



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **V TOWER Prague, a. s.**, se sídlem Milevská 2095/5, Praha 4, zastoupená JUDr. Martinem Křížem, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2021, čj. MF-15996/2021/3902-3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, čj. 5 Af 16/2021-102,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku řeší, zda zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu [dále „AML zákon“ (zkratka z anglického „Anti Money Laundering“, jež lze přeložit jako „proti praní /špinavých/ peněz“)], ve znění účinném do 31. 12. 2020, dopadal na žalobkyni v souvislosti s její činností spočívající v nákupu (koupí) pozemků za účelem jejich zhodnocení prostřednictvím zajištění výstavby budovy obsahující mimo jiné bytové jednotky určené k následnému prodeji.

[2] Žalobkyně v rozhodné době vykonávala činnost, kterou označuje za developerskou, spočívající mimo jiné v tom, že na pozemcích získaných koupí do svého vlastnictví: (i) parc. č. XA, v k. ú. K., zapsaný na listu vlastnictví č. YA, a (ii) parc. č. XB, v k. ú. N., zapsaný na listu vlastnictví č. YB, zajistila výstavbu výškové budovy zahrnující mimo jiné

130 bytových jednotek určených k následnému prodeji (dále „projekt V Tower“). Bytový dům je (právně) součástí většího pozemku ad (i). Minimálně část bytových jednotek žalobkyně v rozhodné době let 2018 a 2019 skutečně prodala.

[3] Finanční analytický úřad (dále „FAÚ“) výrokem I rozhodnutí ze 4. 3. 2021, čj. FAU-19997/2021/032 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku neplnění povinnosti při identifikaci a kontrole klienta podle § 44 odst. 1 písm. b) AML zákona, kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že jako osoba oprávněná k obchodování s nemovitostmi nebo ke zprostředkování obchodu s nimi, tedy jako povinná osoba podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona, porušila opakovaně:

- a) povinnost uloženou v § 9 odst. 1 písm. a) bodu 1 AML zákona, neboť před uskutečněním obchodu mimo obchodní vztah nejpozději v době, kdy bylo zřejmé, že dosáhne hodnoty 15 000 EUR nebo vyšší, nepřezkoumávala zdroje peněžních prostředků ve smyslu § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona, kterých se týkal obchod uskutečněný na základě osmi konkrétně vymezených smluv (kupní, o rezervaci) či dodatků ke smlouvě o budoucí kupní smlouvě uzavřených s různými obchodními společnostmi v období od 10. 1. 2018 do 3. 12. 2019. Cena předmětu plnění se pohybovala v rozmezí od necelých 17 000 000 Kč do více než 63 000 000 Kč, a tedy velmi výrazně přesahovala výše uvedenou zákonnou prahovou hodnotu 15 000 EUR.
- b) a povinnost uloženou v § 9 odst. 1 písm. a) bod 1 AML zákona, neboť před uskutečněním obchodu mimo obchodní vztah nejpozději v době, kdy bylo zřejmé, že dosáhne hodnoty 15 000 EUR nebo vyšší, nezjišťovala skutečného majitele klienta a nepřijala opatření ke zjištění a ověření jeho totožnosti ve smyslu § 9 odst. 2 písm. b) AML zákona, a to při obchodu uskutečněném na základě šesti z osmi výše uvedených smluv a dodatků.

[4] Výrokem II prvostupňového rozhodnutí uložil FAÚ žalobkyni podle § 44 odst. 2 AML zákona pokutu 750 000 Kč. Výrokem III jí uložil povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

[5] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Shrnutí rozsudku Městského soudu v Praze

[6] Městský soud v Praze rozsudkem uvedeným v záhlaví žalobu žalobkyně zamítl.

[7] Důvodnou předně neshledal žalobní námitku, že žalobkyně jako developer nebyla povinnou osobou podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020, a proto vůbec nepodléhala působnosti tohoto zákona, a tedy ani působnosti (příslušnosti) FAÚ. Městský soud uvedl, že žalobkyně v době, kdy prodávala bytové jednotky, v souvislosti s čímž se dopustila výše uvedeného přestupku (od 10. 1. 2018 do 3. 12. 2019), byla držitelkou živnostenského oprávnění k živnosti volné, předmětu podnikání *Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)*, a to mj. v oboru činnosti *Realitní činnost, správa a údržba nemovitostí* [bod 58 přílohy č. 4 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností (dále „nařízení č. 278/2008 Sb.“), ve znění účinném do 30. 6. 2021]. Obsahovou

pokračování

náplní tohoto oboru činnosti byl mimo jiné i *nákup nemovitostí za účelem jejich dalšího prodeje, prodej nemovitostí*. Z uvedeného podle městského soudu plyne, že žalobkyně byla osobou oprávněnou k prodeji nemovitostí podle živnostenského zákona, což ji v rozhodné době činilo *osobou oprávněnou k obchodování s nemovitostmi* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona. Z uvedeného ustanovení podle soudu nevyplývá, že se musí jednat vždy jen o prodej nemovitostí nakoupených od třetí osoby za účelem jejich dalšího prodeje, tedy „přeprodej“. Pod spojení *osoba oprávněná k obchodování s nemovitostmi* lze podřadit i oprávnění k prodeji bytů nabytých do vlastnictví originálně, což byl případ žalobkyně. Ostatně, neměla-li by oprávnění k prodeji nemovitostí, nemohla by vystavěné bytové jednotky vůbec prodávat. Soud též poukázal na rozhodnutí žalovaného zmiňující činnosti, jež má žalobkyně zapsané v registru ekonomických subjektů ARES, a jež se netýkají developerské činnosti.

[8] K argumentaci žalobkyně založené na znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 z 20. 5. 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu (dále „AML směrnice“) městský soud uvedl, že český zákonodárce v souladu s čl. 4 této směrnice rozšířil [nad rámec doslovného znění čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d), vztahujícího se jen na *realitní makléře*] působnost AML zákona i na *osoby oprávněné k obchodování s nemovitostmi*.

