozhodnutí – přestupek dle § 36 odst. 8 písm. a) zákona č. 65/2017 Sb.)

[46] Dále se soud zabýval námitkami proti kvalifikaci přestupkového jednání spočívajícího v nevyzvání osob přítomných v herně oddělené skleněnými dveřmi, „aby nepokračovaly v kouření nebo opustily prostor“. Toto přestupkové jednání bylo kvalifikováno jako porušení primární povinnosti dle § 9 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., přičemž skutková podstata přestupku je upravena v § 36 odst. 8 písm. a) citovaného zákona. Toto ustanovení zní takto: **Provozovatel provozovny stravovacích služeb se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 9 odst. 1 nevyzve osobu, která nedodržuje zákaz kouření na místě, na němž je kouření zakázáno, aby v tomto jednání nepokračovala nebo aby prostor opustila.**

[47] Krajský soud především považuje za nutné uvést, že polemika žalobkyně s právním názorem správních orgánů v této věci je svým způsobem sofistická. Žalobkyně je provozovatelkou kasina, které je ve smyslu § 8 odst. 1 písm. j) zákona č. 65/2017 Sb. nutno považovat za vnitřní zábavní prostor, jako je kino, divadlo, výstavní a koncertní síň a sportovní hala, a dále v jiném vnitřním prostoru po dobu pořádání kulturní a taneční akce. Tomu nasvědčují i závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 4. 2022, čj. 43 A 4/2021-56, které krajský soud účastníkům při jednání předstěrel a s nimiž se zcela ztotožňuje. Z toho jednoznačně plyne, že v celém prostoru kasina platí jednoznačně zákaz kouření. Primární povinnost dodržet tento zákaz i aktivní povinnosti z něj plynoucí tedy žalobkyni zcela jistě stíhá, stejně jako povinnosti dle § 9 citovaného zákona.

[48] Žalobkyně se však dovolává toho, že v celém prostoru kasina není provozovna stravovacích služeb, proti čemuž žalovaný namítá, že provozovna představuje jeden celek podléhající určitému společnému právnímu režimu.

[49] Krajský soud nejprve obecně uvádí, že pojem „provozovna stravovacích služeb“ z hlediska svého sémantického vymezení je souladný s pojmy „potravinářský podnik“ a „stravovací služba“ ve smyslu § 23 zákona

č. 258/2000 Sb., což potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 65/2017 Sb. Nicméně z hlediska pragmatiky tohoto pojmu v kontextu zákona č. 65/2017 Sb. je třeba přizpůsobit výklad tohoto pojmu účelu sledovaného tímto zákonem, a tím je ochrana osob před škodlivými účinky návykových látek, v tomto případě vznikajících v důsledku kouření. Z tohoto pohledu je pak třeba řešit otázku, zda lze provozovnu v předmětném objektu nějak ohraničit, anebo nikoliv.

[50] Krajský soud se v tomto ohledu ztotožnil s názorem žalovaného, že provozovna žalobkyně je jedním celkem, v němž se provozuje kasino a hostinská činnost. Ze systematiky zákona č. 65/2017 Sb. přitom vyplývá, že zákonodárce zcela intencionálně nechtěl připustit, aby bylo možno část provozovny stravovacích služeb účelově vymezit pro kouření (tzv. kuřárny). Proto je provozovna stravovacích služeb regulována speciálně v § 8 odst. 1 písm. k) citovaného zákona, a nespadá tak pod § 8 písm. a) téhož zákona („volně přístupný vnitřní prostor“), kde je výjimka připuštěna („stavebně oddělený prostor vyhrazený ke kouření“). Tento formálně-systematický výklad podporuje i důvodová zpráva, která uvádí že „z důvodů popsaných výše a v obecné části důvodové zprávy se navrhuje zavést **úplný zákaz kouření** ve vnitřních prostorech všech provozoven stravovacích služeb, **a to bez ohledu, zda se jedná o provozovnu provozovanou na základě hostinské činnosti či nikoliv**. Pojem ‚provozovna stravovacích služeb‘ je vysvětlen v § 2. Míni se jím např. restaurace, kavárny, vinárny, čajovny, bary atd. Tento zákaz se nebude vztahovat na užívání (kouření) vodních dýmek.“

[51] Je potřeba říci, že žalovaný z těchto východisek korektně vycházel, a proto dospěl k závěru, že ani dílčím způsobem (dvěřmi) oddělené části provozovny žalobkyně nemohou být vyňaty v souladu se smyslem a účelem citované právní úpravy z rozsahu tohoto zákazu. Závěry žalovaného skutečně podporuje i argumentace Ústavního soudu (většinouho názoru) obsažená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/17, v němž Ústavní soud podrobil právě efekt absolutního zákazu kouření testu racionality (rozumnosti) a shledal jej ústavně-konformním. Snahám žalobkyně o distinkci (odlišení) předmětné věci od závěrů Ústavního soudu krajský soud nepřisvědčil, neboť řeší v obecné rovině právní otázky nastolené žalobkyní v této věci.

[52] Gros názoru Ústavního soudu obsaženého v citovaném nálezu k problematice oddělení „kuřáren“ v nekuřáckých provozovnách lze vyčíst z bodů 104–105 odůvodnění tohoto nálezu: „V případě osob nacházejících se ve vnitřním prostoru provozovny nelze požadované ochrany před pasivním kouřením dosáhnout jinak než tím, že v tomto prostoru nebude možné kouřit, nebo že dojde k rozdělení tohoto prostoru tak, aby se kouřilo jen v jeho části. Otázkou tak zůstává, zda oddělení prostoru lze považovat za řešení, které je z hlediska sledovaného cíle přinejmenším srovnatelné efektivní jako úplný zákaz kouření. Tímto oddělením nelze rozumět zřízení nové, zcela nezávislé provozovny, nýbrž vyhrazení určité části provozovny pro zákazníky, kteří chtějí kouřit. Ve své podstatě jde o to, že se v provozovně bude nacházet stavebně oddělený prostor vyhrazený ke kouření ve smyslu § 10 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Takovéto řešení však není způsobilé zcela zamezit negativním účinkům kouření osob, které by tento prostor využívaly. Ani v takovémto případě nelze vyloučit, že v určité míře bude docházet k pronikání kouře do jiných prostor provozovny. Za situace, kdy v těchto prostorách bude docházet ke konzumaci jídla a pití, byť vneseného zákazníkem, si lze zároveň jen stěží představit, že by zaměstnanci alespoň příležitostně nebyli nuceni do těchto prostor vstoupit. Nejde přitom jen o úklid mimo dobu, kdy se v ní kouří. Potřeba vstoupit do těchto prostor může vyústat například za účelem odklizení zbytků jídla a použitého nádobí, které v prostoru po sobě zákazníci zanechají a které brání využívání částí tohoto prostoru dalšími zákazníky, zamezení vzniku škody na zařízení či nutnosti řešit akutní případy, například i zdravotní, k nimž při provozu takovýchto zařízení někdy dochází.“

[53] Je zřejmé, že žalobkyně se snaží argumentovat východisky původní (předcházející) právní úpravy v zákoně č. 379/2005 Sb., která by takový stav umožňovala. Takový výklad právní úpravy by byl v rozporu s jasným úmyslem zákonodárce, který byl v zákoně č. 65/2017 Sb. dostatečně vyjádřen a vyplývá i z důvodové zprávy k tomuto zákonu a takto byl vyložen i Ústavním soudem. V souhrnu krajský soud uzavírá, že správní orgány kvalifikovaly přestupkové jednání popsané ve výroku I.1 prvostupňového rozhodnutí ve znění reformačního výroku napadeného rozhodnutí zcela zákonně a správně.

V.4 Vyšší správního trestu za přešůpek dle § 36 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb.

[54] Konečně se krajský soud věnoval i námitce vznesené k penalizaci za spáchání přešůpkového jednání spočívajícího v umístění nesprávně zhotovené grafické značky "Kouření zakázáno" na vchodě do provozovny žalobkyně, která neodpovídala podobě stanovené dle přílohy zákona č. 65/2017 Sb.

[55] Žalobkyně nerozporovala, že její přešůpkové jednání (grafická značka byla vyobrazena v nesprávné podobě v malém provedení pouze na skleněných dveřích a neměla znaky obsažené v příloze zákona č. 65/2017 Sb.) splnilo formální znaky skutkové podstaty přešůpku dle § 36 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb., nicméně rozporovala materiální znak přešůpku a z toho plynoucí zanedbatelnou závažnost, kterou podle jejího názoru měl žalovaný zohlednit při ukládání pokuty.

[56] Krajský soud k tomu uvádí, že na závažnost tohoto přešůpkového jednání rozhodně nemá vliv skutečnost, zda si plní žalovaná další povinnosti provozovatele kasína, tzn. nevpuští do provozovny osoby mladší 18 let. Tento znak není formálním znakem skutkové podstaty přešůpku a jako okolnost nemá ani přímý vliv ani na společenskou škodlivost jednání spočívajícího v nesprávném označení provozovny se zákazem kouření. Ta spočívá již v rovině samotného nedostatečného informování osob vstupujících do provozovny, že tam nemohou kouřit. Provedení grafické značky tedy není marginální formalitou, ale odpovídá legitimnímu komunikativnímu očekávání adresátů – osob vstupujících do provozovny.

[57] Krajský soud neshledal podmínky pro to, aby mohl ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. upustit od uložení pokuty za tento přešůpek. Podle názoru krajského soudu správní trest pokuty uloženy ve společném řízení za oba přešůpky odpovídá celkovému obrazu intenzity porušení obou zákonných povinností žalobkyně i závažnosti jejích přešůpkových jednání. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně přezkoumatelně i přesvědčivě zdůvodnil, proč pokutu snížil oproti prvostupňovému rozhodnutí o třetinu (sic!) na výsledných 20 000 Kč. Tato pokuta rozhodně není zjevně nepřiměřená.

Hospodářská soutěž: místní šetření; nezákonný zásah

k § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

Prvotní informace o protisoutěžním jednání může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže získat také při realizaci místního šetření (§ 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) u jiného podnikatelského subjektu. Soutěžitel v zásadě nemá právo na přezkum zákonnosti rozsahu místního šetření proběhlého u třetího subjektu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2025, čj. 6 As 252/2024-120)

Prejudikatura: č. 2458/2012 Sb. NSS, č. 3881/2019 Sb. NSS a č. 4307/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 84/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 10/02), č. 3/2017 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2847/14) a č. 17/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2209/15); rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 6. 2015, *Deutsche Bahn a další proti Komisi*, C-583/13 P; rozsudky Tribunálu ze dne 20. 6. 2018, *České dráhy proti Komisi* (T-325/16) a ze dne 20. 6. 2018, *České dráhy proti Komisi* (T-621/16); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 10. 2016, *K. S. a M. S. proti Německu* (stížnost č. 33696/11) a ze dne 13. 2. 2025, *Macharik proti České republice* (stížnost č. 51409/19).

Věc: GORENJE, spol. s r. o. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu před nezákonným zásahem, o kasacních stížnostech žalobkyně a žalovaného.

Žalovaný provedl místní šetření v obchodních prostorách žalobkyně. Důvodnými indiciemi pro provedení místního šetření byly podklady zajištěné při místním šetření u společnosti K + B Progres, a. s. Z nich vyplývalo podezření, že pokud odběratelé žalobkyně (například společnost K + B Progres) nabízeli prověřované zboží

za maloobchodní ceny nižší než žalobkyně určené, vyzývala žalobkyně odběratele k úpravě maloobchodních cen na jí požadovanou úroveň a zajištění takové úpravy i u dalších odběratelů dotčeného zboží. Žalovaný proto pojal důvodné podezření na možné uzavírání a plnění dohod o určení cen zboží. Tímto jednáním se žalobkyně mohla dopustit přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Žalobkyně se proti provedení místního šetření bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Navrhla, aby soud určil, že provedení místního šetření v obchodních prostorách žalobkyně a zadržování veškerých kopií označených dokumentů, které žalovaný zajistil při provádění místního šetření, bylo, resp. je nezákonným zásahem. Žalobkyně dále požadovala, aby jí žalovaný předal označené dokumenty, nepřihlížel k nim, ani nevycházel z jejich obsahu.

Krajský soud v Brně výrokem I rozsudku ze dne 11. 9. 2024, čj. 29 A 46/2024-171, určil, že provedení šetření na místě ve dnech 12. 3. 2024 až 14. 3. 2024 v obchodních prostorách žalobkyně bylo nezákonným zásahem v části týkající se časového období předcházejícího rok 2020 a v části týkající se slovenského trhu. Výrokem II žalovanému zakázal, aby v rámci své činnosti přihlížel k dokumentům, které zajistil při místním šetření, týkajících se období předcházejícího roku 2020 a k dalším vybraným dokumentům a vycházel z jejich obsahu. Výrokem III krajský soud ve zbytku žalobu zamítl a výrokem IV rozhodl o náhradě nákladů řízení.

Krajský soud k námitce nezákonnosti podkladů zakládajících důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního jednání uvedl, že i zásah správního orgánu může být nadán presumpcí správnosti. Žalobkyně se fakticky domáhala práva na vyvolání přezkumu zákonnosti místního šetření u zcela odlišného, třetího subjektu. Krajský soud uznal uplatnitelnost obecných východisek plynoucích z judikatury Soudního dvora Evropské unie, dodal však, že přenositelnost těchto obecných hmotněprávních východisek nelze analogicky dovadět až do procesních důsledků, neboť se oba soutěžní systémy v procesní praxi strukturálně odlišují. S odkazem na rozsudky Tribunálu ze dne 20. 6. 2018, *České dráhy proti Komisi*, T-325/16 (dále jen „*Falcon*“), a ze dne 20. 6. 2018, *České dráhy proti Komisi*, T-621/16 (dále jen „*Twins*“), krajský soud konstatoval, že ani Tribunál nedovozuje oprávnění jednoho subjektu iniciovat přezkum zákonnosti předchozí kontroly u jiného subjektu, čehož se dovolává žalobkyně. Ani další žalobkyně citovaná judikatura Soudního dvora nezakládá žalobkyni právo otevírat otázku zákonnosti místního šetření vedeného proti třetímu subjektu.

Krajský soud dále shledal, že podklady (17 e-mailů získaných při místním šetření u společnosti K + B Progres) zakládaly důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního jednání a odůvodňovaly provedení místního šetření. Konstatoval, že pro důvodné podezření ospravedlňující provedení místního šetření postačovalo, že e-maily a další důkazy bylo možné objektivně vykládat v neprospěch žalobkyně, tedy tak, že o protisoutěžní jednání jít může. V případě cenového srovnání nehraje roli, že jeho výsledky lze interpretovat i jinak, tj. jako výsledek cenového následování. Podstatné podle soudu bylo, že podobnost (či shoda) cen může být důsledkem protisoutěžního jednání, čemuž nasvědčuje konkrétní e-mailová komunikace. Žalovaný měl podle krajského soudu dostatek indicií pro důvodné podezření z páchání protisoutěžního jednání, a v testu vhodnosti proto místní šetření obstálo. Krajský soud pak v rámci testu přiměřenosti hodnotil vztah mezi rozsahem podezření a rozsahem samotného šetření, tj. zda místní šetření nevybočilo z rámce pověření a podezření v časové, místní a věcné rovině. K věcnému vymezení krajský soud konstatoval, že nelze vyslovit obecně závěr, že při podezření na protisoutěžní jednání týkající se jen zboží určitých značek musí žalovaný své vyhledávání pomocí klíčových slov omezit pomocí logických operátorů pouze na dané značky. Žalovaný vyhledával v e-mailových schránkách pomocí klíčových slov, která je možné považovat za relativně typická pro šetřenou praxi. V použité filtraci lze spatřovat vazbu na podezření žalovaného formulované v pověření k provedení místního šetření ohledně uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží. Zařazení jednoho či několika obecnějších slov do seznamu klíčových slov k filtraci nemůže vést k označení celého místního šetření jako extenzivního.

Proti rozsudku krajského soudu podali žalobkyně i žalovaný kasační stížnosti.

Žalovaný (stěžovatel) ve své kasační stížnosti nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že nebyl zachován vztah proporcionality mezi úvodními indiciemi, které měl k dispozici před zahájením místního šetření, a časovým rozsahem provedení místního šetření. Upozornil, že i podle krajského soudu úvodní indicie (e-mailové zprávy) zakládaly „*dosti silné podezření o páchání protisoutěžního jednání*“, a tudíž jej opravňovaly k provedení místního

šetření. Zdůraznil, že polovina úvodních indicií pocházela z různých měsíců roku 2020, přičemž z jejich znění bylo zcela zřejmé, že monitoring cen stěžovatelkou a její žádosti o „nápravu“ cen představovaly zavedenou praxi. Nelze proto tvrdit, že stěžovatel nenabyl odstupňované podezření o pokračování prošetřovaného jednání před rokem 2020, naopak existovala proporcionalita mezi rozsahem podezření a rozsahem místního šetření. Požadavek přiměřenosti provedení místního šetření byl (minimálně ve vztahu k roku 2019) naplněn. Stěžovatel byl v souladu s účelem jeho činnosti povinen prošetřit plný rozsah protisoutěžního jednání žalobkyně.

Závěry krajského soudu mohou podle stěžovatele nepřiměřeně ztížit průběh místních šetření. Stěžovatel upozornil, že v rámci místního šetření často sbírá pouze jednotlivé dílčí útržky informací, které až v jejich celkovém kontextu utvářejí komplexní obraz obchodních vztahů mezi dodavateli a odběrateli při potenciálním porušování soutěžního práva. Bylo by formalistické, pokud by stěžovatel musel velmi zdlouhavě lustrvat e-mailové klienty zaměstnanců šetřeného soutěžitele po jednotlivých letech či i kratších časových úsecích. Požadavek krajského soudu vede k umělému přerušování vyšetřovaného skutku s nemožností jej (v jeho celém rozsahu) odstíhat.

Žalobkyně (stěžovatelka) ve své kasační stížnosti obsáhle namítla nepřezkoumatelnost a nezákonnost rozsudku krajského soudu. Upozornila, že nepožadovala, aby krajský soud autoritativně vyslovil nezákonnost místního šetření u jiného soutěžitele, nýbrž aby v rámci přezkumu (ne)zákonnosti místního šetření jako *předběžnou otázku* posoudil, zda důkazy (indicie) použité jako jediný relevantní podklad pro ospravedlnění zásahu orgánu veřejné moci vůči stěžovateli v podobě místního šetření byly, či nebyly obstarány nezákonně. Stěžovatelce musí být umožněno zpochybnit zákonnost procesu obstarání důkazů (indicií) použitých jako *de facto* jediný podklad k provedení velmi invazivního zásahu orgánu veřejné moci v podobě místního šetření do základního práva na ochranu obydlí, soukromí a korespondence.

Stěžovatelka uvedla, že stěžovatel v rámci místního šetření u společnosti K + B Progres zabavil množství dokumentů mimo rámec původně vymezeného podezření, které bylo omezeno pouze na elektrospotřebiče značek Whirlpool a ECG. Pokud stěžovatel omezil své důvodné podezření jen na konkrétní značky, byl povinen toto omezení respektovat a reflektovat je při faktickém provádění místního šetření. Stěžovatelka se dovolávala rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2024, čj. 4 As 403/2023-60. Upozornila, že ze seznamu poskytnutého stěžovatelem plyne, že u celkem 215 dokumentů, tj. více než poloviny dokumentů zabavených v rámci místního šetření u společnosti K + B Progres, stěžovatel použil značku PO („předměty na očích“), tj. zabavil je mimo rámec svého původního podezření. Podle stěžovatelky i další dokumenty u společnosti K + B Progres byly zabaveny zjevně mimo předmět místního šetření. Tímto způsobem zabavil stěžovatel i všech 17 e-mailů, které následně použil k odůvodnění místního šetření u stěžovatelky. Tyto e-maily však zjevně nesplnily zákonem a judikaturou vyžadovaný standard pro jejich zabavení jako „předměty na očích“, protože je stěžovatel objevil za pomoci zcela obecných klíčových slov, a to bez jakékoliv vazby na značky Whirlpool nebo ECG, na něž se při místním šetření u společnosti K + B Progres sám v příslušném pověření omezil. Stěžovatel proto tyto důkazy nemohl použít k ospravedlnění místního šetření u stěžovatelky.

