

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

11^{2025 / XXIII. ROČNÍK / 30. 11. 2025}

OBSAH

- 4707** Dotace: střet zájmů
Rozpočty: poskytování dotací
Veřejnoprávní smlouvy: smlouva o poskytnutí dotace; spor o zrušení veřejnoprávní smlouvy
Střet zájmů: veřejný funkcionář jako ovládající osoba prostřednictvím svěřenského fondu.....446
- 4708** Policie ČR: správa zajištěných zbraní a střeliva; povaha nevydání zajištěných zbraní a střeliva.....464
- 4709** Daňové řízení: podmínky vrácení nesprávně naúčtované daně z přidané hodnoty správcem daně469

Dotace: střet zájmů

Rozpočty: poskytování dotací

Veřejnoprávní smlouvy: smlouva o poskytnutí dotace; spor o zrušení veřejnoprávní smlouvy

Střet zájmů: veřejný funkcionář jako ovládající osoba prostřednictvím svěřenského fondu

k § 165 správního řádu

k § 2 odst. 1 písm. c) a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

k čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství

k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

k zákonu č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu; v textu jen „zákon o SZIF“)

I. Přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace s právními předpisy (§ 165 správního řádu), konkrétně s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, lze považovat za „stíhání nesrovnalosti“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

II. Příslušným orgánem ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, jehož úkon přerušuje běh prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení ve věci veřejnoprávní smlouvy, není pouze orgán příslušný k vedení tohoto řízení (v tomto případě Ministerstvo zemědělství), ale i jiný orgán oprávněný vyšetřovat nebo vést řízení o nesrovnalosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 citovaného nařízení (zde Státní zemědělský intervenční fond).

III. Zákaz uvedený v § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se nevztahuje pouze na poskytování dotací podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ale rovněž na poskytování nenárokových dotací dle dalších zákonů vztahujících se k rozpočtovým pravidlům v materiálním smyslu, tedy i podle zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

IV. Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, je ovládající osobou dle § 4c tohoto zákona, pokud může v obchodní korporaci (ovládané osobě) vykonávat přímo či nepřímo rozhodující vliv. Nepřímý vliv lze přitom vykonávat rovněž prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž veřejný funkcionář vložil svou majetkovou účast na ovládané osobě. To za předpokladu, že si zachová možnost tyto svěřenské fondy přímo či nepřímo řídit (resp. je ovládat).

V. Veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace, která byla uzavřena v rozporu s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, je třeba v přezkumném řízení zrušit s účinky k datu jejího uzavření (*ex tunc*).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2025, čj. 1 Afj 59/2025-98)

Predjudikatura: č. 2243/2011 Sb. NSS, č. 2713/2012 Sb. NSS, č. 4333/2022 Sb. NSS a č. 4665/2025 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 173/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 485/98), č. 14/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 22/99), č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07) a č. 148/2020 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze

dne 29. 1. 2009, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další* (C-278/07 a C-280/07), ze dne 17. 9. 2014, *Cruz & Companhia* (C-341/13), ze dne 11. 6. 2015, *Pfeifer & Langen* (C-52/14), ze dne 3. 9. 2015, *Sodiaal International* (C-383/14), ze dne 6. 10. 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export* (C-59/14), či ze dne 10. 4. 2025 (C-657/23), *Ministerstvo zemědělství* (C-657/23).

Věc: Vodňanská drůbež, a. s., proti Ministerstvu zemědělství, za účasti Státního zemědělského intervenčního fondu, o poskytnutí dotace, o kasační stížnosti žalobce.

Předmětem sporu byla otázka, zda žalovaný správně zrušil veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace uzavřenou mezi žalobcem (který je společností spadající do skupiny Agrofert) a osobou zúčastněnou na řízení (Státním zemědělským intervenčním fondem, dále jen „fond“) z důvodu existence střetu zájmů veřejného funkcionáře Andreje Babiše dle § 4c zákona o střetu zájmů.

Jediným akcionářem žalobce je společnost AGROFERT, a. s., jejímž jediným akcionářem byl do 3. 2. 2017 Andrej Babiš, který byl ode dne 6. 12. 2017 do dne 17. 12. 2021 předsedou vlády, tj. veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Dne 3. 2. 2017 Andrej Babiš vložil 628 kmenových akcií společnosti Agrofert, s nimiž je spojen 100% podíl na hlasovacích právech a základním kapitálu společnosti, do svěřenských fondů: 565 akcií do svěřenského fondu AB private trust I, spravovaného svěřenským správcem Zbyňkem Průšou, a zbývajících 63 akcií do svěřenského fondu AB private trust II, spravovaného svěřenským správcem Alexejem Bílkem.

Žalobce uzavřel dne 17. 5. 2018 s fondem veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace ve výši 75 000 000 Kč na projekt „Optimalizace a inovace v procesech porcování a balení drůbežního masa“ z Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014–2020 (dále též „veřejnoprávní smlouva“ či „dohoda“). Jednalo se tedy o tzv. nenárokovou dotaci, která měla být financována z 50,5 % národními zdroji České republiky a ze 49,5 % příspěvkem Evropské unie. Dne 15. 11. 2021 předložil žalobce fondu žádost o platbu. Přípisem ze dne 30. 3. 2022 fond žalobce informoval, že platba nebude provedena v termínech předpokládaných v Pravidlech pro žadatele o dotaci, a to z důvodu prověřování způsobilosti příjemce dotace ve smyslu čl. 48 Prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014 spojené s probíhajícím auditem Komise (DG AGRI) ke střetu zájmů. Dne 24. 10. 2022 zahájil žalobce sporné řízení podle § 141 a násl. správního řádu podáním návrhu na uložení povinnosti fondu schválit jeho žádost o platbu. Žalovaný usnesením ze dne 21. 12. 2022 sporné řízení přerušil do skončení kontroly prováděné fondem podle § 12a zákona o SZIF a podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), za účelem ověření způsobilosti žadatele ve smyslu čl. 48 nařízení č. 809/2014.

Přípisem ze dne 10. 5. 2023 fond oznámil žalobci, že po ověření způsobilosti výdajů a splnění veškerých podmínek pro proplacení finančních prostředků činí výše schválené dotace 0 Kč a že ukončuje administraci jeho žádosti. Odkázal přitom na závěry auditu Komise obsažené ve Formálním sdělení ze dne 23. 2. 2021 a v souhrnné zprávě Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova projednanou dne 11. 5. 2022 (dále jen „Souhrnná zpráva“), z nichž dovodil, že poskytnutí dotace by bylo v rozporu se zákonem o střetu zájmů, a tedy že žalobce je nezpůsobilým žadatelem o dotaci.

Ministerstvo zemědělství usnesením ze dne 17. 7. 2023 zahájilo přezkumné řízení veřejnoprávní smlouvy podle § 165 správního řádu, v jehož rámci vydalo dne 28. 5. 2024 rozhodnutí, kterým veřejnoprávní smlouvu zrušilo s účinky ode dne jejího uzavření. Vycházelo z auditního šetření stvrzeného prováděcím rozhodnutím Komise č. 2022/908 ze dne 8. 6. 2022, podle nichž se na Andreje Babiše vztahuje § 4c zákona o střetu zájmů, v důsledku čehož veškeré dotace poskytnuté skupině Agrofert po 1. 9. 2017 (tj. po rozhodném datu pro použití § 4c zákona o střetu zájmů) jsou s ním v rozporu, jestliže: a) žádost o dotaci byla podána 1. 9. 2017 nebo po tomto datu a b) dotace byla poskytnuta v době, kdy byl Andrej Babiš veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Ministerstvo uvedlo, že v případě žalobce byly obě podmínky splněny (žalobce podal žádost o dotaci dne 27. 10. 2017; v době uzavření veřejnoprávní smlouvy byl Andrej Babiš předsedou vlády). Citovalo závěry Komise, podle nichž Andrej Babiš nepřímou ovládá celou skupinu Agrofert prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž vložil akcie společnosti Agrofert.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva rozklad, který ministr zemědělství zamítl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2024. Zdůraznil, že žalobce není způsobilým příjemcem dotace dle veřejnoprávní smlouvy.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, ve které uvedl v podstatě čtyři okruhy žalobních námitek (jež se následně promítly také do kasační stížnosti), z nichž ani jeden neshledal městský soud důvodným, a proto žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 3. 2025, čj. 10 A 92/2024-97.

Zaprvé městský soud konstatoval, že nedošlo k uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, jakožto stíhání nesrovnalosti ve smyslu čl. 3 nařízení č. 2988/95, dle kterého promlčecí (prekluzivní) lhůta *pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti* dle čl. 1 odst. 1 tohoto nařízení. Za okamžik vzniku nesrovnalosti (pokud došlo k porušení unijního předpisu), tj. počátek prekluzivní lhůty, považoval soud uzavření veřejnoprávní smlouvy dne 17. 5. 2018. Čtyřletá prekluzivní lhůta byla přerušena sdělením fondu ze dne 30. 3. 2022, doručeným žalobci dne 5. 4. 2022. Jestliže tedy žalovaný zahájil řízení o přezkumu veřejnoprávní smlouvy („stíhání“) dne 17. 7. 2023, učinil tak ještě před uplynutím prekluzivní lhůty.

Zadruhé městský soud dospěl k závěru, že § 4c zákona o střetu zájmů dopadá i na dotace poskytované dle zákona o SZIF, tedy nejen na dotace poskytované dle zákona o rozpočtových pravidlech, jak tvrdil žalobce.

Zatřetí městský soud potvrdil závěr žalovaného, že uzavření veřejnoprávní smlouvy bylo v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Andrej Babiš byl ovládající osobou žalobce, a to i ve smyslu § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). Žalovaný v tomto ohledu do značné míry převzal argumentaci Komise ze Souhrnné zprávy a své závěry o faktickém ovládnutí skupiny Agrofert Andrejem Babišem opřel především o zjištění vyplývající ze statutů obou svěřenských fondů. Městský soud zdůraznil, že hlavním účelem svěřenských fondů je ochrana zájmů Andreje Babiše, přitom svěřenskými správci a protektory jsou osoby s rodinnými a pracovními vazbami na Andreje Babiše. Pokud veřejný funkcionář nadále pobírá zisk z majetku ve svěřenském fondu a ví, že po odchodu z veřejné funkce se mu celý tento majetek vrátí, pak má logicky přímý hospodářský zájem na úspěchu společností vložených do fondů. I po založení svěřenských fondů zde tedy střet zájmů existoval.

Začtvrté soud aproboval postup správních orgánů, které v přezkumném řízení zrušily veřejnoprávní smlouvu k okamžiku jejího uzavření. Rozhodné bylo, že dohoda byla uzavřena v rozporu s právními předpisy (§ 165 odst. 2 správního řádu), konkrétně v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů, a neexistovala tedy jiná možnost než tuto smlouvu zrušit s účinky *ex tunc* (viz § 99 odst. 3 správního řádu). Žalobce nenabyl v dobré víře žádná práva hodná soudní ochrany. Proti jeho právům nabytým z veřejnoprávní smlouvy stojí v první řadě veřejný zájem na ochraně veřejných rozpočtů. České veřejné rozpočty přitom nebyly dotčeny jen v rozsahu dotace vyplacené z národních zdrojů, ale také v rozsahu spoluúčasti Evropské unie na daném projektu. Existence střetu zájmů Andreje Babiše je dle zjištění Komise důvodem pro následné neproplacení dotace členskému státu ze strany Evropské unie. Kvůli porušení § 4c zákona o střetu zájmů vzniklo riziko, že fond při hodnocení žádosti o dotaci – a následně při uzavření veřejnoprávní smlouvy – nepostupoval podle zákonem předepsaných pravidel, tedy, že s žalobcem uzavřel smlouvu právě v důsledku veřejné funkce Andreje Babiše.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Obdobně jako žaloba také kasační stížnost obsahuje následující čtyři okruhy námitek.

Nejprve stěžovatel tvrdil, že právo žalovaného zahájit přezkumné řízení v daném případě zaniklo uplynutím čtyřleté prekluzivní lhůty stanovené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Nezotožnil se se závěrem městského soudu, že by tato lhůta byla přerušena dvěma úkony fondu, a to sdělením o pozastavení administrace žádosti o dotaci ze dne 30. 3. 2022 a zahájením kontroly ve vztahu k plnění podmínek poskytnutí dotace ze dne 21. 12. 2022. V posuzované věci totiž nebyly splněny podmínky k tomu, aby úkony fondu byly způsobilé běh prekluzivní lhůty přerušit.

To zaprvé z důvodu, že úkony provedl fond, tedy jiný orgán, než který je příslušný pro vedení přezkumného řízení. Fond je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy a nemá dle českého práva pravomoc vést řízení o nesrovnalosti, ke které mělo dojít v průběhu uzavírání dohody – jinak by totiž rozhodoval jako „soudce ve vlastní věci“. Opačný závěr neplyne ani z rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015, *Pfeifer & Langen II*, C-52/14, na něj odkazoval městský soud a který se týkal odlišných skutkových okolností, neboť zde nesrovnalost spočívala výlučně v porušení povinností příjemce veřejné podpory. S ohledem na povahu nesrovnalosti v této věci nemohl

úkony přerušující běh prekluzivní lhůty činit fond, který měl stejné procesní postavení jako stěžovatel, tj. byl toliko účastníkem řízení.

Za druhé nemohlo dojít k přerušení lhůty proto, že dotčené úkony fondu se vůbec netýkaly vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti, jež byla následně předmětem přezkumného řízení. Konkrétně ve sdělení ze dne 30. 3. 2022 fond nespécifikoval, jaká konkrétní nesrovnalost je v auditním šetření Komise ke střetu zájmů přezkoumávána. Závěr soudu, že průběh auditu musel být stěžovateli znám z médií, není správný a nemá jakoukoliv oporu v provedeném dokazování. Stěžovatel, který ani nebyl auditovanou osobou, se s výsledky šetření seznámil až v rámci řízení u ministerstva. Úkonem způsobilým přerušit běh prekluzivní lhůty nebylo ani zahájení kontroly fondem na konci roku 2022. Fond je oprávněn provádět kontrolu toliko v mezích § 12a odst. 1 zákona o SZIF; není však oprávněn přezkoumávat zákonnost uzavřených dohod o poskytnutí dotace. Stěžovatel tak ze zahájení kontroly ze strany fondu nemohl dovodit jakékoliv ohrožení platnosti a účinnosti uzavřené veřejnoprávní smlouvy. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na usnesení Soudního dvora (devátého senátu) ze dne 28. 6. 2022, *IFAP (Acte interruptif de prescription)*, C-728/21, bod 19, dle kterého nemůže být prekluzivní lhůta pro zahájení stíhání přerušena jakýmkoliv úkonem kontroly obecné povahy bez souvislosti s podezřením na konkrétní nesrovnalosti.

Dále stěžovatel brojil proti posouzení otázky, kdo byl v okamžiku uzavření veřejnoprávní smlouvy ovládající osobou společnosti Agrofert, jež je jediným akcionářem stěžovatele. Městský soud nesprávně uzavřel, že ovládající osobou byl Andrej Babiš. Podle stěžovatele byl touto osobou ve skutečnosti Zbyněk Průša, jakožto správce svěřenských fondů.

Stěžovatel namítl, že mu svědčilo legitimní očekávání, že pojmu *ovládání* použitému v zákoně o střetu zájmů bude přiřazen stejný význam jako v zákoně o obchodních korporacích. Městský soud překročil ústavněprávní mantinely výkladu zákona o střetu zájmů (viz náleží ÚS ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, č. 148/2020 Sb.), pokud zaměnil pojem *ovládání* dle zákona o obchodních korporacích s širším pojmem *skutečné majitelství* (jakožto zákonným konstruktem), jež může být založeno i na benefitu, respektive prospěchu plynoucímu určité osobě z obchodní korporace. Takový výklad je v rozporu s principem právní jistoty, předvídatelnosti práva a jednotného a bezrozporného právního řádu. Rovněž poukaz soudu na § 3 odst. 3 písm. a) zákona o střetu zájmů je zcela nepřiléhavý; toto ustanovení vyžaduje prokázání konkrétního jednání veřejného funkcionáře, který zneužije svého postavení za účelem získání majetkového nebo jiného prospěchu, což v této věci nikdy nebylo tvrzeno, natož prokázáno.

Městský soud sice založil své posouzení na konstrukci nepřímého faktického rozhodujícího vlivu, který má být zcela reálný, nijak však neprokázal žádný konkrétní projev toho, že by Andrej Babiš společnost Agrofert skutečně fakticky ovládal. Pouhou možností faktického rozhodujícího vlivu jiné osoby dle stěžovatele nelze považovat za plný důkaz opaku zákonem stanovených domněnek ovládání, které svědčí o ovládání společnosti Agrofert Zbyňkem Průšou, jakožto svěřenským správcem. Jinak by bylo nutno dospět k absurdním závěrům, např. by bylo možno dovozovat, že všechny obchodní společnosti ovládané fyzickými osobami v manželském svazku jsou fakticky ovládané jejich manželi či manželkami. Absurdní je úvaha městského soudu, podle níž mají možnost výkonu faktického rozhodujícího vlivu i všechny osoby, které se na základě předchozích pracovních vztahů znají s osobou, jež je oprávněna hlasovat na valné hromadě. V rozsudku tak absentuje jakýkoliv důkaz vlivu Andreje Babiše na správce svěřenských fondů, ale i jakéhokoliv relevantního dosavadního kontaktu mezi těmito osobami.

Městský soud tedy dle stěžovatele vyložil statuty svěřenských fondů vadně. Jeho odůvodnění je v tomto ohledu částečně nepřezkoumatelné a z hlediska principu právní jistoty zcela neudržitelné, neboť z něj nelze znat, jaké skutečnosti považoval za rozhodující pro dovození jím konstruovaného konceptu nepřímého faktického ovládání, zvláště při vědomí poměrně velkého počtu dílčích žalobních námitek, jimž dal soud alespoň částečně za pravdu. Městský soud zcela nedostatečně uzavřel, že pro posouzení věci byla stěžejní kombinace jednotlivých aspektů fungování svěřenských fondů. Odůvodnění rozsudku týkající se možného nastavení svěřenského fondu tak, aby vylučoval rozhodující vliv zakladatele, je vnitřně rozporné, protože soud na jednu stranu připouští, že by se mohlo jednat o vhodný nástroj pro vyhovění požadavkům zákona o střetu zájmů, na druhou stranu však takovou eventualitu vylučuje s ohledem na prospěch, který může ze svěřenského fondu plynout, a to bez ohledu na nastavený způsob správy.