[9] Žalobkyně v této souvislosti rovněž dovozovala existenci svého legitimního očekávání, že není povinnou osobou podle AML zákona, jelikož FAÚ ani žalovaný do zahájení přestupkového řízení s žalobkyní nevedly s žádným developerem řízení v kontextu AML problematiky, což odpovídalo i výkladové praxi samotného FAÚ, jakož i názorům odborné (komentářové) literatury. Postupem správních orgánů tak došlo k porušení zásady legitimního očekávání. Městský soud však dospěl k závěru, že uvedená zásada porušena nebyla. Na základě judikatury Nejvyššího správního soudu opřené o rozhodnutí Tribunálu zdůraznil, že zásada legitimního očekávání je v projednávané věci zásadním způsobem korigována zásadou legality, neboť ani ustálená správní praxe nesmí být v rozporu s účinnou právní úpravou. Podle městského soudu lze za legitimní považovat jen takové očekávání, které bylo prokázáno. Očekávání žalobkyně, že za vytýkané jednání nebude postižena, však za prokázané nepovažoval, a proto nejde o legitimní očekávání. Za osvědčené soud neměl ani tvrzení žalobkyně, že by FAÚ měl dlouhodobě zastávat právní názor, že developer není povinnou osobou podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona. Naopak, přisvědčil názoru žalovaného v napadeném rozhodnutí, že z názorů publikovaných v odborné literatuře ani z osobního a izolovaného názoru ředitelky právního odboru FAÚ, prezentovaného na (jednom) semináři, nelze dovozovat existenci ustálené správní praxe. Městský soud dále přisvědčil též argumentaci žalovaného, že sama žalobkyně se považovala za povinnou osobou podléhající AML zákonu.

[10] Důvodnými městský soud neshledal námitky nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro jejich nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, ani námitku nepodložených či fabulovaných úvah FAÚ a žalovaného. Dále nepřisvědčil námitce nestandardnosti (ukvapenosti) průběhu provedené kontroly a na ní navazujícího přestupkového řízení. V souladu s žalovaným soud odmítl rovněž argumentaci žalobkyně, že pečlivost kontroly klientů prokázala doložením velkého množství (115) příloh, neboť podstatná je jejich vypovídací hodnota (kvalita), nikoli jejich samotné množství (kvantita). Vyvrátil i námitku,

že žalovaný žalobkyni přičetl k tíži skutky, o nichž ani nebylo vedeno přestupkové řízení z důvodu prekluze. Neztotožnil se ani s námitkou, že správní orgány nesprávně vyložily § 22 odst. 1 AML zákona upravujícího informační povinnost o kontaktní osobě pro případ, že touto osobou je přímo statutární orgán povinné osoby.

[11] Soud též potvrdil závěry správních orgánů, že žalobkyně nedostatečně splnila povinnost kontroly svých klientů podle § 9 odst. 2 písm. b) AML zákona, jelikož se ohledně jejich skutečných majitelů spolehla pouze na čestné prohlášení statutárního orgánu, přičemž FAÚ ověřil, že skutečnosti obsažené v čestných prohlášeních neodpovídají skutečnostem zaznamenaným ve veřejných rejstřících. Shodně se městský soud ztotožnil i se závěry správních orgánů, že žalobkyně nesplnila povinnost přezkoumávat zdroje peněžních prostředků svých klientů podle § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona, neboť AML záznam obsahoval jen samotné tvrzení o zdrojích peněžních prostředků, nikoli však doklady či informace, jež žalobkyni k takovému tvrzení vedly. V této souvislosti soud neshledal důvodnou námitku, že správní orgány žalobkyni sankcionovaly za nesplnění povinností, jež jí zákon vůbec neukládá. Má-li být totiž kontrola klientů ze strany povinných osob účinná, musí mít konkrétní zjištění dostatečnou oporu v získaných podkladech. K námitce žalobkyně, že ji správní orgány měly vyzvat k doložení podkladů, jež podle nich chybí, soud uvedl, že žalobkyně ve svých námitkách k protokolu FAÚ o kontrole z 21. 12. 2020, čj. FAU-108627/2020/032 (dále „protokol o kontrole“), v odvolání, ani v žalobě neuvedla, které konkrétní další podklady či důkazy bylo potřeba provést. Správní orgány zároveň o zjištěném skutkovém stavu pochybnosti neměly. Podle městského soudu tak správní orgány dostatečným způsobem zjistily skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Současně nepřisvědčil námitce, že správní orgány přenesly svoji zákonnou důkazní povinnost na žalobkyni, a dále neshledal porušení zásady zákonnosti ani presumpce neviny.

II. Obsah kasační stížnosti

[12] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jíž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatelka předně namítla nezákonnost napadeného rozsudku, protože městský soud, stejně jako správní orgány, nesprávně posoudil právní otázku, že v rozhodné době (od 10. 1. 2018 do 3. 12. 2019) byla stěžovatelka jako developer povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona. *Obchodováním s nemovitostmi* ve smyslu uvedeného ustanovení výkladová praxe rozuměla nákup a prodej stejné nemovitosti, nikoliv prodej majetku developerské společnosti nabytý do vlastnictví originálně. Z definice povinné osoby v uvedeném ustanovení, ve spojení s § 54 odst. 1 tohoto zákona, z AML směrnice, jež dopadá pouze na zprostředkovatele obchodu s nemovitostmi, jakož i z právní doktríny a výkladové praxe FAÚ proto plyne, že subjekty provádějící developerskou činnost vůbec nespádaly do působnosti AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020. Tento názor byl potvrzen i ředitelkou právního odboru FAÚ v rámci odborných seminářů k dané problematice. A vyplývá i z důvodové zprávy ke změnóvému zákonu č. 527/2020 Sb., jímž byl s účinností od 1. 1. 2021 novelizován § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona. Odpovídala mu i správní praxe správních orgánů, které až do případu stěžovatelky nevedly pro obdobné skutky žádné správní řízení s jakýmkoli developerem, jak přiznal i žalovaný na str. 3 svého rozhodnutí a městský soud v bodu 52 napadeného rozsudku. Podle stěžovatelky se s tímto ustáleným

pokračování

odborným výkladem, jakož ani s existující správní praxí (trvající téměř dvanáct let) městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal. Městský soud pochybil i tím, že si pro svůj závěr o působnosti (příslušnosti) FAÚ a žalovaného, v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, neopatřil potřebné podklady. Ostatně, ani FAÚ se touto otázkou podrobněji nezabýval.

[14] Stěžovatelce tak vzniklo legitimní očekávání, jež bylo postupem správních orgánů porušeno. Z judikatury uvedené v bodu 52 napadeného rozsudku podle stěžovatelky plyne přesný opak toho, co dovodil městský soud. Správní praxe zakládající legitimní očekávání může vzniknout i z nečinnosti správních orgánů, přičemž v nyní projednávaném případě nešlo z jejich strany o nečinnost nezákonnou, ani ze strany stěžovatelky o zjevné porušení (porušování) právní úpravy. Z rozsudku NSS z 5. 5. 2023, čj. 5 As 99/2021-60, podle stěžovatelky plyne, že i vyjádření osob působících u správních orgánů může ve spojení s celkovým kontextem případu svědčit o vzniku legitimního očekávání.

