



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Mark2 Corporation Temporary s.r.o.**, IČO: 014 09 492  
sídlem Vladislavova 1390/17, 110 00 Praha 1  
zastoupena advokátem JUDr. Petrem Kočím, Ph.D.  
sídlem Opletalova 1535/4, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**  
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2019/27723-422/2 z 26. 6. 2019

**takto:**

- I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2019/27723-422/2 z 26. 6. 2019 **se zrušuje** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Petra Kočího, Ph.D.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci.**

1. Žalobkyně požádala 22. 8. 2018 Generální ředitelství Úřadu práce (dále jen „**Úřad práce**“) o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004

Sb., o zaměstnanosti. Úřad práce následně vyžádal od Ministerstva vnitra závazné stanovisko ve smyslu § 60a zákona o zaměstnanosti. Ministerstvo vnitra vydalo 24. 9. 2018 pod č. j. MV-100494-5/ODP-2018 nesouhlasné stanovisko, v němž nazvalo s odkazem na utajované informace ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, vedené mimo správní spis, že žalobkyně neposkytuje dostatečné záruky z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. Konkrétně uvedlo, že její tehdejší jednatelka, Mgr. K. S., byla také jednatelkou společnosti Mark2 Corporation Czech a.s., IČO: 257 19 751, která byla majetkově propojena s žalobkyní a která účelově zakládala další společnosti sloužící k daňové optimalizaci, tzn. ke snížení odvodů na zdravotní a sociální pojištění za své zaměstnance.

2. Žalobkyně následně s účinností od 18. 10. 2018 provedla změnu v osobě jednatelky a požádala o nové posouzení své žádosti ze strany Ministerstva vnitra. Úřad práce proto vyžádal nové závazné stanovisko, jež bylo vydáno 19. 11. 2018, opět jako nesouhlasné. Ministerstvo vnitra je odůvodnilo v podstatě shodně jaké své první závazné stanovisko s dovětkem, že žalobkyně je se společností Mark2 Corporation Czech a.s. nadále personálně a majetkově propojena. Úřad práce poté rozhodnutím č. j. UPCR-2018/72021/10 z 3. 12. 2018 zamítl žalobkyninu žádost pro nesplnění zákonné podmínky souhlasného stanoviska Ministerstva vnitra.
3. Proti rozhodnutí Úřadu práce podala žalobkyně odvolání, v němž namítla, že odůvodnění závazného stanoviska je vnitřně rozporné, nedostatečné a znemožňuje žalobkyni uplatnit její práva, neboť se nemohla seznámit se skutečnostmi, z nichž vychází. Žalovaný v rámci odvolacího řízení postupem podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyžádal od ministra vnitra potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, načež ministr vnitra žalovanému připsal č. j. MV-42126-4/SO-2019 z 10. 6. 2019 sdělil, že nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra z 19. 11. 2018 potvrzuje. S poukazem na toto závazné stanovisko žalovaný zamítl žalobkynino odvolání a rozhodnutí Úřadu práce potvrdil.

## II. Argumentace účastníků řízení.

4. **Žalobkyně v žalobě** požaduje zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadené rozhodnutí označila za nepřezkoumatelné, neboť nijak nereaguje na její výtky ohledně nekonzistentnosti a nesprávnosti závazného stanoviska a jeho potvrzení ministrem vnitra v odvolacím řízení. I když je podkladem pro rozhodnutí závazné stanovisko, nezbavuje to správní orgán povinnosti vyložit důvody pro zamítnutí žádosti. Na tom ničeho nemění ani skutečnost, že se rozhodnutí opírá o utajované informace. V tomto případě je třeba rozhodné skutečnosti uvést v takové podobě, aby nebyla dotčena utajenost zdrojů, ale zároveň aby na ně mohl účastník řízení věcně reagovat a bránit svá práva; v posuzované věci tak je třeba, aby účastník zjistil, kvůli čemu konkrétně nemohl získat zprostředkovatelské oprávnění.
5. Dvě postupně vydaná závazná stanoviska Ministerstva vnitra byla podle žalobkynina názoru nekonzistentní. První z nich spatřovalo ohrožení vnitřní bezpečnosti v osobě žalobkyniny tehdejší jednatelky, Mgr. K. S. Když žalobkyně přistoupila ke změně jednatelky, Ministerstvo vnitra objevilo závadu novou, a sice majetkové propojení se společností Mark2 Corporation Czech a.s. To v žalobkyni vzbuzuje pochybnosti o nezaujatosti tohoto správního orgánu. V obou stanoviscích pak chybělo přezkoumatelné zhodnocení, v čem mělo ohrožení vnitřní bezpečnosti, veřejného pořádku nebo práv