Právo napadat zákonnost obstarání indicií pro provedení místního šetření plyne podle stěžovatelky v prvé řadě z Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatelce nelze odepřít spravedlnost v tom smyslu, že by nebylo možno posoudit zákonnost způsobu, jakým stěžovatel opatřil indicie, na jejichž základě pak provedl invazivní zásah do jejích práv na ochranu obydlí (nedotknutelnosti podnikatelských prostor), soukromí a korespondence. Krajský soud se argumentací stěžovatelky vůbec nezabýval. Stěžovatelka se dovolávala rovněž Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) a navrhovala položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, která by zněla, zda čl. 47 a čl. 48 odst. 2 Listiny EU ve spojení s čl. 7 Listiny EU lze, či nelze vykládat tak, že šetřený soutěžitel, u něhož provedl národní soutěžní orgán místní šetření (čímž zasáhl do jeho práv chráněných čl. 7 Listiny EU), musí mít účinnou možnost napadat zákonnost obstarání všech důkazů (indicií), které byly použity k ospravedlnění takového místního šetření. Podle stěžovatelky unijní judikatura zdůrazňuje obecný princip, že je nezbytné zkoumat zákonnost opatření podkladů pro nařízení místního šetření. Tribunál podle stěžovatelky ve své judikatuře přezkoumává, zda důkazy (indicie), o něž bylo opřeno rozhodnutí o nařízení místního šetření, byly, či nebyly opatřeny zákonně, a zda z nich bylo možno vycházet. Krajským soudem tvrzená nespochybnitelnost místního šetření u společnosti K + B Progres, kde byly zabaveny indicie týkající se stěžovatelky, a které byly použity jako *de facto* jedině ospravedlnění provedení místního šetření, neobstojí ani ve světle Úmluvy o ochraně lidských

práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatelka musí mít zaručenu možnost zpochybňovat zákonnost opatřených důkazů, a to v každé fázi řízení. Soud je povinen zákonnost obstarání důkazů přezkoumat. Výsledkem takového přezkumu není, že by jiné místní šetření bylo právně závazným způsobem prohlášeno za nezákonné, ale jen a pouze to, že by mohlo být nezákonné místní šetření u stěžovatelky. Stěžovatel nemůže „těžit“ ze svého vlastního protiprávního jednání.

Podle stěžovatelky krajský soud vyšel z vadného konceptu presumpce správnosti, potažmo zákonnosti (faktického) zásahu orgánu veřejné moci „jednou pro vždy“ s tím, že i pokud je takový zásah *prima facie* nezákonný, je třetí osoba povinna ke své újmě a tíži vždy snést důsledky takového nezákonného zásahu, pokud jej nezpochybní ta osoba, vůči níž takový zásah směřoval. Tato teze je v právním státě neobhajitelná. Krajský soud se vůbec nezabýval skutečností, že místní šetření není ani veřejnou listinou ani správním aktem, nýbrž faktickým zásahem orgánu veřejné správy. Presumpce správnosti v oblasti správního práva se přitom týká pouze správních aktů, ať již abstraktní povahy (podzákonná normotvorba), anebo individuálních správních aktů (rozhodnutí), nikoli faktických zásahů (úkonů). Krajský soud také pochybil, pokud povinnost podrobit se zásahu orgánu veřejné moci zaměnil s právem *ex post* zpochybnit jeho zákonnost. Osoba, proti níž je zásah orgánu veřejné moci směřován, má povinnost se tomuto zásahu podrobit, neboť během (či v průběhu) tohoto zásahu je třeba presumovat jeho „správnost“, resp. zákonnost jeho provádění. To však nic nemění na tom, že takové osobě je dána možnost se proti tomuto zásahu *ex post* bránit, a to např. podáním žaloby proti nezákonnému zásahu. Krajský soud podle stěžovatelky ve svých závěrech vycházel z judikatury, která byla pro posuzovanou věc nepřiléhavá. Stěžovatelka podotkla, že nezákonnost místního šetření lze napadat i v rámci přezkumu meritorního správního rozhodnutí, takže krajský soud k její tíži nepřipustně přičítel, že jiný soutěžitel potenciálně zvolil jinou procesní strategii. Výklad krajského soudu činí stěžovatelku „rukojmím“ zvoleného procesního postupu společnosti K + B Progres. Stěžovatelka musí mít samostatnou a nezávislou možnost namítat zákonnost obstarání proti ní použitých důkazů (indicií).

Stěžovatelka zdůrazňovala, že zásahovou žalobou nepožadovala autoritativní určení nezákonnosti jiného místního šetření u jiného soutěžitele (společnosti K + B Progres). Krajský soud podle ní podanou žalobu de-interpretoval. Práva společnosti K + B Progres ani její právní jistota (či kohokoliv jiného) by výrokem, kterého se stěžovatelka domáhala, nebyla nijak zasažena. Výkladem krajského soudu naopak dochází k zásahu do práv stěžovatelky.

Stěžovatelka namítala, že záruky poskytované čl. 6 Úmluvy se musejí týkat i přezkumu zákonnosti místního šetření provedeného ve fázi předběžného šetření podezření na spáchání přestupku. Právo na řádný přezkum (účinnou kontrolu) je třeba posuzovat a zohledňovat i v kontextu namítaného zásahu do práv chráněných čl. 8 Úmluvy. Hypotetický výrok o vině nemůže stát na důkazech, které byly získány v rámci procesu (místního šetření) umožněného jen proto, že se opíral o nezákonně pořízené důkazy (indicie). Napadený rozsudek chybně činí rozdíl mezi použitím důkazu jako indicie k provedení místního šetření a mezi použitím důkazu k prokázání případné viny.

I pokud by neplatilo výše uvedené, krajský soud podle stěžovatelky chybně posoudil, zda stěžovatel mohl disponovat důvodným podezřením z protisoutěžního jednání. Stěžovatel nemohl z označených e-mailů získat podezření na uzavírání dohod o maloobchodní ceně, a to z důvodu, že (i) část e-mailů se týkala jen interní komunikace jiného soutěžitele (a nedokládala nic o jakémkoliv možné dohodě, do níž by byla zapojena stěžovatelka), (ii) část e-mailů se týkala zjevně komunikace ohledně velkoobchodních cen a (iii) část e-mailů týkající se maloobchodních cen se mohla nanejvýše týkat dohod, které uzavíral jiný subjekt než stěžovatelka. Krajský soud se argumentací stěžovatelky dostatečně nezabýval. Krajský soud rovněž z hlediska věcného vymezení místního šetření pominul, že mohlo být hypoteticky přípustné nanejvýše ohledně ledniček značky Hisense, neboť pouze jich se týkaly posuzované e-maily. Pokud je důvodné podezření omezeno např. jen na určité typy zboží či značky, pak se toto omezení musí projevit i ve způsobu provádění místního šetření.

Stěžovatelka také namítala, že krajský soud chybně neprovedl k důkazu obsah správního spisu týkajícího se řízení se společností K + B Progres. Napadený rozsudek považovala za nepřezkoumatelný, protože se krajský soud vůbec nezabýval rozhodnou právní otázkou, zda obstarání důkazů (indicií) použitých jako jediný relevantní podklad k provedení místního šetření bylo, či nebylo nezákonné. Domnívala se, že napadený rozsudek pominul

detaillní argumentaci, že z indicií neplynulo důvodné podezření na uzavírání dohod o určení maloobchodních předprodejních cen ze strany stěžovatelky.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele stěžovatelka uvedla, že pokud se Nejvyšší správní soud ztotožní s její kasační stížností, bylo by meritorní posuzování kasační stížnosti stěžovatele nadbytečné.

Podle stěžovatelky byla argumentace stěžovatele chybná, zavádějící a jím odkazovaná judikatura nepodporovala vyslovené teze. Z indicií (e-mailů) nemohlo plynout žádné podezření předcházející roku 2020. Stěžovatel se snažil v kasační stížnosti *ex post* a za celou dobu poprvé své postupy obhájit, k čemuž by neměl Nejvyšší správní soud přihlížet. Stejně tak ze žádného ze 7 e-mailů, na které stěžovatel nově výslovně odkazoval, neplyne podezření na uzavírání údajných dohod již od roku 2016. I ze stěžovatelem citované judikatury vyplývá, že musí existovat určitá proporcionalita mezi tím, co plyne z indicií jako důvodné podezření, vymezením předmětu místního šetření a jeho faktickým prováděním.

Stěžovatelka nesoehlasila se stěžovatelem, že by v důsledku nutnosti časově odstupňovat prověřování dokumentů v rámci místního šetření bylo provádění místních šetření nadměrně ztíženo, resp. že by snad takový postup měl být dokonce méně šetrný k právům účastníka řízení než namátková kontrola bez jakéhokoliv omezení.

Stěžovatel ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky nesoehlasil s nemožností uplatnit presumpci správnosti i na faktické zásahy veřejné moci. Měl za to, že na místní šetření provedené v obchodních prostorách společnosti K + B Progres se vztahuje presumpce správnosti, neboť tato společnost místní šetření nezpochybnila podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, ačkoliv tuto možnost měla.

Stěžovatelka sice požadovala pouze přezkum použitelnosti důkazů získaných v rámci jiného předběžného šetření, fakticky ale dle stěžovatele nelze toto posouzení učinit, aniž by bylo přezkoumáno místní šetření provedené u společnosti K + B Progres jako celek. Pokud by byla aprobeována stěžovatelčina teze, že má mít možnost se plně vyjádřit k zákonnosti indicií získaných stěžovatelem při místním šetření provedeném u jiného soutěžitele, takový postup by zjevně nepřiměřeně porušoval práva soutěžitele, u kterého bylo místní šetření provedeno. Stěžovatel připomněl, že je možné nabytí důvodné podezření o porušování zákona na základě anonymních podnětů a na tomto základě zahájit předběžné šetření, které posléze vyústí v provedení místního šetření. Nalezení úvodních indicií bylo ve věci sice náhodné, avšak odpovídalo předmětu vymezenému v pověření. Na způsob nalezení úvodních indicií lze pohlížet optikou, že je stěžovatel získal v rámci své činnosti. Na jejich základě pak *ex offio* zahájil předběžné šetření ve věci stěžovatelky, přičemž v rámci šetření RPM praktik je běžnou praxí provedení místního šetření z důvodu nemožnosti získání usvědčujících důkazů jinou cestou.

Podle stěžovatele stěžovatelka interpretovala indicie v podobě zachycených e-mailových komunikací mezi ní a jejími odběrateli jednotlivě, bez návaznosti na další indicie a zjištěné skutečnosti. Monitoring cen stěžovatelkou a její žádosti o „nápravu“ cen představovaly zavedenou praxi. Z komunikace zřetelně plyne podezření na protisoutěžní jednání: stěžovatelka monitoruje ceny, a pokud některý z odběratelů či poddodavatelů nedodrží minimální výši ceny, kontaktuje svého odběratele s žádostí o nápravu. Podle judikatury stěžovatel nemusí mít před provedením místního šetření úplnou jistotu o spáchání protisoutěžního jednání. Stěžovatelčino potenciální protisoutěžní jednání se týkalo též značek Gorenje a Mora, takže se místní šetření nemuselo omezit pouze na produkty značky Hisense. Úvodní indicie vykrslují roli stěžovatelky v kontextu prošetřovaného potenciálního protisoutěžního jednání.

V dalším vyjádření stěžovatelka setrvala na předchozí argumentaci. Považovala za chybnou argumentaci stěžovatele, podle níž nelze pohlížet na „úvodní indicie“ trestně právní optikou a zasazovat je do kontextu usvědčujících důkazů. Podle stěžovatelky se i na tyto situace vztahují záruky poskytované čl. 6 Úmluvy.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil ve výrocích I, II a IV a v tomto rozsahu mu věc vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.B Východiska provádění místního šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže

[44] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné před vypořádáním věcné kasační argumentace účastníků řízení předestřít obecná pravidla a principy provádění místního šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[45] Cílem činnosti stěžovatele je podpora hospodářské soutěže a její ochrana proti nedovolenému omezení. K naplnění tohoto cíle zákon o ochraně hospodářské soutěže stěžovateli svěřuje široké pravomoci, které může využívat v rámci obecnějších šetření soutěžních podmínek a dodržování soutěžních předpisů i v rámci správních řízení vedených ve věcech konkrétních protisoutěžních deliktů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, čj. 2 As 295/2019-99). V souladu s § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže je stěžovatel oprávněn vykonávat *dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě tohoto zákona*. Zákon o ochraně hospodářské soutěže stěžovateli umožňuje vykonávat předběžná šetření soutěžních podmínek v rámci výkonu dozoru v případech, kdy situace na jednotlivých trzích naznačuje, že je hospodářská soutěž narušena. Součástí uvedené dozorové činnosti je také oprávnění realizovat šetření na místě podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[46] Podle § 21f odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže *soutěžitelé jsou povinni podrobit se šetření Úřadu na pozemcích a ve všech objektech, místnostech a dopravních prostředcích, které užívají při své činnosti v hospodářské soutěži (dále jen „obchodní prostory“)*.

[47] Podle § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže *šetření se provádí na základě písemného pověření vystaveného předsedou Úřadu nebo jinou osobou k tomu oprávněnou podle vnitřních předpisů Úřadu. Pověření musí obsahovat zejména jméno, popřípadě jména, příjmení, funkci a podpis osoby oprávněné k jeho vystavení, datum vyhotovení a otisk úředního razítka, dále právní ustanovení, podle kterého má být šetření provedeno, označení soutěžitele, v jehož obchodních prostorách má být šetření provedeno, předmět šetření a datum jeho zahájení, jakož i jméno, popřípadě jména a příjmení zaměstnanců Úřadu, případně dalších Úřadem pověřených osob, které mají šetření provést*.

[48] Podle § 21f odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže *před zahájením šetření sdělí Úřad soutěžitelé, v jehož obchodních prostorách má šetření na místě proběhnout, právní důvod a účel šetření a poučí ho o jeho právech a povinnostech podle tohoto zákona, včetně možnosti uložení pokuty*.

[49] Podle § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže *proti šetření v obchodních prostorách soutěžitelů lze podat žalobu*.

[50] Zákonem předvídaný legitimní účel místního šetření spočívá v kontrole dodržování vnitrostátního a unijního soutěžního práva konkrétním soutěžitelem či soutěžiteli a v případě zjištění skutečností, jež by mohly nasvědčovat protiprávnímu omezení hospodářské soutěže, ve shromáždění prvotních podkladů pro to, aby se mohl stěžovatel rozhodnout, zda zahájí správní řízení o příslušném soutěžním deliktu či deliktech, nebo nikoliv. Účelem předběžného (a také místního) šetření je zároveň i ochrana soutěžitelů před tím, aby proti nim nebyla zcela zbytečně zahajována řízení o porušení soutěžního práva, která by byla založena na zjevně nepodložených či nepravdivých informacích.

[51] Naplňování veřejného zájmu na odhalování protisoutěžních deliktů je do určité míry znesnadněno procesními standardy, které na provádění místních šetření klade zákon a judikatura. Ta konstantně uznává složitou pozici stěžovatele při rozkrývání protisoutěžního jednání a získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Relativně široká procesní oprávnění stěžovatele, včetně možnosti provedení neohlášených místních šetření, musí ovšem zrcadlově respektovat požadavek přiměřenosti omezení práv soutěžitele. Nelze přehlížet, že výkon vyšetřovací pravomoci stěžovatele je nevyhnutelně spojen s konfliktem proti sobě stojících zájmů, a to na straně jedné veřejného zájmu na ochraně funkční hospodářské soutěže a spravedlivého tržního prostředí, a na straně druhé práva vyšetřovaných soutěžitelů, typicky práva na obhajobu a na ochranu soukromí (viz již citovaný rozsudek čj. 2 As 295/2019-99, bod 57). V rámci předběžného místního šetření proto musí být respektována zásada proporcionality tak, aby byl sledován právem aprobovaný legitimní cíl a aby bylo šetření pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli přiměřené.

[52] Stále však platí, že místní šetření je nástrojem k opatření důkazních prostředků, k němuž stěžovatel zpravidla přikročuje v úvodní fázi řízení, jehož předmětem je posouzení podezření na porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Místní šetření je mnohdy nezastupitelným a *de facto* jediným možným prostředkem k opatření důkazů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, čj. 9 As 365/2019-48, nebo ze dne 15. 10. 2021, čj. 3 As 92/2020-59). Předběžné místní šetření není určeno k tomu, aby v něm byly shromažďovány veškeré podklady již pro konečné rozhodnutí ve správním řízení, a tedy odstraňovány jakékoliv pochybnosti o tom, zda byl spáchán soutěžní delikt, a rozhodně nemá a nemůže nahrazovat samotné správní řízení a nemělo by se v něm (nejde-li o skutkově triviální věc) nacházet těžiště dokazování či shromažďování dalších podkladů pro konečné rozhodnutí o vině a sankci (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 5 Aps 4/2011-326, č. 2458/2012 Sb. NSS). Činnost stěžovatele před zahájením správního řízení zároveň neslouží k tomu, aby bylo postaveno najisto, že k protisoutěžnímu jednání skutečně došlo, a aby byla poskytnuta jeho přesná právní kvalifikace. V okamžiku, kdy stěžovatel přistoupí k místnímu šetření, má k dispozici toliko důvodné podezření na porušení zákona. Požadavek na provádění extenzivního prověřování před samotným místním šetřením by vedl k tomu, že by institut místního šetření byl v zásadě nadbytečný. Stěžovatel by současně takovou činností mohl případně účastníky protisoutěžního jednání varovat, důsledkem čehož by mohlo být ukrytí či zničení případných důkazů.

[53] K provedení místního šetření je proto třeba mít podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření, nikoli jistota. Míra pravděpodobnosti musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že k protisoutěžnímu jednání došlo (viz již citovaný rozsudek čj. 2 As 295/2019-99, nebo rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 140/2019-93, či ze dne 20. 3. 2019, čj. 2 As 257/2018-87, č. 3881/2019 Sb. NSS). Nároky kladené na stěžovatele v souvislosti s vymezením předmětu řízení ovšem musí být v této fázi řízení reálné, hlavní část správního řízení (dokazování) totiž teprve nastane (viz rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 80/2018-201, a ze dne 8. 11. 2019, čj. 5 As 339/2018-40). Jak již bylo uvedeno, teprve v průběhu správního řízení dochází v návaznosti na provedené dokazování ke skutkovému upřesňování jednání, pro něž je řízení vedeno, a také k upřesňování právní kvalifikace, přičemž nelze vyloučit, že skutek, pro něž bylo řízení zahájeno, bude nakonec právně kvalifikován jako jednání neporušující zákon.

[54] Smyslem soudního přezkumu místního šetření v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je pak zabránit svévůli a nepřiměřenosti při obstarávání důkazních prostředků tímto specifickým procesním postupem, jenž závažným způsobem zasahuje do základních práv. Není ovšem úkolem soudů podrobit soudnímu přezkumu skutkové či právní otázky, které jsou relevantní pro vydání správního rozhodnutí ve věci samé. V rámci přezkumu rozsah místního šetření jsou soudy oprávněny prošetřit pouze případné zásahy do práva stěžovatele na soukromí excesivním rozsahem místního šetření, neboť je nutné zabránit nezákonnému „výlovu informací“. Platí přitom, že rozsah místního šetření je dán rozsahem úvodního podezření, resp. rozsahem pověření k provedení místního šetření a nad jeho rámec není stěžovatel oprávněn prohlížet další podklady, neboť by tím zasahoval do práv soutěžitele ve vyšší než nezbytné míře, a tedy nepřiměřeně (rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2021, čj. 5 As 255/2018-42, bod 48).

III.C Přezkum zákonnosti obstarání indicií

[55] V návaznosti na výše uvedené zásady platící pro provádění místního šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže Nejvyšší správní soud nejprve posoudil kasační námitku stěžovatelky, dle níž krajský soud pochybil tím, že neposoudil zákonnost pořízení důkazů (indicií), jimiž stěžovatel v projednávané věci odůvodnil provedení místního šetření.

[56] Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedené předepisuje, že jestliže stěžovatel při dozorové činnosti zjistí skutečnosti zakládající důvodné podezření, že se soutěžitel dopustil protisoutěžního deliktu, může buď zahájit správní řízení ve věci možného porušení soutěžních předpisů (§ 20 odst. 3 ve spojení s § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže), či přistoupit k provedení předběžného šetření v rámci výkonu dozoru uskutečňovaného na základě § 20 odst. 1 písm. a) téhož zákona za účelem obstarání podkladů pro ověření existence podezření z protisoutěžního jednání.