[15] Porušena byla i zásada rovného zacházení, neboť stěžovatelka byla jediným developerem, vůči němuž byl aplikován AML zákon ve znění účinném do 31. 12. 2020. Z výše uvedeného podle stěžovatelky zároveň plyne, že § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 byl interpretačně nejasný, a proto výklad v její neprospěch provedený správními orgány a městským soudem je porušením zásady *in dubio pro reo (mitius)*.

[16] Neobstojí ani argumentace městského soudu spočívající v podřazení živnostenského oprávnění v oboru činnosti *Realitní činnost, správa a údržba nemovitostí* pod obchodování s nemovitostmi ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona (bod 49 napadeného rozsudku a bod [7] výše). Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby povinnou osobou podle tohoto zákona byla i osoba s tímto oprávněním, jistě by v uvedeném ustanovení užil název daného oprávnění, či alespoň jeho část v podobě slovního spojení „realitní činnost“. Z § 2 odst. 3 AML zákona totiž plyne, že zákonodárce navázal vymezení povinných osob na předmět jejich podnikání. Tomu odpovídá i postup zákonodárce, jež s účinností od 1. 1. 2021 novelizoval § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona tak, aby dopadal i na *osoby, které nakupují nebo prodávají nemovité věci*, tj. i na developery. Pozdější znění však nelze retroaktivně aplikovat na nyní projednávaný případ. V přímém rozporu se závěry napadeného rozsudku je poukaz soudu a žalovaného na činnosti zapsané v registru ekonomických subjektů ARES, neboť mezi nimi není realitní činnost, ani obchodování s nemovitostmi či jejich prodej.

[17] Dále stěžovatelka napadla úvahu v bodu 50 napadeného rozsudku, v němž městský soud odmítl eurokonformní výklad. Podle městského soudu český zákonodárce postupoval podle čl. 4 AML směrnice, který členským státům ukládá rozšířit oblast působnosti této směrnice i na další osoby, jež nejsou uvedeny ve výčtu čl. 2 AML směrnice, a proto § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona dopadá i na osoby, jež nejsou „toliko“ realitními makléři, v souladu s touto směrnicí. Podle stěžovatelky však AML směrnice v čl. 4 stanoví přísné podmínky pro rozšíření své působnosti, kterými je posouzení rizik a uvědomění Evropské komise. Jejich splnění ale z ničeho neplyne, a stěžovatelce současně ani není známo, že Česká republika o rozšíření působnosti AML směrnice uvědomila Komisi. Stěžovatelka se tedy oprávněně spoléhala na eurokonformní výklad. Argumentace městského soudu je tak účelová, nezákonná a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž nelze

výkladem směrnice rozšiřovat či dokonce nově založit odpovědnost jednotlivce za vnitrostátní veřejnoprávní delikty.

[18] Stěžovatelka rovněž namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v bodech 53 a 61, kde městský soud pouze obecně a nekriticky převzal nesprávné závěry správních orgánů ohledně povinnosti stěžovatelky pořizovat a uchovávat kopie podkladů týkajících se kontroly klientů prováděné podle § 9 odst. 2 písm. b) a d) AML zákona, aniž se sám alespoň pokusil o výklad dotčených ustanovení. Svým postupem městský soud stěžovatelce odepřel právo na spravedlivý proces, tedy soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů.

[19] Stěžovatelka je přesvědčená, že AML zákon ve znění účinném do 31. 12. 2020 (na rozdíl od znění účinného od 1. 1. 2021) nestanovil povinnost pořizovat a uchovávat kopie požadovaných dokladů. Podle § 9 odst. 8 tohoto zákona totiž povinná osoba „*toliko může* (nikoli musí) *pořizovat kopie nebo výpisy z předložených dokladů*“. Správní orgány tak nebyly oprávněny tyto podklady po stěžovatelce vymáhat. Byť je přesvědčená, že nebyla povinnou osobou, má za to, že (z důvodu bezpečnosti vlastních podnikatelských procesů a předběžné opatrnosti) kontrolu svých klientů provedla a výsledek splnění této zákonné povinnosti v přestupkovém řízení doložila.

[20] Další námitka mířila proti závěru v bodu 45 napadeného rozsudku, ve kterém městský soud potvrdil výklad § 22 odst. 1 AML zákona provedený správními orgány, který je ale v rozporu s jazykovým zněním dotčeného ustanovení. Učinil tak, aniž reagoval na žalobní námitku, že povinná osoba musí určit a oznámit kontaktní osobu FAÚ pouze v případě, že tyto činnosti nezajišťuje její statutární orgán. Stěžovatelka nemohla porušit neexistující povinnost.

[21] Městskému soudu vytkla i to, že v rozporu se zákonem dovodil přenesení důkazní povinnosti ze správních orgánů na stěžovatelku. Stěžovatelka svá tvrzení v přestupkovém řízení doložila dostatečnými důkazy. Měl-li FAÚ pochybnosti o pravdivosti a věrohodnosti dokládaných skutečností, jak městský soud zmínil v bodu 54 napadeného rozsudku, bylo zákonnou povinností FAÚ tyto pochybnosti dalším dokazováním rozptýlit, a nepodařilo-li by se to, měla se uplatnit zásada *in dubio pro reo (mitius)*. FAÚ si však žádné další doklady od stěžovatelky nevyžádal. Důkazní povinnost a břemeno nelze tímto způsobem přenášet na stěžovatelku, a to ani na základě městským soudem uvedeného smyslu a účelu AML zákona. Skutková podstata, z níž vycházely správní orgány, jejichž postup potvrdil i městský soud, se opírá jen o závěry obsažené v protokolu o kontrole a jeho přílohách, a nemá tak oporu ve správním spisu.

III. Vyjádření žalovaného

[22] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Předně poukázal, že kasační stížnost neobsahuje nic, co stěžovatelka již neuvedla v odvolání a žalobě, a co nebylo vypořádáno žalovaným a městským soudem.