třetích osob spočívat. Ve druhém stanovisku navíc není ani naznačeno, že by majetková propojenost mohla představovat stejné riziko jako propojenost v osobě jednatelky. Nedostatečnost skutkových zjištění ve stanovisku i napadeném rozhodnutí přitom žalobkyni brání v tom, aby s názorem správních orgánů věcně polemizovala. K tvrzení o daňové optimalizaci prováděné společností, s níž má být žalobkyně propojena, proto jen obecně uvedla, že jde o legální činnost, kterou může při dodržení právních předpisů realizovat každý subjekt. V napadeném rozhodnutí přitom není jediné zmínky, že by si společnost Mark2 Corporation Czech a.s. měla počínat protiprávně. Napadené rozhodnutí obsahuje toliko obecné teze o majetkovém propojení a daňové optimalizaci, bez jakéhokoli konkrétního příkladu. Správní orgány také rezignovaly na princip vytýčený správními soudy, že nelze presumovat správnost utajovaných zpráv bezpečnostních služeb a policie, aniž by bylo zkoumáno, jakým způsobem byly tyto informace získány a nakolik jsou konkrétní a věrohodné.

6. Ministerstvo vnitra ani žalovaný nadto neuvedli, který z veřejných zájmů – veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, práva třetích osob – měl být vyhověním žalobkynině žádosti ohrožen. Nijak mezi nimi nerozlišují, aniž by bylo na příklad zřejmé, jaká práva a jakých třetích osob by byla takovým postupem dotčena. Nakonec žalobkyně namítla, že společnost Mark2 Corporation Czech a.s., která měla kvůli daňové optimalizaci účelově zakládat další společnosti, založila jinou obchodní společnost naposled v roce 2009, a ani počet dříve založených společností není nijak vysoký. Především však žalobkyně poukázala na to, že v roce 2015 Ministerstvo vnitra udělilo žalobkyni souhlasné závazné stanovisko, aniž se od té doby cokoli změnilo. Žalobkyně proto legitimně očekávala, že shodné stanovisko bude vydáno také v roce 2018, a správní orgány odchylný postup nijak neodůvodnily.
7. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** uvedl, že jeho rozhodnutí se odvíjelo od obsahu závazného stanoviska a o posuzované otázce si nemohl utvořit vlastní úsudek, tedy ani obstarávat jiné podklady a hodnotit věcnou správnost závazného stanoviska. To podle názoru žalovaného není nepřezkoumatelné, jelikož obsahuje podklady i důvody pro své vydání, jakož i úvahy, jimiž se ministerstvo a poté ministr řídili při jejich hodnocení. K meritu věci žalovaný konstatoval, že v posuzované věci byla zjištěna provázanost žalobkyně se společností Mark2 Corporation Czech a.s., která účelově zakládala další obchodní společnosti, jež sloužily k daňové optimalizaci, konkrétně ke snížení odvodů státu na zdravotní a sociální pojištění za jejich zaměstnance. Toto účelové chování obcházející právní předpisy, které obzvláště v oblasti zprostředkování zaměstnání představuje značné riziko, lze bezesporu pokládat za zjištění bezpečnostního charakteru, proto cílem nesouhlasného závazného stanoviska v projednávaném případě bylo zabránit hrozícím nezákonným aktivitám v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou, proto navrhl její zamítnutí.

### III. Posouzení věci.

8. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby nad rámec žalobních bodů (k tomu podrobněji níže), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a úřední povinnosti zjistil, že skutkový základ, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spisech.