[57] Provedení místního šetření musí být podle § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže realizováno na základě písemného pověření vystaveného předsedou stěžovatele nebo jinou osobou k tomu oprávněnou podle vnitřních předpisů stěžovatele. Místní šetření se vždy musí zakládat na existenci konkrétních vstupních indicií o tom, že mohlo dojít k jednání protisoutěžního charakteru, v jehož důsledku může být narušena hospodářská soutěž. Stěžovatelka se domnívá, že by měla mít právo namítat nezákonnost obstarání indicií ospravedlňujících provedení místního šetření. Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem, že možnost zpochybnit zákonnost získání důkazů z proběhlého místního šetření u třetího subjektu, z něhož pochází indicie pro místní šetření, nenachází oporu v českém ani evropském právu.

[58] Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá právo stěžovatelky na respektování jejích práv zaručených čl. 8 odst. 2, čl. 12 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Výklad stěžovatelky však odporuje principům nařizování šetření na místě dle zákona o ochraně hospodářské soutěže jakožto instrumentu předběžného opatření, který má za cíl prověření účasti soutěžitele na protisoutěžním jednání. Nejvyšší správní soud odkazuje k výše uvedenému, že na stěžovatele nelze v této fázi řízení klást nepřiměřené požadavky stran důvodů, pro které přistoupí k provedení místního šetření, neboť stěžovatel je v případě podezření na porušení soutěžních pravidel v důkazně komplikované pozici. Stěžovatel nemusí mít před provedením místního šetření postaveno najisto, že došlo k protisoutěžnímu deliktu, neboť v takovém případě by již žádné místní šetření ve své podstatě nemuselo být uskutečněno. Ve shodě s judikaturou Ústavního soudu týkající se nařizování domovních prohlídek, což je institut svou podstatou blízký místnímu šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže, platí, že rozhodování o důvodech pro nařízení místního šetření se vždy z povahy věci odehrává toliko v rovině pravděpodobnosti, nikoliv jistoty (srov. zejména náleze ze dne 6. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 2209/15, č. 17/2018 Sb. ÚS). Na stěžovatele stejně jako na orgány činné v trestním řízení nelze klást nerealistické požadavky na prokázání, že se v určitém prostoru nacházejí věci důležité pro již vedené či v budoucnosti možná zahájené řízení, protože v této fázi řízení shromážděné důkazy a jiné informace nejsou (a ze své podstaty ani nemohou být) úplné. Navíc nelze přehlížet, že ve vztahu k jednotlivcům je třeba klást na zásahy státu přísnější požadavky než u místních šetření v prostorách právnických osob (náleze ÚS ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, bod 52).

[59] Podklady o možném protisoutěžním jednání mohou být rozličného charakteru od podnětů spotřebitelů, podnikatelů až po informace z veřejně dostupných zdrojů či z jiných správních řízení. Podkladem mohou být také anonymní podněty či podněty pocházející od konkurenčních podnikatelských subjektů. Nejvyšší správní soud připustil, že i informace vyplývající z nedatovaného a nepodepsaného podnětu mohou být dostatečným důvodem pro zahájení správního řízení o možném porušení pravidel hospodářské soutěže a pro provedení místního šetření, pokud vyznávají poměrně věrohodně a jsou dostatečně určité (viz již citovaný rozsudek čj. 1 As 80/2018-201). Obdobně ve shora označeném rozsudku čj. 5 As 140/2019-93 Nejvyšší správní soud akceptoval, vyšel-li stěžovatel z informací popsanych v anonymním podání, pokud zároveň poskytnuté informace prověřil. Ve výše specifikovaném rozsudku čj. 3 As 92/2020-59 pak Nejvyšší správní soud nesdílel výhrady k věrohodnosti a objektivitě informací obsažených v podnětu od konkurenčního subjektu s tím, že podněty osob určitým způsobem spojených s určitým soutěžním prostředím není namísto hodnotit jako *a priori* nevěrohodné a subjektivní. Stejně tak Ústavní soud akceptoval, že jednou z možných indicií nasvědčující protisoutěžnímu jednání mohou být i anonymní či „konkurenční“ podněty, byť je nutno k těmto podnětům přistupovat s opatrností (citovaný náleze sp. zn. IV. ÚS 386/24, bod 76). Za klíčové Nejvyšší správní soud i Ústavní soud vždy považoval, aby stěžovatel podněty prověřil a zároveň disponoval i jinými indicemi o protisoutěžním jednání (shodně též již citovaný rozsudek čj. 2 As 295/2019-99 či aktuálně shora citovaný náleze sp. zn. IV. ÚS 386/24).

[60] Z naposledy citovaných rozsudků vyplývá, že pro posouzení zákonnosti prvotních indicií, na jejichž základě došlo k realizaci místního šetření, není klíčová jejich povaha či původ. Nelze opomíjet, že v případě anonymních podnětů stěžovatel může stěžii ověřit původ tohoto podnětu či okolnosti jeho vytvoření, včetně motivace pisatele. Obdobně v případě konkurenčního (či odvetného) podnětu nemá stěžovatel postaveny najisto důvody a okolnosti, za kterých byl podnět zpracován, naopak může být zřejmý nekalý úmysl podatele. Přesto Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích akceptoval, že stěžovatel může vycházet z informací získaných z těchto podání, pokud je dostatečně prověřil a disponuje i jinými indicemi o protisoutěžním jednání. Ústavní soud dokonce konstatoval, že jedině relevantní kritérium pro posuzování indicií o protiprávním jednání spočívá v jejich

věrohodnosti s tím, že je třeba přiznat velký význam okolnosti, že dokument byl vyhotoven v bezprostřední souvislosti se skutkovými okolnostmi nebo přímým svědkem těchto okolností (nález sp. zn. IV. ÚS 386/24, bod 75). Za této situace proto Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pokud správní orgány a soudy akceptují indicie vzešlé ze zcela anonymně zaslání podnětu, jakkoli tato okolnost v projednávané věci nenastala, bylo by nepřiměřené klást přísné požadavky na indicie vzešlé z proběhlého místního šetření u jiného soutěžitele. Uvedené platí obzvláště s ohledem na narůstající míru sofistikovanosti protisoutěžního jednání, která může ztížit úlohu stěžovatele při odhalování a vyšetřování protisoutěžního chování.

[61] Nejvyšší správní soud podotýká, že indicie o protisoutěžním jednání stěžovatelky obstarané při místním šetření u společnosti K + B Progres lze v prvé řadě chápat jako informace, které stěžovatel získal při své úřední činnosti. Nejvyšší správní soud opakuje, že stěžovatel v rámci své dozorové činnosti přihlíží ke skutečnostem, které zjistil o protisoutěžním chování soutěžitelů, přičemž za účelem prověření získaného podezření může přistoupit k realizaci místního šetření. S ohledem na propojenost soutěžitelů u některých forem protisoutěžních praktik je přitom nabíledni, že v průběhu místního šetření u jednoho soutěžitele může nalézt důkazy vyvolávající pochybnosti o zapojení dalších soutěžitelů do protisoutěžního jednání. Z hlediska možnosti druhého soutěžitele namítat nezákonnost obstarání indicií (důkazů) pro nařízení místního šetření u něj samotného je ovšem nutné vycházet z předpokladu, že činnost stěžovatele se uskutečňuje v zákonných mantinelech. Pouze v případech extrémních či *prima facie* zjevných pochybení stěžovatele dosahujících ústavně právní roviny by bylo možno přihlídnout k samotnému původu informací, které se staly základem pro pověření k provedení místního šetření. Žádná taková extrémní pochybení však v projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal.

[62] Zjevným porušením zákonných pravidel podle Nejvyššího správního soudu *a priori* není, pokud stěžovatel v rámci místního šetření u jiného podnikatelského subjektu zjistí informace zakládající podezření o protisoutěžním jednání dalšího soutěžitele. Pokud z pověření k provedení místního šetření u jiného soutěžitele vyplývá, že byl dán právní důvod pro realizaci tohoto místního šetření a právní důvod pro jeho nařízení je podepřen dostatečně relevantními skutečnostmi, je nutno považovat provedené místní šetření za zákonné a ústavně konformní. Nejvyšší správní soud považuje za významné, že i podle tvrzení stěžovatelky bylo prvotním podkladem pro provedení místního šetření v jejích obchodních prostorách 17 e-mailů zabavených jako tzv. „předměty na očích“, které stěžovatel *de facto* náhodou objevil v rámci své úřední činnosti (při výkonu pravomocí při místním šetření u společnosti K + B Progres). Nejvyšší správní soud nezpochybnuje možnost stěžovatelky napadat zákonnost u ní provedeného místního šetření a souhlasí s její obsáhlou argumentací, že je nezbytné rozlišovat povinnost podrobit se zásahu s možností *ex post* napadat jeho nezákonnost. Stěžovatelka však ve své argumentaci pomíjí, že podstatou její snahy je domoci se přezkumu šíře místního šetření proběhlého u třetího subjektu, a nikoli u ní samotné, což překračuje rámec přezkumu zákonnosti místního šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže (viz dále).

[63] V posuzované věci navíc nelze přehlížet, že informace získané z místního šetření u společnosti K + B Progres nebyly jedinou skutečností, která ospravedlnila provedení místního šetření u stěžovatelky. Z pověření k provedení místního šetření vyplývá, že stěžovatel informace získané z místního šetření u třetí osoby ověřil a zjistil další skutečnosti, které rovněž svědčily podezření z protisoutěžního jednání stěžovatelky. Stěžovatel výslovně uvedl, že „*podezření na uzavírání zakázaných cenových dohod svědčí také Úřadem provedená cenová srovnání, z nichž je patrná relativní shodnost maloobchodních cen dotčeného zboží nabízeného internetovými prodejci*“. Nelze proto tvrdit, že by důvodem pro realizaci místního šetření byly pouze a jediné informace, které stěžovatel získal v rámci místního šetření u společnosti K + B Progres. V tomto ohledu tedy stěžovatel s informacemi získanými z místního šetření u jiného soutěžitele pracoval obdobně jako s anonymními či konkurenčními podněty, čímž je snížena relevance požadavku stěžovatelky na posouzení zákonnosti jejich obstarání z hlediska dodržení šíře místního šetření u společnosti K + B Progres. Nejvyšší správní soud opakuje, že prvotní informace o protisoutěžním jednání mohou mít v zásadě jakoukoli podobu či povahu, vždy je však nezbytné je před provedením místního šetření dát do kontextu se všemi dalšími zjištěnými informacemi, což stěžovatel učinil.

[64] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že při akceptaci výkladu stěžovatelky by mohlo docházet k nedůvodnému řetězení přezkumu činnosti stěžovatele. Jestliže by Nejvyšší správní soud připustil, že je povinností krajského soudu k námitce soutěžitele přezkoumat zákonnost obstarání indicií z hlediska dodržení

požadavku na věcný rozsah jiného místního šetření, otevřel by tím možnost stupňovitého přezkumu místních šetření, která by ani nemusela být zpochybněna subjektem, u něhož původní místní šetření proběhlo. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že nelze směřovat konstatování nezákonnosti provedeného místního šetření u třetí osoby a nezákonnosti obstarání indicií pro další úřední postup stěžovatele, důsledky posouzení zákonnosti širě místního šetření u třetího subjektu by však byly obdobné. Nelze tvrdit, že pokud by krajský soud přezkoumal rozsah zpochybnovaného místního šetření u třetí osoby, nemělo by případné konstatování nezákonnosti postupu stěžovatele při získání těchto informací žádný vliv na posouzení původního řízení, v němž místní šetření proběhlo. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje k výše uvedenému, že informace získané stěžovatelem v rámci místního šetření u třetího subjektu lze primárně považovat za informace získané v rámci jeho úřední činnosti, které jsou ve své podstatě postaveny na roven dalším podkladům svědčícím protisoutěžnímu chování soutěžitelů, a to včetně anonymních či konkurenčních (odvetných) podnětů. Uvedené potvrzuje skutečnost, že mnohé z informací (indicií), které zakládaly podezření z protisoutěžního jednání stěžovatelky, byly získány tzv. „na očích“, tj. náhodně v rámci provádění úředních úkonů stěžovatele při místním šetření u společnosti K + B Progres. Jestliže nelze shledat zásadní a zjevný exces při provádění místního šetření u společnosti K + B Progres, je nutno na takto obstarané indicie nahlížet jako na zákonně získané.

[65] Podle Nejvyššího správního soudu předestřený výklad nepřipustně nezasahuje do práva stěžovatelky vyjádřit se k zákonnosti důkazů ani ji nezkracuje v právu na obhajobu. Stěžovatelka se dovolává nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2847/14, č. 3/2017 Sb. ÚS. V tomto nálezu však Ústavní soud neposuzoval důvody vedoucí k nařízení předběžných opatření, jejichž cílem je objasnění trestné činnosti (např. domovní prohlídka či nařízení odposlechu), nýbrž hodnotil, zda (údajně nezákonné) důkazy mohou svědčit o vině tehdejšího stěžovatele v trestním řízení (stejně platí také pro stěžovatelkou odkazovaný náleze ze dne 9. 6. 2003, sp. zn. IV. ÚS 10/02, č. 84/2003 Sb. ÚS). Použitelnost nezákonně získaných důkazů pro shledání viny je však nezbytné odlišit od práva napadát zákonnost obstarání indicií pro provedení místního šetření, jak správně konstatoval krajský soud (viz podrobněji dále). Ačkoli stěžovatelka byla již krajským soudem upozorněna, že na podporu svých tvrzení neuvádí žádná soudní rozhodnutí, která by skutkově odpovídala situaci, v níž se nachází, ani v kasaci stížnosti se stěžovatelka nedovolává žádného rozhodnutí, které by posuzovalo zákonnost obstarání informací vedoucích k nařízení domovních prohlídek jakožto institutu blízkému provedení místního šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud nesusouhlasí se stěžovatelkou, že tento výklad jí *de facto* staví do role rukojmí třetí osoby a toho, zda tato osoba zpochybní zákonnost provedeného místního šetření. Stěžovatelka může zpochybnit rozsah u ní vedeného místního šetření a namítat nezákonnost získaných důkazů proti ní samotné. Není však dán důvod, aby mohla zpochybnit také rozsah místního šetření u třetí osoby, při němž byly získány indicie o jejím protisoutěžním chování.

[66] Shora uvedený výklad není ani v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Nejvyšší správní soud akceptuje přiměřenou použitelnost judikatury unijních soudů vztahující se k postupu Komise při provádění kontrol při posuzování oprávněnosti rozsahu místních šetření (za všechny viz rozsudek ze dne 19. 1. 2022, čj. 2 As 250/2020-81, č. 4307/2022 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 18. 6. 2015, *Deutsche Bahn a další proti Komisi*, C-583/13 P (bod 59), Soudní dvůr konstatoval, že nelze učinit závěr, že Komise není oprávněna zahájit vyšetřovací řízení za účelem ověření správnosti nebo úplnosti informací, se kterými se náhodně seznámila během předcházející kontroly v případě, že tyto informace naznačují existenci chování, které je v rozporu s pravidly hospodářské soutěže uvedenými ve Smlouvě. Takový zákaz by šel nad rámec toho, co je k ochraně profesního tajemství a práva na obhajobu nezbytné, a představoval by tedy neodůvodněnou překážku plnění povinnosti Komise dohlížet na dodržování pravidel hospodářské soutěže na společném trhu. V posuzované věci nastala obdobná situace, neboť stěžovatel v zásadě náhodně (prostřednictvím tzv. předmětů na očích) v průběhu místního šetření u společnosti K + B Progres získal informace svědčící protisoutěžnímu chování stěžovatelky a bylo by v rozporu s jeho posláním, jestliže by na základě těchto (a dalších) informací nemohl u ní provést místní šetření. Nejvyšší správní soud nepřehlíží, že Soudní dvůr v odkazované věci *Deutsche Bahn* ve výsledku shledal (bod 66), že jestliže byla první kontrola u této společnosti stížena nesrovnalostí v rozsahu, v němž úředníci Komise měli předem informace, které nespadaly do předmětu uvedené kontroly, a zabavili dokumenty, které nespadaly do působnosti kontroly vymezené v prvním sporném rozhodnutí, ústila tato skutečnost v nezákonnost druhého a třetího rozhodnutí o kontrole. Ve věci posuzované Soudním dvorem lze však seznat zásadní odlišnost, protože prováděná kontrola

byla ve všech případech namířena vůči jedné společnosti. Proto neexistence odkazu na stížnost proti společnosti Deutsche Bahn v prvním rozhodnutí o kontrole, přestože byla Komisi doručena před první kontrolou, porušila povinnost na řádné odůvodnění rozhodnutí o kontrole a porušila právo na obhajobu dotčeného podniku (bod 64 rozsudku Soudního dvora). Tato okolnost porušila záruky, které vymezují rámec kontrolních pravomocí Komise na straně jedné, a práva soutěžitele na straně druhé. V nyní posuzovaném případě ovšem stěžovatel do práv stěžovatelky provedením místního šetření u společnosti K + B Progres nepřiměřeně nezasáhl. Jakkoli stěžovatelka tvrdí, že věcný rozsah místního šetření u společnosti K + B Progres neodpovídal pověření, právo na obhajobu stěžovatelky zůstalo zachováno tím, že mohla zpochybnit zákonnost provedení místního šetření u ní samotné. Nejvyšší správní soud opakuje, že stěžovatelka nedůvodně lpí na nutnosti přezkumu zákonnosti obstarání informací při místním šetření u společnosti K + B Progres, přestože stěžovatel obecně může disponovat podněty o nedodržení pravidel hospodářské soutěže odkudkoli a odkohokoli.

[67] Stěžovatelka se dále dovolává rozsudků Tribunálu ve věcech *Twins* a *Falcon*, Nejvyšší správní soud ovšem ve shodě s krajským soudem z těchto rozsudků nedovodil možnost přezkumu zákonnosti získání informací při místním šetření u třetích osob. Tribunál v rozsudku *Twins* konstatoval, že „pokud Komise potvrzuje, že napadené rozhodnutí bylo přijato výlučně na základě dokumentů zajištěných během kontroly *Falcon*, vedlo by případné zrušení rozhodnutí nařizujícího tuto kontrolu nevyhnutelně ke zrušení napadeného rozhodnutí“, s tím, že „v takovém případě by totiž bylo třeba vycházet z toho, že všechny dokumenty zajištěné během kontroly *Falcon* byly Komisí porženy od počátku protiprávně, a tudíž nemohly být použity k nařízení kontroly *Twins*“. Nelze však přehlížet, že toto rozhodnutí se nikterak nevyjádřilo k možnosti soutěžitele namítat nezákonnost obstarání informací v rámci místního šetření u třetího subjektu, čehož se stěžovatelka domáhá, protože stejně jako rozhodnutí ve věci *Deutsche Bahn* se vyřčené závěry vztahovaly vždy k jedné společnosti (České dráhy). Uvedená rozhodnutí Tribunálu proto nejsou v rozporu se závěry krajského soudu. K poukazu na rozsudky ve věci tzv. francouzských supermarketů Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že z těchto rozsudků pouze vyplývá, že šetřené subjekty mohou zpochybnit adekvátnost podnětů dle soutěžního práva, a to včetně těch, které vyplývají z předchozích kontrol, ovšem širší závěry z těchto rozsudků nelze vyvozovat.

[68] Nejvyšší správní soud neshledal ani porušení základních práv stěžovatelky zaručených Listinou EU, ani neshledal důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Z judikatury Soudního dvora dle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že stěžovatel je oprávněn vycházet z informací získaných z jimi vedeného vyšetřování a na jejich základě provést místní šetření u dalšího soutěžitele. Z judikatury Soudního dvora nevyplývá zákaz použití takto získaných informací ani oprávnění soutěžitele zpochybňovat zákonnost jejich obstarání.