[23] Podle webových stránek stěžovatelky realizaci projektu V Tower zajišťovala jako developer společnost PSJ INVEST, a. s. (IČO: 255 81 431). Není tak pravda, že stěžovatelka byla developerem tohoto projektu. Ta pouze koupila nemovitost, zhodnotila ji a poté se ziskem prodala, což byl předmět jejího podnikání. Lze ji tak jednoznačně označit za

pokračování

obchodníka s nemovitostmi, přičemž bez významu je skutečnost, že vlastnické právo k dané nemovitosti nabylo originálně.

[24] Ohledně namítaného porušení legitimního očekávání žalovaný zopakoval, že sama stěžovatelka se za povinnou osobu považovala, jak výslovně uvedla například ve svém vyjádření ze 4. 11. 2020 adresovaném FAÚ. V opačném případě není zřejmý důvod, právní titul, na jehož základě stěžovatelka shromažďovala osobní údaje o svých klientech. Ostatně, námitku že není povinnou osobou vznesla poprvé až v odvolacím řízení. Žalovaný poukázal rovněž na to, že vzhledem k velkému množství povinných osob a omezeným kapacitám FAÚ nelze dovozovat legitimní očekávání o nepůsobnosti AML zákona jen z toho, že u stěžovatelky nebyla provedena kontrola dříve.

[25] Žalovaný uvedl, že reálně není možné přijetí takové kazuistické právní úpravy, jež by taxativně stanovila veškeré konkrétní dokumenty, které musí povinná osoba při identifikaci a kontrole klienta obstarat. Aby mohl být naplněn účel AML zákona, musí být zjištění o klientech pravdivá, srozumitelná a ověřitelná, tedy výsledná tvrzení musí být doložená. Není možné, aby se povinné osoby spokojily s prostým prohlášením klienta o jeho skutečném vlastníkovi a zdroji peněžních prostředků. Obzvláště to platí v případě klientů stěžovatelky, tj. společností vzniklých pár týdnů před uskutečněním obchodu, jakož i vzhledem k jejich velmi nízkému základnímu kapitálu (často pouze 1 000 Kč). V takových případech je zcela nezbytné, aby si povinná osoba vyžádala od klienta dokumenty, které jeho tvrzení dokládají. Stěžovatelka nebyla potrestána za pouhé administrativní pochybení, ale za nedbalý přístup k provádění kontroly klientů, neboť své povinnosti plnila pouze formálně.

[26] Ohledně výkladu § 22 odst. 1 AML zákona žalovaný uvedl, že povinnost určit kontaktní osobu a tuto oznámit FAÚ je dána i v případě, že dojde k zákonnému určení statutárního orgánu v důsledku neurčení osoby jiné. Ke zjištění skutkového stavu uvedl, že FAÚ stěžovatelku vyzval k předložení *veškerých informací*, které kontrolovaná osoba získala v rámci kontroly klientů i *veškeré smluvní dokumentace* uzavřené s klienty. Požadavek stěžovatelky, že měla být vyzvána k doložení dalších dokladů, proto podle žalovaného nedává smysl. Ostatně, přes opakování této výtky, stěžovatelka žádné další doklady nikdy nepředložila.

IV. Replika stěžovatelky

[27] V replice stěžovatelka odmítla závěr žalovaného, že nebyla developerkou projektu V Tower, založený na jednom marketingovém prohlášení. K tomu zopakovala, že správní orgány ani městský soud nezjistily všechny rozhodné okolnosti pro závěr o působnosti FAÚ a žalovaného. Za irrelevantní stěžovatelka označila skutečnost, že se sama považovala za povinnou osobu. Zopakovala, že i ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný pokračuje v dotváření právních povinností, jež však z AML zákona neplynou. Případnou nedokonalost právní úpravy nelze klást stěžovateli k tíži. Dále uvedla, že by bylo absurdní a v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, musely-li by povinné osoby informovat FAÚ i o tom, že kontaktní osobou je přímo statutární orgán zjistitelný z obchodního rejstříku, tedy o určení kontaktní osoby, k němuž fakticky nedošlo. Výzvu k předložení veškerých informací považuje stěžovatelka za natolik neurčitou, že z ní nelze v přestupkovém řízení činit žádné závěry ohledně viny.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] Kasační stížnost není důvodná.

V.A Stěžovatelka jako povinná osoba podléhající AML zákonu

[29] Stěžejní spornou otázkou je, zda stěžovatelka v rozhodné době byla povinnou osobou podléhající AML zákonu, a zda tedy správní orgány v nyní projednávané věci vůbec měly působnost (příslušnost) vůči stěžovateli.

[30] Nejvyšší správní soud se proto předně zabýval námitkami týkajícími se otázky, zda stěžovatelka v nyní projednávané věci vůbec byla povinnou osobou podléhající AML zákonu, a tedy zda byla dána působnost (příslušnost) FAÚ, potažmo žalovaného, k zahájení a vedení přestupkového řízení zakončeného vyslovením viny stěžovatelky a uložením pokuty za porušení povinností stanovených uvedeným zákonem. Ostatně, vzhledem k dalším kasačním námitkám týkajícím se výkladu i jiných ustanovení AML zákona, by si Nejvyšší správní soud, v duchu zásady soud zná právo (*iura novit curia*), musel i bez námítky učinit úsudek o tom, zda právní předpis, jehož správní orgány a městský soud použily (zde AML zákon), na nyní projednávanou věc skutečně dopadá (usnesení rozšířeného senátu NSS z 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, a na něj navazující judikatura, např. rozsudek NSS z 13. 6. 2024, čj. 9 As 64/2024-38, bod 11).

[31] Stěžovatelka staví svůj názor, že podle právní úpravy účinné v rozhodném období nebyla povinnou osobou podle AML zákona, na několika argumentech. Jedním z nich, a to významným, je i vznik ustálené správní praxe, jež jí měla založit legitimní očekávání, že nespadá do působnosti AML zákona. Podle Nejvyššího správního soudu jde však o dvě různé otázky, jejichž vzájemná souvislost je dána „toliko“ v té rovině, že odpověď na primární otázku, zda objektivní právní úprava dopadala i na stěžovatelku v nyní projednávané věci, je jen jednou z okolností, byť důležitou, pro posouzení případného vzniku legitimního očekávání v konkrétním, individuálním případě stěžovatelky. Opačným směrem příčinná souvislost (vliv) mezi těmito dvěma otázkami neexistuje, tzn. že skutečnost, zda vzniklo legitimní očekávání, nemůže mít žádný vliv na objektivní zákonnost, resp. na výklad objektivního práva.

[32] Nejvyšší správní soud se tak prvně zabýval výkladem § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona, aby mohl následně posoudit, zda stěžovatelka byla povinnou osobou podle tohoto ustanovení.