9. Soud rozhodl bez nařízení jednání, jelikož byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
10. Usnesením č. j. 10 Ad 14/2019-42 z 3. 2. 2022 soud vyloučil z nahlížení listiny Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) č. j. V510/2018-OBP a č. j. V400/2021-OBP, jakož i její vyjádření doručené soudu 27. 1. 2022, neboť obsahovaly utajované informace ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., jejichž zpřístupnění žalobkyni by mohlo ohrozit činnost Policie České republiky nebo zpravodajských služeb, jelikož by žalobkyně zjistila konkrétní povahu a rozsah informací, jaké jsou těmto subjektům známy o aktivitách společnosti Mark2 Corporation Czech a.s., která je podle těchto informací s žalobkyní majetkově a personálně propojena, a dalších spřízněných společností, a toto zpřístupnění by mohlo ohrozit další případné živé vyšetřování ze strany těchto orgánů.
11. Soud se s obsahem utajené části spisu seznámil v souladu s § 58 citovaného zákona mimo dokazování prováděné podle s. ř. s.
12. Jednou z podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě je podle § 60a zákona o zaměstnanosti souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra, vydané na základě žádosti generálního ředitelství Úřadu práce. Ministerstvo vnitra při zpracování svého závazného stanoviska posoudí udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. (Odstavec 1). Při zajišťování informací potřebných pro vydání závazného stanoviska podle odstavce 1 je Ministerstvo vnitra oprávněno mimo jiné požádat o informace k uvedeným osobám Policii České republiky, zpravodajské služby nebo jiné orgány veřejné správy (odstavec 2).
13. Ministerstvo vnitra při zpracování závazného stanoviska požádalo o informace k žalobkyni mimo jiné BIS, jež mu sdělila utajované informace týkající se žalobkyně, na jejichž základě Ministerstvo vnitra vydalo nesouhlasné závazné stanovisko.
14. K principům soudního přezkumu správních rozhodnutí na podkladě klasifikovaných informací existuje ustálená judikatura správních soudů, jež se původně týkala přezkumu rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ve věci bezpečnostní způsobilosti, avšak zásady v ní formulované lze plně vztáhnout také na nynější věc (obdobně rozsudek NSS č. j. 4 As 108/2013-69 z 30. 1. 2014, odstavec 28).
15. Správní postup spočívající v tom, že některé rozhodné informace zůstávají účastníkům správního řízení utajeny a nelze je výslovně hodnotit ani ve vydaném rozhodnutí, podle této judikatury není nepřípustný, avšak protože budí pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí, musí být vyvážen v rámci soudního přezkumu (rozsudek NSS č. j. 7 As 117/2012-28 z 21. 12. 2012). NSS v rozsudku č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS z 25. 11. 2011 konstatoval, že „[v] bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy - zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy nelze dosáhnout bez účinné soudní kontroly. Proto musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. [...] Soud je v takovém případě ve zvýšené míře než při ‚běžném‘ soudním řízení, v němž účastník

*má k dispozici stejné informace jako soud, garantem práva na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Jen za splnění těchto podmínek může být přístup k informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.). [...] Účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který ‚supluje‘ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.“*

16. Soud tak je povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů. Zjištěné skutečnosti ovšem musí v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných skutečností. Hodnotit je však musí celistvě, důkladně a s velkou obezřetností. Tato obezřetnost, nezbytná při hodnocení utajovaných důkazů, se ovšem jeví shodně ve vztahu k oběma účastníkům soudního řízení. V případě, že by soud zrušil správní rozhodnutí proto, že by utajované důkazy neshledal dostatečnými pro závěr správního orgánu z nich vyvozený, nemohl by jej rovněž dostatečně přesvědčivě odůvodnit. Při respektování těchto mezí nelze od soudu – stejně jako od správního orgánu – vyžadovat natolik konkrétní hodnocení, aby vyšly najevo utajované skutečnosti. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které bylo správní rozhodnutí vydáno. (Rozsudek NSS č. j. 7 As 117/2012-28).
17. Ohledně samotného věcného přezkumu informací v režimu zákona o ochraně utajovaných informací NSS v rozsudku č. j. 7 As 31/2011-101 konstatoval: *„Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmikoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto [...] někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“*
18. Z logiky žalobních bodů se soud musí nejprve zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřuje ve vnitřní rozpornosti dvou postupně vydaných závazných stanovisek a v opomenutí některých jejích odvolacích námitek. Podle judikatury správních soudů je zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno vadám, kvůli nimž skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zakládá to, že správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS č. j. 2 As 37/2006-63 z 21. 12. 2006), zcela pomine podstatnou odvolací námitku (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 92/2012-45 ze 17. 1. 2013 nebo č. j. 2 As 337/2016-64 z 29. 6. 2017) nebo nevyloží, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS č. j. 2 Afs 24/2005-44 ze 14. 7.

2005). Nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů pak může být rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde správní orgán opřel rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované nebo zjištěné v rozporu se zákonem, případně není-li zřejmé, zda vůbec byly nějaké důkazy v řízení provedeny.