Ačkoliv se městský soud některými aspekty řízení a správy svěřenských fondů podrobněji zabýval, jeho posouzení nebylo správné. Účelem fondů zcela jistě mohla být nezávislá správa svěřeného majetku vykonávaná nezávisle na zakladateli těchto fondů. Ochrana zájmů Andreje Babiše byla pouze vedlejším účelem. Fondy byly od počátku konstruovány jako nástroj pro vyhovění zákazům stanoveným zákonem o střetu zájmů, proto byla logicky doba trvání fondů navázána na dobu, kdy bude Andrej Babiš veřejným funkcionářem. Není zřejmé, z čeho městský soud dovodil, že obsazení svěřenských správců a protektorů osobami, které již dříve pracovaly pro společnosti ze skupiny Agrofert, implikuje jakoukoliv závislost těchto osob na Andreji Babišovi po založení těchto fondů. Je logické, že byli jmenováni lidé, kteří již měli zkušenosti s řízením této skupiny a znali její vnitřní fungování. Pokud jde o rodinného protektora, ten neslouží k ochraně zájmů Andreje Babiše, ale ochraně zájmů jeho rodiny.

Nepřípadný byl dále poukaz soudu na možnost prodeje skupiny Agrofert; najít kupce na takto rozsáhlou podnikatelskou skupinu nebylo ve vymezené legisvakanční lhůtě objektivně možné. Soudem zmíněná možnost společností náležejících do skupiny Agrofert neucházet se o dotace by vedla k poškození těchto společností v hospodářské soutěži oproti jejím konkurentům. Městský soud se nesprávně vypořádal rovněž s rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, který pravomocně rozhodl, že znak ovládnání není ve vztahu ke společnosti Agrofert splněn v kontextu § 4a zákona o střetu zájmů.

V rámci třetího okruhu kasačních námitek stěžovatel zdůraznil, že § 4c zákona o střetu zájmů na dotace poskytované fondem ve skutečnosti vůbec nedopadá, a tedy ho fond při uzavírání dohody ani nemohl porušit. Městský soud nesprávně vyložil přezkoumávaná správní rozhodnutí, která byla ve skutečnosti založena na předpokladu, že zákon o SZIF, podle něhož fond při poskytování dotací postupuje, je natolik úzce propojen se zákonem o rozpočtových pravidlech, že § 4c zákona o střetu zájmů musí dopadat i na dotace poskytované fondem podle zákona o SZIF. Proti tomuto závěru správních orgánů stěžovatel brojil žalobními námitkami, s nimiž se ovšem městský soud nevypořádal, a na místo toho nově formuloval předpoklad, že zákon o SZIF je „*právním předpisem upravujícím rozpočtová pravidla*“. Tento závěr je však zcela nesprávný.

Úpravou rozpočtových pravidel ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů nelze rozumět poskytování dotací, jak uzavřel městský soud. Z textu tohoto ustanovení plyne, že zákaz má dopadat pouze na dotace poskytované dle právního předpisu, jež (zároveň) upravuje rozpočtová pravidla. Tomu nasvědčuje i odkaz uvedený v poznámce pod čarou. Městský soud se tedy dopustil rozšiřujícího výkladu v rozporu s citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

Pokud jde o smysl a účel § 4c zákona o střetu zájmů, stěžovatel zdůraznil, že odlišný přístup k dotacím poskytovaným dle zákona o rozpočtových pravidlech a dle zákona o SZIF může být ospravedlněn i tím, že poskytovateli dotací dle zákona o rozpočtových pravidlech jsou typicky ústřední orgány státní správy, jejichž organizační vazba na vůli členů vlády je užší než u státních fondů. Stěžovatel nesouhlasil ani s úvahami městského soudu o eurokonformním výkladu zákona o střetu zájmů. Použitelnost § 4c zákona o střetu zájmů na dotace poskytované podle zákona o SZIF nelze dovodit ani ze soudem zmiňované judikatury Nejvyššího správního soudu.

Nezákonný a částečně nepřezkoumatelný je dle stěžovatele rovněž závěr soudu, že dohodu bylo třeba zrušit s účinky k datu jejího uzavření. Stěžovatel odkázal na zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a na zásadu proporcionality přezkumného řízení (§ 94 odst. 4 správního řádu). Zdůraznil, že § 4c zákona o střetu zájmů není dotační podmínkou, za jejíž splnění by byl stěžovatel odpovědný. Stěžovatel tudíž žádnou povinnost uloženou zákonem o střetu zájmů neporušil, ani k takovému porušení nijak nepřispěl, a nelze jej proto za nedodržení zákonné povinnosti ze strany orgánu veřejné moci postihovat (viz rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS). Nelze na něj ani aplikovat městským soudem citované judikatorní závěry, které se zabývají výlučně porušením dotačních podmínek ze strany příjemce dotace. Nepřezkoumatelná je úvaha soudu, že zjištěný střet zájmů vyvolává legitimní pochybnosti, zda stěžovatelův projekt odpovídá cílům dotačního programu.

Vadné je rovněž městským soudem provedené poměrování práv nabytých stěžovatelem a veřejného zájmu. Soud nesprávně uzavřel, že stěžovatel z dohody nenabyl žádná práva v dobré víře, což zcela nesmyslně dovozuje z toho, že neobdržel žádné konkrétní ujištění, že je projekt zcela bezvadný. Dobrou víru naopak založila

nevyvrácená domněnka poctivosti a dobré víry a rovněž skutečnost, že stěžovatel neuvedl v žádosti o dotaci žádné nesprávné, neúplné či zavádějící informace o svém právním postavení. Podpořený projekt v dobré víře řádně uskutečnil.

Městský soud rovněž zcela nesprávně poměřoval stěžovatelem nabytá práva s veřejným zájmem na ochraně veřejných rozpočtů. Soud měl zohlednit veřejný zájem na uskutečnění projektu podpořeného z dotace. Stejně jako žalovaný i městský soud chybně vycházel z toho, že českým veřejným rozpočtům nehrozí riziko jenom ve vztahu k dotaci poskytnuté stěžovateli, ale ve vztahu k více projektům různých žadatelů ze skupiny Agrofert, a to až do výše 581 418 529 Kč. Poměrování práv nabytých v dobré víře a veřejného zájmu v režimu § 94 odst. 4 správního řádu je logicky omezeno jen těmi důsledky, které vyvolává zrušení konkrétního přezkoumávaného aktu veřejné správy, tedy přezkoumávané dohody.

Zatímco soud dospěl k závěru, že okolnosti případu odůvodňují jiné řešení než zrušení dohody s účinky *ex nunc* (§ 99 odst. 3 správního řádu), rozhodnutí žalovaného odlišně odůvodňuje zrušení dohody od samého počátku výlučně smyšlenou a městským soudem explicitně vyvrácenou nesprávností a neúplností podkladů předložených stěžovatelem. Žalovaný přitom na tuto podmínku neodkázal toliko podpůrně, jak uvedl městský soud. Soud tak nezákonně a nepřezkoumatelně dotvořil odůvodnění rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný v souvislosti s námitkou uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení upozornil, že Česká republika využila možnosti stanovit si delší lhůtu pro zahájení řízení o stíhání nesrovnalosti ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, a to konkrétně v § 11a zákona o SZIF. Žalovaný nadto nesouhlasil s názorem stěžovatele, že úkony fondu, jako poskytovatele dotace s primární odpovědností za její administraci, nejsou způsobilé přerušit běh prekluzivní lhůty. Pokud by bylo vázáno přerušování této lhůty pouze na úkony nadřízeného orgánu (ministerstva), celá konstrukce účinného dozoru nad dodržováním podmínek dotace by selhala a promlčení by nastávalo bez ohledu na to, že věc byla aktivně šetřena prvostupňovým správním orgánem.

Městský soud dle žalovaného rovněž správně posoudil otázku existence střetu zájmů, a stejně tak i samotné použitelnosti § 4c zákona o střetu zájmů na dotace poskytované dle zákona o SZIF (jak vyplývá z dřívější judikatury NSS). Soudní praxe ostatně již potvrdila i závěr, že Andrej Babiš ovládá společnosti ze skupiny Agrofert.

V otázce stanovení účinků rozhodnutí o zrušení dohody o poskytnutí dotace žalovaný považuje za podstatné, že bylo prokázáno, že stěžovatel při podání žádosti nespĺňoval zákonné podmínky způsobilosti (konkrétně porušil zákaz dle § 4c zákona o střetu zájmů), a překážka pro poskytnutí dotace tak existovala již ke dni uzavření dohody. Proto bylo nutno dohodu zrušit s účinky *ex tunc*. Žalovaný v rámci přezkumného řízení výslovně zohlednil charakter porušení tj. že jde o naplnění zákonného důvodu vylučujícího způsobilost žadatele v době, kdy o poskytnutí dotace žádal – tato skutečnost byla natolik zásadní, že znemožňovala uzavření dohody již při jejím vzniku. Odpovědnost za splnění podmínek dotace přitom nese výhradně žadatel, nikoliv poskytovatel dotace. Právě žadatel – stěžovatel – měl být tím, kdo musí vědět, jaká osoba jej ovládá.

Stěžovatel ve své replice vyjádřil nesouhlas s názorem žalovaného, že by veškerá řízení o nesrovnalostech mohla být zahájena ve lhůtě dle § 11a zákona o SZIF. K argumentaci žalovaného ohledně možnosti přerušování prekluzivní lhůty stěžovatel opětovně zdůraznil, že fond není oprávněn činit úkony, které by se týkaly vyšetřování nesrovnalostí spočívající v domnělém porušení jeho vlastních povinností při uzavírání smluv o poskytnutí dotací (tj. povinnosti neposkytnout dotaci žadateli z důvodu podezření na porušení § 4c zákona o střetu zájmů). Jediným orgánem, který má pravomoc tento typ nesrovnalosti vyšetřit, je ministerstvo jako nadřízený orgán fondu, jež má k dispozici celou řadu nástrojů ke kontrole plnění povinností fondu při poskytování dotací.

Dále stěžovatel znovu zpochybnil dovození faktického ovládnutí obchodní společnosti na základě „pouhé známosti“ mezi osobou oprávněnou vykonávat akcionářská práva a třetí osobou. Městský soud nijak neprokázal (a ani se o to nepokoušel) reálné využití této známosti za účelem výkonu rozhodujícího vlivu v dané společnosti. Stěžovatel dále vysvětlil, proč dle jeho názoru neplatí použitelnost § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování dotací dle zákona o SZIF již z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, jak se domníval žalovaný i městský soud.

Stěžovatel nesouhlasil ani s procesní obranou žalovaného ve vztahu k právním účinkům zrušení dohody. Žalovaný se zjevně neorientoval v základních aspektech případu; není pravdou, že by stěžovatel „porušil“ podmínky § 4c zákona o střetu zájmů již v okamžiku podání žádosti o dotaci dne 27. 10. 2017, neboť v té době Andrej Babiš vůbec nebyl veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Za nesprávnou považoval stěžovatel premisu žalovaného, že by pro posouzení podmínek § 4c zákona o střetu zájmů měl jakýkoliv význam okamžik podání žádosti o dotaci – toto ustanovení totiž zakazuje orgánům veřejné moci poskytnout dotaci stanovenému okruhu obchodních společností (nikoliv podat žádost o dotaci). Proto také pojmově nemohl toto ustanovení porušit stěžovatel, ale výlučně fond, jakkoliv se to žalovaný zdráhal přiznat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Va Právo zahájit přezkumné řízení nebylo prekludováno

[42] Předně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou uplynutí prekluzivní lhůty ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 pro zahájení přezkumného řízení ve věci veřejnoprávní smlouvy. K případné prekluzi by byl ostatně povinen přihlídnout i z úřední povinnosti, neboť prekludovanému, a tudíž již neexistujícímu (zaniklému) právu nelze poskytovat ochranu (k tomu přiměřeně srov. např. nález ÚS ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS).

[43] V posuzované věci fond stěžovateli poskytl dotaci dle zákona o SZIF, který v § 11a odst. 1 uvádí: *V případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.* V odstavci 2 stanovuje: *V případě neoprávněné platby dotace poskytnuté výhradně z národních zdrojů postupuje Fond podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.* Zákon o SZIF tedy upravuje prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení o vrácení neoprávněné platby dotace. Podle žalovaného přitom bylo možno zahájit přezkumné řízení ve věci nezákonnosti veřejnoprávní smlouvy v rámci této desetileté prekluzivní lhůty.

[44] Naproti tomu stěžovatel tvrdí, že bylo nutno dodržet čtyřletou prekluzivní lhůtu ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Podle tohoto ustanovení platí: *Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky. [...] Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušování. Promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.*

[45] Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že by toto nařízení označuje lhůty jako „promlčecí“, ze znění čl. 3 odst. 1, jakož i z jeho teleologického výkladu je třeba dovodit, že tyto lhůty mají povahu lhůty prekluzivní (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2022, čj. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS, bod 28).

[46] V souvislosti s otázkou použitelnosti úpravy obsažené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 je namíste připomenout, že Soudní dvůr v současnosti vede pod číslem C-539/24, *Mikroregion Porta Bohemica*, řízení o předběžných otázkách položených Nejvyšším správním soudem v jiné věci, které se týkají právě výkladu čl. 3 odst. 1 a 3 nařízení č. 2988/95 (viz usnesení NSS ze dne 31. 7. 2024, čj. 10 Afs 82/2024-52). Jedná se o následující otázky:

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

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

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

2) V případě, že bude odpověď na část a) první otázky kladná, umožňuje nařízení 2988/95 členskému státu, který využil oprávnění podle čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení, zahájit řízení ve lhůtě delší, než jaká plyne z čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95? Nebo je třeba – v případě, že vnitrostátní úprava zvláštní lhůtu pro zahájení řízení nestanoví – postupovat podle čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95 a zahájit řízení ve lhůtě tam stanovené?

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

[47] Nejvyšší správní soud tak zpochybnil soulad ustanovení § 44a odst. 11, věty poslední, rozpočtových pravidel, které upravuje desetiletou prekluzivní lhůtu pro vyměření odvodu a penále (toto ustanovení konkrétně uvádí: *Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně*), s unijním právem.

[48] V této věci se sice jedná o poněkud odlišnou situaci – zákon o SZIF upravuje vlastní prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení o vrácení dotace, kterou stanovuje v délce 10 let ode dne vyplacení dotace (viz § 11a). Výslovně však nestanovuje prekluzivní lhůtu pro zahájení takových řízení o nesrovnalosti, která nevedou k vrácení dotace, a to z důvodu, že k samotnému vyplacení dotace ještě nedošlo (jak tomu bylo ve věci stěžovatele). Zodpovězení uvedených předběžných otázek by proto mohlo být relevantní i pro posouzení této věci, v níž je primárně potřeba si ujasnit, zda byla tato prekluzivní lhůta dle nařízení č. 2988/95 na posuzovanou věc vůbec použitelná. Nejvyšší správní soud nicméně nepovažoval za nezbytné přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Soudního dvora. Dospěl totiž shodně s městským soudem k závěru, že čtyřletá prekluzivní lhůta pro zahájení stíhání o nesrovnalosti ve smyslu citovaného nařízení byla v posuzované věci tak i tak dodržena. Úvahy, které Nejvyšší správní soud vedl k tomuto závěru, jsou rozvedeny dále.

[49] Nejprve je vhodné zmínit, že pod pojem *stíhání* (týkající se nesrovnalosti), k jehož zahájení stanovuje čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 čtyřletou prekluzivní lhůtu, je dle judikatury Soudního dvora třeba zahrnout jednak řízení, jejichž účelem je uložení sankce (viz čl. 5 nařízení č. 2988/95), a jednak řízení, jejichž výsledkem je uložení správního opatření (k tomu srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 1. 2009, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další*, C-278/07 a *Ze Fu Fleischhandel GmbH*, C-280/07, ze dne 17. 9. 2014, *Cruz & Companhia*, C-341/13 či ve věci *Pfeifer & Langen*. Toto ustanovení se tedy „uplatní jak na nesrovnalosti vedoucí k uložení správní sankce ve smyslu čl. 5 téhož nařízení (např. správní pokuty), tak na nesrovnalosti, které jsou předmětem správního opatření ve smyslu čl. 4 uvedeného nařízení, jehož cílem je odnětí neoprávněně získané výhody, avšak nevykazuje povahu sankce“ (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 9. 2015, *Sodiaal International*, C-383/14, srov. rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2024, čj. 4 Afs 52/2023-85).

[50] Soudní dvůr již ve své rozhodovací praxi rovněž jednoznačně vyslovil, že běh čtyřleté prekluzivní lhůty pro zahájení stíhání začíná od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, kterou se podle čl. 1 odst. 2 téhož nařízení rozumí jakékoli porušení právního předpisu „*vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet*“ Evropské unie (viz rozsudky ze dne 6. 10. 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, či ze dne 10. 4. 2025, *Ministerstvo zemědělství*, C-657/23). Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 2. 2024, čj. 4 Afs 52/2023-85, konstatoval, že „za nesrovnalost ve smyslu citovaného nařízení je nutno považovat porušení dotačních podmínek, kterým byl či případně mohl být poškozen rozpočet EU“. Pro závěr o nesrovnalosti ve smyslu nařízení č. 2988/95 přitom postačí pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu. Nejvyšší správní soud v odkazované věci rovněž odmítl názor tehdejšího žalovaného, že „*teprve v okamžiku, kdy byly stěžovateli vyplaceny na jeho účet prostředky z předmětné dotace, byly naplněny zmíněné podmínky nesrovnalosti podle nařízení č. 2988/95*“.