[33] Podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 platilo, že se povinnou osobou pro účely tohoto zákona rozumí osoba oprávněná k obchodování s nemovitostmi nebo ke zprostředkování obchodu s nimi.

[34] Podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném od 1. 1. 2021 se povinnou osobou pro účely tohoto zákona rozumí osoba, která

1. nakupuje nebo prodává nemovité věci,

2. je realitním zprostředkovatelem; v případě zprostředkování realitní smlouvy podle § 2 písm. d) bodu 2 zákona o realitním zprostředkování, jde-li o nájem, podnájem nebo pacht,

pokračování

už však pouze tehdy, pokud výše měsíční platby nebo poměrná část výnosu z nemovité věci poskytnutá propachtovateli přepočtená na jeden měsíc, případně jejich součet, dosáhne alespoň 10 000 EUR,

3. je dražebníkem podle zákona o veřejných dražbách při činnosti související s dražbou nemovité věci.

[35] Vzhledem k rozhodnému období (od 10. 1. 2018 do 3. 12. 2019), kdy se stěžovatelka dopustila přestupku (bod [3] výše), je pro nyní projednávanou věc rozhodné znění § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona účinné do 31. 12. 2020; ledaže by některé z pozdějších účinných znění bylo pro stěžovatelku jako pachatelku příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje, že (pozdější) znění účinné od 1. 1. 2021 do současnosti je pro ni méně příznivé [čl. III odst. 6 písm. b) na str. 4 kasační stížnosti]. Nejvyšší správní soud dále, výkladem ustanovení v obou dotčených zněních, dospěl k závěru, že v tomto ohledu pozdější úprava [§ 2 odst. 1 písm. d) bodu 1] pro stěžovatelku není příznivější, neboť předchozí i současná úprava shodně dopadají i na developery.

[36] Zároveň je v nyní projednávané věci zřejmé, že stěžovatelka nevykonávala činnost spočívající ve zprostředkování obchodu s nemovitostmi, a proto je namístě se zabývat toliko první částí (hypotézou) daného ustanovení, spojením (*oprávnění k) obchodování s nemovitostmi.*

V.A.1 Formální oprávnění stěžovatelky k obchodování s nemovitostmi

[37] Samotné jazykové znění § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 (*osoba oprávněná k ...*) může na první pohled implikovat, že povinnou osobou bude každá osoba mající oprávnění k obchodování s nemovitostmi, byť by takové oprávnění ve skutečnosti nevyužívala, tedy danou činnost reálně nevykonávala. Nejvyšší správní soud zde vyšel z výkladu žalovaného i městského soudu, který stěžovatelka kasační stížností nezpochybnila, jímž neustali jen na existenci formálního oprávnění, nýbrž vzali v potaz i jeho skutečné využití k samotné činnosti (prodej bytových jednotek), jež byla předmětem přestupkového řízení, jakož i posoudili charakter této činnosti z hlediska jejího podřazení pod dané oprávnění a tím i zákonnou definici povinné osoby.

[38] Související, zrcadlově obrácenou, je otázka, zda by povinnou osobou byla osoba fakticky obchodující s nemovitostmi, avšak bez formálního oprávnění. Tuto otázku zde nicméně Nejvyšší správní soud řešit nemusel, jelikož dále dospěl k závěru, že stěžovatelka v nyní projednávané věci byla držitelkou takového formálního oprávnění, jehož součástí bylo i *obchodování s nemovitostmi*. Skutečným využitím formálního oprávnění k samotné činnosti se Nejvyšší správní soud zabývá dále, v rámci řešení otázky, zda prodej nemovitostí nabytých do vlastnictví originárně představuje *obchodování s nemovitostmi*.

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybnila podřazení živnostenského oprávnění v oboru činnosti *Realitní činnost, správa a údržba nemovitostí* pod *obchodování s nemovitostmi* podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona. Argumentovala, že pokud by zákonodárce zamýšlel, aby povinnou osobou podle tohoto zákona byla i osoba s tímto

oprávněním, užil by název daného oprávnění, či alespoň jeho část v podobě slovního spojení „realitní činnost“ (bod [16] výše).

[40] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se žalovaným a městským soudem, že živnostenské oprávnění v oboru činnosti *Realitní činnost, správa a údržba nemovitostí* podle nařízení č. 278/2008 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2021, tj. v rozhodné době pro nyní projednávanou věc, odpovídalo *oprávnění k obchodování s nemovitostmi* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020. Obsahovou náplní uvedeného oboru činnosti totiž byl mimo jiné i *nákup nemovitostí za účelem jejich dalšího prodeje, prodej nemovitostí*, což je činnost, již i sama stěžovatelka podřadila pod pojem *obchodování s nemovitostmi* ve smyslu posledně uvedeného ustanovení AML zákona [čl. III odst. 6 písm. a) na str. 4 kasační stížnosti] – pouze tvrdila, že tuto činnost reálně nevykonávala. Na tomto závěru nic nemění, že zákonodárce v § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 neužil název oboru činnosti, ale jiný pojem. Zákonodárce evidentně nezamýšlel definici povinné osoby navázat na veškerou realitní činnost (jak byla podrobně rozepsána v bodu 58 přílohy č. 4 nařízení vlády č. 278/2008 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2021), nýbrž jen na konkrétní výše citovanou část její obsahové náplně. Stěžejní je tedy to, že v AML zákoně užitý pojem *obchodování s nemovitostmi* významově, v podstatě na první pohled, odpovídá části obsahové náplně oboru realitní činnosti. Nepříléhavý je argument stěžovatelky, že vymezení povinných osob je na základě § 2 odst. 3 AML zákona navázáno na předmět jejich podnikání. Neodpovídá tomu ani vymezení jiných povinných osob. Nadto, v případě stěžovatelky by v takovém případě musel AML zákon obsahovat spojení *Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*, neboť to je skutečný název „předmětu podnikání“, který má stěžovatelka zapsán v živnostenském i obchodním rejstříku.

[41] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatelka v rozhodné době byla držitelkou živnostenského oprávnění, které odpovídalo pojmu *obchodování s nemovitostmi* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020.