19. Ministerstvo vnitra vydalo postupně dvě nesouhlasná závazná stanoviska. V tom z 24. 9. 2018 uvedlo, že žalobkynina jednatelka, Mgr. K. S., představuje ohrožení vnitřní bezpečnosti, a dále že tato osoba je zároveň jednatelkou společnosti Mark2 Corporation Czech s.r.o. (správně mělo být „a.s.“), majetkově propojené s žalobkyní. Tato společnost účelově zakládala další společnosti, které sloužily k daňové optimalizaci, tzn. ke snížení odvodů státu na zdravotní a sociální pojištění za jejich zaměstnance. Závazné stanovisko z 19. 11. 2018, vydané po změně v osobě žalobkyniny jednatelky, odůvodnilo Ministerstvo vnitra tím, že žalobkyně je personálně a majetkově propojena se společností Mark2 Corporation Czech a.s., která účelově zakládala další společnosti sloužící k daňové optimalizaci, tzn. ke snížení odvodů státu na zdravotní a sociální pojištění za své zaměstnance.
20. Námitka nekonzistentnosti obou stanovisek je lichá. Není totiž pravdivé žalobkynino tvrzení, že Ministerstvo vnitra po odpadnutí výhrady zformulované v prvním stanovisku (osoba žalobkyniny jednatelky) přišlo s výhradami novými. Již ve stanovisku z 24. 9. 2018 bylo jako důvod nesouhlasu uvedeno nejen personální, ale také majetkové propojení žalobkyně se společností Mark2 Corporation Czech a.s., a oba tyto důvody jsou uvedeny rovněž ve stanovisku z 19. 11. 2018. Jediná podstatná změna tak spočívá ve vypuštění pasáže o Mgr. K. S., což právě odráží provedenou změnu v osobě žalobkyniny jednatelky. S touto odvolací námitkou se přitom správní orgány implicitně vypořádaly, když obsah stěžejních pasáží obou stanovisek reprodukovaly (zejména strana 1 a 2 napadeného rozhodnutí).
21. Naproti tomu soud přisvědčuje žalobkyni v tom, že se Ministerstvo vnitra ani žalovaný nijak nevyjádřili k její odvolací námitce, že daňová optimalizace v mezích právních předpisů je dovolená a žádné protiprávní jednání popsáno nebylo. K tomu je třeba předeslat, že pojem „daňová optimalizace“ v oblasti daňového práva zahrnuje jednak efektivní využití konkrétních zákonných ustanovení (na příklad formy odpisů u majetku nebo daňových výhod ve formě slev na dani), které je prováděno v mezích zákona a je legální, jednak postupy, které zákon obcházejí nebo přímo porušují a legální nejsou (na příklad fakturování reálně neposkytnutého plnění a následné uplatnění daňového odpočtu z takového plnění). Žalobkyně tak má pravdu, že samotné provádění daňové optimalizace neimplikuje, že bylo její jednání v rozporu se zákonem nebo právem nekodifikovanými pravidly a že jím byl porušen veřejný pořádek nebo jiný zákonem o zaměstnanosti chráněný veřejný zájem. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že společnost Mark2 Corporation Czech a.s. vytýkaným jednáním obcházela zákon, a toto stanovisko lze nepřímo dovodit i z napadeného rozhodnutí (k tomu podrobněji níže). Avšak za situace, kdy se žalobkyně nemohla s rozhodnými podklady seznámit a kdy její námitka spočívala právě v tom, že daňová optimalizace nemusí odporovat zákonu a že dotčené společnosti žádné protiprávní jednání vytýkáno není, bylo povinností žalovaného (resp. Ministerstva vnitra) na tuto argumentaci ve správním řízení patřičně reagovat.
22. Žalovaný správně podotýká, že mu nepřísluší posuzovat správnost závazného stanoviska po stránce jeho odbornosti. Nicméně je to on, kdo odpovídá za zákonnost řízení a

vydaného rozhodnutí, takže není-li závazné stanovisko určité, srozumitelné nebo úplné (což zahrnuje také vypořádání uplatněných výhrad), je na místě vrátit je dotčenému orgánu k doplnění. Totéž platí o potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu, které je svou podstatou také závazným stanoviskem. V obdobné situaci zdejší soud konstatoval, že „nevypořádá-li se nadřízený orgán, jemuž bylo podle § 149 odst. 4 předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, s námitkami odvolatele, nemůže odvolací správní orgán nabravit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní: k tomu totiž není odborně způsobilý. Odvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil.“ (Rozsudek č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS ze 4. 12. 2013).