[69] Stěžovatelka se dále dovolává práv vyplývajících z Úmluvy, jí citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva se ovšem týká použitelnosti nezákonně získaných důkazů v průběhu trestního řízení, včetně možnosti namítat jejich nepoužitelnost, a nikoli toho, zda lze namítat zákonnost obstarání informací, které prvotně založily důvodnost požadavku na předběžný zásah do práv jednotlivce. K legitimitě nařízení domovní prohlídky založené na důkazu získaném v rozporu se zákonem, což ve své podstatě nejvíce odpovídá procesní situaci stěžovatelky, se Evropský soud pro lidská práva věnoval v rozsudku ze dne 6. 10. 2016, *K. S. a M. S. proti Německu*, stížnost č. 33696/11, v němž dospěl jednomyslně k závěru, že provedení domovní prohlídky na základě informací, které si nelegálním způsobem opatřily zpravodajské služby, nepředstavovalo porušení práva na respektování soukromého a rodinného života chráněného čl. 8 Úmluvy. Soud k podpoře své argumentace uvedl, že příkaz k prohlídce se zdál být jediným možným prostředkem k určení, zda byli stěžovatelé skutečně odpovědní za krácení daní. Stejná situace nastala v nyní projednávané věci, v níž také na získání dalších informací existoval veřejný zájem, neboť provedení místního šetření mohlo jako jediné vést k obstarání náležitých důkazů o existenci či neexistenci protisoutěžního jednání. Jestliže tedy Evropský soud pro lidská práva akceptoval nařízení domovní prohlídky na nelegálně získaném podkladu, nelze úspěšně namítat nezákonnost místního šetření vyvolaného být nezákonnými indiciemi získanými v průběhu místního šetření u jiné osoby. Z uvedeného rozsudku totiž vyplývá, že i případné konstatování nezákonnosti opatření indicií by nic nezměnilo na zákonnosti provedeného místního šetření, neboť v případě stěžovatelky byly dány významné důvody pro ověření podezření z protisoutěžního chování.

[70] Ve vyjádření ze dne 7. 3. 2025 se stěžovatelka obsáhle dovolává rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 2. 2025, *Macharik proti České republice*, stížnost č. 51409/19, v němž Evropský soud pro lidská

práva shledal, že zásah do práv spočívající ve zpřístupnění e-mailové schránky tehdejší stěžovatelky pro účely trestního řízení nebyl v souladu se zákonem. V tomto rozhodnutí však soud opět posuzoval případ, v němž byly nezákonně získané důkazy použity v rámci trestního řízení pro konstatování viny tehdejší stěžovatelky ze zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby. Oproti věci *K. S. a M. S. proti Německu* tedy není odkazovaný případ na procesní situaci stěžovatelky zcela příležitý. Navíc nelze přehlížet, že Evropský soud pro lidská práva považoval za významné (byť z hlediska porušení čl. 6 Úmluvy), že tehdejší stěžovatelka nijak nezpochybovala věrohodnost policíí získaných e-mailů, a své námitky omezila na způsob, jakým byly důkazy získány a na jejich následné použití, přičemž nic nezpochybnilo věrohodnost ani pravdivost těchto důkazů (bod 56 citovaného rozsudku). Proto také s ohledem na skutečnost, že obsah e-mailové komunikace byl sice zásadním, nikoli však jediným důkazem proti stěžovateli (bod 57 rozsudku), Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení článku čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V tomto smyslu tedy tento rozsudek nesvědčí argumentaci stěžovatelky, která nedůvodně ulpívá na zákonitosti obstarání indicií, avšak přehlíží, že podezření z protisoutěžního jednání zakládaly také další informace obstarané stěžovatelem, respektive že na provedení místního šetření byl dán silný veřejný zájem.

[71] K naposledy uvedenému Nejvyšší správní soud podotýká, že nepovažuje za zásadní otázku, zdali záruky poskytnuté čl. 6 Úmluvy dopadají na přezkum zákonitosti místního šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud nedůvodnost stěžovatelčiny žalobní argumentace nezaložil na nemožnosti stěžovatelky dovolávat se čl. 6 Úmluvy, pouze upozornil, že Evropský soud pro lidská práva „trestněprávní benefity“ ve smyslu čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy v těchto věcech zpravidla neaplikuje. Dodal, že rozsudky Evropského soudu pro lidská práva věnující se zásahům v podobě šetření na místě pracujících primárně s čl. 8 Úmluvy, zaručujícím právo na respekt soukromí, či čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručujícím občanskoprávní záruky spravedlivého procesu. Z uvedeného vyplývá, že krajský soud nepopřel, že by stěžovatelka nemohla vůbec namítat porušení čl. 6 Úmluvy, jak by vyplývalo z kasační stížnosti. Pro zamítnutí žalobní námitky zůstalo zásadní, že podle krajského soudu z ústavního pořádku nevyplývá právo stěžovatelky napadat zákonost obstarání indicií pro provedení místního šetření v průběhu jiného, dřívějšího místního šetření. Nejvyšší správní soud tedy nepopírá určitou provázanost čl. 6 a 8 Úmluvy, uvedené ovšem nic nemění na shora uvedených závěrech, neboť ani z čl. 6 Úmluvy nelze seznat stěžovatelčino právo zpochybnit zákonost obstarání indicií pro nařízení místního šetření. Navíc ve shora citovaném rozsudku ve věci *Macharik proti České republice* Evropský soud pro lidská práva výslovně uvedl (bod 51), že i když čl. 6 Úmluvy zaručuje právo na spravedlivý proces, nestanoví pravidla o přípustnosti důkazů jako takových, neboť to je předmětem úpravy vnitrostátního práva, takže v zásadě není jeho úlohou určit, zda je určitý typ důkazních prostředků, např. důkazy získané v rozporu s vnitrostátním právem, přípustný.

[72] Nejvyšší správní soud nepovažuje za pochybení krajského soudu, který odlišil, zda se stěžovatelkou odkazovaná judikatura týkala vylovení viny či nařízení domovní prohlídky. Z hlediska ochrany zaručených práv je namístě činit rozdíl, zda se stěžovatelka dovolává nezákonnosti získaných důkazů z místního šetření, na jejichž základě by byla konstatována její vina z přestupku, či pouze zpochybňuje nezákonnost obstarání důkazů, na jejichž podkladě bylo nařízeno místní šetření. Zatímco v prvním případě nelze jakkoli zpochybnit právo stěžovatelky namítat nezákonný původ důkazů svědčících její vině, v druhém případě může být možnost zpochybnění zákonitosti obstarání důkazů limitována, jak vyplývá z výše uvedeného. Nejvyšší správní soud opět odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *K. S. a M. S. proti Německu*, dle něhož provedení domovní prohlídky na základě informací, které si nelegálním způsobem opatřily zpravodajské služby, nepředstavovalo porušení práv tehdejšího stěžovatele. Nejvyšší správní soud opakuje, že Evropský soud pro lidská práva v tomto rozsudku, v němž posuzoval pouze nařízení domovní prohlídky, a nikoli konstatování viny, zohlednil, že domovní prohlídka byla nařízena k nalezení dalších důkazů a nezákonně opatřená data byla v té době jediným důkazem naznačujícím, že se stěžovatelé mohli vyhybat placení daní. Příkaz k prohlídce se tak zdál být jediným možným prostředkem k určení, zda byli stěžovatelé skutečně odpovědní za krácení daní. Zásah do práva stěžovatelů na respektování jejich domova tak byl přiměřený legitimnímu cíli, který byl tímto sledován. Evropský soud pro lidská práva v tomto rozsudku zjevně rozlišil posouzení nezákonnosti obstarání podkladů pro konstatování viny (v tomto ohledu lze odkázat na stěžovatelkou bohatě citovanou judikaturu) a pro nařízení předběžného opatření, které má za cíl ověření či šetření protiprávního jednání. V druhém případě mohou být dány legitimní zájmy, pro které i případně nezákonně získané důkazy mohou představovat základ pro nařízení předběžného šetření, a proto je zeslaben požadavek na posouzení zákonitosti obstarání důkazů.

[73] Krajský soud podle Nejvyššího správního soudu nepochybil ani tím, neseznámil-li stěžovatelku před vydáním napadeného rozsudku se svým názorem na posouzení zákonnosti obstarání indicií pro provedení místního šetření. Krajský soud neinterpretoval stěžovatelčinu žalobu tak, že se jí domáhá vyslovení nezákonnosti jiného místního šetření, byť v některých pasážích až příliš kladl důraz na údajný požadavek stěžovatelky napadat zákonnost provedení jiného místního šetření. Z celkového vyznění odůvodnění je však zřejmé, že se krajský soud držel přezkumu zákonnosti místního šetření u stěžovatelky. Pokud konstatoval, že stěžovatelčina argumentace by nepřipustně vedla k možnosti zpochybnit zákonnost proběhlého místního šetření u třetího subjektu, reagoval pouze na přednesenou žalobní argumentaci. Skutečnost, že jí nepřisvědčil, nemůže zavdávat důvod pro konstataci překvapivosti rozsudku. Krajský soud nebyl ani povinen před vydáním rozsudku informovat stěžovatelku o svém názoru na tuto žalobní námitku, neboť v napadeném rozsudku se pouze vypořádával s robustní žalobní argumentací.

[74] S ohledem na výše uvedené nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit ani kasační námitce, že krajský soud pochybil tím, že si nevyžádal a jako důkaz neprovedl správní spis vedený v řízení se společností K + B Progres. Sama stěžovatelka v kasační stížnosti tuto námitku spojuje s údajně chybnými závěry krajského soudu ohledně zákonnosti opatření důkazů (indicií), které vedly k provedení místního šetření u ní samotné. Pakliže Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu v tom, že s ohledem na obstarání těchto indicií v rámci místního šetření, které obecně proběhlo na základě zákonného pověření, nebyl důvod přezkoumávat jejich zákonnost, bylo nadbytečné, aby si krajský soud vyžádal a jako důkaz provedl správní spis týkající se místního šetření u společnosti K + B Progres. Krajský soud nebyl ani povinen postupovat v intencích § 52 odst. 2 s. ř. s. a vyzvat stěžovatelku, aby vyvolala jiné řízení o rozhodné otázce. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, v jakém jiném řízení by mohla stěžovatelka zpochybnit zákonnost rámce místního šetření u společnosti K + B Progres způsobem plynoucím z kasační argumentace. Krajský soud výslovně uvedl, že stěžovatelka nemůže zpochybnit věcný rámec místního šetření u jiného soutěžitele, takže zákonnost tohoto jiného místního šetření nepovažoval za předběžnou otázku. (...)

4696

Veřejné zakázky: zadání veřejné zakázky v režimu výjimky; podání námitek; přezkum úkonů zadavatele; předběžné opatření podle § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek

k § 29 odst. 1 písm. a), § 241 odst. 1 a 2 písm. c), § 250 odst. 1 písm. f), § 257 písm. h) a § 263 odst. 7 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

I. Je-li zakázka zadávána mimo zadávací řízení v režimu výjimky podle § 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, je rozsah ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele omezen. Z § 241 odst. 1 a 2 písm. c) téhož zákona plyne, že námitky se mohou věcně týkat pouze toho, že nejsou splněny podmínky k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, tedy že veřejná zakázka nespadá pod uplatněnou výjimku.

II. Z § 250 odst. 1 písm. f), § 257 písm. h) a § 263 odst. 7 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, lze dovodit, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má pravomoc rozhodnout výhradně o návrhu na přezkum úkonů zadavatele, jemuž předcházela řádně a včas uplatněná, a především zákonem předpokládaná námitka. Jinak úřad řízení o návrhu zastaví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2025, čj. 10 As 95/2025-325)

Prejudikatura: č. 2495/2012 Sb. NSS, č. 4276/2022 Sb. NSS a č. 4648/2024 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2000, *Telaustria a Telefonadress* (C-324/98).

Věc: *Électricité de France* proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) Elektrárny Dukovany II, a. s., a 2) Korea Hydro & Nuclear Power Co., LTD., o návrhu na vydání předběžného opatření, o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení 1) a 2).

Žalovaný dne 30. 10. 2024 rozhodl o návrhu žalobkyně na přezkoumání úkonů zadavatele – osoby zúčastněné na řízení 1) (dále jen „EDU“). Ta zadala mimo zadávací řízení veřejnou zakázku na výstavbu nového jaderného zdroje v lokalitě Dukovany vybranému dodavateli – jihokorejské společnosti Korea Hydro & Nuclear Power Co., LTD. (dále jen „KHNP“). Úřad posoudil návrh žalobkyně následovně:

i. nevyhověl návrhu na přerušení řízení ohledně žádosti o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie ani návrhu na přerušení řízení ve vztahu k otázce účastenství vybraného dodavatele (KHNP) v řízení o přezkumu úkonů zadavatele (výrok I),

ii. řízení podle § 257 písm. b) ZZVZ, zastavil v části, v níž žalobkyně namítala nezákonný postup zadavatele při výběru dodavatele, spočívající v porušení základních zásad zadávání veřejných zakázek v souvislosti s výběrem dodavatele, nedostatečném odůvodnění výběru a neschopnosti vybraného dodavatele zakázku realizovat, neboť tomu nepředcházely řádně a včas podané námitky (výrok II), a

iii. zamítl podle § 265 písm. c) ZZVZ návrh žalobkyně týkající se porušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2560 o zahraničních subvencích narušujících vnitřní trh a porušení zásady 3E, neboť návrh v této části nesměřuje proti postupu, který je zadavatel povinen dodržovat (výrok III).

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda úřadu rozhodnutím ze dne 24. 4. 2025 zamítl. Následně podala žalobkyně žalobu, kterou spojila s návrhem na vydání předběžného opatření. Usnesením ze dne 6. 5. 2025, čj. 30 Af 15/2025-76, Krajský soud v Brně ve výroku I rozhodl, že se zadavateli „do doby pravomocného rozhodnutí soudu ve věci sp. zn. 30 Af 15/2025 zakazuje uzavřít s vybraným dodavatelem smlouvu na plnění veřejné zakázky [...] zadávané mimo zadávací řízení s využitím výjimky dle § 29 písm. a) ZZVZ, zahájené zasláním výzvy k podání nabídek (Invitation to submit bids) ze dne 17. 3. 2022“.

Krajský soud neměl pochyb o tom, že žalobkyni hrozila v důsledku uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem (KHNP) vážná újma. Jednak ekonomická, vyplývající ze zmařené příležitosti, jednak ohledně referencí, konkurenceschopnosti a budoucího úspěchu v energetických zakázkách. Ve prospěch nařízení předběžného opatření svědčil i zájem na zajištění efektivního soudního přezkumu rozhodnutí úřadu a postupu zadavatelů. Krajský soud si byl vědom také veřejného zájmu na brzké výstavbě nových jaderných bloků a zajištění (alespoň částečně) energetické soběstačnosti České republiky a z ní vyplývajícího snížení rizika geopolitických tlaků. Nicméně ani natolik vážný zájem nemohl bez dalších okolností zcela převážit nad zajištěním práva na efektivní soudní ochranu a obranu práv žalobkyně. Zakázka se má realizovat dalších více než 10 let a následky případného zdržení v délce několika měsíců nelze exaktně předvídat a kvantifikovat. Krajský soud učinil po srovnání zmíněných zájmů dílčí závěr, že žádný ze zmíněných zájmů nepřevažuje. Bylo tedy třeba předběžně posoudit též závažnost a důvodnost žalobních bodů.

Uplatněná žalobní argumentace byla závažná, neboť mířila do klíčových rozhodovacích důvodů napadeného rozhodnutí a mohla vést k jeho zrušení. Žalovaný částečně zastavil řízení, neboť ZZVZ podle něj nepripouští podání námitek proti postupu zadavatele, na který se vztahuje některá z výjimek podle § 29 ZZVZ. Jelikož řádně a včas uplatněné námitky jsou podmínkou k podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele, úřad nemá pravomoc o takovém návrhu meritorně rozhodnout. Podle krajského soudu ovšem platí, že i v případech, v nichž zadavatel při výběru dodavatele postupuje mimo zadávací řízení, má povinnost řídit se základními zásadami zadávání veřejných zakázek podle § 6 ZZVZ. Pokud má úřad pravomoc přezkoumat zákonost postupu zadavatele i při zadávání zakázek mimo zadávací řízení, nemůže odmítnout meritorní posouzení návrhu pouze z toho důvodu, že zákon neumožňuje navrhovateli podat námitky. Soudní řízení správní je založeno na kasačním principu (až poté, co tyto otázky věcně posoudí úřad, se jimi může zabývat správní soud). Proto by ani nebyla zaručena efektivní ochrana před soudem. Krajský soud uzavřel, že kritérium předběžného hodnocení závažnosti a důvodnosti žalobních bodů vyznívalo ve prospěch nařízení předběžného opatření. Protože krajský soud ve věci nenašel jednoznačně převažující zájmy, převážila potřeba zatímní úpravy poměrů mezi účastníky.

Zadavatelka, později osoba zúčastněná na řízení I [stěžovatelka (EDU)], napadla výrok I usnesení krajského soudu kasační stížností. Podle ní krajský soud nesprávně uzavřel, že ačkoliv ZZVZ neumožňuje podat námitky

vůči jednotlivým krokům zadavatele při postupu mimo zadávací řízení na základě výjimek podle § 29 ZZVZ, má úřad pravomoc meritorně rozhodnout o návrhu žalobkyně vůči jednotlivým krokům zadavatele. S tím souvisí chybný závěr, že kritérium předběžného hodnocení závažnosti a důvodnosti žalobních bodů ve smyslu § 272b odst. 3 ZZVZ vyznívá ve prospěch nařízení předběžného opatření. Napadené usnesení bylo rovněž nepřezkoumatelné, neboť se krajský soud opíral o údajně ustálenou judikaturu ohledně aplikace základních zásad podle § 6 ZZVZ, kterou však nekonkretizoval a podle stěžovatelky (EDU) taková judikatura ani neexistuje.

V případě postupu na základě tzv. bezpečnostní výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ [ve znění účinném od 16. 7. 2023 se jedná o § 29 odst. 1 písm. a) ZZVZ] zákon neumožňuje podat námitky proti jednotlivým krokům zadavatele a tím neumožňuje ani jejich přezkum v návrhovém řízení před úřadem. V případě výjimek podle § 29 ZZVZ přiznává zákon dodavateli právo podat námitky a následně navazující návrh k úřadu pouze s jedinou možnou argumentací – že nejsou splněny podmínky pro aplikaci příslušné výjimky. V tomto rozsahu má úřad pravomoc meritorně rozhodovat o návrhu. Takové námitky (ani návrh) však žalobkyně nepodala.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k veřejným zakázkám malého rozsahu podle již neúčinné právní úpravy, na něž krajský soud odkazoval, nejsou přílehlavá a jsou překonána úpravou v ZZVZ. Neexistuje žádná judikatura, jež by potvrdzovala, že při postupu podle § 29 ZZVZ má zadavatel povinnost řídit se základními zásadami podle § 6 ZZVZ. I pokud by byl správný závěr krajského soudu, že zadavatel je povinen dodržovat základní zásady při postupu mimo zadávací řízení na základě výjimky podle § 29 ZZVZ, nelze z toho dovozovat, že úřad má pravomoc přezkoumat dodržování základních zásad právě v návrhovém řízení. ZZVZ to vylučuje. Jestliže návrhu nepředcházely řádně a včas podané námitky, úřad musel řízení usnesením zastavit a nemohl postupovat jinak. Výjimka platí pouze pro návrh na uložení zákazu plnění smlouvy, což v této věci nenastalo. Již z toho důvodu byly odkazy krajského soudu na § 263 odst. 2 a § 265 ZZVZ nepřiléhavé. Svým výkladem krajský soud fakticky změnil ZZVZ. Krajský soud také opomněl, že přezkum dodržování základních zásad přichází v úvahu v řízení zahájeném z moci úřední. Takové řízení zde zahájeno nebylo. Krajský soud chybně vyhodnotil, že má-li úřad pravomoc vykonávat dozor nad dodržováním základních zásad při jednotlivých krocích zadavatele v rámci postupu mimo zadávací řízení na základě výjimky, musí být takový dozor umožněn v návrhovém řízení.

Nelze se ztotožnit ani s názorem krajského soudu, že při hypotetickém porušení základních zásad při postupu mimo zadávací řízení nemají dodavatelé zajištěnu plně efektivní soudní ochranu. Dodavatelé se mohou domáhat zejména náhrady škody v civilním řízení. Postup podle § 29 ZZVZ má neformální režim, na nějž se nevztahují pravidla pro zadávací řízení. Není důvod, aby každý jednotlivý krok zadavatele podléhal přezkumu úřadu či správních soudů.

Závěr krajského soudu byl v rozporu s jeho vlastní rozhodovací praxí i s praxí Nejvyššího správního soudu, podle nichž platí, že podání návrhu na přezkum úkonů zadavatele je podmíněno předchozím podáním námitek. Krajský soud rozhodl také v rozporu s veškerou odbornou literaturou, která k ZZVZ existuje.