[42] V souvislosti s oprávněním stěžovatelka brojila i proti podpůrné argumentaci městského soudu v závěru bodu 49 napadeného rozsudku, ve kterém městský soud zmínil poukaz žalovaného v jeho rozhodnutí na činnosti zapsané u stěžovatelky v registru ekonomických subjektů ARES. K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že takový poukaz v rozhodnutí žalovaného nenašel. Argumentace registrem ARES je pouze součástí dupliky žalovaného z 20. 1. 2022 (str. 3 až 4) učiněné v řízení před městským soudem. Stěžovatelka má pravdu, že ve výčtu ekonomických činností není uvedena činnost, jejímž předmětem by bylo obchodování s nemovitostmi (jejich nákup a prodej). Stejně tak má však žalovaný pravdu v tom, že ve výčtu není ani činnost developerská spočívající v provádění stavebních projektů. V tomto ohledu uvedený výčet nesvědčí ani jedné straně. Ostatně, žalovaný, potažmo městský soud, na výčet v registru ARES odkazoval nikoli pro podporu závěru plynoucích již z živnostenského oprávnění (viz výše), ale jako poukaz na skutečnost, že stěžovatelka neprovozovala stavební činnost. Podle Nejvyššího správního soudu je však v tomto ohledu stěžejní, že na rozdíl od živnostenského oprávnění má klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE) uvedená v registru ARES pouze statistickou funkci, a pokud na klasifikaci výslovně neodkazuje právní předpis, nemá „právetvorný“ charakter (k tomu podrobněji rozsudek NSS z 28. 5. 2024, čj. 8 Afs 297/2021-84).

V.A.2 Pojem „obchodování s nemovitostmi“

[43] Stěžovatelka namítla, že při výkonu činnosti spočívající v nákupu pozemků za účelem jejich zhodnocení prostřednictvím zajištění výstavby budovy obsahující mimo jiné bytové jednotky určené k následnému prodeji nebyla povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020. Podstatou námítky je argument, že taková činnost není *obchodováním s nemovitostmi*, které stěžovatelka chápe pouze jako činnost spočívající **kumulativně** v nákupu a prodeji (tj. v „přeprodeji“) stejných nemovitostí, aniž při tom (mezi tím) dochází k jejich zhodnocení přičiněním osoby obchodníka, např. zástavbou. Takovou činnost, pře prodej bez zhodnocení, však stěžovatelka nevyvíjela, neboť nakoupené nemovitosti (pozemky) zhodnotila developerskou činností, tedy jejich zástavbou. Následně tak neprodávala nakoupené pozemky (neobchodovala s nimi), nýbrž nově vzniklé nemovitosti v podobě bytových jednotek, které nabyly originárně (výstavbou) do svého vlastnictví. Lapidárně řečeno, stěžovatelka zastává názor, že pouhý prodej nově vzniklých nemovitostí není obchodováním s nimi.

[44] Naopak správní orgány i městský soud dospěly k závěru, že i pouhý prodej nemovitostí (bytových jednotek) vzniklých originárně výstavbou představuje *obchodování s nemovitostmi* (bod 49 napadeného rozsudku).

[45] S účinností od 1. 1. 2021 zákonodárce změnovým zákonem č. 527/2020 Sb. novelizoval § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona tak, že spojení *osoba oprávněná k obchodování s nemovitostmi* nahradil spojením *osoba, která nakupuje nebo prodává nemovité věci* (body [33] a [34] výše). Podle stěžovatelky jde o významovou změnu rozšiřující dopad daného ustanovení i na developery, zatímco podle žalovaného a městského soudu jde v podstatě jen o změnu formulační. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka pozdější spojení, oproti původnímu, chápe tak, že dopadá i na developery, je podle Nejvyššího správního soudu evidentní, že stěžejní rozdíl stěžovatelka spatřuje v tom, že zatímco *obchodováním s nemovitostmi* je nákup a (tj. kumulativně) prodej stejných nemovitostí, podle nového znění jde o *nákup nebo* (tj. alternativně) *prodej* (jakýchkoli) *nemovitých věcí*.

[46] Nejvyšší správní soud, v souladu se žalovaným a městským soudem, nespatřuje žádný rozumný důvod, proč by *obchodováním s nemovitostmi* měl být jen jejich kumulativní nákup a následný prodej stejné nemovitosti („pře prodej“), a nikoli „pouhý“ prodej předtím nenakoupených, jelikož nově vystavených nemovitostí.

[47] Pojem *obchodování s nemovitostmi* není v AML zákoně vymezen. V § 4 odst. 1 AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 je vymezen pojem *obchod*, jímž se pro účely tohoto zákona rozumí *každé jednání povinné osoby jednající v tomto postavení s jinou osobou, pokud takové jednání směřuje k nakládání s majetkem této jiné osoby jednající v tomto postavení nebo k poskytnutí služby této jiné osobě*. Podle Nejvyššího správního soudu však uvedené nelze využít pro účely vymezení obsahu a rozsahu pojmu *obchodování s nemovitostmi*. *Obchodem* je totiž jednání právě povinné osoby, jejíž vymezení by se však zase odvíjelo od pojmu *obchod*. Jednalo by se tak o definici kruhem (definice zpětně odkazuje na pojem, který má sama vysvětlovat). Možnosti využití § 4 odst. 1 AML zákona pro účely vymezení pojmu *obchodování s nemovitostmi* nenasvědčuje ani systematika AML zákona.

[48] Podle Nejvyššího správního soudu výkladu, který zaujali žalovaný a městský soud, odpovídá ekonomické a obecné chápání pojmů *obchod* či *obchodování* (resp. jejich anglických ekvivalentů *trade* a *trading*). Jejich různé definice se totiž v podstatě vždy shodují (prolínají) v tom, že jde o činnost spočívající v nákupu a/nebo prodeji, či směně zboží, výrobků, resp. vůbec hospodářských hodnot za účelem zisku (např. [Internetová jazyková příručka – obchod](#), [Slovník spisovného jazyka českého](#), [Obchod – Wikipedie](#), či [Trade Definition & Meaning | Britannica Dictionary](#)). Žádná z běžně dostupných definic nestanoví jako nutnou podmínku, zastávanou stěžovatelkou, že *obchodem* či *obchodováním* je jen činnost spočívající kumulativně v nákupu a prodeji stejné (nemovité) věci. Je tomu již jen proto, že by z dosahu těchto pojmů zcela vypadl tzv. barterový obchod, jehož určujícím znakem je směna (zčásti originárně nabytého) zboží za zboží jiné. Uvedeným ekonomickým definicím podle Nejvyššího správního soudu odpovídá i laické chápání těchto pojmů, neboť za obchodníka lze jistě vcelku běžně považovat i žalovaným zmiňovaného zelináře prodávajícího zeleninu vlastnoručně vypěstovanou, tedy originárně nabytou (str. 3 vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti). I v laickém chápání tedy, kdo prodává (jako předmět svého podnikání – § 2 odst. 3 AML zákona *a contrario*), ten obchoduje (prodejce = obchodník). Stěžovatelkou prosazovaný přehnaně zužující výklad tak podle Nejvyššího správního soudu nemá oporu v tom, jak jsou dané pojmy odborně i laicky chápány.