23. Opomenutí této odvolací námitky však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí jako celku. Z napadeného rozhodnutí i závazného stanoviska Ministerstva vnitra totiž předně vyplývá, ačkoli to není výslovně řečeno, že vytýkanou daňovou optimalizací se v tomto případě rozumí postup, jenž není v souladu se zákonem. Nasvědčuje tomu jednak užití příslovce „účelově“ v souvislosti se zakládáním dalších společností právě za účelem daňové optimalizace, jednak samotná skutečnost, že důsledkem dané činnosti bylo vydání nesouhlasného stanoviska: v případě plně legální daňové optimalizace by Ministerstvo vnitra nemělo k takovému postupu důvod. Zároveň soud naznal, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost jen kvůli nevypořádání této odvolací námitky by nezajistilo účinnou a afektivní soudní ochranu, pokud soud přezkoumává napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů a pokud mu utajovaná část správního spisu umožňuje posoudit, jakou povahu tato daňová optimalizace měla.
24. V listinách předložených BIS, na jejichž podkladě Ministerstvo vnitra vydalo nesouhlasné závazné stanovisko, je typově popsáno několik způsobů, jimiž měla společnost Mark2 Corporation Czech a.s. s pomocí dalších účelově založených společností provádět „daňovou optimalizaci“ s cílem snížit své odvody na zdravotní a sociální pojištění, jakož i to, že tyto kroky sice zdánlivě budily dojem zákonnosti, ale ve skutečnosti zákon obcházely a byly protiprávní. V zjištěních BIS je zároveň popsáno majetkové propojení žalobkyně s touto společností, kterou ostatně nepochybně ani žalobkyně, ale také jejich propojení personální, které přetrvalo i po odvolání Mgr. K. S. z funkce žalobkyně jednatelky (ovšem v jiné podobě). Formulace použitá žalovaným (resp. Ministerstvem vnitra) je s ohledem na existenci soudního přezkumu a povahu chráněného zájmu dostatečně určitá a nelze přisvědčit žalobkyninu požadavku, že správní orgán musí pokaždé uvést konkrétní případ; v důsledku takového požadavku by totiž mohly utajované skutečnosti vyjít najevo a mohlo by to ohrozit nebo narušit činnost policie nebo zpravodajských služeb.
25. Soud naznal, že pokud by všechny utajované informace byly pravdivé, žalobkyně by nemusela skýtat dostatečné záruky z hlediska ochrany veřejného pořádku. S ohledem na její úzké majetkové a personální propojení se společností Mark2 Corporation Czech a.s. by totiž hrozilo, že by se při zprostředkovávání zaměstnání dopouštěla shodného porušování právních předpisů na úseku zaměstnanosti jako jmenovaná spřízněná společnost, což by obzvlášť u zprostředkovatele zaměstnání bylo nanejvýš nežádoucí. K pojmu „veřejný pořádek“ soud ve shodě s žalovaným odkazuje na rozsudek jiného svého senátu č. j. 11 Ad 19/2017-35 z 18. 1. 2018, podle nějž jde o „soustavu pravidel chování, která jsou obsažena v

*právních předpisech, ale i chování, která v právních předpisech obsažena nejsou, jestliže jejich zachování je podle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu. Veřejným pořádkem je pak stav, ve kterém jsou pravidla chování dodržována, porušování veřejného pořádku stav, kdy pravidla chování dodržována nejsou. Mezi pravidla chování, jejichž dodržování je obecně vyžadováno, aniž by byla výslovně právním předpisem stanovena, lze považovat základní pravidla slušnosti, morálky, respektování práv druhých apod. O to víc je třeba za taková pravidla chování považovat to, že se každý chová v souladu s právním předpisem, práva a povinnosti zde stanovená dodržuje a nechová se tak, že svým jednáním právní předpis obchází.“*

26. Důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska přitom byla povaha činnosti, kterou jmenovaná společnost prostřednictvím dalších, za tím účelem založených společností vykonávala. Počet takto založených společností i doba, kdy byly založeny, nemá v tomto ohledu velký význam, neboť k tomuto účelu mohl dobře sloužit i malý počet společností založených před dlouhou dobou. Stejně tak nemá na posouzení věci vliv skutečnost, že v roce 2015 bylo žalobkyni vydáno souhlasné závazné stanovisko. Poskytnuté utajované informace jsou totiž novějšího data (pocházejí z roku 2018), a v roce 2015 nemohly být proto Ministerstvu vnitra známy. Ani případné vydání jednoho povolení ohrožujícího veřejný pořádek by však pochopitelně nemohlo založit žalobkyni legitimní očekávání, že jí budou vydávána povolení v rozporu s veřejným pořádkem i v budoucnu.
27. V této souvislosti dává soud žalobkyni za pravdu, že žalovaný nspecifikoval, který ze zájmů vypočtených v § 60a odst. 1 zákona o zaměstnanosti by měl být vyhověním její žádosti dotčen: zda veřejný pořádek, bezpečnost nebo práva třetích osob. Toto pochybení nicméně nemá podle názoru soudu vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pokud je z něj ohrožení některého z těchto veřejných zájmů nade vši pochybnost zřejmé, jako tomu je v tomto případě.
28. Kromě významu utajovaných informací se soud musí zabývat také jejich věrohodností, tedy tím, nakolik odrážejí skutečný stav věcí. V tomto ohledu napadené rozhodnutí nemůže obstát. Z obsahu utajované části spisu nelze ani náznakem zjistit, jakým způsobem byly předmětné informace získány, a neobsahuje ani žádné jiné podklady, z nichž by si soud mohl utvořit představu o tom, zda zjištění BIS odrážejí skutečný stav věcí, nebo jsou zcela či zčásti zkreslené nebo smyšlené. Přesvědčivosti těchto zjištění nenapomáhá ani to, že typově vymezená jednání nejsou specifikována konkrétnějšími skutkovými okolnostmi nebo přesnou dobou a četností svého výskytu. Za takové situace by soudu nezbylo, než těmto informacím uvěřit nebo neuvěřit. Správní soudy však dovodily, že takový podklad rozhodnutí není v právním státě přípustný, jestliže rozhodnutí správního orgánu (třebaže zcela legitimně podléhá utajení) zasahuje do veřejných subjektivních práv osob. Představa, že soud uvěří policii nebo bezpečnostní službě, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě. (Rozsudek NSS č. j. 4 As 108/2013-69 z 30. 1. 2014, odstavec 31).
29. V naposled citovaném rozsudku NSS vyložil, že „[p]o policii není pro účely předmětného správního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. [...] Pro účely předmětného řízení by tedy postačoval konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie uvedené informace za věrohodné.“ Zároveň NSS vyjádřil pochopení pro složité postavení policie:

„Pokud uvolní konkrétní o tom, jak informace získala, může tím, že se, byť i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně obrozit zdroj informací či výsledky práce policie, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyzrazení. Na druhé straně, pokud tak neučiní, její informace nemohou být dostatečným podkladem pro závěr o tom, že další pobyt žalobce není v souladu se zájmy České republiky. Pokud stěžovatel [Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců] nebude schopen existenci činnosti žalobce v rozporu se zájmy ČR dovodit i z jiných, na utajovaných informacích získaných od Policie ČR nezávislých podkladů, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti dalšího pobytu žalobce se zájmy ČR. Tuto volbu však za stěžovatele a s ním spolupracující Policii ČR nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v předmětném řízení.“

30. Pro úplnost soud připomíná, že citovaná judikatura se vztahuje výlučně k postavení správního soudu jakožto nezávislého orgánu zřízeného k ochraně veřejných subjektivních práv, a nelze ji bez dalšího vztáhnout na činnost správních orgánů, jejichž role v právním řádu České republiky je do značné míry odlišná, jak argumentuje žalobkyně. Absence posouzení věrohodnosti zjištění BIS tak nezákonnost napadeného rozhodnutí nezakládá.

#### IV. Závěr a náklady řízení.

31. Ani z utajované části správního spisu není zřejmé, o jaká skutková zjištění opírají správní orgány své závěry ohledně ohrožení veřejného pořádku, bezpečnosti nebo práv třetích osob, které by představovalo vyhovění žalobkynině žádosti. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, tak nemá oporu ve spisu, a soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude úkolem správního orgánu vyžádat nové závazného stanoviska Ministerstva vnitra, které bude muset vycházet ze skutkového stavu doplněného způsobem popsáním v tomto rozsudku, a zároveň se bude muset vypořádat se všemi žalobkyninými námitkami.
32. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 3), a částkou 1 428 Kč, odpovídající dani z přidané hodnoty v sazbě 21 %, k jejímuž placení je žalobkynin zástupce registrován (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činí 8 228 Kč a náklady řízení celkem 11 228 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobkyni v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 10. února 2022

**JUDr. Ing. Viera Horčicová**  
předsedkyně senátu