Smyslem výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ je umožnit zadavateli, aby v případě, kdy s ohledem na rizika hrozící základním bezpečnostním zájmům České republiky nelze realizovat zadávací řízení, postupoval v neformálním režimu mimo zadávací řízení, v jehož rámci nelze jednotlivé kroky zadavatele napadat námitkami a tím ani následným návrhem k úřadu (či žalobou ve správním soudnictví). Při uplatnění názoru krajského soudu by tzv. bezpečnostní výjimka i ostatní výjimky podle ZZVZ ztratily smysl, což by vedlo k negativním důsledkům.

Základní bezpečnostní zájmy České republiky určuje stát, nikoliv stěžovatelka (EDU). Postup EDU ve výběrovém řízení v rámci bezpečnostní výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ musí vyhovovat bezpečnostním zájmům České republiky, nikoliv námitkám či návrhu neúspěšných dodavatelů. Česká republika si vůči EDU vyhradila právo ukládat bezpečnostní požadavky, a to v první prováděcí smlouvě. Společnost KHNP byla vybrána na základě doporučení EDU, vůči němuž stát nevznesl bezpečnostní výhrady. Podle závěrů krajského soudu by každý neúspěšný uchazeč mohl zablokovat či v důsledku zrušit jakýkoliv krok EDU, dokonce včetně dodavatelů, kteří z bezpečnostních důvodů ani nebyli osloveni. Dodavatelé by mohli dosáhnout blokáce jednotlivých úkonů EDU přímo podáním návrhu k úřadu bez předchozích námitek, tudíž paradoxně ještě snazší cestou než v případě zadávacího řízení. Bezpečnostní zájmy České republiky by tak byly chráněny méně než v zadávacím řízení.

Krajský soud nevyložil předpisy eurokonformně. Výběrové řízení je vyňato z evropských zadávacích a přezkumných směrnic. Výjimka podle § 29 písm. a) ZZVZ je transpozicí výjimky podle čl. 24 odst. 2 směrnice EP a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (dále jen „sektorové zadávací směrnice“). Unijní úprava přezkumu úkonů zadavatele se zde neuplatní rovněž s ohledem na čl. 1 odst. 1 směrnice Rady 92/13/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (dále jen „sektorové přezkumné směrnice“). Krajský soud svým výkladem také nepřipustně rozšířil pravomoc úřadu nad rámec zákona, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k veřejným zakázkám malého rozsahu podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, účinného do 30. 9. 2016, jsou v poměrech ZZVZ irelevantní. Zákonodárce do zákona vložil § 257 písm. h) ZZVZ, podle něhož je úřad povinen usnesením zastavit řízení v případě, že *návrhu nepředcházely řádně a včas podané námítky*. Nelze tedy rozhodnout o návrhu na přezkum úkonů zadavatele, kterému nepředcházely námítky.

Krajský soud rovněž pomítl, že ve věcech z předchozích rozhodnutí Nejvyššího správního soudu úřad odmítal pravomoc vykonávat dozor nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu. Zde je neodmítl, jen uvedl, že u postupu mimo zadávací řízení na základě výjimky podle § 29 ZZVZ může vykonávat dozor pouze z moci úřední. Stěžovatelka (EDU) poukázala na to, že ani Nejvyšší správní soud nebyl v popsané otázce jednotný. Závěry judikatury Nejvyššího správního soudu zákonodárce odmítl, neboť zcela vyloučil pravomoc úřadu ve vztahu k veřejným zakázkám malého rozsahu. U § 29 ZZVZ zákonodárce zjevně vyloučil pravomoc úřadu v případě návrhového řízení (co do přezkumu jednotlivých úkonů zadavatele).

Ze všech uvedených argumentů je zřejmé, že názor krajského soudu ohledně předběžné důvodnosti žaloby byl nezákonný. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2024, čj. 8 As 33/2024-76, č. 4648/2024 Sb. NSS, platí, že je-li žaloba pravděpodobně nedůvodná, postačí i nižší veřejný zájem na plnění zakázky nad zájmem účastníka na zabránění takového plnění. Proto nebyly dány důvody k nařízení předběžného opatření.

Osoba zúčastněná na řízení II [stěžovatelka (KHNP)] napadla výrok I usnesení krajského soudu kasační stížností. Podrobněji shrnula dosavadní vývoj projektu. Poukázala také na § 162 odst. 2 zákona č. 263/2016 Sb., atomového zákona. Smluvní rámec zakázky od počátku počítal s výjimkou z režimu zadávání veřejných zakázek podle § 29 písm. a) ZZVZ. Ve výběrovém řízení bylo vyloučeno podání námitek, neboť se zakázka zadávala mimo zadávací řízení. Tato podmínka je přitom nezbytným předpokladem pro přezkum podle § 250 ZZVZ. Žalovaný proto nemohl postupovat jinak než řízení zastavit. Skutečnost, že v případě výběrového řízení nebylo možné podat námítky, na povinnosti úřadu takto postupovat nic nemění. Opačný výklad by znamenal rozšiřování působnosti úřadu v neprospěch zadavatele a vybraného dodavatele. Žalovaný proto postupoval správně. Stěžovatelka dále (KHNP) podrobněji odůvodnila, proč nebyly porušeny základní zásady podle ZZVZ.

Žalobkyně ve vyjádřeních ke kasačním stížnostem souhlasila s napadeným usnesením. Dále citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, čj. 2 Afs 132/2009-275, č. 2495/2012 Sb. NSS, jehož závěry lze aplikovat také na tuto věc. V důsledku argumentace stěžovatelek by byla odebrána pravomoc soudů přezkoumat zákonnost postupu zadavatele v režimu mimo zadávací řízení (a žalobkyně by tak přišla o účinnou obranu). Také z rozsudků Soudního dvora plyne povinnost zadavatele zohlednit zásady podle § 6 ZZVZ. Krajský soud dovedl působnost úřadu v rozporu s ústavními předpisy, pomíjel smysl a účel výjimek podle ZZVZ, odstranil povinnost podat námítky jako jednu z podmínek pro řádné podání návrhu a nezákonně aplikoval rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se veřejných zakázek malého rozsahu. U každé z výjimek podle ZZVZ se zásady podle § 6 ZZVZ projevují jinak (jak svým rozsahem, tak konkrétním provedením). V žádném případě však nebudou odpovídat jejich běžnému chápání a uplatňování v řízeních vedených podle ZZVZ. Žalovaný podrobněji rozvedl názor na procesní problémy, které názor krajského soudu přinesl. Souhlasil se stěžovatelkou (EDU) v tom, že krajský soud rozhodl v rozporu s judikaturou, rozhodnutí týkající se zakázek malého rozsahu nebyla příležitá a provedený výklad nebyl eurokonformní.

Stěžovatelka (EDU) ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky (KHNP) uvedla, že potvrzuje rovné podmínky pro všechny uchazeče a transparentnost výběrového řízení. EDU řádně vyhodnotila nabídky a jako nejlepší stanovila nabídku KHNP. Žalobkyně napadla výběrové řízení až v jeho závěru, jakmile zjistila, že její nabídka neuspěla. EDU přitom mohla zadat zakázku dokonce napřímo, bez výběrového řízení. Stěžovatelka (KHNP) se plně ztotožnila s kasační stížností stěžovatelky (EDU).

Nejvyšší správní soud zrušil výrok I usnesení Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

5.1 Obecná východiska

[59] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. *byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímčně upravit poměry účastníků pro prozradící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

[60] Podle § 272b odst. 3 ZZVZ platí, že *při rozhodování o předběžném opatření soud bere v úvahu pravděpodobné důsledky předběžného opatření pro veřejný zájem i všechny další zájmy, které jím mohou být poškozeny. Soud předběžné opatření nařídí pouze tehdy, pokud veřejný zájem na plnění veřejné zakázky nepřevažuje nad zájmem účastníka řízení na zabránění takovému plnění; při posuzování těchto zájmů je mimo jiné povinen předběžně posoudit závažnost a důvodnost žalobních bodů, a to včetně toho, zda v předchozím řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže shledává takové vady, které mohly ovlivnit výsledek rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.*

[61] Obecná východiska posuzování návrhu na vydání předběžného opatření podle § 272b ZZVZ popsal Nejvyšší správní soud velmi podrobně v rozsudku čj. 8 As 33/2024-76. Závěry tam uvedené Nejvyšší správní soud rekapituluje a vychází z nich také v této věci. Dále lze v podrobnostech odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2021, čj. 5 As 184/2021-28, č. 4276/2022 Sb. NSS, ze dne 7. 8. 2024, čj. 2 As 116/2024-68, a ze dne 12. 12. 2024, čj. 1 As 248/2024-28.

[62] Zadávací řízení není správním řízením, nýbrž kontraktačním postupem směřujícím k uzavření smlouvy s vítězným dodavatelem. Totéž platí o zadávání zakázky mimo zadávací řízení, je-li uplatněna výjimka podle § 29 písm. a) ZZVZ. (...)

5.2 Aplikace obecných východisek na posuzovanou věc

(...)

5.2.4 Žaloba se předběžně jeví jako nedůvodná

[87] Stěžovatelky namítly, že krajský soud pochybil svým předběžným úsudkem o důvodnosti žaloby. Nesprávně uzavřel, že ačkoliv ZZVZ neumožňuje podat námítky vůči jednotlivým krokům zadavatele při postupu mimo zadávací řízení na základě výjimek podle § 29 ZZVZ, má úřad pravomoc meritorně rozhodnout o návrhu žalobkyně vůči jednotlivým krokům zadavatele. Podle stěžovatelky (EDU) je navíc napadené usnesení nepřezkoumatelné, protože se krajský soud opírá o ustálenou judikaturu, která neexistuje.

[88] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že námitku nepřezkoumatelnosti neshledal důvodnou. Z napadeného usnesení (zejm. bodů 27, 30 a 31) je zřejmé, jakou judikaturu měl krajský soud na mysli. Krajský soud zjevně zastává názor, že (ustálená) judikatura týkající se zakázek malého rozsahu je aplikovatelná i na tuto věc, a proto se mají také v nynějším řízení uplatnit zásady podle § 6 ZZVZ a další soudy vymezené principy. K věcné (ne)správnosti názoru krajského soudu se Nejvyšší správní soud vyjadřuje níže.

[89] V dané věci není sporu o tom, že stěžovatelka (EDU) zahájila postup směřující k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení s využitím výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ. Sporné není ani to, že se jedná o tzv. sektorovou zakázku, neboť je zadávána při výkonu relevantní činnosti [§ 151, § 153 odst. 1 písm. c) ZZVZ]. Sporným zůstává výklad ustanovení ZZVZ. Pro předběžné posouzení důvodnosti žaloby je třeba vyjasnit, zda žalobkyně mohla podat návrh na přezkum úkonů zadavatele (EDU), jestliže zákon nepřipouští podání námitek. S tím

souvisí posouzení pravomoci a působnosti úřadu, tedy zda mohl meritorně rozhodnout o návrhu žalobkyně na přezkum úkonů EDU.

[90] Ze ZZVZ jsou relevantní tato ustanovení:

- Podle § 29 písm. a) ZZVZ zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, pokud by provedení zadávacího řízení ohrozilo ochranu základních bezpečnostních zájmů České republiky a současně nelze učinit takové opatření, které by provedení zadávacího řízení umožňovalo.

- Podle § 241 odst. 1 ZZVZ námitky může podat dodavatel, kterému postupem zadavatele souvisejícím se zadáváním veřejné zakázky, nebo se zvláštními postupy podle části šesté hrozí nebo vznikla újma [...]. Námitky nelze podat proti postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu, koncese malého rozsahu podle § 178 nebo sektorové veřejné zakázky podle § 158 odst. 1. Podle odst. 2 lze námitky podat proti

a) všem úkonům nebo opomenutím zadavatele v zadávacím řízení a zvláštnímu postupu podle části šesté, včetně stanovení zadávacích podmínek [...],

b) volbě druhu zadávacího řízení nebo režimu veřejné zakázky, nebo

c) postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení v rozporu s tímto zákonem.

- Podle § 249 ZZVZ se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahajuje na písemný návrh stěžovatele [...] nebo z moci úřední.

- Podle § 250 odst. 1 písm. f) ZZVZ návrh lze podat proti všem úkonům i opomenutím zadavatele, které nejsou v souladu s tímto zákonem a v jejichž důsledku vznikla nebo hrozí újma na právech navrhovatele, a to zejména proti postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení.

- Podle § 251 odst. 1 věty poslední ZZVZ je součástí návrhu v případě návrhu zasláného Úřadu před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku rovněž doklad o doručení námitek zadavateli.

- Podle § 257 ZZVZ Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže [...]

d) k návrhu zaslánému Úřadu před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku není připojen doklad o doručení námitek zadavateli,

e) návrh nebyl doručen Úřadu a zadavateli ve lhůtách podle § 251 odst. 2 nebo 3 [...],

h) návrhu nepředcházely řádně a včas podané námitky.

- Podle § 263 odst. 7 ZZVZ Úřad zadavateli zakáže pokračovat v návrhem napadeném postupu, pokud v řízení o návrhu proti postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, zjistí, že postup zadavatele je v rozporu s tímto zákonem nebo jej obchází.

[91] Podle čl. 24 odst. 2 sektorové zadávací směrnice se tato směrnice nevztahuje na zakázky a soutěže o návrh jinak nevyloučené podle odstavce 1, pokud ochrana základních bezpečnostních zájmů členského státu nemůže být zaručena pomocí méně omezujících opatření, jako například stanovením požadavků zaměřených na ochranu důvěrné povahy informací, které zadavatelé v průběhu zadávacího řízení zpřístupňují při zadávacím řízení podle této směrnice.

[92] Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) sektorové přezkumné směrnice členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění účinného, a zejména co nejrychlejšího, přezkumu rozhodnutí zadavatelů [...] z důvodu, že tato rozhodnutí porušila právo Společenství v oblasti zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící, pokud jde o postupy při zadávání zakázek, které spadají do působnosti směrnice Rady 90/531/EHS [nyní sektorové zadávací směrnice].

[93] V důvodové zprávě k § 29 písm. a) ZZVZ zákonodárce uvádí, že tato výjimka pokrývá situace, v nichž „zadavatel nemůže provést zadávací řízení z důvodu ochrany základních bezpečnostních zájmů České republiky za splnění podmínky, že nelze provést taková opatření, která by provedení zadávacího řízení umožňovala“. Co se rozumí základním bezpečnostním zájmem České republiky, lze dovodit z ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tento ústavní zákon reagoval na existenci hrozeb pro samotné základy státu, jeho kvalitu a fungování. Podle čl. 1 citovaného zákona je základní povinností státu zajištění surchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejich demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot. Podle čl. 3

odst. 2 téhož zákona jsou *státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.*

[94] Podle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že zakázky zadávané v režimu výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ mají zvláštní povahu, která ze své podstaty může bránit realizaci standardního postupu zadávacího řízení. Ostatně i unijní právní úprava jednoznačně stanoví, že zakázky týkající se základních bezpečnostních zájmů členského státu jsou vyňaty z její působnosti (nemůže-li být ochrana těchto zájmů zaručena pomocí méně omezujících opatření). Argument žalobkyně o tom, že stěžovatelky ignorují evropský rozměr problematiky, nijak nevyvrací jednoznačné znění výše uvedených unijních směrnic (a podrobně jej lze posoudit k žalobní námitce, byla-li uplatněna, při meritorní přezkumu, nikoliv v tomto řízení).

[95] Specifika postupu podle výjimky mimo zadávací řízení plynou z jednotlivých ustanovení ZZVZ. Z § 29 písm. a) ve spojení s § 241 odst. 1, 2 písm. c) ZZVZ plyne, že **rozsah ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele je omezen.**

[96] Námitky se musí věcně týkat pouze toho, že nejsou splněny veškeré podmínky k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, tedy že veřejná zakázka nespadá pod uplatněnou výjimku [což plyne z jazykového i teleologického výkladu § 241 odst. 2 písm. c) ZZVZ]. Obsahově jiné námitky podat nelze, neboť to ZZVZ nepředpokládá. Výčet možností podání námitek podle § 241 odst. 2 ZZVZ je totiž taxativní. Popsané omezení je ospravedlněno (legitimizováno) právě onou zvláštní povahou výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ. Zákonodárce zde jednoznačně upřednostnil ochranu základních bezpečnostních zájmů státu (tedy veřejný zájem) před standardním průběhem zadávacího řízení (a zájmy uchazečů o veřejnou zakázku i dalšími méně důležitými zájmy). Jinými slovy, běžný postup včetně možnosti podat námitky proti postupu a jednotlivým úkonům zadavatele je upozaděn ve prospěch elementární bezpečnosti České republiky, jak je vymezena na ústavněprávní úrovni. Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobkyně neuplatnila námitku, která by svým obsahem odpovídala § 241 odst. 2 písm. c) ZZVZ, a tedy by byla přípustná (a podléhala věcnému přezkumu úřadu). Obsahově její námitky směřovaly jinam.

[97] Z § 250 odst. 1 písm. f), § 257 písm. h) a § 263 odst. 7 ZZVZ lze dovodit, že **úřad má pravomoc rozhodnout výhradně o návrhu na přezkum úkonů zadavatele, kterému předcházely námitky** uplatněné v souladu se ZZVZ. Nejvyšší správní soud opakuje, že v posuzované věci mohli uchazeči namítat pouze nesplnění podmínek k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení v režimu výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ (tj. – slovy zákona – že bylo možné učinit takové opatření, které by provedení zadávacího řízení umožňovalo). Z toho plyne, že úřad má pravomoc rozhodnout výhradně o návrhu, jemuž předcházela popsaná námitka. O žádném jiném návrhu rozhodovat nemůže, neboť to zákon nepředpokládá. Jestliže návrhu nepředcházela řádná a včas podaná – a především zákonem předpokládaná – námitka, úřadu nezbyvá než řízení o návrhu usnesením zastavit (§ 257 písm. h), podpůrně též § 251 odst. 1 poslední věta a § 257 písm. d) a e) ZZVZ].

[98] Pravomoc úřadu rozhodovat i o jiném návrhu (např. o návrhu, jemuž nemohly předcházet námitky, neboť je ZZVZ nepřipouští) nelze dovozovat z judikatury týkající se veřejných zakázek malého rozsahu (a to ani z žalobkyní citovaného rozsudku NSS č. 2 Afs 132/2009-275). Jejich předmět je značně odlišný od veřejných zakázek, které mají strategický, resp. elementární bezpečnostní význam pro Českou republiku. Proto nelze judikатурní závěry týkající se tohoto typu veřejných zakázek vztahovat na nyní posuzovanou věc. Veřejné zakázky malého rozsahu nemusí být zadány v zadávacím řízení (zadavatel je ovšem v každém případě povinen dodržet zásady podle § 6 odst. 1 až 3 ZZVZ, viz § 31 ZZVZ). Důvodem vynětí ze zadávacího řízení je neefektivita v praxi. Zákonodárce tedy sledoval odbřemenění související administrativy, podporu menších dodavatelů atp. Odpověď na to, proč nelze podat námitky při postupu mimo zadávací řízení v režimu výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ, tkví v úplně jiných skutečnostech. Je tomu tak proto, že zákonodárce upřednostňuje bezpečnostní požadavky státu a veřejný zájem na snadnější realizaci zakázek souvisejících se základními bezpečnostními zájmy České republiky. Popsané aspekty se vážou na samotnou podstatu a smysl výjimky. Nejvyšší správní soud pro ilustraci uvádí krajní příklad. Podle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že nelze srovnávat např. nákup kancelářského vybavení pro obecní úřad (zakázka malého rozsahu) s výstavbou nových jaderných zdrojů v jedné z největších elektráren v České republice [předmět zakázky zadávaný v režimu výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ]. Odůvodnění

napadeného usnesení je v daném ohledu chybné, neboť krajský soud je opřel o nepřiléhavou judikaturu a vyvodil z ní nesprávné právní závěry.