[51] Ve světle uvedených závěrů lze přisvědčit závěru městského soudu, že za stíhání nesrovnalosti ve smyslu uvedené unijní úpravy lze považovat také přezkumné řízení veřejnoprávní smlouvy, o které šlo v nyní posuzované věci. Nejedná se sice přímo o řízení o vrácení již poskytnuté dotace (srov. bod 23 rozsudku NSS č. 4 Afs 52/2023-85, v němž soud konstatoval, že nařízení č. 2988/95 v čl. 3 pododstavec 1 obsahuje lhůtu pro zahájení řízení o vrácení poskytnuté dotace); zrušením veřejnoprávní smlouvy však dochází k tomu, že stěžovatel pozbyde nárok na vyplacení již přiznané dotace, a to v důsledku existence nesrovnalosti (porušení právního předpisu upravující střet zájmů), která by potenciálně mohla vést k poškození unijního rozpočtu. V tomto smyslu tak lze přezkumné řízení veřejnoprávní smlouvy materiálně považovat za řízení směřující k uložení opatření či správní sankce ve smyslu čl. 4 a 5 nařízení č. 2988/95.

[52] Mezi stranami není sporu o tom, že k šetřené nesrovnalosti (porušení zákona o střetu zájmů) mělo dojít uzavřením veřejnoprávní smlouvy dne 17. 5. 2018. Žalovaný zahájil přezkumné řízení dne 17. 7. 2023, tedy více než 4 roky po vzniku nesrovnalosti. Rozhodná proto byla otázka (mezi stranami sporná), zda došlo (kdy a jakým úkonem) k přerušení běhu čtyřleté prekluzivní lhůty dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2899/95.

[53] Městský soud správně konstatoval, že aby byl určitý úkon způsobilý přerušit běh prekluzivní lhůty, musí kumulativně naplňovat tyto podmínky: i) musí být vydán příslušným orgánem, ii) musí být oznámen dané osobě, iii) musí se týkat vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti (viz čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95). Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje splnění první a třetí z uvedených podmínek. Městský soud při posouzení této otázky správně vyšel z obecných závěrů rozsudku Soudního dvora ve věci *Pfeifer & Langen*, podle něhož „*pojmem „příslušný orgán“ ve smyslu tohoto ustanovení se rozumí orgán, který je podle vnitrostátního práva příslušný učinit dotčené úkony týkající se vyšetřování nebo stíhání, přičemž tento orgán může být jiný než orgán, který přiznává nebo vymáhá částky neoprávněně získané na úkor finančních zájmů Unie“ (viz bod 33). Soudní dvůr dále konstatoval, že „aby byl úkon kvalifikován jako „úkon, který se týká vyšetřování nebo stíhání“ ve smyslu tohoto ustanovení, musí dostatečně přesně vymezit operace, kterých se týkají podezření na nesrovnalosti“ (bod 47).*

[54] Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že by závěry uvedeného rozsudku Soudního dvora nebyly na nyní posuzovanou věc přenositelné s ohledem na odlišné skutkové okolnosti, které dle stěžovatele tkví v tom, že v případě řešeném Soudním dvorem spočívala nesrovnalost výlučně v porušení povinností příjemce veřejné podpory. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že také v nyní posuzovaném případě spočívala šetřená nesrovnalost (existence střetu zájmů) v pochybení stěžovatele, coby příjemce dotace. Podle Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014–2020, konkrétně kapitoly 4 nazvané *Obecná ustanovení pro poskytnutí dotace v rámci Programu rozvoje venkova*, písm. e) zodpovídá za plnění podmínek stanovených Pravidly výhradně žadatel/příjemce dotace. Podle písm. j) musí být projekt v souladu s příslušnou právní úpravou (a tedy i v souladu s pravidly stanovujícími zákaz střetu zájmů, pozn. NSS) od data podání žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel. Toto pravidlo tedy platí rovněž pro zákaz střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů. Uvedenou podmínku proto musí žadatel splňovat po celou dobu vyřizování žádosti o dotaci (viz rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2025, č. 10 Afs 157/2024-62, č. 4665/2025 Sb. NSS). Bylo proto na stěžovateli jako žadateli o dotaci/příjemci dotace, aby zajistil, že mu v čerpání dotace nebrání existence střetu zájmů. Pokud tedy stěžovatel na více místech své kasační stížnosti upozorňuje na to, že se případného porušení podmínek pro poskytnutí dotace dopustil fond, a nikoliv sám stěžovatel, nelze mu v tomto jeho předpokladu přisvědčit. Ostatně Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůraznil, že za dodržení podmínek, které se vážou k udělení dotace, je zodpovědný primárně příjemce dotace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, č. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS).

[55] Shodně s městským soudem i Nejvyšší správní soud považuje fond za příslušný orgán ve smyslu výše citované unijní úpravy, tedy orgán oprávněný k vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti, a to s ohledem na jeho oprávnění plynoucí mu z § 12a odst. 1 zákona o SZIF (resp. § 12a odst. 2 zákona o SZIF, ve znění účinném od 1. 1. 2023). Podle tohoto ustanovení je fond oprávněn, a to i bez ohlášení, provádět kontrolu *a) správnosti a úplnosti údajů uvedených v žádostech podávaných Fondem, b) plnění povinností a podmínek vyplývajících z vydaných rozhodnutí a uzavřených smluv a dohod podle § 1 odst. 2, c) správnosti informací poskytovaných Fondem podle tohoto zákona, zákona o zemědělství a nařízení vlády vydaných k jejich provedení, d) plnění povinností vyplývajících z přímo použitelného předpisu Evropské unie, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, e) plnění kritérií způsobilosti,*

víceletých podmínek a povinností podle příslušného opatření, vyplývajících z tohoto zákona a ze zákona o zemědělství nebo f) dvojího financování.

[56] Přestože je tedy fond stranou veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace (jak upozorňuje stěžovatel), zároveň je, jako poskytovatel dotace, oprávněn, v mezích svého zákonného zmocnění, provádět kontrolu plnění podmínek pro poskytnutí dotace, tj. rovněž prověřovat způsobilost příjemce dotace, a tedy také posuzovat případnou existenci střetu zájmů. Je tak třeba jej ve smyslu výše uvedené judikatury Soudního dvora považovat za orgán oprávněný činit dotčené úkony týkající se vyšetřování nebo stíhání nesrovnalosti. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že by úkon přerušující prekluzivní lhůtu mohl provést toliko orgán příslušný k vedení přezkumného řízení, tedy ministerstvo.

[57] Dále bylo třeba posoudit, zda fond učinil ve vztahu ke stěžovateli úkon, který způsobil přerušování prekluzivní lhůty, tj. úkon, jenž se týkal vyšetřování nebo řízení, v němž byly dostatečně přesně vymezeny operace, kterých se týkají podezření na nesrovnalosti. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že takovým úkonem bylo oznámení fondu o pozastavení administrace projektu ze dne 30. 3. 2022. Fond zde sice stručně, leč dostatečně konkrétně stěžovateli sdělil, že administrace projektu a platba nebudou provedeny v termínech, jež předpokládají Pravidla pro žadatele (obecná část čl. 10), a to z důvodu prověřování způsobilosti příjemce dotace ve smyslu prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014, čl. 48 (*správní kontroly*) spojené s probíhajícím auditem Evropské komise – DG AGRI (Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova) ke střetu zájmů. Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by se tento úkon fondu nijak netýkal vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Naopak, fond tímto úkonem upozorňoval stěžovatele na nesrovnalost spočívající ve střetu zájmů, jež byla předmětem šetření Komise. Fond ostatně ohledně této nesrovnalosti posléze, v návaznosti na výsledky auditu Komise, zahájil kontrolu způsobilosti příjemce dotace. Ze stejného důvodu – existence střetu zájmů – poté ministerstvo zahájilo přezkumné řízení týkající se zákonnosti uzavřené veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že fond tuto nesrovnalost ve sdělení ze dne 30. 3. 2022 dostatečně specifikoval; stěžovateli muselo být zřejmé, že se jednalo o střet zájmů Andreje Babiše, který byl v rozhodné době veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Nejednalo se tedy o jakýkoliv úkon obecné povahy, nýbrž o úkon s jasnou souvislostí s podezřením na konkrétní nesrovnalost, která byla posléze důvodem pro zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení ze strany žalovaného.

[58] Nadto lze souhlasit i se závěrem městského soudu (viz bod 33 rozsudku), že dalším úkonem přerušujícím běh prekluzivní lhůty bylo sdělení fondu o ukončení administrace žádosti o dotaci ze dne 10. 5. 2023. Právo ministerstva zahájit přezkumné řízení tak nemohlo být a nebylo prekludováno. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že další úkony fondu, kterými by mělo dojít k přerušování prekluzivní lhůty soud v napadeném rozsudku nezmiňoval (tj. ani zahájení kontroly fondu ze dne 21. 12. 2022, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti).

Vb Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů je použitelné i na poskytování dotací dle zákona o SZIF

[59] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou použitelnosti § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování dotací dle zákona o SZIF. Stěžovatel sice tuto otázku vznesl až v rámci třetího okruhu své kasační argumentace, z hlediska logické návaznosti argumentace je však třeba ji vyřešit již na druhém místě, neboť v případě negativní odpovědi by bylo bezpředmětné řešit samotnou existenci střetu zájmů (viz druhý okruh kasační argumentace). Nejvyšší správní soud již na tomto místě předesílá, že s hodnocením této otázky městským soudem souhlasí.

[60] Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, ve znění účinném v době uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, stanoví: *Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti* (znění účinné do 31. 12. 2023).

[61] Městský soud se dostatečně vypořádal s podstatou obsáhlé žalobní argumentace vztahující se k této otázce; napadený rozsudek není v tomto ohledu nepřezkoumatelný. Akcentoval zejména závěr správních orgánů, že použitelnost § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování dotací podle zákona o SZIF plyne již ze samotného textu tohoto ustanovení a také ze smyslu a účelu právní úpravy zákazu střetu zájmů. Stěžovateli nelze přisvědčit, že by městský soud vystavěl svou argumentaci na zcela jiných důvodech než správní orgány, a že by tak zasáhl

do stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Zmíněné důvody aplikovatelnosti § 4c zákona o střetu zájmů na posuzovanou věc jsou obsaženy v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který v této souvislosti citoval ze stanoviska Komise vydaného v rámci auditního šetření, s nímž se ztotožnil. Rovněž v rozhodnutí o rozkladu žalovaný zdůraznil, že správní orgány jsou vázány smyslem a účelem zákona o střetu zájmů, které nespovídají o tom, že by se zákaz obsažený v § 4c tohoto zákona vztahoval toliko na dotace poskytované dle rozpočtových pravidel. Jak uvedl již městský soud, správní rozhodnutí obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, přičemž z těchto rozhodnutí jednoznačně plynou závěry směřující k použitelnosti § 4c zákona o střetu zájmů i na poskytování dotací dle zákona o SZIF, které potvrdil v řízení o žalobě rovněž městský soud.

[62] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné zejména zdůraznit, že účelem právní úpravy zamezení střetu zájmů veřejných funkcionářů obsažené v § 4 až 4c zákona o střetu zájmů je ochrana veřejného zájmu, popřípadě zamezení situacím, ve kterých by ke vzniku možného střetu mohlo dojít. Z výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, ve kterém se Ústavní soud zabýval návrhem na zrušení mimo jiné ustanovení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů, vyplývá, že smyslem § 4c uvedeného zákona je zabránit střetu zájmů při vynakládání veřejných prostředků, tedy poskytování dotací nebo investičních pobídek společností ovládaným či vlastněným veřejným funkcionářem. Má tak jít o nástroj k zamezení nežádoucího střetu zájmů veřejného funkcionáře ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů s jeho soukromými zájmy. Dle Nejvyššího správního soudu je již na první pohled zřejmé, že primárním účelem je ochrana veřejných rozpočtů, resp. veřejného zájmu, bez ohledu na to, podle jakého zákona jsou veřejné prostředky (dotace) vynakládány.

[63] Nejvyšší správní soud je přitom shodně s městským soudem přesvědčen, že pojem *právní předpis* upravující rozpočtová pravidla použitý v § 4c zákona o střetu zájmů zahrnuje nejen rozpočtová pravidla (tj. zákon č. 218/2000), výslovně uvedená v odkazu v poznámce pod čarou č. 14, ale rovněž další předpisy vztahující se k rozpočtovým pravidlům v materiálním smyslu. Městský soud správně zdůraznil, že poznámka pod čarou obsažená v zákonném textu není součástí závazné právní normy. Jejím hlavním účelem je lepší orientace v právním předpisu, nemůže však vést k restriktivnějšímu výkladu jinak obecnějšího ustanovení (viz např. nálezy ÚS ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS, či ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, č. 14/2000 Sb. ÚS). Ze samotného zákonného textu (bez zohlednění poznámky pod čarou) tento restriktivní výklad (tj. že by se uvedené ustanovení vztahovalo výhradně na poskytování dotací dle rozpočtových pravidel) nelze dovodit, a proto stěžovatel městskému soudu neoprávněně vytýká, že se naopak dopustil výkladu nepřipustně rozšiřujícího. Zákaz střetu zájmů stanovený v § 4c je tedy třeba vztáhnout rovněž na poskytování nenárokových dotací dle zákona o SZIF (o takovou dotaci jde i v této věci), jelikož se nepochybně také jedná o zákon, jenž materiálně upravuje rozpočtová pravidla. Konkrétně obsahuje úpravu rozpočtových pravidel fondu, resp. pravidel týkajících se financování fondu a využívání finančních zdrojů fondu prostřednictvím činnosti fondu spočívající v poskytování dotací (viz § 6, § 6a, § 6c, § 11, § 11a zákona o SZIF). Účelem státního fondu je vyčlenit určité veřejné finanční prostředky na poskytování dotací, které by jinak byly vyplaceny příslušnými složkami státu.

[64] Ve prospěch předeštěného výkladu svědčí i městským soudem zmiňovaná novelizace § 4c zákona o střetu zájmů zákonem č. 253/2023 Sb., která zpřesnila zde uvedenou formulaci následovně: *Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího poskytování dotací* [...]. Byť tuto novelu zrušil z procesních důvodů Ústavní soud (viz náleze ze dne 4. 12. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23), nepochybně rovněž vypovídá o úmyslu zákonodárce potvrdit dosavadní praxi a vztáhnout zákaz střetu zájmů na poskytování dotací i podle dalších zákonů materiálně upravujících rozpočtová pravidla, resp. poskytování dotací.

[65] Stěžovatel ostatně nepředložil žádný přesvědčivý argument, proč by se mělo v tomto ohledu rozdílně zacházet s dotacemi poskytovanými dle rozpočtových pravidel a s dotacemi poskytovanými dle zákona o SZIF. Nejvyšší správní soud nepovažuje za případnou argumentaci stěžovatele spočívající v tom, že poskytovateli dotací dle zákona o rozpočtových pravidlech jsou typicky ústřední orgány státní správy, jejichž organizační vazba na vůli členů vlády je užší než u státních fondů. Podle Nejvyššího správního soudu by se vyplácení dotací prostřednictvím státních fondů mělo řídit pravidly, která jsou srovnatelná s pravidly pro vyplácení dotací jednotlivými ministerstvy. Účelem právní úpravy střetu zájmů je totiž zabránit situacím, kdy by určité osobě mohla být poskytnuta dotace proto, že je ovládána členem vlády (veřejným funkcionářem). K takovým situacím přitom bezpochyby může dojít i při poskytování nenárokových dotací dle zákona o SZIF. Podle kasačního soudu by tak zcela

postrádalo logiku, aby se z hlediska posouzení střetu zájmů postupovalo různě v závislosti na tom, podle jakého zákona jsou dotace (tedy veřejné finanční prostředky ze státního rozpočtu či unijního rozpočtu) poskytovány.

[66] Pokud jde o úvahy městského soudu týkající se eurokonformního výkladu § 4c zákona o střetu zájmů, Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud tím jen podpořil svou argumentaci o výkladu tohoto ustanovení, která by obstála již sama o sobě. Městský soud správně připomněl unijní rozměr národní úpravy střetu zájmů, na který upozornil rovněž Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (viz zejména body 103 a 104), a z něj vyplývající povinnost zamezit tomu, aby mohli veřejní funkcionáři zneužívat svěřenou moc k prosazování svých vlastních zájmů na úkor zájmu veřejného, potažmo i zájmu Evropské unie (více viz odůvodnění napadeného rozsudku, body 47 až 50).

[67] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že předestřený výklad lze dovodit rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu, a to např. rozsudků čj. 10 Afs 157/2024-162, či ze dne 14. 1. 2025, čj. 1 Afs 172/2024-59, a dalších, které se týkaly ukončení administrace žádosti společností spadajících do skupiny Agrofert o dotaci poskytovanou dle zákona o SZIF právě z důvodu rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Nejvyšší správní soud se v nich otázkou aplikovatelnosti § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování dotací dle zákona o SZIF sice výslovně nezabýval, z kontextu těchto rozhodnutí je však zřejmé, že takový výklad plně akceptoval.

Vc Ovládající osobou společnosti Agrofert byl v době uzavření veřejnoprávní smlouvy Andrej Babiš

[68] Stěžovatel dále zpochybňuje závěr soudu, že posuzovaná veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace byla uzavřena v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Zejména nesouhlasí s tím, že by v okamžiku uzavření dohody byl ovládající osobou společnosti Agrofert, tj. jediného akcionáře stěžovatele, Andrej Babiš.

[69] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře do jisté míry otázkou existence střetu zájmů Andreje Babiše jako veřejného funkcionáře v souvislosti s poskytováním dotací společností patřících do skupiny Agrofert zabýval. V nedávné době řešil otázku, zda jsou tyto osoby způsobilým žadatelem o dotaci, konkrétně, zda jsou vlastněny osobou (společností Agrofert), kterou ovládá veřejný funkcionář. Dospěl přitom k závěru, že nelze považovat za pochybení, pokud správní orgány v této otázce vyšly z auditních zjištění Komise, která dospěla k jednoznačnému konstatování, že se na Andreje Babiše, jakožto veřejného funkcionáře, vztahuje § 4c zákona o střetu zájmů, neboť prostřednictvím svěřenských fondů nepřímo ovládá společnost Agrofert. Nejvyšší správní soud tak potvrdil postup poskytovatele dotace (fondu) spočívající v ukončení administrace žádosti o dotaci z důvodu nezpůsobilosti žadatele právě s odkazem na porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyplývající z auditních závěrů Komise (např. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2025, čj. 5 Afs 228/2024-61, bod 56; ze dne 14. 1. 2025, čj. 1 Afs 172/2024-59, bod 48, ze dne 20. 3. 2025, čj. 10 Afs 269/2024-67, bod 33, či ze dne 27. 2. 2025, čj. 7 Afs 201/2024-60, bod 43). Nejvyšší správní soud tím zároveň připustil (i když se touto otázkou sám věcně nezabýval), že veřejný funkcionář může nepřímo ovládat právnickou osobu prostřednictvím svěřenských fondů.