[49] V tomto ohledu žalovaný na str. 4 svého rozhodnutí přílehlavě poukázal, že podstatná není samotná developerská činnost [tj. zajištění výstavby bytových a nebytových stavebních projektů (záměrů) na nakoupených nemovitostech], nýbrž to, že i (pouhý) prodej postavených nemovitostí v rámci podnikatelské činnosti lze chápat jako *obchodování s nemovitostmi*. Obdobně i městský soud v bodu 49 napadeného rozsudku výstižně uvedl, že »z textu ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona v rozhodném znění nevyplývá, že se musí jednat o prodej nemovitostí, nakoupených od třetí osoby za účelem jejich dalšího prodeje čili o případ „přeprůdeje“«.

[50] Stěžovatelka svůj výklad opírala především o právní doktrínu, konkrétně o komentářovou literaturu a o názor vyjadřovaný ředitelkou právního odboru FAÚ na odborných seminářích k problematice AML, jakož i o důvodovou zprávu k zákonu č. 527/2020 Sb., z níž dovozovala rozšíření dopadu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona. Podle ustálené judikatury sice názory odborné veřejnosti (akademiků, soudců, pracovníků správních úřadů, advokátů apod.) uvedené v literatuře či komentáři k zákonu vztahující se k výkladu jednotlivých zákonných ustanovení samozřejmě mohou být určitým vodítkem či „inspirací“, nejsou však pro posouzení konkrétní věci soudem závazné (rozsudky NSS z 15. 9. 2016, čj. 9 Afs 128/2016-39, č. 3485/2016 Sb. NSS, bod 54, a z 8. 2. 2017, čj. 7 Afs 248/2016-29, bod 22). Podobně na nezávažnost názorů právní literatury pro správní orgány jinými slovy poukázal i žalovaný v prvním odstavci na str. 3 svého rozhodnutí.

[51] Názory ve stěžovatelkou poukazovaných komentářích sice skutečně uvádějí, že developéři nespádali pod § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020. Podle Nejvyššího správního soudu však tyto názory buď nejsou dostatečně odůvodněné, nebo nemohou obstát v kontextu výše uvedeného výkladu pojmu *obchodování s nemovitostmi*.

[52] První komentář (TVRDÝ, J. a VAVRUŠKOVÁ, A. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Komentář*. 2. vydání. Praha:

pokračování

C. H. Beck, 2018, 581 s.) na str. 8 marg. 14 uvádí: »Podle IV. AML směrnice se mezi povinné osoby v souvislosti s realitní činností řadí pouze „realitní makléř“, doporučení č. 22 FATF hovoří rovněž o realitních makléřích „pokud jsou z pověření svého klienta zapojeni v transakcích, týkajících se nákupu a prodeje nemovitostí“ [písm. b) doporučení č. 22 FATF]. Podle tohoto měřítko se tedy příslušné požadavky nevztahují např. na developera, který nakupuje pozemky, na kterých následně realizuje rezidenční výstavbu a poté prodává byty, ani na další realitní činnosti, jakými jsou například pronajímání nebo zprostředkování pronájmu nemovitostí nebo správa vlastních nebo cizích nemovitostí« [pozn. NSS: [FATF](#) (Financial Action Task Force neboli Finanční akční výbor) je nezávislý mezivládní orgán, který vyvíjí a prosazuje politiky na ochranu globálního finančního systému proti praní špinavých peněz, financování terorismu a financování šíření zbraní hromadného ničení. Jeho čtyřicet doporučení stanovuje komplexní a konzistentní rámec opatření, která by země měly implementovat v boji proti uvedeným hrozbám].

[53] Citovaný názor je založen výhradně na úvaze, že developerská činnost nespadá pod pojem *realitní makléř* užitý v AML směrnici. Již městský soud v bodu 50 napadeného rozsudku uvedl, a Nejvyšší správní soud na něj dále navazuje, proč § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 nebylo možné vykládat pouze optikou vymezení povinných osob v AML směrnici. Citovaný komentářový názor proto zůstal jen „na půl cesty“, jelikož nezohlednil apel samotné AML směrnice na potřebu rozšíření oblasti působnosti této směrnice i na další osoby (k tomu podrobněji dále). Názor formulovaný v komentáři, na nějž stěžovatelka opakovaně odkazovala, tak podle přesvědčení soudu neodpovídá textu právního předpisu (rozsudek NSS čj. 9 Afs 128/2016-39, bod 54). Ostatně, optikou citovaného komentáře by z rozsahu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 nutně vypadl i „přeprodej“, který pod uvedené ustanovení řadí i sama stěžovatelka.

[54] Druhý stěžovatelkou citovaný komentář k AML zákonu (BÉREŠ, J. in KATOLICKÁ, M., BÉREŠ, J. a HLADKÁ, M. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017) uvádí: »Podle IV. AML směrnice (čl. 8 preambule) se obchodováním s nemovitostmi nerozumí pouze jejich nákup a prodej, ale také jejich pronájem (tzn. v anglické terminologii se nejedná pouze o real estate agents, ale i letting agents). Zajímavá otázka vzniká v případě, že určitý subjekt (developer) nakupuje nemovitosti, na kterých následně realizuje výstavbu, a poté takto zhodnocené nemovitosti prodává. Podle výkladové praxe FAÚ se nejedná o obchodování s nemovitostmi - taková osoba pouze prodává nemovitosti, které sama postavila, a nezprostředkovává obchod s nimi, protože prodává nemovitosti ze svého vlastnictví. Uzavírání smluv se zákazníky za účelem prodeje postavené nemovitosti tak nebude představovat obchod, při němž je subjekt povinen splnit konkrétní povinnosti (podle § 7 až 16). Kritériem tedy bude otázka, zda developer svou vlastní činností, za použití vlastních prostředků nemovitost před jejím prodejem zhodnotil (nemuselo by se nutně jednat o jen o výstavbu až do samotného konce stavebního procesu - vydání kolaudačního souhlasu). Hraniční případ by nastal, pokud by určitý subjekt nakoupil nemovitost v dobré víře za účelem jejího "developmentu" a dalšího prodeje, avšak v průběhu výstavby si tento záměr rozmyslel a prodal ji jinému developerovi. Zde bude nutné zvažovat všechny okolnosti případu. Pokud například prodávající před prodejem nemovitosti nechal zhotovit projekt výstavby, případně již získal rozhodnutí či souhlasy potřebné k výstavbě, lze se domnívat, že developer svou vlastní činností nemovitosti zhodnotil, a tudíž se nejedná o obchodování s nemovitostmi ve

smyslu definičních znaků povinné osoby dle písm. d). Dojde-li k prodeji nemovitosti, aniž by došlo k jejímu zhodnocení vlastní činností prodávajícího, lze se domnívat, že prodávající je povinnou osobou“.