[99] Nejvyšší správní soud zastává názor, že ze ZZVZ ve spojení s ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky plyne zřetelný veřejný zájem na ochraně základních bezpečnostních zájmů České republiky u zakázek zadávaných v režimu výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ. **Zákonodárce zjevně předpokládal i to, že omezenému rozsahu přezkumu postupu a úkonů zadavatele bude odpovídat omezená možnost nejen správního, ale rovněž soudního přezkumu.** Krajský soud v napadeném usnesení správně uvedl, že soudní řízení správní je v České republice založeno na kasačním principu, což mj. znamená, že soud přezkoumává rozhodnutí úřadu a z těchto mezi nemůže vybočit (a tedy jako první nalézat o právech a povinnostech osob).

[100] Jinými slovy, zastaví-li úřad řízení o návrhu, neboť o něm nemohl věcně rozhodnout, soud může na základě žaloby přezkoumat pouze to, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení před úřadem. Vedle takového řízení má neúspěšný uchazeč možnost domáhat se náhrady újmy (škody) v civilním řízení. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem, že soudní ochrana zde není zaručena v dostatečné míře. Nelze se domáhat většího (věcného) rozsahu soudní ochrany, než která odpovídá rozsahu námitek, které mohl přezkoumat úřad. Nejvyšší správní soud rozumí tomu, proč se žalobkyni může zdát, že je omezena „v plně efektivní soudní ochraně“. Jak již ale bylo řečeno výše, práva a zájmy uchazeče o veřejnou zakázku ustupují důležitějšímu veřejnému zájmu, který je založen na ústavních a zákonných ustanoveních. Tomu odpovídá také rozsah a podoba soudního přezkumu. Důsledkem je také to, že se nad rámec výše popsaných mantinelů nelze domáhat pravomoci úřadu a přezkumu (správního či následného soudního), zda byly dodrženy zásady zadávání veřejných zakázek podle § 6 ZZVZ.

[101] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou (EDU), podle níž je smyslem výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ umožnit zadavateli v případě existence rizik hrozících základním bezpečnostním zájmům České republiky, aby (nelze-li realizovat zadávací řízení) postupoval v neformálním režimu mimo zadávací řízení, v jehož rámci (na rozdíl od zadávacího řízení) nelze jednotlivé kroky zadavatele napadat námitkami a tím ani následným návrhem k úřadu (či přímo žalobou ve správním soudnictví). Závěry krajského soudu je třeba odmítnout také proto, že by prakticky jakýkoliv dodavatel mohl dosáhnout blokáce výběrového řízení přímo podáním návrhu k úřadu bez předchozích námitek (tedy ještě snazší cestou než v případě zadávacího řízení či zakázek malého rozsahu). Bylo by absurdní, aby základní bezpečnostní zájmy byly ve výjimkovém režimu podle § 29 písm. a) ZZVZ *de facto* snadněji „blokovatelné“, než pokud by probíhalo standardní zadávací řízení či výběr zakázky malého rozsahu. I v tomto ohledu je právní názor krajského soudu chybný. Žádný jiný závěr nelze dovodit ani z žalobkyni citovaného rozsudku Soudního dvora ze dne 7. 12. 2000, *Telaustria a Telefonadress*, C-324/98. Ten řeší obecnou povinnost zadavatelů dodržovat základní zásady veřejných zakázek, nikoliv to, zda a jak se zásady uplatňují ve výběrovém řízení v režimu výjimky podle § 29 písm. a) ZZVZ.

[102] Vzhledem k předmětu tohoto řízení považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné blíže rozvádět úvahy o tom, jaké pravomoci má úřad v rámci řízení zahajovaného z moci úřední a zda v něm může přezkoumávat zásady zadávání veřejných zakázek podle § 6 ZZVZ. Ze stejného důvodu se Nejvyšší správní soud blíže nevěnoval ani obšírnějšímu výkladu § 248 ZZVZ. Pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení jsou totiž takové otázky bezpředmětné.

[103] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud provedl chybný výklad relevantních ustanovení ZZVZ. V této souvislosti nelze za současného stavu věci souhlasit se závěrem krajského soudu, že se podaná žaloba jeví jako důvodná (resp. že má úřad pravomoc věcně rozhodnout o návrhu žalobkyně).

[104] Kasační námitky nesprávného předběžného posouzení důvodnosti žaloby, včetně dílčích námitek (rozporu s rozhodovací praxí soudů a odbornou literaturou, popření smyslu výjimky, porušení povinnosti vykládat ZZVZ ústavněkonformně a eurokonformně a nepřiléhavosti judikatury k veřejným zakázkám malého rozsahu) jsou důvodné. O důsledcích s tím spojených Nejvyšší správní soud pojednává v dalších částech rozsudku. (...)

Státní sociální podpora: kritéria posuzování obdobnosti dávky ze zahraničí

k § 5 odst. 1 písm. j) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

Při posuzování obdobnosti dávky ze zahraničí ve smyslu § 5 odst. 1 písm. j) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, bude vždy nutné hodnotit především skutečný předmět dávek, jejich účel a to, zda česká a zahraniční dávka slouží k pokrytí stejných potřeb. Naopak stěžejní nemohou být kritéria formální (označení dávky nebo jakou formou a komu je poskytována či vyplácena).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2025, čj. 8 Ads 269/2024-33)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 7. 1983, *Valentini* (C-171/82), ze dne 8. 7. 1992, *Knoch* (C-102/91) a ze dne 8. 5. 2014, *Wiering* (C-347/12).

Věc: L. P. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na bydlení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je rozvedený a se svojí bývalou manželkou má tři děti, jedno z nich je již zletilé. Po rozvodu mají děti ve střídavé péči a vzájemně nemají povinnost platit si na děti výživné. Matka dětí, která pobírá dávku *Kindergeld* podle německých právních předpisů (ve formě přímé dávky ve výši 250 EUR měsíčně na dítě) učinila písemné prohlášení, že pro účely posuzování daňových a sociálních předpisů souhlasí s tím, aby děti byly posuzovány společně s žalobcem.

Žalobce požádal o příspěvek na bydlení podle § 24 zákona o státní sociální podpoře, který mu nejprve Úřad práce České republiky (krajská pobočka v Plzni) přiznal. Následně však rozhodnutím ze dne 22. 5. 2024 úřad práce tento příspěvek žalobci odejmul (od 1. 2. 2024), protože nárok mu od 30. 9. 2023 zanikl. Dospěl k závěru, že měsíční příjmy rodiny byly dostatečně vysoké na hrazení nákladů na bydlení. Do rozhodného příjmu úřad práce totiž započítal právě i dávku *Kindergeld*.

Žalobce se proti rozhodnutí úřadu práce odvolal. Žalovaný jeho odvolání rozhodnutím ze dne 4. 7. 2024 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Zabýval se tím, zda je dávka *Kindergeld* obdobná českému přídatku na dítě. Provedl srovnání české a německé právní úpravy obou dávek včetně vysvětlení toho, že uvedená dávka v Německu může mít podobu slevy na dani nebo přímé dávky (jako tomu bylo v nynější věci). Dospěl k závěru, že dávky mají stejný předmět a účel a do jisté míry i podmínky vyplácení. Připustil, že drobné odlišnosti mezi nimi existují, nicméně ty se odvíjí od různých právních zvyklostí v různých členských státech EU. Nicméně pokud jde o jejich účel, jedná se o dávky určené k pokrytí potřeb dětí a mají být použity v jejich prospěch. Vzhledem k tomu, že se rodiče dohodli na tom, že pro účely sociálních dávek budou děti posuzovány s otcem, se dávka *Kindergeld* započítává do příjmu žalobce a jeho rodiny (tří dětí).

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 29. 10. 2024, čj. 17 Ad 13/2024-42, zamítl. S odkazem na § 5 odst. 1 písm. h) a j) a § 7 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře dospěl k závěru, že německou dávku *Kindergeld* je třeba započítávat do příjmu žalobce pro účely výpočtu výše českého příspěvku na bydlení. Jde o příjem ze zahraničí ve smyslu § 5 odst. 1 písm. j) uvedeného zákona, protože se jedná o obdobnou dávku českému přídatku na dítě. Jde o dávku poskytovanou státem rodičům nezletilého dítěte na pokrytí jeho potřeb v rodině, která má zvýšené náklady právě v souvislosti s péčí o dítě. Není relevantní, že se dávka *Kindergeld* může podle německého práva vyplácet buď jako přímá dávka nebo jako forma slevy na dani z příjmu. Obojí stále slouží stejnému účelu. Krajský soud současně nepovažoval za důvodnou ani žalobní námitku, že žalobce a matka dětí se nedohodli na posuzování příjmů. Správní orgány podle krajského soudu správně vyhodnotily prohlášení matky dětí ze dne 17. 2. 2024 jako dohodu ve smyslu § 7 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře. Jestliže matka uvedla, že souhlasí s tím, že děti budou posuzovány společně s otcem pro účely daňových a sociálních předpisů, pak takový sociální předpis je právě i zákon o státní sociální podpoře. Je proto tedy třeba brát prohlášení v potaz i pro účely určení nároku na příspěvek na bydlení.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost. Stěžovatel shrnul okolnosti věci a předchozí průběh řízení, přičemž zdůraznil, že je rozvedený a nezletilé děti jsou ve střídavé péči. Dávka *Kindergeld* je vyplácena výhradně matce dětí a nic mu z ní nedává, i když ji o to žádal. On ani děti nejsou příjemci této dávky.

Stěžovatel měl mimo jiné za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, když uzavřel, že dávka *Kindergeld* je obdobná přídatku na dítě, neboť se jedná o dávku poskytnutou státem na pokrytí potřeb dětí v rodině. Krajský soud se podle stěžovatele zabýval pouze účelem této dávky, nikoli ale otázkou toho, kdo je jejím příjemcem. Stěžovatel zopakoval, že peníze z dávky *Kindergeld* se do jeho sféry nikdy nedostanou, jelikož matka dětí žije v jiné domácnosti a není s ním posuzovaná společně pro účely výpočtu sociálních dávek. Ona jediná je uživatelem těchto finančních prostředků, žádnou část z nich mu na obživu dětí neposkytuje. Stěžovatel byl tedy toho názoru, že pokud osoba pobírající dávku *Kindergeld* s ním není spoluposuzovaná pro účely zákona o státní sociální podpoře, pak není možné tuto dávku započítat do jeho příjmu podle § 5 odst. 1 písm. j) zákona o státní sociální podpoře. Z pohledu žádosti o příspěvek na bydlení je tedy bývala manželka stěžovatele naprosto cizí osoba. Výklad zastávaný krajským soudem by mohl vést k extrémním situacím, kdy by se do příjmů žadatele započítávali všechny možné benefity druhého rodiče společných dětí. Neviděl jediný důvod, proč by do jeho příjmu měla být dávka *Kindergeld* započítána. Naopak by tomu mohlo být pouze, kdyby je pobíral on sám. Příjemcem dávky *Kindergeld* je rodič a nárok na tuto dávku vzniká rovněž pouze jemu. Nárok na přídavek na dítě má oproti tomu nezaopatřené dítě, nikoliv rodič.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [14] Relevantní jsou v tomto případě tři ustanovení zákona o státní sociální podpoře, konkrétně § 5 odst. 1 písm. h) a j) a § 7 odst. 3 písm. a). První dvě z nich upravují, jaké příjmy se započítávají do stanovení rozhodného příjmu pro určení nároku na různé dávky sociální podpory. Třetí z nich potom řeší, jaké osoby se posuzují společně s žadatelem o tyto dávky jako součást jeho rodiny.

[15] Podle § 5 odst. 1 písm. h) se za příjem *pro účely stanovení rozhodného příjmu považuje přídavek na dítě pro nárok na příspěvek na bydlení*.

[16] Podle § 5 odst. 1 písm. j) platí, že za příjem se pro účely stanovení rozhodného příjmu považují také *příjmy ze zahraničí obdobné příjmům uvedeným v písmenech f) až h), a to za podmínky, v rozsahu a ve výši, v jaké se započítávají příjmy uvedené v písmenech f) až h)*.

[17] Nakonec § 7 odst. 3 písm. a) stanoví, že *podmínka, že osoby spolu trvale žijí a společně uhradí náklady na své potřeby, se považuje vždy za splněnou, není-li dále stanoveno jinak, jde-li o nezletilé nezaopatřené dítě a jeho rodiče [odstavec 2 písm. b)]; pokud rodiče dítěte uvedení v odstavci 2 písm. b) části věty před středníkem jsou rozvedeni, posuzuje se jako osoba společně posuzovaná s nezaopatřeným nezletilým dítětem rodič, s nímž dítě společně žije, a bylo-li uvedeným rodičům svěřeno dítě do společné nebo střídavé péče obou rodičů podle zvláštního právního předpisu, posuzuje se s nezaopatřeným nezletilým dítětem rodič určený na základě dohody těchto rodičů s tím, že tuto dohodu mohou rodiče změnit vždy jen k prvnímu dni kalendářního čtvrtletí*.

[18] Jádro stěžovatelovy argumentace v nynější věci tkví v tom, že by dávka ze zahraničí vztahující se k jeho dětem neměla být započítávána do jeho příjmu pro účely příspěvku na bydlení, pokud je tato dávka vyplácena jako příjemci jeho bývalé manželce a on těmito prostředky ani fakticky nedisponuje.

[19] Z výše citovaného textu zákona především vyplývá, že některé dávky se započítávají do celkového příjmu spolu posuzované rodiny pro výpočet dalších dávek. Takovou dávkou je i přídavek na dítě, pokud se má vypočítávat právě příspěvek na bydlení. Zahraniční dávky, které jsou obdobné těm českým, se pak do těchto příjmů započítávají také.

[20] V tomto ohledu ze správního spisu i z odůvodnění správních orgánů a krajského soudu vyplývá, že rodiče dětí se dohodli (resp. matka dětí tak jednostranně prohlásila a stěžovatel se proti jejímu prohlášení nijak neohradil), že všechny tři děti budou posuzovány společně se stěžovatelem právě v takových situacích, jako je žádost o příspěvek na bydlení. Doslovně matka dětí prohlásila, že *„soubhlasí s tím, že pro účely daňových a sociálních*

předpisů budou posuzovány společně s otcem“ všechny tři děti. Nejvyšší správní soud tedy v tomto ohledu předně nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že žádná dohoda mezi ním a jeho bývalou manželkou ohledně započítávání dávků *Kindergeld* do příjmu neexistovala. Jestliže prohlášení matky (bývalé manželky) obsahovalo vyjádření toho, aby se děti posuzovaly společně se stěžovatelem pro účely daňových a sociálních předpisů, je nutné toto vyjádření vztahovat na všechny situace na něž takové předpisy dopadají a nikoli si z nich vybírat jen některé. Žádost o příspěvek na bydlení je věcí sociální podpory již z toho důvodu, že je upravena přímo v zákoně o státní sociální podpoře. V jeho případě se tedy zjevně jedná právě o takový sociální předpis, jaký uvádí učiněné prohlášení. Nebylo nutné, aby prohlášení bývalé manželky obsahovalo výslovný odkaz i na zahraniční příjmy. Tak totiž činí už samotný zákon o státní sociální podpoře v § 7 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře. Není navíc ani možné tuto část výpočtu příspěvku na bydlení (nebo jakékoliv jiné dávky přiznávané podle tohoto zákona) dohodou či prohlášením vyloučit z posuzování. Stěžovatel a jeho bývalá manželka nemožou jakoukoliv (soukromoprávní) dohodou či prohlášením vyloučit použití veřejnoprávního předpisu.

[21] Nejvyšší správní soud tedy považuje za správný závěr krajského soudu, podle něhož se děti na základě výše uvedeného prohlášení mají při vyhodnocení stěžovatelovy žádosti o příspěvek na bydlení podle § 7 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře posuzovat se stěžovatelem společně jako rodina. Otázkou ovšem zůstává, zda má dávka *Kindergeld* započítána v dané situaci do rozhodného příjmu, resp. zda je s dětmi tak spjata, že je třeba ji považovat za jejich příjem, nebo se jedná o příjem bývalé manželky stěžovatele.

[22] Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje s krajským soudem v tom, že u srovnatelnosti dávků *Kindergeld* a českého přídatku na dítě ve smyslu § 5 odst. 1 písm. j) zákona o státní sociální podpoře postačí, pokud jsou tyto dávky obdobné. Nemusí se jednat o dávky identické. Tomuto závěru nebrání ani to, že Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2022, č. 22 Cdo 3127/2020-98, uvedl, že se nejedná o dávky *stejně*; podstatné totiž je, zda jsou to dávky *obdobné*.

[23] Podle Soudního dvora EU, který se právě sociálním zabezpečením poskytovaným napříč Evropskou unií z povahy věci zabývá, toto východisko taktéž platí. Soudní dvůr ve své judikatuře setrvale uvádí, že „*dávky sociálního zabezpečení mají být nezávislé na charakteristických rysech vlastních jednotlivým vnitrostátním právním předpisům považovány za dávky stejné povahy, pokud jsou jejich předmět a účel, jakož i základ jejich výpočtu a podmínky jejich poskytování totožné. Naopak čistě formální charakteristické rysy nelze pro účely klasifikace dávek považovat za relevantní skutečnost*“ (rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 5. 2014, *Wiering*, C-347/12, bod 54; stejně tak ze dne 5. 7. 1983, *Valentini*, C-171/82, bod 13; a ze dne 8. 7. 1992, *Knoch*, C-102/91, bod 40). Je totiž zřejmé, že v rozličných právních systémech se nebudou dávky sociální podpory naprosto shodovat a mohou je doprovázet různé odlišnosti. Podstatné ovšem je, zda se shoduje jejich účel a původní předmět jejich vytvoření.

[24] Obecně řečeno, v případě posuzování obdobnosti dávky ze zahraničí ve smyslu § 5 odst. 1 písm. j) zákona o státní sociální podpoře jistě mohou s ohledem na rozličnou podobu či formu takových dávek přicházet v úvahu různá kritéria hodnocení jejich podobnosti. Vždy ale bude nutné hodnotit především skutečný předmět a účel těchto dávek. Zahraniční a česká dávka sociálního zabezpečení by proto měly především sloužit k zajištění týchž potřeb a cílů. Naopak stěžejními faktory či kritérii hodnocení nemůže být vylučně to, jak je dávka formálně upravena – např. jak je nazývána, jakou formou a také komu je poskytována či vyplácena.

[25] Nejvyšší správní soud má v nyní projednávané věci za to, že shora předestřené požadavky jsou v případě německé dávky *Kindergeld* a českého přídatku na děti splněny. Obě dávky představují finanční pomoc státu rodinám s nezaopatřenými dětmi na pokrytí zvýšených nákladů na jejich výchovu. Právě porovnání blízkosti předmětu a účelu německé a české dávky vedlo správní orgány i krajský soud k závěru, že je možné *Kindergeld* považovat za obdobu přídatku na dítě. Argumentace stěžovatele tento klíčový aspekt porovnání obou dávek opomíjí a soustředí se pouze na některé formální znaky (především z hlediska vázanosti na osobu, které je dávka vyplácena), resp. jeho faktickou situaci, v níž s prostředky z uvedené dávky nedisponuje. Taková argumentace však nemůže závěry žalovaného a krajského soudu zpochybnit.

[26] Lze dodat, že v tomto konkrétním případě se navíc shoduje i forma, jakou jsou obě dávky poskytovány – matka dětí pobírá v Německu přímou dávku (a nejedná se zde tedy o shora zmíněnou možnost daňového benefitu), což odpovídá i formě českého přídatku na dítě. Jde-li pak o nemožnost stěžovatele s prostředky plynoucími

z výplaty dané dávky nakládat (byť jsou vztahovány pro účely příspěvku na bydlení jako příjem k jeho osobě), neboť jsou vypláceny druhému z rodičů, je k tomu možno uvést, že taková (byť jistě nežádoucí) situace není vyloučena ani v případě českého přídatku na děti (viz § 19 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře předpokládající možnou dohodu o výplatě přídatku na dítě). Nelze ostatně v obecné rovině ani vyloučit, že zohlednění faktického vyplácení dávky některému z rodičů by mohlo vést i k možnému zneužívání příspěvku na bydlení.

[27] Z výše uvedených důvodů tedy dávka *Kindergeld* představuje příjem, který bezprostředně souvisí s osobami nezletilých dětí a měla by být na jejich finanční zajištění používána. Je proto logické ji i k osobám dětí vztahovat a započítávat ji do příjmu rodiny rozhodného pro výpočet příspěvku na bydlení ve smyslu § 5 odst. 1 písm. h) a j) zákona o státní sociální podpoře.