[70] Ze zjištění auditu Komise vyšly správní orgány (zcela logicky) i v této věci, s těmito závěry se ztotožnily a vtělily je do svých rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace tak byla dle jejich názoru uzavřena v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Městský soud tento závěr aproboval.

[71] Kasační námitky stěžovatele směřují zejména proti výkladu pojmu *ovládání* a jeho aplikaci na posuzovaný skutkový stav. Stěžovatel se domáhá, aby byl tomuto pojmu přiřazen stejný význam jako v zákoně o obchodních korporacích.

[72] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že § 4c zákona o střetu zájmů (citovaný v bodě [60] výše) ukládá zákaz vstupovat do určitých právních vztahů, konkrétně přijímání dotací, s osobou, ve které má určitou majetkovou účast (alespoň 25% podíl) buď přímo veřejný funkcionář, nebo jiná osoba, kterou veřejný funkcionář ovládá (tj. ovládaná osoba). Pojem *ovládaná* či *ovládající osoba* používá zákon o střetu zájmů na více místech, aniž by však bylo výslovně uvedeno, co přesně se pod konceptem ovládání ve smyslu tohoto zákona rozumí.

[73] Povahou a účelem § 4c zákona o střetu zájmů se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, v němž uvedl, že jde o možnost ovlivňování jednání státu, resp. jeho orgánů veřejnými funkcionáři ve prospěch jejich vlastních (osobních či soukromých) zájmů. V tomto případě je podstatná právě povaha majetkové účasti (aspekt získání prospěchu) na obchodní společnosti vstupující do obchodních vztahů s veřejným sektorem.

Konkrétně je stanovena 25% hranice účasti na obchodní společnosti. Dále toto ustanovení operuje s pojmem *ovládající osoba*, což je třeba chápat tak, že vztah mezi veřejným funkcionářem a příslušnou obchodní společností je natolik intenzivní, že není žádných pochyb o tom, že v takovýchto případech střet zájmů nastává bez dalšího dokazování (viz bod 188 nálezu).

[74] Ústavní soud rovněž vyslovil, že při výkladu sporných ustanovení tohoto zákona je třeba mimo jiné vycházet rovněž z obsahu a účelu unijní úpravy střetu zájmů, zejména pak s přihlédnutím k definici pojmu *střet zájmů* obsažené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euroatom) 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. Toto nařízení v čl. 61 odst. 3 uvádí, že *pro účely odstavce 1 ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby podle odstavce 1*. Rovněž je třeba vycházet z navazujících prováděcích unijních předpisů. Konkrétně Ústavní soud odkázal na přílohu I oddíl VIII písm. D bod 5 směrnice Rady 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS, podle které se pod *ovládající osobou* rozumí fyzické osoby, které mají kontrolu nad subjektem. V případě svěřenského fondu se tímto termínem rozumí zakladatel, správce svěřenského majetku, osoba vykonávající dohled nad správou fondu (pokud existuje), obmyšlený nebo skupina obmyšlených a jakákoli jiná fyzická osoba mající nejvyšší faktickou kontrolu nad svěřenským fondem, a v případě právního uspořádání, které není svěřenským fondem, se tímto termínem rozumí osoby v rovnocenném nebo obdobném postavení. Přitom toto ustanovení ukládá, aby byl pojem *ovládající osoby* vykládán způsobem, který je v souladu s doporučeními Finančního akčního výboru (*Financial Action Task Force*). Odkázal také na čl. 3 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, podle kterého je skutečným majitelem třeba rozumět fyzickou osobu nebo osoby, které v konečném důsledku vlastní nebo kontrolují klienta, nebo fyzickou osobu nebo osoby, jejichž jménem se transakce nebo činnost provádí (viz bod 106 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Z nálezu Ústavního soudu tak lze dovodit spíše širší pojetí pojmu *ovládání*, jak ostatně upozorňuje i městský soud v napadeném rozsudku (viz bod 55).

[75] V českém právním řádu upravuje koncept ovládnutí zákon o obchodních korporacích, podle jehož § 74 odst. 1 je ovládající osobou *osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv*. *Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou*. Z hlediska jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu je třeba přisvědčit městskému soudu, že při výkladu pojmu *ovládání* pro účely zákona o střetu zájmů je třeba úpravu obsaženou v zákoně o obchodních korporacích použít jako interpretační vodítko. Zároveň však Nejvyšší správní soud připomíná obecnou zásadu, podle níž je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného (viz § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku). Úpravu ovládnutí obsaženou v zákoně o obchodních korporacích je nutno v posuzované věci použít v souladu s výše uvedeným smyslem a účelem zákona o střetu zájmů, jímž je primárně ochrana veřejného zájmu, zejména ochrana veřejných rozpočtů, a rovněž zajištění rovného zacházení s hospodářskými subjekty (případnými příjemci dotace). Na druhou stranu právní úprava obsažená v zákoně o obchodních korporacích je úpravou soukromoprávní, sledující primárně jiné účely.

[76] Jak ve svých závěrech shrnula i Komise (viz Konečné stanovisko po předložení zprávy smířčího orgánu ve věci č. 21/CZ/895), zákon o obchodních korporacích je součástí práva soukromého a upravuje v prvé řadě obchodní korporace. To je zřejmé i důvod, proč ustanovení o ovládnutí zmiňují pouze obchodní korporace, a nikoli jiné subjekty (s právní osobností či bez ní), které by nicméně mohly být také „ovládány“, ale které nejsou primárně předmětem tohoto zákona. Na druhé straně je zákon o střetu zájmů součástí práva veřejného a jeho cílem je zabránit střetu zájmů ve všech jeho podobách. V tomto kontextu by měl být pojem *ovládaná osoba* v § 4c zákona o střetu zájmů chápán spíše obecněji jako subjekt nebo mechanismus, jehož prostřednictvím je vykonáván vliv a který se neomezuje na kategorii obchodních korporací ve smyslu zákona o obchodních korporacích. Jinak by bylo možné použít tohoto ustanovení jednoduše obehát kupříkladu založením svěřenského fondu a zároveň

dotčené podíly ve skutečnosti nadále ovládat. Komise proto dospěla k závěru, že § 4c platí i v situaci, kdy veřejný funkcionář má rozhodující vliv na obchodní korporaci prostřednictvím ovládaného subjektu, který není obchodní korporací a který nemusí mít právní osobnost, jako je například svěřenský fond. Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem zcela ztotožňuje. S ohledem na uvedené závěry tak bylo možné připustit, že Andrej Babiš ovládal společnost Agrofert nepřímo prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž vložil kmenové akcie této společnosti.

[77] Ostatně i podle zákona o obchodních korporacích lze realizovat ovládání nejen právně, ale i fakticky. Faktické ovládání přitom může plynout z jakékoli významné skutečnosti (např. může jít o osobu blízkou většímu společníkovi), která *de facto* znamená možnost rozhodujícího vlivu (srov. Doležil, T. § 74. In: Lasák, J. a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, dostupný z ASPI). Jako prostředek uplatnění nepřímého rozhodujícího vlivu tedy mohou být dle uvážení Nejvyššího správního soudu využity i jiné osoby, případně i tzv. non subjekty, jako jsou svěřenské fondy (představující vyčleněné jmění), a to například právě ze strany osoby, která vyčlenila majetek do svěřenského fondu jako zakladatel a které má být plněno jako obmyšlenému.

[78] Nejvyšší správní soud shrnuje, že veřejný funkcionář je ovládající osobou ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů tehdy, pokud může v obchodní korporaci (ovládané osobě) vykonávat přímo či nepřímo rozhodující vliv. Nepřímý vliv lze přitom vykonávat rovněž prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž veřejný funkcionář vložil svou majetkovou účast na ovládané osobě. To za předpokladu, že si veřejný funkcionář zachová možnost tyto svěřenské fondy přímo či nepřímo řídit, resp. je ovládat.

[79] Městský soud v bodě 59 napadeného rozsudku založil svůj závěr o faktickém ovládaní společnosti Agrofert Andrejem Babišem prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž Andrej Babiš vložil akcie společnosti Agrofert, zejména na následujících skutečnostech, vyplývajících ze statutů obou svěřenských fondů:

- Účelem svěřenských fondů byla vedle správy svěřeného majetku také ochrana zájmů Andreje Babiše. Pokud by svěřenský správce nakládal s majetkem v rozporu s tímto účelem, mohl by být odvolán. Andrej Babiš byl v obou fondech po dobu svého života jediným obmyšleným; za doby trvání správy svěřenských fondů mohl obdržet veškerý zisk z majetku do nich vložených. V případě skončení správy svěřenských fondů za života Andreje Babiše, by mu měl být vydán veškerý majetek.

- Andrej Babiš jmenoval svěřenskými správci Zbyňka Průšu a Alexeje Bílka, kteří byli oba jeho dlouholetí spolupracovníci a členové představenstva společnosti Agrofert. Určil rovněž případné náhradníky svěřenských správců. Podle statutů je svěřenský správce oprávněn činit zásadní rozhodnutí týkající se majetku vyčleněného do svěřenského fondu pouze se souhlasem rady protektorů (rozhodnutí o naložení se ziskem, o výkonu hlasovacích práv spojených s akciemi společnosti Agrofert a o jednorázové nebo opakující se dispozici s majetkem o hodnotě přesahujícím limit stanovený radou protektorů). Svěřenského správce odvolává a jmenuje tříčlenná rada protektorů, jež je z výkonu dohledu odpovědná Andreji Babišovi. V případě porušení pravidel správy nebo jiné povinnosti při výkonu funkce svěřenského správce podle statutů nebo příslušných právních předpisů může svěřenského správce odvolat rovněž Andrej Babiš.

- Členem rady protektorů byl rovněž rodinný protektor, jmenovaný a odvolávaný kdykoli i bez důvodu Andrejem Babišem. Ostatní protektory mohl Andrej Babiš odvolat, pokud by porušili pravidla správy nebo jiné povinnosti podle statutů nebo obecných právních předpisů. K přijetí jakéhokoli rozhodnutí bylo třeba souhlasu všech členů rady. Se jmenováním nového protektora museli souhlasit zbývající dva protektoři včetně toho rodinného. Klesne-li počet členů rady protektorů pod tři, přestane být usnášenischopná. Pokud zbývající členové rady protektorů nejmenují na uvolněné místo nového protektora v přiměřené lhůtě, nejpozději ale do 60 dnů od zániku funkce protektora, je Andrej Babiš oprávněn sám svolat zvláštní zasedání rady protektorů, jíž se může sám účastnit, má jeden hlas a je oprávněn rozhodovat o jmenování chybějícího protektora nebo protektorů.

- Rodinnou protektorkou v obou svěřenských fondech byla Monika Babišová, manželka Andreje Babiše. Ostatními protektory byli jmenováni Zbyněk Průša, Alexej Bílek a Václav Knotek, někdejší místopředsedové více společností ze skupiny Agrofert.

[80] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s konstatováním městského soudu, že Andrej Babiš prostřednictvím obou fondů zvolil uspořádání a způsob správy svého majetku (společnosti Agrofert), které mu i nadále umožňovaly nejen získávat veškerý zisk z majetku ve svěřenských fondech, ale také fakticky nepřímo ovládat skupinu Agrofert. S ohledem na výše zmíněnou vnitřní strukturu a nastavení fungování svěřenských fondů je totiž zřejmé, že Andrej Babiš se mohl přímo i nepřímo podílet na řízení fondů, a to zejména díky možnosti odvolání svěřenského správce v určitých případech a rovněž díky v podstatě neomezené možnosti odvolávat a jmenovat rodinného protektora a za určitých okolností i možnosti odvolat ostatní protektory, a tím pádem i ovlivňovat usnášeníschopnost a rozhodování rady protektorů. Svěření správcové obou fondů sice formálně naplňují znaky ovládající osoby společnosti Agrofert dle § 75 odst. 1 a 2 zákona o obchodních korporacích (jak se stěžovatel domáhá v kasační stížnosti), ve skutečnosti si však faktický rozhodující vliv v zásadních záležitostech nadále uchoval Andrej Babiš, jenž měl na prospěchu společností patřících do skupiny Agrofert nadále přímý hospodářský zájem, a nepředělal tak možným situacím střetu zájmů při výkonu své veřejné funkce.

[81] Městský soud srozumitelně vysvětlil, že kombinace předestřených skutečností (nikoliv jednotlivé okolnosti, jež by stály izolovaně) vytváří ucelený obraz svědčící o existenci faktického ovládnutí společnosti Agrofert Andrejem Babišem prostřednictvím svěřenských fondů. Nejvyšší správní soud považuje v tomto ohledu napadený rozsudek za přezkoumatelný a vnitřně konzistentní, nepřisvědčuje tak stěžovateli námitce o částečné nepřezkoumatelnosti rozsudku. S ohledem na celkové nastavení svěřenských fondů je zřejmé, že se nemohlo jednat o dostatečný nástroj pro vyhovení požadavkům § 4c zákona o střetu zájmů, neboť Andrej Babiš zjevně i nadále mohl vykonávat ve společnosti Agrofert faktický rozhodující vliv, byť formálně již nebyl vlastníkem akcií této společnosti.

[82] Stěžovatel se v kasační stížnosti (obdobně jako před tím v žalobě) pokouší zpochybnit jednotlivé okolnosti svědčící o faktickém ovládnutí společnosti Agrofert prostřednictvím svěřenských fondů, Nejvyšší správní soud však znovu zdůrazňuje (což ostatně učinil i městský soud v napadeném rozsudku, viz bod 66), že je potřeba vzít v úvahu všechny předestřené okolnosti svědčící o naplnění pojmu *ovládání* v jejich souhrnu. Stěžovatel však spíše „vytrhává“ z kontextu a zpochybňuje jednotlivé okolnosti, aniž by se mu podařilo zpochybnit celkový předestřený koncept ovládnutí.

[83] Pokud stěžovatel namítá, že městský soud nepřípadně poukázal na § 3 odst. 3 písm. a) zákona o střetu zájmů (podle něhož *veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu*), Nejvyšší správní soud uvádí, že se jednalo spíše o podpůrný poukaz městského soudu na obecně platná pravidla stanovená v § 3 zákona o střetu zájmů, jež je třeba mít na zřeteli i při aplikaci § 4c tohoto zákona. Jedná se o povinnost zdržet se každého jednání, při kterém mohou osobní zájmy veřejného funkcionáře ovlivnit výkon jeho funkce ve veřejném či obecném zájmu. Není-li takové zdržení se jednání možné, musí dát přednost veřejnému zájmu, jehož ochrana či prosazování jsou mu svěřeny (viz nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 4/17, body 189 a 190). V tomto kontextu městský soud správně upozornil, že pokud Andrej Babiš jako veřejný funkcionář nadále mohl pobírat zisk z majetku ve svěřenských fondech a věděl, že po jeho odchodu z veřejné funkce se mu celý jeho majetek vrátí, logicky měl přímý hospodářský zájem na úspěchu společností vložených do fondů. Byl přitom povinen zdržet se veškerého jednání, kterým by upřednostňoval tento svůj soukromý zájem před zájmem veřejným.

[84] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje názoru stěžovatele, že ovládající osobou společnosti Agrofert byl v době uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace výlučně Zbyněk Průša, jakožto správce svěřenského fondu AB private trust I, kterému svědčí domněnka ovládnutí společnosti Agrofert ve smyslu § 75 zákona o obchodních korporacích.

[85] V této souvislosti Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že úprava ovládnutí obsažená v zákoně o obchodních korporacích je určena primárně pro účely soukromého práva; konkrétně úprava vyvratitelných domněnek v § 75 slouží spíše pro ochranu společníků než pro účely definování ovládající a ovládané osoby z hlediska zákona o střetu zájmů. Nadto se jedná pouze o pomocná kritéria, která nebrání dospět k závěru o ovládnutí v jiných případech a formách, například právě ze strany zakladatele či obmyšleného svěřenského fondu. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, v této věci byl závěr o ovládnutí založen na existenci nepřímého faktického vlivu, který mohl Andrej Babiš na společnost Agrofert vykonávat prostřednictvím svěřenských fondů. V takovém případě

je zcela mimoběžný opakovaný požadavek stěžovatele, aby městský soud vyvracel domněnky ovládnání stanovené zákonem o obchodních korporacích.

[86] Opodstatněná není ani stěžovatelova výtká, že městský soud neprokázal žádný konkrétní projev domnělého faktického ovládnání společnosti Agrofert Andrejem Babišem. Ostatně ani § 74 zákona o obchodních korporacích nestanoví pro uplatnění ovládnání požadavek skutečného výkonu rozhodujícího vlivu. Postačuje pouhá možnost takový vliv vykonávat. Musí se však jednat o možnost reálnou (nikoliv čistě o teoretickou či potenciální), podloženou určitou skutečností (např. prosazením vůle v orgánech, účasti ve společnosti apod., viz Doležil, T. § 74. In: Lasák, J. a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, dostupný z ASPI). K učinění závěru o faktickém ovládnání tak postačí prokázání reálné možnosti vykonávat rozhodující vliv, což městský soud dostatečně učinil poukazem na skutečnosti vyplývající ze statutů obou svěřenských fondů. Podstatná byla potencialita uplatnění vlivu, aniž by ke konkrétním projevům muselo dojít. Nebylo tedy podstatné, zda rozhodující vliv byl či nebyl ve skutečnosti nějakým způsobem vykonáván, a městský soud ani žalovaný tak nemuseli prokazovat jeho konkrétní projev.