[28] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že má pochopení pro složitou situaci stěžovatele, která se navíc může jevit nestandardně (do jeho příjmů pro určení nároku na příspěvek na bydlení se započítává i příjem vyplácený jeho bývalé manželce, k němuž nemá stěžovatel přístup). Jedná se nicméně o situaci, která je v prvé řadě důsledkem neuspořádání právních (finančních) vztahů mezi bývalými manželi v souvislosti s jejich péčí o děti, a může být řešitelná kupříkladu stanovením výživného. Není ovšem namístě ji zohlednit v rámci veřejnoprávní úpravy nároku na příspěvek na bydlení (srov. závěry týkající uplatnění daňové slevy na vyživované dítě v rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2021, čj. 8 Afs 155/2019-46, body 42-44). Jinými slovy, finanční narovnání vztahu mezi stěžovatelem a matkou jeho dětí, které může zahrnovat i zohlednění jiné dávky hrazené státem, jež může mít dopad na posouzení nároku na další dávky, nelze přenášet do řízení před správními orgány, resp. do řízení o žádosti o příspěvek na bydlení. Takové narovnání by mělo být předmětem posouzení ze strany civilních (opatrovnických) soudů, jimž přísluší řešit mimo jiné i majetkovou a příjmovou situaci rozvedených manželů, a to případně i za pomoci předběžných nástrojů reagujících na změny ve finanční situaci některého z nich. K tomu lze dodat, že judikatura Ústavního soudu (kterou stěžovatel bez konkrétních odkazů zmiňoval) či odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu čj. 22 Cdo 3127/2020-98 se týkají právě vypořádání společného jmění manželů a započítávání dávky *Kindergeld* do příjmů jednoho z rodičů nebo vyživovací povinnosti vůči dětem (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2024, sp. zn. III. ÚS 1793/24).

4698

Daňové řízení: stanovení náhradní lhůty k podání řádného daňového tvrzení

k § 32, § 145 odst. 1, § 145a odst. 1 a § 250 odst. 1 a 7 daňového řádu

I. Správce daně je při stanovení lhůty ve výzvě vydané podle § 145 odst. 1 daňového řádu limitován vyjma základních zásad správy daní pouze ustanovením § 32 daňového řádu; při stanovení náhradní lhůty k podání daňového tvrzení není lhůtou upravenou v § 250 odst. 7 daňového řádu vázán.

II. Ustanovení § 250 odst. 7 není ve vztahu *lex specialis* k § 145 odst. 1 daňového řádu

III. Nepodání daňového tvrzení, nebo jeho podání po uplynutí náhradní lhůty stanovené správcem daně dle § 145 odst. 1 daňového řádu navozuje stav předvídaný v § 145a odst. 1 daňového řádu výhradně pro účely vyměřovacího řízení. Takový stav však nelze automaticky presumovat pro účely uložení pokuty dle § 250 odst. 1 daňového řádu, respektive pro stanovení její výše (§ 250 odst. 7 daňového řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2025, čj. 5 Afs 307/2024-31)

Prejudikatura: č. 3872/2019 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 187/2015 Sb.

Věc: FPP Consulting, spol. s r. o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty za opožděné tvrzení daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný se kasační stížností domáhal zrušení rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 9. 8. 2023, ve věci uložení pokuty za opožděné tvrzení daně dle § 250 daňového řádu.

Žalobkyně byla povinna ve lhůtě do 25. 1. 2023 podat řádné daňové přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2022 (§ 136 odst. 4 daňového řádu ve spojení s § 101 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty). Ve stanovené lhůtě daňové přiznání nepodala a neucinila tak ani v liberační lhůtě následujících 5 pracovních dnů po uplynutí této lhůty (§ 250 odst. 1 daňového řádu).

Správce daně proto žalobkyni vyzval k podání řádného daňového přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2022 (výzvou ze dne 6. 2. 2023.), přičemž ji stanovil náhradní lhůtu pro podání daňového přiznání v délce 15 dnů ode dne doručení této výzvy; náhradní lhůta pro podání řádného daňového přiznání uplynula (marně) 21. 2. 2023. Daňové přiznání podala žalobkyně dne 22. 2. 2023, vykázala v něm daň ve výši 415 306 Kč.

Správce daně, vzhledem k tomu, že daňové přiznání bylo podáno již v průběhu vyměřovacího řízení zahájeného ve smyslu § 145 odst. 4 daňového řádu uplynutím lhůty pro podání řádného daňového přiznání stanovené výzvou (dle § 145a odst. 1 daňového řádu není takto učiněné daňové přiznání přípustné a nezahajuje další řízení), údaje žalobkyni uvedené v daňovém přiznání využil při stanovení daně (§ 147, § 139 odst. 1 a § 145 odst. 1 ve spojení s § 145a daňového řádu); platebním výměrem ze dne 23. 2. 2023 vyměřil žalobkyni daň z přidané hodnoty ve výši 415 306 Kč.

Správce daně platebním výměrem ze dne 29. 3. 2023 vyměřil žalobkyni podle § 250 odst. 1 písm. a) a odst. 4 daňového řádu pokutu ve výši 20 766 Kč za nepodání řádného daňového přiznání. Proti tomuto platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl a platební výměr na pokutu potvrdil.

V žalobě se žalobkyně domáhala alternativně vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí; namítala nenaaplňování podmínek pro uložení pokuty podle § 250 odst. 1 daňového řádu, tvrdila, že dle dikce citovaného ustanovení je třeba kumulativně naplnit dvě podmínky, a to nesplnění povinnosti ve lhůtě stanovené správcem daně ke splnění povinnosti (po stanovené lhůtě) a dále, zpoždění delší než 5 pracovních dnů, avšak až v návaznosti na poskytnutou lhůtu správcem daně. Správce daně pak při stanovení pokuty posuzoval pouze první podmínku a pochybil, když zpoždění delší než 5 pracovních dnů posuzoval v návaznosti na původní zákonnou lhůtu, a nikoliv na lhůtu stanovenou správcem daně. V další námitce žalobkyně tvrdila, že nedošlo ke korektivu dle § 250 odst. 7 daňového řádu, přestože dle zjištěných skutečností došlo ke splnění zákonné povinnosti nejpozději do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro její splnění. Dle názoru žalobkyně jí měla být uložena maximálně pokuta ve výši 0,05 % za každý následující den prodlení od 25. 1. 2023 do 22. 2. 2023 (dle § 250 odst. 7 daňového řádu je výše pokuty poloviční). Žalobkyně s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu poukázala na nezbytnost aplikace zásady *in dubio mitius*.

Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 9. 10. 2024, čj. 65 Af 29/2023-32, konstatoval, že žalobkyně nespécifikovala, o jakou vadu způsobující nicotnost by se mělo jednat, krajský soud sám přitom žádnou vadu, jež by měla za následek nicotnost správního rozhodnutí neshledal; námitce nicotnosti rozhodnutí o pokutě nepřisvědčil. Neshledal důvodnou ani námitku týkající se běhu liberační lhůty. Jelikož liberační lhůtu nelze vyložit jako prodloužení lhůty k podání daňového přiznání, tím spíše se nemůže ani jednat o prodloužení dodatečné lhůty stanovené správcem daně. Smyslem a účelem liberační lhůty je zákonná možnost daňového subjektu zprostit se odpovědnosti za porušení zákonné povinnosti podat daňové přiznání ve stanovené lhůtě. Zákonem stanovená pětidenní lhůta je vázána na nesplnění povinnosti podat daňové přiznání v zákonem stanovené lhůtě. Pokud daňové přiznání není ve lhůtě podáno, § 250 odst. 1 daňového řádu poskytuje liberační lhůtu 5 dní ke splnění povinnosti. Krajský soud proto dospěl k závěru, že z příslušných ustanovení daňového řádu, jakož i z důvodové zprávy k němu jednoznačně plyne, že zákonem předvídaná pětidenní lhůta je pevně daná a je přímo navázána na poslední den zákonem stanovené lhůty pro splnění dotčené povinnosti. Následně správcem daně poskytnutá náhradní lhůta pro splnění dané povinnosti nemá na běh této liberační pětidenní lhůty žádný vliv. Výkladu žalobkyně, že se pětidenní lhůta má počítat až od konce náhradní lhůty stanovené správcem daně, krajský soud nepřisvědčil.

Krajský soud naopak přisvědčil žalobkyni ve druhé námitce, která se týkala (ne)aplikace § 250 odst. 7 daňového řádu, dle kterého je výše pokuty za opožděné tvrzení daně poloviční, pokud (a) daňový subjekt podá daňové tvrzení do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání a (b) v daném kalendářním roce nebylo správcem daně u daňového subjektu v době vydání platebního výměru zjištěno jiné prodlení při podání daňového tvrzení.

Krajský soud nepřisvědčil žalovanému, že nebyla žalobkyní splněna *a priori* podmínka ad a), a proto již další podmínky správce daně nebylo třeba zkoumat. Krajský soud se se žalovaným shodl potud, že ve věci bylo *ex lege* zahájeno vyměřovací řízení marným uplynutím lhůty stanovené ve výzvě správce daně, tj. dnem 21. 2. 2023; o tom ostatně není mezi stranami sporu. Důsledek této skutečnosti pak spočíval v tom, že v souladu s § 145a odst. 1 daňového řádu bylo následně (dne 22. 2. 2023) podané daňové přiznání nepřijatelné, proč se na něj skutečně hledělo, jako by učiněno nebylo. Krajský soud však shledal pochybení správce daně následně aprobované žalovaným v té okolnosti, že při stanovení náhradní lhůty ke splnění dotčené povinnosti ve výzvě ze dne 6. 2. 2023 nepřihlédl ke skutečnosti, že daňový řád dobrovolné podání daňového tvrzení do 30 dnů od marného uplynutí zákonné lhůty spojuje s výměrou pokuty v poloviční výši (za současného splnění druhé stanovené podmínky). S přihlédnutím k tomu, že po uplynutí dodatečné lhůty stanovené správcem daně pro podání daňového přiznání nemohlo být daňové přiznání učiněno (§ 145 odst. 4 a § 145a odst. 1 daňového řádu), byla dle názoru krajského soudu žalobkyně příliš krátkou lhůtou stanovenou správcem daně připravena o možnost podat daňové přiznání do 30 dnů od marného uplynutí lhůty k jejímu podání dle § 250 odst. 7 daňového řádu a snížit svou pokutu na polovinu. Správce daně sice při stanovení náhradní lhůty vyšel ze základního zákonného požadavku pro její stanovení (§ 32 daňového řádu), avšak opomněl existenci tohoto specifického ustanovení, které dává daňovému subjektu možnost vyhnout se uložení pokuty v plné výměře. Je-li přitom taková možnost zákonem stanovena, nemůže být daňovému subjektu upřena postupem správce daně. Krajský soud dospěl k závěru, že s ohledem na důsledek zakotvený v § 145a odst. 1 daňového řádu musí správce daně při stanovení náhradní lhůty ke splnění povinnosti podat daňové tvrzení vzít v potaz § 250 odst. 7 daňového řádu a stanovit náhradní lhůtu dostatečně dlouhou na to, aby měl daňový subjekt možnost dobrovolného splnění své povinnosti v zákonem favorizované lhůtě 30 dnů po marném uplynutí lhůty k jejímu splnění a vyhnout se tak výměře pokuty v plné výši.

Popsaná procesní vada dle přesvědčení krajského soudu zjevně mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, protože žalobkyně svou povinnost splnila dne 22. 2. 2023, tj. ve lhůtě 30 dnů dle § 250 odst. 7 daňového řádu. Skutečnost, že správce daně stanovil žalobkyni příliš krátkou náhradní lhůtu, se musí nutně projevit také v užití sazby pokuty. Pokud by totiž správce daně stanovil žalobkyni lhůtu odpovídající požadavkům § 250 odst. 7 daňového řádu, nedošlo by v nyní řešené věci k tomu, že žalobkyně nestihla svou povinnost splnit ani v dodatečné lhůtě, čímž by nedošlo k aplikaci sazby dle § 250 odst. 4 daňového řádu. Krajský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil k dalšímu řízení, zavázal jej vysloveným právním názorem stran aplikace § 250 odst. 7 daňového řádu, a uložil mu zabývat se tím, zda žalobkyně splnila podmínku dle § 250 odst. 7 písm. b) daňového řádu, neboť jejím naplněním se dosud nezabýval.

V kasační stížnosti žalovaný (stěžovatel) uplatnil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel se v žádném případě neztotožnil se závěrem krajského soudu stran procesního pochybení spočívajícího ve stanovení příliš krátké náhradní lhůty k podání řádného daňového přiznání, resp. nezohlednění § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu, čímž ve svém důsledku byla žalobkyně připravena o možnost podat daňové přiznání ve lhůtě do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání, s čímž zákon, při splnění i druhé podmínky zakotvené v § 250 odst. 7 písm. b) daňového řádu, spojuje poloviční výměru pokuty za opožděné tvrzení daně. Krajský soud dle stěžovatele vycházel z nesprávného směšování postupu správce daně v nalézacím řízení a v řízení o uložení pokuty. Vydání výzvy k podání řádného daňového tvrzení dle § 145 odst. 1 daňového řádu, tedy úkonu správce daně spadajícího do nalézacího řízení, je omezeno toliko prekluzivní lhůtou pro stanovení daně a stanovení délky náhradní lhůty ve výzvě je regulováno pouze a jedině § 32 daňového řádu, tomu správce daně plně dostál, pokud v nyní řešeném případě byla náhradní lhůta stanovena v délce 15 dnů; to je lhůta k provedení požadovaného úkonu (podání řádného daňového přiznání) zcela standardní a přiměřená.

Stěžovatel poukázal na to, že nalézací řízení, v rámci něhož je vydávána výzva k podání řádného daňového tvrzení dle § 145 odst. 1 daňového řádu, a řízení, v rámci něhož je uložena pokuta za opožděné tvrzení daně, jsou dvě samostatná řízení, přičemž pokuta za opožděné tvrzení daně vzniká přímo ze zákona (*ex lege*) ve stanovené výši odvozené od daně, daňového odpočtu nebo daňové ztráty, která je předmětem opožděného daňového tvrzení; k tomu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14. Při stanovení náhradní lhůty k podání řádného daňového přiznání podle § 145 odst. 1 daňového řádu tak jakkoli nelze přihlížet ke lhůtě uvedené v § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu. Postup správce daně stran stanovení náhradní lhůty k podání

řádného daňového přiznání, krom toho, že byl zcela souladný s právní úpravou, byl nadto také ve vztahu k žalobkyni maximálně vstřícný.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že v přímém důsledku stanovení příliš krátké náhradní lhůty k podání řádného daňového přiznání byla žalobkyně připravena o možnost podat daňové přiznání do 30 dnů od marného uplynutí lhůty k jeho podání dle § 250 odst. 7 daňového řádu a snížit svou pokutu na polovinu. O tuto možnost nebyla žalobkyně připravena v důsledku nesprávného postupu správce daně spočívajícího ve stanovení příliš krátké lhůty k podání řádného daňového přiznání, ale v důsledku svého naprosto pasivního přístupu ke splnění své povinnosti (řádné daňové přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2022 nebylo podáno v zákonné lhůtě dle § 136 odst. 4 daňového řádu ve spojení s § 101 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty; nebylo podáno ani v liberační lhůtě 5 pracovních dnů dle § 250 odst. 1 daňového řádu; nebylo podáno ani ve lhůtě stanovené výzvou správce daně vydanou dle § 145 odst. 1 daňového řádu). Žalobkyně ani nepožádala o prodloužení náhradní lhůty stanovené výzvou. V kontextu uvedeného je závěr krajského soudu zcela nepodložený, resp. absurdní. Pasivitu a liknavost žalobkyně v dané věci nelze přenášet na správce daně stanovením z hlediska systematiky daňového řádu zcela neodůvodněného požadavku, aby správce daně při stanovení náhradní lhůty k podání řádného daňového přiznání vzal v potaz lhůtu zakotvenou v § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu, tedy lhůtu související se zcela jiným řízením.

Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem, že stanovení náhradní lhůty k podání řádného daňového přiznání výzvou, která uplynula dříve (21. 2. 2022), než by uplynula lhůta dle § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu (24. 2. 2022), mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání. Závěr krajského soudu, že pokud by byla stanovena náhradní lhůta dle § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu, nedošlo by k tomu, že žalobkyně nestihla svou povinnost splnit ani v náhradní lhůtě, čímž by nedošlo k aplikaci sazby dle § 250 odst. 4 daňového řádu, stěžovatel odmítl. V kontextu výše uvedeného trval na tom, že náhradní lhůta k podání řádného daňového přiznání byla stanovena zcela v souladu s právní úpravou a byla vůči žalobkyni maximálně vstřícná.

Stěžovatel podotkl, že si krajský soud ve svých závěrech protičeří, pokud na jedné straně připustil, že daňové přiznání doručené správci daně dne 22. 2. 2023 bylo nepřípustné a nezahajuje další řízení, tedy se k němu nepřihlíží, tj. hledí se na něj jako by nebylo podáno, a na straně druhé uvedl: „*Popsaná procesní vada přitom zjevně měla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, protože žalobkyně svou povinnost splnila dne 22. 2. 2023, tj. ve lhůtě 30 dnů dle § 250 odst. 7 daňového řádu.*“ Stěžovatel trval na tom, že pokud daňové přiznání je nepřípustné a nezahajuje další řízení podle § 145a daňového řádu, tj. hledí se na ně jako by vůbec nebylo podáno, nelze jakkoli aplikovat § 250 odst. 7 daňového řádu, neboť není splněna hned první ze dvou podmínek, a to podmínka stanovená v § 250 odst. 7 písm. a) tohoto zákona, že daňový subjekt (účastník řízení) podal daňové přiznání do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti s rozsudkem krajského soudu zcela ztotožnila. Poznamenala, že lhůta stanovená v § 250 odst. 7 daňového řádu je lhůtou zákonnou a v jejím rámci může (kdykoli) dojít k podání daňového přiznání, což při splnění další podmínky má za následek vyměření pokuty v poloviční výši; správce daně tuto lhůtu nepřípustně zkrátil. Postup správce daně dle žalobkyně nemohl obstát, neboť modifikoval zákonnou lhůtu v neprospěch žalobkyně. Námitky stěžovatele ohledně pasivity žalobkyně nemohly obstát. Dle žalobkyně § 145 daňového řádu musí být vykládán v souladu s § 250 odst. 7 daňového řádu. Poukázala rovněž na zásadu bezrozpornosti a jednoty právního řádu, která vyžaduje, aby jednotlivé právní normy byly vykládány ve vzájemném souladu; stěžovatel však výše uvedená ustanovení daňového řádu vykládal odděleně, přičemž dospěl k nesprávnému závěru, že stanovením náhradní lhůty dle § 145 odst. 1 daňového řádu lze modifikovat zákonnou lhůtu stanovenou v § 250 odst. 7 daňového řádu.

K vyjádření žalobkyně zaslal stěžovatel repliku, ve které setrval na kasačních námitkách, opětovně akcentoval pasivitu žalobkyně a s odkazem na komentářovou literaturu konstatoval podmínky pro uložení pokuty, které v daném případě byly zcela naplněny. Podotkl, že není důvodu ani k aplikaci zásady *in dubio mitius*, neboť právní úprava je jednoznačná a interpretace § 250 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 250 odst. 4 daňového řádu nedává žádný prostor pro aplikaci § 250 odst. 7 daňového řádu. Stěžovatel upozornil, že připuštěním výkladu krajského soudu, že stanovení lhůty dle § 145 odst. 1 daňového řádu musí reflektovat lhůtu stanovenou v § 250 odst. 7 daňového řádu, by vedlo k absurdním situacím, kdy by byl správce daně povinen před vydáním výzvy dopředu

vypočítat nejen, jak dlouhou náhradní lhůtu lze ke splnění povinnosti uložit, aby se daňový subjekt „vešel“ do lhůty dle § 250 odst. 7 daňového řádu, ale musel by vzít v úvahu i nejpozdější možný den doručení výzvy, od kterého by výzvou stanovená lhůta počala běžet.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [19] Předmětem sporu v projednávané věci je konkrétně otázka, zda při stanovení délky náhradní lhůty k podání řádného daňového přiznání výzvou k podání řádného daňového přiznání vydanou dle § 145 odst. 1 daňového řádu je správce daně povinen zohlednit lhůtu vymezenou v § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu.