[87] Pokud stěžovatel poukazuje na to, že z existence manželského svazku nelze automaticky dovozovat, že by ve společnosti vlastněné jedním manželem automaticky vykonával faktický rozhodující vliv druhý manžel, Nejvyšší správní soud uvádí, že taková situace v této věci posuzována nebyla. Skutečnost, že rodinným protektorem ve svěřenských fondech byla manželka Andreje Babiše, byla toliko jednou z více indicíí svědčících o existenci ovládnání; osoby blízké jsou ostatně považovány za osoby jednající ve shodě [viz § 78 odst. 2 písm. g) zákona o obchodních korporacích]. K tomu bylo podstatné, že rodinného protektora mohl Andrej Babiš kdykoliv odvolat a jmenovat nového, přičemž rada protektorů byla usnášenišchopná pouze za přítomnosti všech tří členů. V tomto ohledu měl Andrej Babiš rovněž nepochybný vliv na rozhodování rady, což bylo jednou ze skutečností svědčících o existenci jeho vlivu na chod svěřenských fondů a zprostředkované také na společnost Agrofert. Skutečností podporující tento závěr byl rovněž fakt, že funkcionáři svěřenských fondů byly jmenovány osoby dlouhodobě spolupracující s Andrejem Babišem, což jen potvrzovalo závěr o absenci nezávislosti fondů na jeho vlivu. Sama o sobě by nicméně tato skutečnost nebyla pro konstatování existence rozhodujícího vlivu dostatečná.

[88] Městský soud se nedopustil vadného výkladu statutů svěřenských fondů, jak se domnívá stěžovatel. Jak již Nejvyšší správní soud zmínil, výše uvedené nastavení vnitřního fungování svěřenských fondů svědčí jednoznačně o tom, že správa svěřeného majetku nemohla být vykonávána zcela nezávisle na zakladateli fondu Andreji Babišovi. Stěžovatel má jistě pravdu v tom, že cílem založení fondů byla snaha vyhovět požadavkům uvedeným v zákoně o střetu zájmů, to se ovšem s ohledem na výše uvedené skutečnosti nepodařilo. Andrej Babiš tak vyhověl požadavkům zákona o střetu zájmů spíše jen „na oko“ tím, že již sám nevlastnil kmenové akcie společnosti Agrofert. Sám stěžovatel poukazuje na to, že doba trvání fondů byla navázána toliko na období, kdy bude Andrej Babiš veřejným funkcionářem, což dle kasačního soudu jen nasvědčuje tomu, že Andrej Babiš měl zájem na úspěchu společností spadajících do skupiny Agrofert, neboť věděl, že se opět stane jejich majitelem a byl tak zjevný jeho soukromý zájem.

[89] Městský soud spíše pro úplnost odkázal na další způsoby, kterými Andrej Babiš mohl vyhovět zákonu o střetu zájmů. Jedním z těchto způsobů mohl být prodej jeho majetku, byť sám soud uznal, že tento postup by byl s ohledem na nedostatek času obtížně proveditelný. Další možností bylo, aby se společnosti spadající do skupiny Agrofert neucházely o dotace z veřejných rozpočtů. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na nálezh sp. zn. Pl. ÚS 4/17, v němž Ústavní soud vyslovil, že vlastnictví či soukromá činnost může vést k neslučitelnosti s výkonem veřejné funkce; je přitom rozhodnutím veřejného funkcionáře samého, čemu dá přednost (a když tak neučiní, pak rozhodnutím toho, kdo jej může, či je povinen z funkce odvolat, je-li to právně předvídáno). „Osoba soukromého práva zde vstupuje na pole práva veřejného, nikoli naopak. Nejde tak o vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva [...], nýbrž o úpravu výkonu veřejné moci v případě osob ve střetu zájmů, a to z důvodu ochrany veřejného zájmu a zachování pravidel fungování státu vymezených v základních ustanoveních Ústavy a obecných ustanoveních Listiny“ (bod 133 nálezu). Bylo tedy na Andreji Babišovi, aby při výkonu funkce veřejného činitele eliminoval veškeré své aktivity, které by mohly zakládat střet zájmů. Jestliže tedy i nadále fakticky nepřímou ovládal společnost Agrofert, nebyly osoby s majetkovou účastí této společnosti nad 25 % způsobily žadatelem o nenárokové dotace. Ačkoliv tím tyto osoby jistě mohly být poškozeny v hospodářské soutěži oproti svým

konkurentům, jak namítal stěžovatel, bylo pouze na Andreji Babišovi, aby střet zájmů účinně odstranil a umožnil tak těmto společnostem žádat o nenárokové dotace.

[90] Městský soud také zcela správně uzavřel, že žalovaný pro posouzení otázky ovládnání nebyl vázán závěry Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, který se zabýval naplněním předpokladů § 4a zákona o střetu zájmů a pro tyto účely konstatoval, že Andrej Babiš neovládá společnosti náležející do skupiny Agrofert. Správní orgány na základě zjištění auditního šetření Komise dospěly při posuzování otázky existence střetu zájmů dle § 4c zákona o střetu zájmů k jinému závěru, a tedy že Andrej Babiš nepřímou ovládal společnost Agrofert, s čímž se nyní Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Správní orgány nebyly povinny následovat stěžovatelem odkazované rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje v jiné věci, pokud jej nepovažovaly za správné a dostatečně odůvodnily svůj odlišný závěr ohledně otázky ovládnání společnosti Agrofert.

Vd Doboda o poskytnutí dotace byla správně zrušena s účinky ex tunc

[91] Nakonec stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu, že veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace bylo nutno zrušit s účinky k datu jejího uzavření (*ex tunc*). Ani této kasační argumentaci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[92] Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy upravuje § 165 správního řádu. Podle jeho odstavce 7 se pro tyto účely obdobně použijí ustanovení správního řádu (není-li v odst. 1 až 6 stanoveno jinak) upravující přezkumné řízení. Podle § 94 odst. 4 správního řádu platí: *Jestliže po zabýjení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.* Odstavec 5 tohoto ustanovení stanoví: *Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).*

[93] Pro stanovení účinků rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení je dále podstatné ustanovení § 99 správního řádu, podle jehož odst. 3 platí: *Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci nebo předběžně vykonatelnosti; bylo-li však přezkoumávané rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžně vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.*

[94] Nejvyšší správní soud je shodně s městským soudem přesvědčen, že okolnosti nyní posuzovaného případu odůvodňovaly zrušení veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace s účinky *ex tunc*, tedy k datu uzavření dohody. Dohoda totiž byla uzavřena v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů; stěžovatel již v době jejího uzavírání nebyl způsobilým příjemcem dotace.

[95] Proti tomuto závěru soudu brojí stěžovatel primárně argumentací, která se prolíná kasační stížností, spočívající v tom, že nemůže být odpovědný za nesplnění podmínky stanovené v § 4c zákona o střetu zájmů. Nejvyšší správní soud přitom již výše zdůraznil, že za dodržení všech podmínek pro poskytnutí dotace, tedy včetně dodržení zákonné podmínky zákazu střetu zájmů, je odpovědný výlučně příjemce dotace (viz výše bod [54]). Totéž mu v napadeném rozsudku podrobně vysvětlil rovněž městský soud, a to včetně odkazů na relevantní judikaturu (viz body 77 až 79 napadeného rozsudku), kterou již nyní Nejvyšší správní soud nebude znovu opakovat.

[96] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v posuzované věci bylo podstatné, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu se zákonem o střetu zájmů. Bylo přitom na stěžovateli, aby zajistil, že po celou dobu administrace projektu bude splněna podmínka stanovená v § 4c zákona o střetu zájmů (viz kapitola 4 Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014–2020). Této povinnosti stěžovatel nedostal, neboť již při uzavření dohody byl nezpůsobilým žadatelem o dotaci, a nelze mu tak přisvědčit, že by se sám nedopustil žádného pochybení. Pro úplnost Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že pro posouzení souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy byla rozhodná existence střetu zájmů (a tedy nedodržení podmínky stanovené v § 4c zákona o střetu zájmů) v době uzavření veřejnoprávní

smlouvy, a nikoliv v době podání žádosti stěžovatele o dotaci (což nepřesně uvedl žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti a stěžovatel to ve své replice zpochybňuje).

[97] V souvislosti s kasačními námitkami týkajícími se vadně provedeného poměřování práv nabytých stěžovatelem v dobré víře z veřejnoprávní smlouvy a veřejného zájmu, Nejvyšší správní soud předně potvrzuje závěr městského soudu, že stěžovatel ve skutečnosti z posuzované dohody o poskytnutí dotace žádná práva v dobré víře nenabyl. Již při uzavírání smlouvy si totiž mohl (a měl) být vědom existence střetu zájmů, a tudíž své nezpůsobilosti dotaci přijmout. I když neuvedl v žádosti žádné nepravdivé údaje (jak sám opakovaně zdůraznil), je nutno mu přičíst k tíži, že setrval na své žádosti o dotaci i přesto, že nebyl způsobilým příjemcem; jeho mateřská společnost byla totiž v době uzavření veřejnoprávní smlouvy ovládána veřejným funkcionářem. Ačkoliv tedy stěžovatel na základě uzavřené dohody formálně nabyl právo na poskytnutí dotace (fond totiž se stěžovatelem veřejnoprávní smlouvy uzavřel i přes zákaz stanovený v § 4c zákona o střetu zájmů), nelze mu přisvědčit v tom, že by v jeho případě byla založena domněnka poctivosti a dobré víry, jak se domáhá v kasační stížnosti.

[98] Závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 77/2010-81, na který stěžovatel v této souvislosti odkazuje, nejsou na posuzovaný případ příléhavé. V tehdy řešené věci dospěl soud k závěru, že žalobce nelze postihovat (uložením odvodu za porušení rozpočtově kázně) za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo zapříčiněno orgány veřejné moci. Žalobci zde konkrétně nemohlo být přičítáno k tíži neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků způsobené nejasností veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí příspěvku na zřízení společensky účelných pracovních míst. V nyní posuzované věci se však nejednalo o případně nejasnou sjednanou podmínku v dohodě o poskytnutí dotace, nýbrž o zřejmou, zákonem stanovenou podmínku zákazu střetu zájmů.

[99] I kdyby však Nejvyšší správní soud připustil, že výklad § 4c zákona o střetu zájmů, resp. pojmu *ovládání* ve smyslu tohoto ustanovení, nebyl v době uzavření veřejnoprávní smlouvy zcela vyjasněn, a tedy že stěžovatel mohl v dobré víře určitá práva z nezákonně uzavřené dohody nabyt, stejně by to nic nezměnilo na výsledném posouzení otázky, kdy nastaly účinky zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení.

[100] Městský soud v tomto ohledu zcela správně rozvedl, že i kdyby stěžovatel práva z dohody v dobré víře nabyl, jak se zřejmě domníval správní orgán I. stupně, nad těmito právy stěžovatele by zcela jistě převážil veřejný zájem. Stěžovateli nelze přisvědčit, že by městský soud v poměřování těchto práv ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu jakkoliv pochybil. Veřejným zájmem v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu byl nepochybně zejména zájem na ochraně veřejných rozpočtů (a to rozpočtu českého i rozpočtu Evropské unie) zmiňovaný městským soudem, ale také zájem na zajištění rovného zacházení s hospodářskými subjekty zabráněním střetu zájmů, které bylo nutno za daných skutkových okolností shledat jako naléhavější než zájem na uskutečnění projektu (viz odůvodnění napadeného rozsudku v bodech 81 až 83). S ohledem na specifika věci městský soud správně pojal veřejný zájem v jeho nejširším slova smyslu, což v sobě do určité míry zahrnovalo i širší kontext případu, tj. že obdobná situace nastala i v dalších dotačních řízeních týkajících se společností spadajících do skupiny Agrofert. Spíše podpůrně bylo možno zohlednit (jak argumentovaly správní orgány) rovněž absolutní výši neoprávněně vyplacených prostředků, a to i při respektování skutečnosti, že § 94 odst. 4 správního řádu je logicky zaměřen primárně na důsledky, které vyvolává zrušení konkrétního aktu veřejné správy (v tomto případě dohody). Městský soud rovněž zcela správně uvedl, že zjištěný střet zájmů Andreje Babiše mohl vyvolat legitimní pochybnosti o tom, zda fond neuzavřel se stěžovatelem veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace právě v důsledku toho, že Andrej Babiš vykonával veřejnou funkci. V případě, že by tomu tak skutečně bylo (kvůli těmto rizikům ostatně existují pravidla na ochranu před střetem zájmů), nelze připustit, aby z toho těžily společně zprostředkované ovládané veřejným funkcionářem na úkor ostatních subjektů žádajících o nenárokové dotace.

[101] Nejvyšší správní soud dále neshledal, že by městský soud nepřipustně dotvořil odůvodnění rozhodnutí žalovaného, a že by byl v tomto ohledu napadený rozsudek částečně nepřezkoumatelný či nezákonný. Žalovaný ve svém rozhodnutí zdůraznil, že za dodržení podmínek pro poskytnutí dotace je odpovědný její příjemce, nikoliv poskytovatel. Uzavřel, že stěžovatel nebyl již v době uzavření smlouvy způsobilým příjemcem dotace, a proto nelze napravit nezákonnost dohody jinak než ji zrušit s účinky *ex tunc*. Byť žalovaný rovněž odkázal na § 99 odst. 3 *in fine* správního řádu, nelze z toho dovodit, že by založil svůj závěr o účinných zrušení dohody *ex tunc* výlučně na tom, že stěžovatel předložil nesprávné a neúplné podklady, a nikoliv na tom, že to odůvodňovaly okolnosti

případu. Jinými slovy je tak z rozhodnutí žalovaného, byť v tomto ohledu dosti stručného, dostatečně zřejmé, jaké důvody jej k učiněnému závěru vedly; s těmito důvody se městský soud ztotožnil a rozvedl je s ohledem na vznesené žalobní námitky.

4708

Policie ČR: správa zajištěných zbraní a střeliva; povaha nevydání zajištěných zbraní a střeliva

k § 9c odst. 1 písm. d) zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o výkonu zajištění“)

k § 74 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních)

k § 82 a násl. soudního řádu správního

k § 1400 a násl. občanského zákoníku

k § 80 odst. 1 trestního řádu

I. Vykonává-li krajské ředitelství Policie České republiky podle § 9c odst. 1 písm. d) zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení, správu zajištěných zbraní a střeliva, nejedná se o výkon vrchnostenské pravomoci. Vztahy týkající se správy těchto věcí se řídí v rozsahu, v jakém nejsou upraveny citovaným zákonem, soukromoprávními předpisy (§ 1400 a násl. občanského zákoníku).

II. Jestliže krajské ředitelství Policie České republiky nevydá zajištěné zbraně a střelivo jejich vlastníkově poté, co trestní soud rozhodl o jejich vrácení podle § 80 odst. 1 trestního řádu, může další záměrné zadržování těchto věcí představovat výkon veřejné moci. Pro rozlišení, v jakém právním postavení krajské ředitelství Policie České republiky jedná, je zásadní důvod, pro který pokračuje v zadržování věcí. Je-li tímto důvodem skutečnost, že vlastník zbraní a střeliva nedisponuje oprávněním k jejich držení dle zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, pak krajské ředitelství Policie České republiky jedná ve vrchnostenském postavení jako správní orgán, neboť tímto vykonává státní správu na úseku zbraní a střeliva (§ 74 téhož zákona). Jeho postup proto spadá do přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2025, čj. 3 As 48/2025-41)

Prejudikatura: č. 623/2005 Sb. NSS; č. 103/2023 Sb. rozh. obč.

Věc: Z. S. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Jihočeského kraje, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhal ochrany před třemi tvrzenými zásahy žalovaného: (i) nezákonná kategorizace zbraní v rozporu se znaleckým posudkem doc. Skoupého ze dne 28. 7. 2021 a s tím související určování podmínek pro jejich vrácení žalobci, (ii) nezákonné zadržování věcí, o jejichž vrácení již bylo rozhodnuto usneseními Okresního soudu v Písku (dále jen „trestní soud“) ze dne 12. 1. 2024, čj. 8 T 85/2017-1519, a ze dne 20. 3. 2024, čj. 8 T 85/2017-1547, a (iii) nezákonné vydání výzvy ze dne 1. 10. 2024, kterou žalovaný vyzval žalobce, aby ohlásil zbraň kategorie C I. Žalobce žádal, aby krajský soud určil, že jsou uvedené zásahy nezákonné a přikázal žalovanému, aby se zdržel daného jednání a vydal mu věci do tří dnů.

Krajský soud usnesením ze dne 10. 1. 2025, čj. 65 A 8/2024-22, vyloučil zásah (iii) k samostatnému projednání a rozhodl o něm samostatným usnesením ze dne 11. 2. 2025, čj. 65 A 1/2025-30 (kasační stížnost proti tomuto usnesení zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 8. 2025, čj. 4 As 41/2025-23).