[20] Krajský soud dospěl k závěru, že správce daně při stanovení náhradní lhůty ke splnění povinnosti podat daňové tvrzení musí vzít v potaz § 250 odst. 7 daňového řádu a stanovit náhradní lhůtu dostatečně dlouhou na to, aby měl daňový subjekt možnost dobrovolného splnění své povinnosti v zákonem favorizované lhůtě 30 dnů po marném uplynutí lhůty k jejímu splnění a vyhnout se tak výměře pokuty v plné výši. Protože správce daně neaplikoval § 250 odst. 7 daňového řádu, tato procesní vada dle přesvědčení krajského soudu zjevně mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele. Žalobkyně svou povinnost splnila dne 22. 2. 2023, tj. ve lhůtě 30 dnů (§ 250 odst. 7 daňového řádu); skutečnost, že správce daně stanovil žalobkyni příliš krátkou náhradní lhůtu, se dle krajského soudu musí nutně projevit také v užití sazby pokuty. Pokud by totiž správce daně stanovil žalobkyni lhůtu odpovídající požadavkům § 250 odst. 7 daňového řádu, nedošlo by v nyní řešené věci k tomu, že žalobkyně nestihla svou povinnost splnit ani v dodatečné lhůtě, čímž by nedošlo k aplikaci sazby dle § 250 odst. 4 daňového řádu.

[21] Krajský soud tak měl podmínku stanovenou v § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu za splněnou (žalobkyně podala daňové přiznání dne 22. 2. 2023 ve lhůtě do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání – ta končila 25. 2. 2023, proto uložil stěžovateli, aby se zabýval rovněž tím, zda žalobkyně splnila i další předpoklady pro užití poloviční sazby pokuty dle písm. b) citovaného ustanovení.

[22] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že podmínku stanovenou v § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu žalobkyně naplnila. Podstatně však musí korigovat závěry, které krajský soud ohledně stanovení lhůty ve výzvě správce daně učiněné dle § 145 odst. 1 daňového řádu a dalších konsekvencí § 145, § 145a a § 250 odst. 7 daňového řádu dovodil. S ohledem na to, že v konečném důsledku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele nemůže z hlediska zákona obstát, nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, ale jeho závěry zčásti koriguje; těmito závěry je vázán stěžovatel v dalším řízení.

[23] Nejvyšší správní soud nepochybně, že jedním z nástrojů, pomocí něhož se zákonodárce snažil zajistit, aby daňové subjekty plnily povinnost k tvrzení daně včas, je právě pokuta za opožděné tvrzení daně daňovým subjektem (§ 250 daňového řádu), která představuje sankci za porušení této povinnosti; podstatou této sankce se rovněž podrobně zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14, č. 187/2015 Sb. Není ani pochyb o tom, že tato pokuta vzniká *ex lege*.

[24] Podle § 250 odst. 1 daňového řádu: *Daňovému subjektu vzniká povinnost uhradit pokutu, nepodá-li daňové přiznání nebo dodatečné daňové přiznání, ačkoliv měl tuto povinnost, nebo učiní-li tak po stanovené lhůtě, a toto zpoždění je delší než 5 pracovních dnů, ve výši [...].* Uvedené ustanovení upravuje 5denní liberační lhůtu jako beneficium, kdy ještě nepodání daňového přiznání není sankcionováno pokutou. Tuto lhůtu nelze vykládat jako prodloužení lhůty k podání daňového přiznání, ale jako lhůtu, po jejímž uplynutí vzniká daňovému subjektu povinnost uhradit pokutu. V daném případě žalobkyně v liberační lhůtě daňové přiznání nepodala, byly tedy naplněny zákonné předpoklady pro vyměření pokuty. Otázkou tak zůstává pouze její výše.

[25] Podle § 250 odst. 4 daňového řádu: *V případě, kdy daňový subjekt nepodá daňové tvrzení, ačkoli měl tuto povinnost, a neučiní tak ani dodatečně po dobu, kdy možnost podat toto tvrzení trvá, použije se při výpočtu částky podle odstavce 1 nebo 2 stanovená horní hranice; výše pokuty za opožděné tvrzení daně v tomto případě činí vždy nejméně 500 Kč.*

[26] Podle § 250 odst. 7 daňového řádu: *Výše pokuty za opožděné tvrzení daně je poloviční, pokud a) daňový subjekt podá daňové tvrzení do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání a b) v daném kalendářním roce nebylo správcem daně u daňového subjektu v době vydání platebního výměru zjištěno jiné prodlení při podání daňového tvrzení.*

[27] Podle § 145 odst. 4 daňového řádu: *Nevyhoví-li daňový subjekt výzvě k podání daňového tvrzení a neúčinní-li ve lhůtě uvedené ve výzvě podání, kterým se zahajuje vyměřovací nebo doměřovací řízení, je vyměřovací nebo doměřovací řízení zahájeno uplynutím této lhůty.*

[28] Podle § 145a odst. 1 daňového řádu: *Podání daňového tvrzení v průběhu vyměřovacího nebo doměřovacího řízení není přípustné a nezahajuje další řízení. Údaje uvedené v takto podaném daňovém tvrzení se využijí při stanovení daně, pokud to stav řízení umožňuje.*

[29] Nejvyšší správní soud podotýká, že sám stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na to, že z § 145 a § 250 daňového řádu je zřejmé, že pravidla v nich obsažená jsou na sobě nezávislá. Nicméně následně však z této teorie sám vybočuje, pokud dovozuje pro účely § 250 odst. 7 daňového řádu, že s ohledem na znění § 145a odst. 1 daňového řádu, se k daňovému přiznání podanému po uplynutí lhůty stanovené správcem daně nepřihlíží, tudíž se hledí na něj tak, jako by nebylo podáno. Takový závěr však musí Nejvyšší správní soud odmítnout.

[30] Nedodržení náhradní lhůty, kterou správce daně dle § 145 odst. 1 daňového řádu daňovému subjektu stanoví, má totiž za následek toliko to, že nastupují důsledky podle § 145 odst. 1 daňového řádu (správce daně může vyměřit daň podle pomůcek nebo předpokládat, že daňový subjekt tvrdil v řádném daňovém tvrzení daň ve výši 0 Kč), podle § 145 odst. 2 daňového řádu (správce daně může při splnění tam uvedených podmínek vyměřit daň podle pomůcek), resp. podle § 145 odst. 4 daňového řádu (*nevyhoví-li daňový subjekt výzvě k podání daňového tvrzení a neúčinní-li ve lhůtě uvedené ve výzvě podání, kterým se zahajuje vyměřovací nebo doměřovací řízení, je vyměřovací nebo doměřovací řízení zahájeno uplynutím této lhůty*).

[31] Je-li daňové přiznání poté podáno v průběhu vyměřovacího řízení, což nastalo v projednávané věci, využije správce daně údaje v něm uvedené při stanovení daně (§ 145a odst. 1 daňového řádu); rovněž to správce daně v případě stěžovatele učinil, přičemž stěžovateli vyměřil daň ve výši uvedené jím v daňovém přiznání.

[32] Výše uvedené ustanovení však nic nevyovídá o důsledcích, které s nepodáním, resp. pozdním podáním daňového přiznání, spojuje § 250 daňového řádu. Jak připomněl i sám stěžovatel, § 145, resp. § 145a a § 250 daňového řádu obsahují samostatné normy. Prvně dva uvedené paragrafy upravují vyměřovací řízení, § 250 pak řeší sankci za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy. Jedná se tudíž o dva zcela odlišné instituty, každý má vlastní účel; jednou je to (*ex lege*) zahájení vyměřovacího (doměřovacího) řízení, potažmo vyměření (doměření) daně, podruhé je to sankce za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy (NSS v rozsudku ze dne 7. 3. 2019, č. 4 Afs 351/2018-60, č. 3872/2019 Sb. NSS, mimo jiné dospěl k závěru, že pokuta za opožděné tvrzení daně dle § 250 daňového řádu představuje trest ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod). I přes uvedené není však pochyb o tom, že společným cílem obou uvedených institutů je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady (§ 1 odst. 2 daňového řádu).

[33] Podle § 1 odst. 3 daňového řádu je daňové přiznání (hlášení nebo vyúčtování) podané daňovým subjektem základem pro správné zjištění a stanovení daně. Pokuta za opožděné tvrzení daně představuje zejména motivaci k včasnému podávání daňových tvrzení, bez nichž není efektivní správa daní možná. Cíl správy daní navazuje na smysl samotné existence daní, kterým je zajištění financování veřejných potřeb společnosti, třebaže toto není explicitně stanoveno v zákoně. Jde tedy o zajištění účasti jednotlivce (daňového subjektu) na nákladech nutných k účinnému fungování státního aparátu a zajištění veřejných služeb. Jde tedy o to realizovat zákonem nebo na základě zákona stanovený příjem veřejného rozpočtu.

[34] Nejvyšší správní soud zcela souhlasí se stěžovatelem v tom, že porušení povinnosti tvrzení daně nutně musí být zákonem sankcionováno, jelikož jinak by zákonem stanovená povinnost daňového subjektu tvrdit daň byla imperfektní normou. Úprava institutu pokuty za opožděné tvrzení daně je mimo jiné důsledkem skutečnosti, že správa daní je obecně postavena na principu, podle něhož má daňový subjekt důkazní břemeno ohledně svých daňových povinností. Povinnost tvrzení spočívá v povinnosti podat daňové tvrzení a tvrdit v něm skutečnosti

důležité pro správu daní. Břemeno tvrzení daňový subjekt unese, pokud se správce daně tvrzené skutečnosti dozví, tj. daňový subjekt nejenže v daňovém tvrzení uvede potřebné údaje, ale daňové tvrzení též správci daně podá.

[35] Pokuta za opožděné tvrzení daně stíhá nesplnění samotné povinnosti tvrzení daně, které ukládá daňový řád, popřípadě jiné daňové zákony (v případě stěžovatele § 136 odst. 4 daňového řádu ve spojení s § 101 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty). Tím je naplněn prvek protiprávnosti v sankcionovaném jednání daňového subjektu. Naopak v případě, že daňový subjekt povinnost tvrzení daně splní, není rozhodné, zda byla daň tvrzena správně, či zda byla následně tvrzená daň uhrazena (v těchto případech mohou při naplnění dalších zákonných podmínek nastoupit penále, resp. úroku z prodlení).

[36] Nejvyšší správní soud na tomto místě činí dílčí závěr: Daňové tvrzení je základem pro správné zjištění a stanovení daně; podání příslušného daňového tvrzení řádně a včas je proto klíčovou podmínkou pro to, aby správa daní mohla být vůbec vykonávána, resp. aby mohlo být dosaženo jejího cíle. Nesplnění povinnosti tvrzení daně je třeba obecně považovat za ohrožení samotného zjištění a stanovení daně a následně i její úhrady, tj. dochází zde k ohrožení cíle správy daní jako takové. Nesplnění povinnosti tvrzení daně je formálním projevem jednání, které má materiálně charakter zatajení skutečností rozhodných pro správu daní, ať již úmyslně nebo z nedbalosti. V projednávané věci není pochyb o tom, že zákonné podmínky pro uložení pokuty evidentně nastaly; o tom ostatně není sporu.

[37] S ohledem na uvedené výše (i přes rozdílnosti obou institutů) lze dovodit příčinnou souvislost mezi nesplněním povinnosti tvrzení daně a následkem v podobě toho, že daň není zjištěna, stanovena a uhrazena, popřípadě jsou tyto kroky významně ztěženy a uložení pokuty za nesplnění povinnosti podat daňové tvrzení.

[38] Nepodání daňového přiznání nebo jeho podání po uplynutí náhradní lhůty stanovené správcem daně podle § 145 odst. 1 daňového řádu **pro účely vyměřovacího (doměřovacího) řízení** navozuje stav předvídaný v § 145a odst. 1 daňového řádu. Takový stav však nelze automaticky presumovat pro účely uložení pokuty dle § 250 odst. 1, resp. její výše dle § 250 odst. 7 daňového řádu.

[39] To, zda daňový subjekt náhradní lhůtu stanovenou v dle § 145 splní, či nikoli, je relevantní pouze z hlediska dalšího postupu správce daně ve vyměřovacím (doměřovacím) řízení – viz výše bod 30. Nepodání daňového přiznání v náhradní lhůtě však nemá takovou souvislost s naplněním podmínek pro vznik pokuty, resp. stanovení její výše, kterou stěžovatel a rovněž nesprávně krajský soud dovozují.

[40] Jakkoli v důsledku nesplnění výzvy se na (fakticky) podané daňové přiznání hledí jako by nebylo podáno, od čehož se odvíjí další procesní postup, nelze dospět k závěru, že daňové přiznání nebylo materiálně podáno vůbec. Stěžovatel nesprávně dovozuje, že pokud daňové přiznání je ve smyslu § 145a nepřijatelné, hledí se na něj jako by nebylo podáno i pro účely § 250, resp. není naplněna podmínka dle § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu. To, že daňový řád v § 145a odst. 1 stanoví, že je daňové přiznání v daný okamžik nepřijatelné, nelze bez dalšího vykládat pro účely jiného zákonného ustanovení tak, že nebylo podáno vůbec. Ostatně to, že fakticky daňové přiznání podáno je (správce daně je má ve své dispozici), lze dovodit z věty druhého citovaného ustanovení: *Údaje uvedené v takto podaném daňovém tvrzení se využijí při stanovení daně, pokud to stav řízení umožňuje.* Pokud by zde žádné daňové přiznání nebylo, není zde nic, co by bylo lze využít. Jinými slovy, daňové přiznání podané po uplynutí náhradní lhůty sice je nepřijatelné, nicméně není bez významu a údaje v něm uvedené správce daně zohlední. Nelze tedy stěžovateli přisvědčit v názoru, že *de facto* daňové přiznání nebylo podáno vůbec, protože není naplněna podmínka dle § 250 odst. 7 daňového řádu.

[41] Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14, kterým konstatoval, že § 250 daňového řádu je slučitelný s principy právního státu ve smyslu č. 1 Ústavy a nepředstavuje rozpor s č. 1 a čl. 11 a 5 Listiny základních práv a svobod a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, mimo jiné uvedl: *„Zákonodárce do úpravy předmětné pokuty zakomponoval poměrně velké množství moderních prvků, které mají zajistit přiměřenost sankce a sledují cíl zmírnění sankce v případech, kdy konkrétní pochybení vykazuje menší míru škodlivosti, jak na ně poukázala vláda ve svém vyjádření. Jedná se zejména o „automoderační“ mechanismus v procentuálním nastavení výše pokuty; skutečnost, že pokuta nevzniká, pokud zpoždění podáním daňového tvrzení nebylo delší než 5 pracovních dnů; úprava „zastropování“ výše pokuty; přísnější režim pro daňové tvrzení, které nebylo*

vůbec podáno; dolní hranice pokuty od 200 Kč; snížení výše pokuty na polovinu za splnění zákonných podmínek a zvláštní pravidlo pro pokutu za opožděné tvrzení u daně z příjmů ze závislé činnosti.“

[42] Ustanovení § 250 daňového řádu „toleruje“ jednak 5 dnů, kdy se pokuta neukládá, tedy není vůbec naplněna zákonná podmínka pro uložení pokuty (§ 250 odst. 1), byť je daňové přiznání podáno opožděně, a jednak 30 dnů, kdy se pokuta uloží v poloviční výši (§ 250 odst. 7), je-li daňové přiznání podáno sice opožděně, ale do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání (viz § 136 daňového řádu, v daném případě § 101 zákona o dani z přidané hodnoty). Skutečnost, zda byl daňový subjekt správcem daně k podání daňového přiznání vyzván, nebo tak učinil bez výzvy dobrovolně, nemá z hlediska dikce § 250 odst. 7 daňového řádu žádný význam. Rozhodný je pouze fakt, zda daňové přiznání (ať na výzvu či dobrovolně) bylo podáno ve lhůtě do 30 dnů od zákonného termínu pro jeho podání. Stanovení pokuty v poloviční výši dle § 250 odst. 7 daňového řádu totiž není podmíněno tím, že daňové přiznání např. by bylo podáno, „*aniž by byl daňový subjekt k jeho podání správcem daně vyzván*“.

[43] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatuje, že správcem daně poskytnutá náhradní lhůta pro splnění povinnosti podat daňové přiznání nemá z hlediska § 250 daňového řádu vliv ani na běh liberační pětidenční lhůty ani na posouzení podmínek stanovených v § 250 odst. 7 daňového řádu, tedy na běh „moderační“ lhůty.

[44] Nejvyšší správní soud proto musí korigovat závěr krajského soudu, že správce daně je povinen při stanovení lhůty dle § 145 odst. 1 daňového řádu respektovat a zohlednit lhůtu stanovenou v § 250 odst. 7 daňového řádu, resp. že nemůže náhradní lhůtu pro podání daňového tvrzení stanovit tak, aby znemožnil podání daňového přiznání ve lhůtě dle § 250 odst. 7 daňového řádu. Jak správně podotkl stěžovatel, takový postup je v praxi značně obtížný, resp. vedl by pouze k tomu, že by správce daně musel stanovit vždy lhůtu delší než 30 dnů, resp. ji vždy *in concreto* dopočítávat, přičemž ani to by s přihlédnutím k odlišným následkům při různých způsobech doručování neskýtalo záruku toho, že se daňový subjekt do „moderační“ 30denní lhůty vždy „vejde“. Nadto správce daně nemůže v době, kdy výzvu vydává, ani předvídat, zda vůbec dojde k naplnění předpokladů pro aplikaci § 250 daňového řádu (vydá-li ji např. na počátku liberační lhůty). Krajským soudem zamýšlený postup nejenže nemá oporu v právní úpravě, ale vedl by ve svém důsledku ke značné právní nejistotě, která by zjevně nepříspěvala k předvídatelnosti práva.

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že správce daně je při stanovení náhradní lhůty ve výzvě dle § 145 odst. 1 daňového řádu limitován, vyjma základních zásad správy daní, pouze § 32 daňového řádu. V tomto směru správce daně z mezí zákona nijak nevybočil. Lhůtu 15 dnů, kterou stěžovateli k podání daňového přiznání stanovil, lze považovat za zcela přiměřenou požadovanému úkonu. Závěr krajského soudu, že správce daně měl přihlížet při stanovení lhůty k podání daňového přiznání k § 250 odst. 7 daňového řádu, je mylný. Ustanovení § 250 odst. 7 daňového řádu a § 145 odst. 1 daňového řádu nejsou vztahu *lex specialis*; správce daně není při stanovení náhradní lhůty k podání daňového přiznání lhůtou upravenou v § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu vázán.

[46] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, co se týče (ne)aplikace § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu v případě stanovení náhradní lhůty k podání daňového přiznání. Naopak tvrzení stěžovatele, že pokud daňové přiznání je nepřipustné a nezahajuje další řízení podle § 145a daňového řádu, tj. hledí se na ně jako by vůbec nebylo podáno, nelze jakkoli aplikovat § 250 odst. 7 daňového řádu, neboť není splněna hned první ze dvou podmínek, a to podmínka stanovená v § 250 odst. 7 písm. a) tohoto zákona, že daňový subjekt (účastník řízení) podal daňové přiznání do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání, nelze z důvodů výše uvedených přisvědčit.

[47] Nejvyšší správní soud dospěl, byť z jiných důvodů, k závěru, že krajský soud po právu shledal splněnou podmínku stanovenou v § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala daňové přiznání dne 22. 2. 2023, učinila tak ve lhůtě, se kterou § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu spojuje stanovení pokuty v poloviční výši. Proto správně uložil stěžovateli zabývat se dále tím, zda žalobkyně naplnila i druhou podmínku stanovenou v § 250 odst. 7 písm. b) daňového řádu, což dosud neučinil, neboť zůstal na nesprávném

závěru, že žalobkyně nesplnila podmínku dle § 250 odst. 7 písm. a) daňového řádu, přičemž obě podmínky musejí být splněny současně.

[48] Nejvyšší správní soud uzavírá, že i přes částečné pochybení krajského soudu v právních závěrech neshledal účelné rozsudek krajského soudu rušit, neboť ten po korekci právního názoru Nejvyšším správním soudem, kterým je stěžovatel vázán, ve svém výroku ob stojí. Zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem by totiž znamenalo pouze to, že by krajský soud rozhodnutí stěžovatele opět zrušil, avšak s jiným odůvodněním převzatým z rozsudku tohoto soudu. Takový postup považuje Nejvyšší správní soud za přílišný formalismus, který ve své judikatuře setrvale odmítá.