Žalobu proti zásahům (i) a (ii) krajský soud odmítl usnesením ze dne 18. 3. 2025, čj. 65 A 8/2024-52, s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konstatoval, že nemá pravomoc k projednání žaloby, neboť žalovaný nevystupoval jako správní orgán, nýbrž jako zvláštní správce podle zákona o výkonu zajištění. Zbraně byly zajištěny jako věci důležité pro trestní řízení podle § 77b a násl. trestního řádu a po zajištění se nacházely v režimu zákona o výkonu zajištění. Jde-li o zbraně, náleží jejich správa žalovanému jakožto zvláštnímu správcí. Podle krajského soudu je tato pozice spojena s požadavkem řádné a svědomité správy a není nadána žádnými rozhodovacími pravomocemi. Žalovaný v ní tedy vůči žalobci nevystupuje ve vrchnostenském postavení. Správa má soukromoprávní povahu a nelze ji považovat za výkon veřejné správy, tudíž se žalovaný nemohl v souvislosti s ní pojmově dopustit nezákonného zásahu. O absenci vrchnostenského postavení ve vztahu k žalobci svědčilo podle krajského soudu to, že při vrácení věcí o ničem nerozhodoval a neukládal žádnou povinnost, pouze se snažil o prostou dohodu o způsobu předání zbraní. To, že odmítl vydat zbraně osobě, která není držitelem příslušného oprávnění, nelze považovat za výkon veřejné správy. Žalovaný byl veden pouze snahou nezpůsobit protiprávní stav. Proto žalobce vyzval, aby k převzetí zbraní zplnomocnil osobu s příslušným oprávněním. Tím předcházal tomu, aby se podílel na spáchání přestupku či trestného činu nedovoleného ozbrojování. Žalovaný má sice řadu kompetencí podle zákona o zbraních, ale vůči žalobci žádný institut tohoto zákona neužil. Pokud by tak učinil, „překlopilo“ by se jeho postavení do pozice správního orgánu. Celá záležitost mezi žalobcem a žalovaným se tak stále nachází v soukromoprávním režimu a žalobce se může bránit proti postupu žalovaného návrhem na výkon rozhodnutí. K tvrzené nezákonnosti zásahu v podobě kategorizace zbraní krajský soud uvedl, že jde o interní postup žalovaného, který sám o sobě nemá přímý dopad do práv žalobce. K zásahu do práv by mohlo dojít tehdy, pokud by byl promítnut do konkrétního správního úkonu či rozhodnutí, např. při zadržení zbraní podle § 56 zákona o zbraních.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že krajský soud posoudil postavení žalovaného nesprávně. Jeho postavení plynulo již z toho, že stěžovatele coby správní orgán vyzýval k ohlášení zbraně údajně kategorie C I. Ani sám žalovaný své postavení správního orgánu nepopřel, ale naopak takto před soudem výslovně vystupoval. Neprezentoval se zde jako tzv. zvláštní správce, ale jako orgán, jemuž přísluší kategorizace zbraní a rozhodování o právech a povinnostech osob na úseku zbraní a střeliva. Právě z tohoto postavení odvodil zadržování věcí v rozporu s pravomocnými usneseními trestního soudu a kladení podmínek pro jejich vrácení. Zvláštní správce nemá žádné oprávnění vydat zpět věc, o jejímž vydání bylo rozhodnuto a klást si jakékoli podmínky vrácení. Žalovaný jednal jako mocensky nadřazený správní orgán, který svévolně přezkoumával a fakticky doplňoval soudní rozhodnutí a nerespektoval znalecký posudek ani pokyn Národní centrály proti terorismu, extremismu a kybernetické kriminalitě. Opakovaně při tom odkazoval na zákon o zbraních, podle něhož má postavení správního orgánu. Neopravňuje jej však ke kategorizaci zbraní ani k nevydání věci. Podle zákona o výkonu zajištění je správce povolán ke správě zajištěného majetku a je vázán pokyny orgánu činného v trestním řízení, není však nadán žádným vlastním rozhodováním. Žalovaný tak nejednal jako správce, ale v nadřazené pozici vůči stěžovateli. Tuto skutečnost potvrzuje i dopis žalovaného ze dne 19. 3. 2025, v němž stěžovatele upozornil, že bude zbraně v souladu se zákonem o zbraních prodávat. Krajský soud dále nemístně odvozoval postavení žalovaného z nevyužití institutů podle zákona o zbraních. Právě faktické jednání žalovaného mimo rámec zákona je podstatou zásahu. Namísto toho, aby vydal rozhodnutí, vrchnostensky zasáhl do práv jednotlivce. Pokud žalovaný jednal jako správní orgán, nelze mu tuto pozici upřít při protiprávním postupu. Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[9] Podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.*

[10] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.* Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, upravené v § 82 – § 87 s. ř. s., je specifickým druhem soudního řízení správního, jehož účelem je ochrana jednotlivců před celou řadou zásahů ze strany veřejné moci, které nenaplňují znaky správního

rozhodnutí. Z povahy věci je tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem subsidiární k jiným typům žalob a nastupuje ve chvíli, kdy subjektu nenáleží jiný prostředek ochrany. Podle § 83 s. ř. s. věty první žalovaným je *správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*.

[11] Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Trestní soud rozhodl usneseními ze dne 12. 1. 2024 a ze dne 20. 3. 2024 o vrácení věcí, které stěžovatel vydal zasahujícímu policejnímu orgánu při domovních prohlídkách konaných v prosinci 2015. Trestní soud konstatoval, že v trestním řízení nebylo vysloveno propadnutí věcí, není důvod k jejich zabrání a ani je není třeba pro potřeby trestního řízení, a proto rozhodl o jejich vrácení. V návaznosti na to probíhala komunikace mezi stěžovatelem a různými orgány policie týkající se vrácení věcí, část byla vrácena. Dne 13. 8. 2024 udělila Národní centrála proti terorismu, extremismu a kybernetické kriminalitě žalovanému pokyn, aby realizoval výkon usnesení trestního soudu s upozorněním, že žalovaný má při vrácení věcí předejít založení protiprávního stavu, tedy musí zohlednit, že stěžovatel není držitelem oprávnění k držení některých zbraní, které musí převzít zplnomocněná oprávněná osoba. Na totéž upozornila přípisem ze dne 14. 8. 2024 stěžovatele. Dne 27. 8. 2024 stěžovatel převzal část zbraní (u nichž dle žalovaného nemusel být držitelem oprávnění), zbývající mu žalovaný nevydal a dne 1. 10. 2024 jej vyzval k ohlášení zbraně kategorie C I [výzvu stěžovatel napadl jako samostatný zásah (iii)]. Dne 8. 12. 2024 podal stěžovatel zásahovou žalobu proti postupu žalovaného spočívajícímu v nevydání zbraní dle usnesení trestního soudu, jakož i souvisejícím jednáním.

[12] Krajský soud žalobu stěžovatele odmítl z důvodu absence pasivní legitimace žalovaného. Dovodil, že žalovaný jednal v rámci správy zajištěného majetku podle zákona o výkonu zajištění, kde nevystupuje jako správní orgán, ale pouze jako zvláštní správce. Ten nedisponuje rozhodovacími pravomocemi a vůči vlastníkově zajištěných zbraní nevystupuje ve vrchnostenském postavení. Jedná se proto o vztah soukromoprávní povahy.

[13] Tvrzený zásah v projednávané věci stěžovatel spatřuje v jednání konkrétního útvaru policie. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s východiskem krajského soudu, že je třeba rozlišovat, v jakém právním postavení žalovaný v konkrétní věci koná. Policie České republiky je ozbrojeným bezpečnostním sborem, soudní kontrola zákonnosti zásahu veřejné správy se přitom „pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto napadnutelnými jsou pouze takové zásahy orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě“ (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69, č. 623/2005 Sb. NSS). Správní soudy tedy nemají pravomoc přezkoumávat zákonnost jakéhokoliv postupu policejního orgánu. Soudní ochranu ve správním soudnictví je možné poskytnout pouze proti jednání policejního orgánu jako orgánu, který vykonává působnost ve veřejné správě, nikoli například policejního orgánu jako orgánu činného v trestním řízení nebo tam, kde má jeho jednání soukromoprávní povahu jako je tomu při plnění role zvláštního správce podle zákona o výkonu zajištění. V každém jednotlivém případě je tak třeba zohlednit konkrétní okolnosti věci a právní postavení, v němž se policejní orgán právě nachází.

[14] Tato obecná východiska sice krajský soud správně popsal, nicméně nesprávně aplikoval, jak Nejvyšší správní soud objasnil.

[15] Lze připomenout, že v posuzované věci žalovaný převzal do správy zbraně zajištěné při domovních prohlídkách realizovaných v rámci trestního řízení vedeného proti stěžovateli. Krajský soud správně konstatoval, že majetek takto zajištěný v trestním řízení se spravuje podle právní úpravy v zákoně o výkonu zajištění. Jeho správu vykonává podle § 9 citovaného zákona obecně soud, který o zajištění rozhodl. V případě zbraní a střeliva obsahuje zákon speciální úpravu, podle níž jejich správu vykonává z pozice tzv. zvláštního správce krajské ředitelství Policie České republiky, v jehož územním obvodu se nachází sídlo soudu, který vede trestní řízení (§ 9c odst. 1 písm. d) zákona o výkonu zajištění]. Správu vykonává od okamžiku, kdy převzal zajištěný majetek (§ 9c odst. 2 téhož zákona). Správce má obecně povinnost pečovat o uchování zajištěného majetku, dokud o něm nebude rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení. Není oprávněn zajištěný majetek využívat, pronajmout, zatížit nebo převést na jinou osobu (§ 10 odst. 5 *in fine* zákona o výkonu zajištění).

[16] Co se týče samotné povahy správy majetku podle zákona o výkonu zajištění, jedná se o správu věci cizí. To znamená, že vztahy mezi správcem majetku a osobami, jejichž majetek spravuje, jakož i správcem majetku k třetím osobám, jsou vztahy ryze soukromoprávní povahy, a proto se v rozsahu, v jakém nejsou upraveny zákonem o výkonu zajištění, řídí § 1400 a násl. občanského zákoníku (např. usnesení NS ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. 21 Cdo 11/2019, a ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. 21 Cdo 2269/2019). Správce majetku zajištěného podle zákona

o výkonu zajištění je zvláštním případem správce cizího majetku, přičemž jeho postavení je odvozeno od zajištění majetku vzniklého rozhodnutím státního orgánu a je tak v tomto ohledu (v rozsahu vzniklého zajištění a správy) srovnatelné s postavením insolvenčního správce majetkové podstaty dlužníka (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2022, sp. zn. 29 ICdo 12/2021, č. 103/2023 Sb. rozh. obč.). Je tak možné přisvědčit krajskému soudu, že žalovaný při samotné správě zbraní skutečně nevystupoval jako správní orgán v rámci výkonu veřejné správy, nýbrž jako zvláštní správce zajištěného majetku podle zákona o výkonu zajištění. Správa majetku stěžovatele nepředstavovala výkon vrchnostenské pravomoci žalovaného vůči stěžovateli. Potud se Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu ztotožňuje.

[17] Nejvyšší správní soud však nesdílí závěry krajského soudu, k nimž dospěl při posouzení jednání žalovaného poté, co pominuly účinky zajištění v důsledku rozhodnutí trestního soudu o vrácení věcí. Poté, co soud rozhodne o vrácení zajištěných věcí, a chybí tak zákonný titul pro pokračování správy zajištěných věcí, a policejní orgán jako zvláštní správce je přesto nevydává jejich majiteli, totiž může dojít ke změně jeho právního postavení. Další záměrné zadržování majetku již nemusí nutně představovat výkon pouhé správy cizí věci, jak předpokládá bez dalšího krajský soud, nýbrž se dle okolností může již jednat o výkon veřejné moci. Je zde totiž třeba rozlišit, zda policejní orgán po ukončení správy pouze nadále vykonává svá práva a povinnosti plynoucí mu ze vztahu soukromoprávní povahy týkajícího se výkonu správy cizího majetku, např. uplatňuje zadržovací právo k zajištění svých pohledávek ze správy ve smyslu § 1447 občanského zákoníku (eventuálně jedná v rozporu se svou povinností předat majetek při ukončení správy), nebo zda po ukončení správy přistoupil k uplatňování pravomoci, kterou mu světuje zvláštní právní předpis. Závěr o tom, v jakém právním postavení se policejní orgán nachází, pak bude plynout z konkrétních okolností jeho jednání.

[18] Krajský soud dovodil, že policejní orgán jednal při nevydání zbraní stěžovateli nadále v režimu zákona o výkonu zajištění na základě dvou skutečností. Jednak se odvolává na vlastní povahu výkonu správy a dále na to, že policejní orgán neužil žádný institut podle zákona o zbraních.

[19] První důvod krajského soudu nicméně pomíjí to, že vydáním rozhodnutí o vrácení věcí došlo ke skončení správy a z jednání žalovaného zdokumentovaného ve spise nelze usuzovat na to, že by nadále uplatňoval svá práva z tohoto vztahu, respektive prostým omisivním jednáním porušoval svou povinnost předat majetek zpět stěžovateli. Naopak, z obsahu správního spisu je zřejmé, že žalovaný jednal v úmyslu nezaložit protiprávní stav tím, že by vrátil zbraň osobě, která podle jeho názoru nedisponuje příslušným oprávněním k jejímu držení dle zákona o zbraních. Nad rámec výkonu správy provedl vlastní úvahu o kategorii jednotlivých zbraní, které měl po skončení správy v držbě, autoritativně rozhodl o tom, že některé z nich nemohou být stěžovateli vydány s ohledem na absenci příslušného oprávnění a vyzval je k jejich registraci. Stěžovatel v tomto ohledu v kasační stížnosti zcela správně upozorňuje na to, že žalovaný se při svém postupu odvolával na zákon o zbraních a v řízení před soudem ani nepopíral, že jednal jako správní orgán v režimu zákona o zbraních.

[20] Krajský soud v tomto jednání spatřoval plnění jakési preventivní povinnosti (předcházení vzniku protiprávního stavu). Takovou povinnost však nelze dovést ze zákona o výkonu zajištění ani z právní úpravy správy cizího majetku v občanském zákoníku. Tuto povinnost policistům obecně předepisuje § 10 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a to v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie. Mezi úkoly policie přitom ve vztahu ke zbraním patří právě výkon dohledu nad dodržováním povinností a zákazů upravených zejména v § 56 a 57 zákona o zbraních (zadržení a zajištění zbraně), ale i v § 35 (odebrání zbraně). Tento úkol je však již nepochybně vykonáván ve vrchnostenském postavení vůči dotčené osobě.

[21] Bez významu není ani to, že krajský soud tímto posouzením, tedy připuštěním plnění jakési obecné „preventivní“ povinnosti bez dalšího *de facto* předjímá správnost kategorizace zbraní provedené žalovaným, která je podstatou sporu mezi jím a stěžovatelem. Na druhou stranu však krajský soud stěžovatele odkazuje na to, aby se postupu žalovaného bránil podáním návrhu na výkon rozhodnutí trestního soudu o vrácení věcí, byť podle něj žalovaný odmítá vrátit zbraně z legitimního důvodu. Přestože tedy krajský soud přiznává postupu žalovaného při nevydání zbraní legitimitu s ohledem na plnění preventivní povinnosti, současně paradoxně připouští, aby tato byla prolomena nuceným výkonem rozhodnutí trestního soudu. To ukazuje neudržitelnost závěru krajského soudu o soukromoprávní povaze jednání žalovaného, které by nepodléhalo žádnému přezkumu. Jím nabízené

řešení zcela postrádá možnost přezkumu správnosti úvahy a postupu, který žalovaný zvolil. Je třeba si uvědomit, že trestní soud při vydání věci zkoumal pouze podmínky plynoucí z trestního práva, tedy že nebylo vysloveno propadnutí věci, není důvod k jejich zabránění a ani je není třeba pro potřeby trestního řízení. Nezkoumal však, zda vrácení věci nebrání jiné zákonné překážky, zejména zákazy a omezení plynoucí ze zákona o zbraních. Takovou úvahu pochopitelně neprovádí ani exekutor při výkonu rozhodnutí. Ta je eventuálně na žalovaném jakožto na správním orgánu, kterému byl svěřen výkon dohledu na úseku zbraní a střeliva, a jehož rozhodnutí či faktické postupy jsou zásadně přezkoumatelné právě ve správním soudnictví.

[22] Co se týče poukazu krajského soudu na to, že žalovaný nevyužil žádný institut, který zákon o zbraních upravuje, pak tato skutečnost nemusí nutně svědčit o tom, že jednal v soukromoprávní rovině, ale naopak o tom, že při výkonu své pravomoci na úseku dohledu na zbraněmi a střelivem prováděl faktické úkony, aniž by dodržel formální postup předepsaný zákonem. Jeho jednání neslo znaky zadržení zbraně podle § 56 zákona o zbraních, který opravňuje příslušníka policie zadržet zbraň s cílem zabránit jejímu držitelu v jednání, které je v rozporu s tímto zákonem. Držet zbraň může totiž v souladu s § 8 zákona o zbraních pouze ten, kdo je držitelem zbrojního průkazu. Úkon spočívající v odmítnutí vydání zbraně z důvodu, že stěžovatel nebyl držitelem příslušného průkazu, pak lze postavit na roveň jejich zadržení. Namísto toho, aby žalovaný zbraň vydal a obratem je podle zákona o zbraních zadržel, pomyslně oba úkony spojil a zbraň ze své držby po skončení správy rovnou nevydal. Z pohledu stěžovatele se jedná o totožný výsledek.

[23] Lze shrnout, že odmítnutí vydání zajištěného majetku zjevně nebylo pouhým výkonem práv a povinností zvláštního správce, které mu vyplývají ze soukromoprávního vztahu, nýbrž faktickým úkonem správního orgánu ve smyslu § 56 zákona o zbraních, kterým mohlo být nezákonně zasaženo do práv stěžovatele.

[24] Co se týče samotné provedení kategorizace zbraní žalovaným, lze nicméně souhlasit s krajským soudem, že uvedený úkon žalovaného sám o sobě přímo do práv stěžovatele nezasahuje. Kategorizace představuje interní posouzení povahy držných zbraní, které může být významné pro další postup žalovaného, avšak sama o sobě stěžovateli neukládá žádné povinnosti ani jej přímo neomezuje. Teprve v návaznosti na ni, pokud by se stala podkladem dalšího správního postupu, jako tomu bylo v posuzované věci, by mohlo jít o jednání způsobilé dotknout se práv stěžovatele.

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný se v průběhu výkonu správy věci stěžovatele ocitl ve dvou odlišných postaveních, která byla pro posouzení jeho pasivní legitimace nezbytná rozlišit. Při převzetí a samotné správě zajištěného majetku se jednalo o vztah soukromoprávní povahy, v němž žalovaný vystupoval z pozice zvláštního správce zajištěného majetku, který se nenacházel ve vrchnostenském postavení vůči vlastníkovu zajištěných zbraní – stěžovateli. Pokud by tak například v průběhu správy došlo k poškození zajišťovaného majetku, byl by stěžovatel oprávněn domáhat se náhrady škody civilněprávní cestou. Situace se však změnila v okamžiku, kdy žalovaný – ačkoliv pominuly důvody pro další správu zajištěného majetku – autoritativně odmítl majetek stěžovateli vydat a nadále jej zadržoval. Zde již nevystupoval jako správce cizího majetku, nýbrž jako správní orgán, který jednostranně a faktickým jednáním srovnatelným s postupem podle § 56 zákona o zbraních prosazoval svou vrchnostenskou moc vůči stěžovateli. V této fázi již pasivní legitimace žalovaného dána je. Posouzení otázky, zda se tímto svým jednáním žalovaný dopustil nezákonného zásahu, však přísluší krajskému soudu v dalším řízení.

[26] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že postup žalovaného spočívající v nevydání zbraní s poukazem na nesplnění zákonem stanovených podmínek pro možnost jejich držby spadá do přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., a proto mu nezbylo než citované usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení se krajský soud bude zabývat otázkou, zda jednání žalovaného spočívající v odmítnutí vydat stěžovateli zajištěné zbraň po odpadnutí důvodů jejich správy představovalo nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

Daňové řízení: podmínky vrácení nesprávně naučtované daně z přidané hodnoty správcem daně

k preambuli směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty

Daňový subjekt může po správci daně žádat vrácení dodavatelem nesprávně naučtované daně z přidané hodnoty za splnění několika podmínek: 1) musí se jednat o DPH, kterou dodavatel daňovému subjektu naučtoval neoprávněně a kterou daňový subjekt zaplatil v ceně přijatého zdanitelného plnění, 2) neoprávněně naučtování DPH nesmí být důsledkem podvodu či zneužití práva, 3) dodavatel tuto neoprávněně naučtovanou daň musí skutečně uhradit a odvést do státního rozpočtu a zároveň mu nesmí být posléze vrácena, 4) daňový subjekt se musí pokusit tuto daň vymoci soukromoprávní cestou jako bezdůvodně obohacení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2025, čj. 6 AfS 127/2024-42)

Prejudikatura: č. 3901/2019 Sb. NSS; č. 71/1999 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 13/98) a č. 33/2013 Sb. ÚS (sp. zn. IV.ÚS 3543/12); rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 3. 2007, *Reemtsma Cigarettenfabriken GmbH* (C-35/05), dne 26. 4. 2017, *Tibor Farkas* (C-564/15), ze dne 21. 2. 2018, *Kreuzmayr GmbH*, (C-628/16), ze dne 11. 4. 2019, *PORR Építési Kft.* (C-691/17), ze dne 2. 7. 2020, *SC Terracult SRL* (C-835/18), ze dne 13. 10. 2022, *HUMDA Magyar Autó Motorsport Fejlesztési Ügynökség Zrt.* (C-397/21), ze dne 7. 9. 2023, *Michael Schütte* (C-453/22) a ze dne 5. 9. 2024, *H GmbH*, (C-83/23).

Věc: JASA trans, s.r.o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, o vrácení daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně požádala Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále jen „správce daně“) o vrácení daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) za zdaňovací období leden 2010 až červenec 2011, září 2011 až leden 2012, červenec až říjen 2012 a prosinec 2012, neoprávněně jí naučtované dodavatelé v celkové výši 457 769 408 Kč. Žádosti o vrácení DPH žalobkyně odůvodnila tím, že její dodavatelé vystavili daňové doklady na dodávky pohonných hmot, které kvalifikovali jako tuzemská zdanitelná plnění s daní na výstupu, nikoli jako přeshraniční plnění osvobozená od daně, jak je nakonec posoudily finanční orgány. Žalobkyně dle vystavených daňových dokladů uhradila cenu pohonných hmot včetně DPH, kterou její dodavatelé zahrnuli do daňových příznání. Hodnotu takto neoprávněně naučtované DPH z plnění, která byla vyhodnocena jako plnění od daně osvobozená, žalobkyně požadovala vrátit.

Správce daně rozhodnutími za jednotlivá zdaňovací období přiznal žalobkyni nárok na vrácení daně ve výši 0 Kč. Žalobkyně se proti rozhodnutí správce daně bránila odvoláními, která žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 7. 2021 odvolání zamítl a prvostupňová rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že u zdaňovacích období leden až červen 2011 byly dodatečné platební výměry na DPH v odvolacím řízení zrušeny a řízení bylo zastaveno z důvodu uplynutí lhůty pro stanovení daně. V případě zdaňovacích období leden až prosinec 2010, červenec 2011 a září 2011 až leden 2012 nebylo daňové řízení skončeno, proto nebyla daň pravomocně stanovena. U těchto zdaňovacích období proto nemohly být žádosti žalobkyně o vrácení DPH úspěšné, neboť k pravomocnému překvalifikování přijatých tuzemských zdanitelných plnění na přeshraniční plnění pravomocně nedošlo. K němu došlo pouze u zdaňovacích období červenec až říjen 2012 a prosinec 2012. U těchto zdaňovacích období žalovaný potvrdil závěr správce daně, že žalobkyně měla neoprávněně naučtovanou DPH řešit se svými dodavateli. Teprve tehdy, bylo-li by získání částky v podobě neoprávněně naučtované DPH nemožné či nepřiměřeně náročné, mohla se žalobkyně s žádostí o vrácení DPH obrátit na správce daně. K tomu ovšem nedošlo, neboť žalobkyně nedoložila, že by vůči svým dodavatelům činila v souvislosti s neoprávněně naučtovanou daní jakékoli kroky.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 4. 2024, čj. 43 Af 31/2021-50, zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud s odkazem na judikaturu

Soudního dvora uvedl, že v případě neoprávněně naučované DPH se má daňový subjekt jako odběratel plnění obracet s požadavkem na vydání bezdůvodného obohacení (neoprávněně naučované daně) na svého dodavatele. Na správce daně se žádostí o vrácení DPH může obrátit až v případě, je-li nemožné či nepřiměřeně náročné získat bezdůvodně naučovanou daň od dodavatele. Žalobkyně nemožnost či nepřiměřenou náročnost vydobyti neoprávněně naučované daně na dodavatelích namítala ve vztahu ke všem zdaňovacím obdobím. Dle krajského soudu tak argumentace žalobkyně nezohledňovala odlišné závěry, které finanční orgány ve vztahu k jednotlivým zdaňovacím obdobím učinily.

Krajský soud připomněl, že u zdaňovacích období leden až červen 2011 byla žalobkyni částka, kterou požadovala vrátit, uznána jako odpočet DPH; v případě zdaňovacích období leden až prosinec 2010, červenec 2011 a září 2011 až leden 2012 daňové řízení k datu vydání rozhodnutí žalovaného pravomocně neskončilo. Žalobkyně rozporovala výhradně transakce, u kterých správce daně překvalifikoval tuzemská zdanitelná plnění na plnění přeshraniční od daně osvobozená. Ve vyjmenovaných zdaňovacích obdobích však k uvedené překvalifikaci pravomocně nedošlo, a proto se dle krajského soudu žalobní argumentace mýjela s důvody, pro které finanční orgány za zdaňovací období leden 2010 až červenec 2011 a září 2011 až leden 2012 žalobkyni nárok na vrácení daně nepřiznaly.

U zdaňovacích období červenec až říjen 2012 a prosinec 2012 krajský soud uvedl, že finanční orgány pravomocně rozhodly o tom, že žalobkyně přijala plnění přeshraniční, tedy plnění osvobozená od daně na výstupu. Částku v podobě chybně naučované DPH nicméně měla žalobkyně dle krajského soudu uplatňovat nejprve u svých dodavatelů, tedy se domáhat vydání bezdůvodného obohacení. Žalobkyně však tímto způsobem nepostupovala a obrátila se s nárokem na vrácení DPH bez dalšího na správce daně. Krajský soud potvrdil závěr žalovaného, že žalobkyně neprokázala, že by vymožení nesprávně naučované DPH u jejich dodavatelů bylo nemožné či nepřiměřeně náročné.

Tento závěr nezpochybnila dle krajského soudu ani řada námitek, jejichž prostřednictvím se žalobkyně pokoušela dovodit nemožnost či nepřiměřenou náročnost soukromoprávního vymáhání pohledávek. Obecné tvrzení žalobkyně, že někteří dodavatelé vstoupili do likvidace, dle krajského soudu nic nevypovídalo o dobytosti pohledávek. K žalobní námitce, že někteří dodavatelé byli v konkursu, krajský soud uvedl, že na rozdíl od likvidace sice prohlášení konkursu svědčí o tom, že se dodavatel nachází v hospodářských potížích, avšak ani samotný konkurs nevylučuje, že by pohledávky žalobkyně nemohly být (alespoň částečně) uspokojeny.

Nemožnost vymožení pohledávek krajský soud neshledal ani z důvodu jejich možného promlčení. Námitku promlčení by dodavatelé museli uplatnit. Žalobkyně ovšem netvrdila a nedoložila, že by vůči dodavatelům učinila jakýkoli úkon, na který by dodavatelé reagovali právě námitkou promlčení. Z důvodu absence jakékoli snahy žalobkyně vymoci své pohledávky nebylo možné dle krajského soudu bez dalšího předpokládat, že by všichni dodavatelé najisto námitku promlčení uplatnili. V uplatnění nároku na vydání bezdůvodného obohacení nebránil žalobkyni ani nedostatek finančních prostředků. Krajský soud uvedl, že komunikace s dodavatelí nepředstavovala finančně náročný proces, v případě podání žalob pak mohla žalobkyně požádat soud o osvobození od soudních poplatků.

Ve vymáhání bezdůvodného obohacení dle krajského soudu nebránila žalobkyni ani délka daňového řízení. Krajský soud konstatoval, že soukromoprávní vymáhání nároku a daňové řízení nebyly na sobě závislé. Žalobkyně také již v roce 2014 požádala, aby správce daně provedl exekuci příkázáním jiné peněžitě pohledávky, tj. pohledávek, které měla za svými dodavatelí z titulu bezdůvodného obohacení (neoprávněně naučované DPH). Dle krajského soudu tedy žalobkyně uznala, že měla pohledávky za svými dodavatelí, které mohla vymáhat. Podmínka, že se daňový subjekt může obrátit na správce daně s žádostí o vrácení částky odpovídající neoprávněně naučované DPH v případě, pokud se svým požadavkem neuspěje u dodavatele, nelze obcházet poukazem na to, že tutéž pohledávku mohly exekučně postihnout přímo finanční orgány.

Žalobkyně také namítala, že odepřením vrácení neoprávněně naučované DPH byla porušena zásada neutrality DPH, jelikož došlo ke dvojímu zaplacení daně. V případě zdaňovacích období leden 2010 až červenec 2011 a září 2011 až leden 2012 k tomu dle krajského soudu nedošlo. Nalézací řízení buď nebylo pravomocně ukončeno, anebo byl žalobkyni nárok na odpočet DPH uznán. U zdaňovacích období červenec až říjen 2012

a prosinec 2012 krajský soud narušení neutrality daně rovněž neshledal. Chybné uvedení DPH dodavatelem dle jeho názoru neutralitu daně nenarušilo, neboť dodavatel měl v takovém případě povinnost odvést daň s ohledem na její uvedení na daňovém dokladu. Dle krajského soudu se nejednalo ani o dvojí výběr daně, neboť odběrateli vznikl pouze soukromoprávní nárok z titulu bezdůvodného obohacení vůči dodavateli, kterému DPH nesprávně uhradil.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že krajský soud nesprávně dovodil, že měla neoprávněně naúčtovanou DPH vymáhat po svých dodavatelích. Pro vymáhání však stěžovatelka neměla žádný právní základ, neboť v daňovém řízení tvrdila, že přijala tuzemská zdanitelná plnění s nárokem na odpočet DPH. V takovém případě by civilní žaloby proti dodavatelům musela založit na opačných tvrzeních. Stěžovatelka nemohla bezdůvodně obohacení vymáhat také z toho důvodu, že ji správce daně daňovou exekucí připravil o veškeré finanční prostředky. Nemohla proto uhradit soudní poplatky. Vymáhání nesprávně naúčtované DPH bylo dle jejího názoru nemožné také z toho důvodu, že se dodavatelé dostali do platební neschopnosti nebo vstoupili do likvidace.

Navzdory výše uvedenému však stěžovatelka uvedla, že se přesto zabývala možností vymáhat po dodavatelích vrácení bezdůvodně naúčtované DPH. V rámci daňové exekuce předložila prohlášení o majetku, do kterého zahrнула také pohledávky z uhrazené neoprávněně naúčtované DPH. Správci daně sdělila, že pokud by vedl daňovou exekuci příkázáním jiné peněžitě pohledávky vůči dodavatelům, poskytla by mu nezbytnou součinnost. Dle poučení správce daně o neúčinnosti právních jednání týkajících se jejího majetku dle § 180 odst. 6 daňového řádu nemohla ani právně jednat a své pohledávky vymáhat. Stěžovatelka si od správce daně rovněž vyžádala interní sdělení odboru metodiky. Z interního sdělení vyplynulo, že v případě smluvně nesprávně sjednané DPH žádné bezdůvodné obohacení nevzniklo.

Stěžovatelka rovněž rozporovala způsob, jakým krajský soud aplikoval judikaturu Soudního dvora, konkrétně rozsudek ze dne 7. 9. 2023, *Michael Schütte*, C-453/22. Z důvodu nerespektování tohoto rozsudku krajský soud dle stěžovatelky rozhodl v rozporu se zásadami neutrality DPH, efektivitě a přiměřenosti.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Zopakoval, že stěžovatelčiny námitky se věcně vztahovaly pouze ke zdaňovacím obdobím červenec až říjen 2012 a prosinec 2012. V těchto zdaňovacích obdobích dodavatelé stěžovatelce nesprávně naúčtovali DPH a stěžovatelka měla neoprávněně naúčtovanou DPH vymáhat po těchto dodavatelích. V tom jí nebránil nedostatek finančních prostředků, neboť mohla soud požádat o osvobození od soudních poplatků. Ve vymáhání pohledávek nebránily stěžovatelce bez dalšího ani likvidace či prohlášení konkursu u některých dodavatelů. I společnost v likvidaci může mít majetek, ze kterého uspokojí své závazky. Rovněž insolvenční řízení nevylučuje, že se věřitel může domoci alespoň částečného uspokojení svých pohledávek. Žalovaný dále uvedl, že interní sdělení metodického orgánu správce daně nemohlo ovlivnit posouzení vzniku bezdůvodného obohacení, neboť toto posouzení je v pravomoci civilního soudu. Správce daně také stěžovatelce neznemožnil vymáhat její pohledávky. Omezení v nakládání s majetkem v rámci daňové exekuce cílilo výhradně na to, aby nedocházelo ke zmenšování stěžovatelčina majetku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení spor o to, zda stěžovatelka mohla úspěšně žádat správce daně o vrácení DPH, kterou jí v důsledku překvalifikování tuzemských přijatých zdanitelných plnění na přeshraniční plnění osvobozená od DPH nesprávně naúčtovali v ceně plnění její dodavatelé.

[16] Je nutno konstatovat, že možnost požadovat po správci daně vrácení neoprávněně naúčtované DPH není ve vnitrostátní úpravě vůbec obsažena. K této otázce se však ve své dosavadní judikatuře opakovaně vyjádřil Soudní dvůr, který v této souvislosti odkázal na základní zásadu společného systému DPH, a to zásadu neutrality DPH, a dovodil, že v tomto kontextu lze žádost o vrácení bezdůvodně zaplacené DPH podřadit pod nárok na vydání bezdůvodného obohacení, jehož účelem je napravit důsledky rozporu daně s unijním právem. To konkrétně tím, že se odstraní hospodářská zátěž, která hospodářskému subjektu bezdůvodně vznikla a kterou tento subjekt

v konečném důsledku skutečně nesl (rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 7. 2020, *SC Terracult SRL*, C-835/18, body 24 a 25).

[17] Dle Soudního dvora je v zásadě na členských státech, aby stanovily podmínky, za kterých lze opravit DPH, která byla bezdůvodně naúčtována. Odběratel zboží se může po dodavateli občanskoprávní žalobou domáhat vydání bezdůvodného obohacení; takový systém odběrateli, kterému byla omylem naúčtována daň, umožňuje, aby mu byly vráceny bezdůvodně zaplacené částky (rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 3. 2007, *Reemtsma Cigarettenfabriken GmbH*, C-35/05, body 38 a 39, (dále jen „*Reemtsma Cigarettenfabriken*“), ze dne 26. 4. 2017, *Tibor Farkas*, C-564/15, bod 51, (dále jen „*Farkas*“), nebo ze dne 21. 2. 2018, *Kreuzmayr GmbH*, C-628/16, bod 48).

[18] Judikatura Soudního dvora dále dovodila, že je-li ovšem vrácení DPH nemožné či nepřiměřeně náročné, zejména v případě platební neschopnosti dodavatele, může zásada efektivity vyžadovat, aby se dotčený odběratel zboží mohl s žádostí o vrácení DPH obrátit na daňové orgány. V takovém případě jsou členské státy povinny upravit nástroje a procesní podmínky potřebné k tomu, aby odběrateli bylo umožněno (v zájmu zachování zásady neutrality a efektivity) získat zpět bezdůvodně naúčtovanou daň (rozsudky Soudního dvora ve věci *Reemtsma Cigarettenfabriken*, bod 41, ve věci *Farkas*, bod 53, nebo ze dne 7. 9. 2023, *Michael Schütte*, C-453/22, bod 23, dále jen „*Schütte*“). Vrácení daně je však vyloučeno v případě, kdy je na základě objektivních okolností prokázáno, že nárok na vrácení bezdůvodně naúčtované a odvedené DPH je uplatňován podvodně nebo zneužívajícím způsobem (rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 10. 2022, *HUMDA Magyar Autó Motorsport Fejlesztési Ügynökség Zrt.*, C-397/21, bod 28, dále jen „*HUMDA*“).

[19] Z judikatury Soudního dvora vyplývá také další podmínka vrácení DPH správcem daně, a sice že DPH byla dodavatelem skutečně uhrazena. Přímý nárok na vrácení bezdůvodně vyfakturované DPH, který má za určitých podmínek příjemce faktury, se týká výhradně DPH, kterou dotčený členský stát obdržel od vystavitele faktury (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 9. 2024, *H GmbH*, C-83/23, bod 34). Daňový subjekt se tak může domáhat po správci daně vrácení nesprávně naúčtované DPH pouze tehdy, pokud tato DPH byla dodavatelem skutečně odvedena do státního rozpočtu (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 4. 2019, *PORR Építési Kft.*, C-691/17, bod 42, dále jen „*PORR Építési*“). Zároveň nesmí dojít k vrácení této daně dodavateli. V rozsudku ve věci *H GmbH* Soudní dvůr uvedl, že správce daně vydal DPH, kterou daňový subjekt bezdůvodně zaplatil, do majetkové podstaty dodavatele, který se nacházel v insolvenčním řízení. Pokud tak správce daně příslušnou DPH již vrátil dodavateli (byť do majetkové podstaty v rámci insolvenčního řízení) nemohl ji vyplátit i daňovému subjektu jako odběrateli plnění, neboť v takovém případě by DPH vrátil dvakrát (rozsudek ve věci *H GmbH*, bod 37).

[20] Judikatura Soudního dvora neuvádí taxativní výčet situací, ve kterých lze vrácení DPH považovat za nemožné či nepřiměřeně náročné. Soudní dvůr přímo uvedl, že případ platební neschopnosti dodavatelů je pouze jednou z okolností, za kterých může být nemožné nebo nadměrně obtížné dosáhnout vrácení bezdůvodně naúčtované a zaplacené DPH (rozsudek ve věci *Schütte*, bod 29). Lze však vysledovat některé typové situace, za kterých k tomu může dojít. Za tyto typové situace Soudní dvůr považoval např. platební neschopnost a insolvenční řízení dodavatele (rozsudky ve věcech *Reemtsma Cigarettenfabriken* a *Farkas*), řízení o likvidaci dodavatele (rozsudek ve věci *HUMDA*) a dodavateli uplatněnou námitku promlčení nároku na vydání bezdůvodného obohacení (rozsudek ve věci *Schütte*).

[21] Současně však Soudní dvůr zdůraznil, že hodnocení, zda konkrétní posuzovaná situace zakládá nemožnost či nepřiměřenou náročnost vymožení nesprávně naúčtované DPH, je vždy věcí vnitrostátního soudu. Ten musí posoudit konkrétní okolnosti případu a ověřit, zda daňový subjekt mohl získat od dodavatele zpět bezdůvodně zaplacenou daň a zda k tomu využil dostupné možnosti, které mu právní řád nabízel. Možnost daňového subjektu jako odběratele plnění uplatnit nárok na vrácení DPH, která mu byla bezdůvodně vyfakturována a zaplacená, vůči finanční správě, totiž představuje výjimku, která je přípustná pouze tehdy, je-li vymáhání DPH od dodavatele skutečně nemožné nebo nepřiměřeně náročné. Uvedená výjimka tedy předpokládá, že daňový subjekt jako odběratel plnění využil všechny dostupné možnosti pro uplatnění svých nároků (rozsudek ve věci *H GmbH*, bod 44).

[22] Soudní dvůr tak z tohoto důvodu ani u insolvenčního řízení bez dalšího nedovodil, že daňový subjekt bude s žádostí o vrácení DPH vždy neúspěšný. Insolvenční řízení je nepřímým důkazem toho, že pro daňový subjekt může být nemožné nebo nepřiměřeně náročné neoprávněnou daň vymoci. Zda je však vymození skutečně nemožné nebo nepřiměřeně náročné, bude povinen v každé jednotlivé věci vyhodnotit vnitrostátní soud na základě konkrétních okolností případu (rozsudky Soudního dvora ve věcech *PORR Építési a Farkas*). Potřeba skutečně (nikoli pouze teoretické) nemožnosti či nepřiměřeně náročnosti vymáhání vyplývá i z rozsudku ve věci *Schütte*. V něm Soudní dvůr za nemožné vymození považoval až situaci, ve které dodavatelé skutečně uplatnili námitku promlčení nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

[23] K otázce chybně naučované DPH se pak již zčásti ve své rozhodovací činnosti vyjádřil i Nejvyšší správní soud, avšak toliko se zaměřením na nárok na odpočet daně. Nejvyšší správní soud konstatoval, že možnost uplatnit nárok na odpočet DPH je omezena pouze na splatné daně a nemůže být rozšířena na DPH, která byla na vstupu zaplacená bezdůvodně, včetně toho, kdy byla DPH splatná pouze z důvodu, že je uvedena na faktuře. Daňový subjekt se pro účely uplatnění nároku na odpočet DPH na vstupu nemůže dovolávat vůči státu ochrany legitimního očekávání navozeného konáním jeho dodavatele. Vrácení daně, kterou daňový subjekt neprávem zaplatil svému dodavateli, na základě jím vystavené chybné faktury, má požadovat právě po tomto dodavateli (rozsudky NSS ze dne 30. 5. 2019, čj. 9 Afs 137/2016-176, č. 3901/2019 Sb. NSS, nebo ze dne 4. 6. 2020, čj. 3 Afs 23/2018-39). Otázkou, zda a za jakých podmínek může daňový subjekt chybně naučovanou DPH požadovat po správci daně, se však Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích nezabýval. Odpověď na tuto otázku nicméně poskytuje výše citovaná početná judikatura Soudního dvora.

[24] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že daňový subjekt může dodavatelem nesprávně naučovanou DPH žádat vrátit po správci daně toliko za splnění několika podmínek. Musí se jednat o DPH, kterou dodavatel daňovému subjektu naučoval neoprávněně a kterou daňový subjekt zaplatil v ceně přijatého zdanitelného plnění. Neoprávněně naučování DPH nesmí být důsledkem podvodu či zneužití práva. Dodavatel tuto neoprávněně naučovanou daň musí skutečně uhradit a odvést do státního rozpočtu. Zároveň mu nesmí být posléze vrácena. V takovém případě by daňový subjekt již nemohl žádat správce daně o vrácení již jednou vrácené daně. Další podmínkou je to, že daňový subjekt se musí pokusit tuto daň vymoci soukromoprávní cestou jako bezdůvodné obohacení. Jak plyne z judikatury Soudního dvora, daňový subjekt se v takovém případě musí skutečně pokusit o vymáhání. Za tím účelem musí využít všechny prostředky, které mu právní řád běžně poskytuje. Na správce daně se daňový subjekt může obrátit s žádostí o vrácení DPH až tehdy, bude-li vymáhání soukromoprávní cestou nemožné nebo nepřiměřeně náročné. Nemožnost či nepřiměřenou náročnost je přitom třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu, a sice jako nemožnost skutečnou a reálnou (nikoli hypotetickou). Vrácení DPH správcem daně je možné až při splnění všech těchto podmínek, neboť se jedná o výjimku. Správce daně totiž v takovém případě nahrazuje jednání dodavatele, který neoprávněně naučovanou DPH dobrovolně nevrátil, a soukromoprávní vymození by bylo nemožné či nepřiměřeně náročné.

[25] Na základě shora uvedených východisek Nejvyšší správní soud posoudil závěry krajského soudu a zákonnost napadeného rozsudku, přičemž v úvahách krajského soudu neshledal žádné pochybení. Krajský soud provedl podrobnou analýzu judikatury Soudního dvora, ze které při rozhodování vycházel. Stěžovatelka postup krajského soudu rozporovala pouze obecně, aniž uvedla, v čem konkrétně krajský soud závěry Soudního dvora nerespektoval či jakých chybných úvah a závěrů se dopustil. Rovněž Nejvyšší správní soud dospěl na základě výše provedeného rozboru judikatury Soudního dvora k totožným závěrům jako krajský soud stran podmínek, které musí daňový subjekt splnit, aby mohl žádat vrácení neoprávněně naučované DPH po správci daně.

[26] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že krajský soud ve shodě s žalovaným správně upozornil, že namítala-li stěžovatelka, že soukromoprávní vymáhání nároku z bezdůvodného obohacení bylo nemožné či nepřiměřeně náročné, uplatnila tuto argumentaci u všech zdaňovacích období, u kterých o vrácení DPH požádala, ačkoli se tato argumentace věcně vztahovala pouze k některým zdaňovacím obdobím, u kterých došlo k pravomocnému překvalifikování stěžovatelkou přijatých zdanitelných plnění (z tuzemských na přeshraniční). Konkrétně se jednalo o zdaňovací období červenec až říjen 2012 a prosinec 2012. U ostatních zdaňovacích období byla právní situace odlišná.

[27] U zdaňovacích období leden až prosinec 2010, červenec 2011 a září 2011 až leden 2012 v době rozhodování finančních orgánů nedošlo k pravomocnému skončení daňových řízení. Stěžovatelka proto nemohla žádat vrácení DPH z důvodu pravomocného překvalifikování přijatých zdanitelných plnění, neboť k němu v době podání žádosti ani v době rozhodování finančních orgánů nedošlo. U zdaňovacích období leden 2011 až červen 2011 pak došlo ke zrušení dodatečných platebních výměrů a zastavení řízení z důvodu uplynutí lhůty pro stanovení daně. Přijatá zdanitelná plnění proto byla ponechána tak, jak je stěžovatelka uvedla v daňovém přiznání, tedy jako tuzemská zdanitelná plnění s nárokem na odpočet daně. Ke změně kvalifikace zdanitelných plnění nedošlo (byť se tak stalo z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty). U všech těchto zdaňovacích období tedy finanční orgány odepřely vrácení daně z odlišných důvodů, než jaké stěžovatelka ve svých podáních zpochybňovala.

[28] Z jiných důvodů ovšem krajský soud nemohl ve vztahu k těmto zdaňovacím obdobím zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí přezkoumat, neboť stěžovatelka je v žalobě nerozporovala a krajský soud nebyl oprávněn sám vyhledávat a posuzovat možné nezákonnosti v postupu finančních orgánů nad rámec žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2025, čj. 9 Afs 10/2024-41). Vzhledem k tomu, že i v kasační stížnosti stěžovatelka setrvala na dosavadní argumentaci a nereagovala na závěry krajského soudu, Nejvyšší správní soud shodně uvádí, že žalobní a posléze i kasační argumentace stěžovatelky se mýjí s důvody, pro které správce daně za zdaňovací období leden 2010 až červenec 2011, září 2011 až leden 2012 stěžovatelce DPH nevrátil (nárok na vrácení neuznal).

[29] Stěžovatelčina argumentace se tak co do důvodů pro nevrácení DPH týkala pouze zdaňovacích období červenec až říjen 2012 a prosinec 2012, ve kterých došlo k pravomocnému překvalifikování tuzemských zdanitelných plnění na přeshraniční plnění osvobozená od daně. U těchto zdaňovacích období skutečně nastalo to, že dodavatelé stěžovatelce do ceny zdanitelných plnění nesprávně zahrnuli DPH, kterou stěžovatelka posléze nemohla uplatnit jako odpočet daně. Krajský soud se u těchto zdaňovacích období v mezích žalobních bodů zabýval tím, zda vymáhání neoprávněně naučtované DPH jako bezdůvodného obohacení bylo nemožné či nepřiměřeně náročné. Tuto skutečnost neshledal a potvrdil závěr žalovaného, že se stěžovatelka o vymáhání bezdůvodného obohacení u svých dodavatelů vůbec nepokusila. Podrobně odůvodněné závěry krajského soudu Nejvyšší správní soud potvrzuje a shrnuje je v následujících bodech odůvodnění.

[30] Stěžovatelka neuvedla ani nedoložila, že se pokusila neoprávněně naučtovanou DPH vymáhat u svých dodavatelů. Poté, co došlo k pravomocnému skončení nalézacího daňového řízení, se rovnou (bez dalšího) obrátila s žádostí o vrácení DPH na správce daně. Stěžovatelka sice uváděla řadu důvodů, z nichž nemožnost či nepřiměřenou náročnost vymáhání bezdůvodného obohacení dovozovala, fakticky se však o vymáhání vůbec nepokusila.

[31] S jednotlivými důvody, ze kterých stěžovatelka nemožnost či nepřiměřenou náročnost vymáhání bezdůvodného obohacení vyvozovala, se podrobně v napadeném rozsudku vypořádal již krajský soud a Nejvyšší správní soud neshledal v jeho závěrech pochybení. Ve vymáhání bezdůvodného obohacení stěžovatelce nebránilo, že souběžně vedla daňové řízení, ve kterém setrvala zastávala názor, že přijala tuzemská zdanitelná plnění. Tento názor správce daně od počátku rozporoval, proto stěžovatelka mohla předpokládat, že daňové řízení může skončit i tak, že svůj právní názor neobhájí. V takovém případě se mohla z opatrnosti pokusit u svých dodavatelů o vymáhání nesprávně naučtované daně z titulu bezdůvodného obohacení. Pokud by podala příslušné soukromoprávní žaloby, mohla odkázat na probíhající daňové řízení a požádat civilní soud o přerušení řízení do doby skončení daňového řízení. K vysvětlení postupu mohla využít argumentace a závěrů obsažených v judikatuře Soudního dvora (např. rozsudek ve věci *Reemtsma Cigarettenfabriken*), ke kterým by civilní soud byl povinen přihlížet, neboť by byl povinen zabývat se tím, zda skutečně došlo k neoprávněnému naučtování DPH a tím bezdůvodnému obohacení dodavatelů.

[32] Podáním soukromoprávních žalob by se stěžovatelka také vyhnula hrozbě promlčení svých pohledávek. Zároveň ani samotné promlčení nároku na vydání bezdůvodného obohacení dle judikatury Soudního dvora bez dalšího neznamená, že vymáhání stěžovatelčina nároku by se bez dalšího stalo nemožným či nepřiměřeně náročným. Dle závěrů vyslovených v rozsudku ve věci *Schütte* je totiž třeba nárok na vydání bezdůvodného obohacení začít vymáhat. Až teprve poté, co dodavatel námitku promlčení skutečně uplatní, lze nemožnost vymáhání hodnotit. Stěžovatelka ovšem tímto způsobem nepostupovala. Jak uvedl již krajský soud, dodavatelé

by námitku promlčení uplatnit nemuseli a mohli by částku ve výši neoprávněně naúčtované DPH stěžovatelce uhradit. Jelikož se však stěžovatelka o vymáhání u dodavatelů ani nepokusila, zůstala v daném případě možnost, že by dodavatelé promlčení skutečně namítli, pouze v hypotetické rovině.

[33] Pouze v obecné rovině pak stěžovatelka namítala, že někteří její dodavatelé se dostali do platební neschopnosti či likvidace. I s těmito námitkami se krajský soud náležitě vypořádal, když uvedl, že likvidace sice představuje proces vedoucí k ukončení činnosti a zániku právnické osoby, to však neznamená, že by zanikající právnická osoba neměla finanční prostředky na uspokojení svých závazků. Stěžovatelka tak v případě likvidace dodavatelů mohla kontaktovat likvidátora a řešit uspokojení svých pohledávek. U platební neschopnosti krajský soud uvedl, že je již více pravděpodobné, že daný subjekt svým závazkům nedostojí. Avšak ani samotná skutečnost, že někteří dodavatelé stěžovatelky skončili v úpadku, bez dalšího nedokládá, že by vymáhání neoprávněně naúčtované DPH bylo nemožné či nepřiměřeně náročné. Jak konstatoval Soudní dvůr ve věci *PORR Építési*, insolvenční řízení je jen nepřímým důkazem nemožného či nepřiměřeně náročného vymáhání. Je tedy třeba i v takovém případě vždy posuzovat konkrétní okolnosti jednotlivého případu, průběh insolvenčního řízení i procesní aktivitu daňového subjektu (zda například pohledávku do insolvenčního řízení přihlásil a hájil svá práva). Insolvenční řízení a jednotlivé způsoby řešení úpadku taktéž bez dalšího neznamenají, že přihlášená pohledávka nebude (alespoň z části) uspokojena, přičemž i částečné uspokojení pohledávky může vést k tomu, že daňový subjekt posléze nebude žádat vrácení celé nesprávně naúčtované DPH, nýbrž jen její části. V nyní posuzované věci však stěžovatelka netvrdila ani neprokázala, že by se aktivně účastnila insolvenčního řízení či procesu likvidace dodavatelů a konkrétně jakých. Za takové situace proto pouhá skutečnost, že se někteří dodavatelé nacházeli v insolvenční nebo v likvidaci, bez dalšího neprokazuje, že by vymáhání nesprávně naúčtované DPH bylo skutečně nemožné či nepřiměřeně náročné.

[34] Nemožnost či nepřiměřenou náročnost vymáhání neoprávněně naúčtované DPH nemohl založit ani nedostatek finančních prostředků, který stěžovatelka dovozovala z daňové exekuce. Jak již uvedl krajský soud, stěžovatelka se minimálně mohla pokusit své dodavatele kontaktovat a vyzvat je k uhrazení neoprávněně naúčtované daně. K tomu nebylo potřeba disponovat velkým objemem finančních prostředků. V případě následného civilního soudního sporu pak mohla stěžovatelka požádat soud o osvobození od soudních poplatků, a to i jako podnikající právnická osoba (nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 13/98, a ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3543/12). Absenci vlastní aktivity při vymáhání neoprávněně naúčtované DPH nemohla stěžovatelka nahradit tím, že navrhla, aby správce daně vedl její daňovou exekuci příkázáním jiné peněžité pohledávky vůči dodavatelům. Účelem daňové exekuce nebylo vymáhat stěžovatelčiny pohledávky, nýbrž nuceně vymoci její neuhrazenou daňovou povinnost. Zároveň v rozsahu, v jakém by byl daňový dluh uhrazen vymožení pohledávek, které měla vůči dodavatelům, by již stěžovatelka nemohla žádat vrácení DPH po správci daně. Vymáhání by totiž v takovém případě nebylo nemožné ani nepřiměřeně náročné, naopak by bylo úspěšné, být realizované správcem daně.

[35] Stěžovatelka dále namítala, že jí ve vymáhání bránilo poučení správce daně v rámci daňové exekuce o neúčinnosti právních jednání týkajících se jejího majetku. Rovněž odkazovala na interní sdělení, dle kterého metodický orgán správce daně zastával názor, že stěžovatelce bezdůvodně obohacení z neoprávněně naúčtované DPH nevzniklo. Tyto námitky však stěžovatelka poprvé uplatnila až v kasační stížnosti, a jsou proto nepřijatelné dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[36] Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem uzavírá, že za skutkových okolností této konkrétní věci stěžovatelka neprokázala, že by vymáhání neoprávněně naúčtované DPH bylo nemožné či nepřiměřeně náročné. Stěžovatelka se totiž ve skutečnosti o žádné vymáhání nepokusila a rovnou (bez dalšího) se žádostí o vrácení DPH obrátila na správce daně. V daném případě se tak ani nepokusila o využití právních prostředků, které jí právní řád dává k dispozici. Tomu, že by vymáhání neoprávněně naúčtované DPH vůči dodavatelům bylo nemožné či nepřiměřeně náročné, pak nesvědčily žádné konkrétní okolnosti případu (konkrétní poznatky o vymáhání stěžovatelka ani mít nemohla, neboť žádné kroky v tomto směru neučinila). Stěžovatelčiny námitky a tvrzení tak zůstaly výhradně v rovině ničím nepodložených úvah. Stěžovatelka proto nesplnila podmínky, které judikatura Soudního dvora vymezila pro možnost žádat vrácení neoprávněně naúčtované DPH po správci daně.