[55] Názor tak odkazuje na výkladovou praxi FAÚ, z níž je dle citovaného textu evidentní, že obchodováním s nemovitostmi chápe jen a pouze kumulativně nákup a prodej stejných nemovitostí („pře prodej“). Takový restriktivní jazykový výklad však nemůže obstát, jak rozebráno výše. Zároveň, citovaný komentář nebere v úvahu, obdobně jako komentář předchozí, vnitrostátní rozšíření působnosti AML směrnice na další osoby (oprávněné k obchodování s nemovitostmi). Pojem *obchodování s nemovitostmi* totiž vykládá optikou AML směrnice, konkrétně bodu 8 recitálu („čl. 8 *preamble*“), podle nějž: „*Pokud jde o povinné osoby, na které se vztahuje tato směrnice, mohli by být v příslušných případech za realitní makléře považováni i agenti zprostředkovávající pronájem*“. Bod 8 recitálu tak míří na pojem *realitní makléři (estate agents)*, tedy osoby zprostředkovávající obchod s nemovitostmi, užitý v čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d) AML směrnice. Tomuto pojmu proto odpovídá § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 v části *zprostředkování obchodu s nemovitostmi*, resp. pojem *realitní zprostředkovatel* podle § 2 odst. 1 písm. d) bodu 2 ve znění účinném od 1. 1. 2021. Popsaný smysl bodu 8 recitálu se projevil, a tedy potvrdil, tím, že čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d) AML směrnice, ve znění platném od 9. 7. 2018 (s transpoziční lhůtou do 10. 1. 2020), dopadá na realitní makléře i při zprostředkovávání pronájmu nemovitostí. Bod 8 recitálu AML směrnice proto ve vztahu k *obchodování s nemovitostmi* nemá v podstatě žádný výkladový potenciál. Citovaný komentář zároveň důsledně nerozlišuje mezi činností spočívající v (i) nákupu nemovitostí, (ii) jejich zhodnocení výstavbou a (iii) následném prodeji na jedné straně, a „pouhým“ prodejem nově postavených nemovitostí („*určitý subjekt (developer) nakupuje nemovitosti, na kterých následně realizuje výstavbu, a poté takto zhodnocené nemovitosti prodává ... - taková osoba pouze prodává nemovitosti, které sama postavila*“). Názor je tak podle Nejvyššího správního soudu též vnitřně nekonzistentní.

[56] Rozlišovací kritérium, zastávané i v části argumentace posledně uvedeného komentáře, založené na rozdílnosti nakoupených a prodávaných nemovitostí, respektive na závěru, že obchodováním s nemovitostmi není „pouhý“ prodej nemovitostí nově vystavěných na původně nakoupených nemovitostech, podle Nejvyššího správního soudu nemůže obstát s ohledem na to, že zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se navrátil ke staré římské právní zásadě *superficies solo cedit* (povrch ustupuje půdě, ve významu, že stavba je součástí pozemku). *Ad absurdum* by totiž osoba prodávající jako celek stavbu nově vystavěnou po 31. 12. 2013, tj. stavbu, jež by nebyla samostatnou (nemovitou) věcí, nýbrž součástí původně koupeného pozemku (§ 506 odst. 1 občanského zákoníku), byla povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020. Oproti tomu osoba ve zcela stejném či srovnatelném postavení, jež by prodávala stejnou stavbu „po částech“ v podobě jednotlivých bytových jednotek, jež jsou samostatnými (nemovitými) věcmi v právním smyslu (§ 1159 věta druhá občanského zákoníku), nebo i stavbu jako celek, jež by z jakéhokoli důvodu nebyla součástí pozemku, by povinnou osobou podle AML zákona nebyla. Takový výklad by nejen popíral zásadu racionálního zákonodárce, ale především byl v příkrém rozporu se smyslem a účelem právní úpravy zavádějící opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jelikož by činil zcela nedůvodný podstatný rozdíl mezi dvěma potenciálně stejně rizikovými situacemi.

pokračování

[57] Podpůrně lze poukázat i na skutečnost, že ani v druhém uvedeném případě nelze tvrdit, že jde o prodej pouze nově nabytých nemovitostí, neboť s každou bytovou jednotkou je (jako její ze zákona imanentní součást) prodávána i poměrná část (ideální podíl) původně nakoupeného pozemku (§ 1159 věta první občanského zákoníku: *jednotka zahrnuje byt jako prostorově oddělenou část domu a podíl na společných částech nemovité věci vzájemně spojené a neoddělitelné*). Bylo tomu tak i v případě stěžovatelky, jak plyne z katastru nemovitostí, jakož i z kupní smlouvy z 19. 7. 2019 uzavřené mezi stěžovatelkou a Z6B, s. r. o., IČO: 082 74 738, která je přílohou součástí správního spisu (P-8-15).

[58] Stěžovatelkou citovaná komentářová literatura, krom toho, že především není pro správní orgány ani soudy závazná, tak z důvodu nepřesvědčivosti neobstojí vedle výkladu samotného § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 provedeného Nejvyšším správním soudem.

[59] Obdobný závěr je nutné učinit i ohledně stěžovatelkou zmiňovaného názoru ředitelky právního odboru FAÚ vyjadřovaného na odborných seminářích k problematice AML. Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelkou doložené CD, jež je součástí spisové dokumentace a na něž stěžovatelka odkazuje v kasační stížnosti, obsahuje záznam odborného semináře konaného 23. 11. 2020. V jeho průběhu tehdejší ředitelka právního odboru FAÚ, Mgr. Markéta Hlavinová, v pozici lektorky, dvakrát (v čase 1:26:13-40 a v čase 2:58:37-57) odpověděla na dotazy, zda developeri byly povinnými osobami podle AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020. Obě její odpovědi, že developeri povinnými osobami tehdy nebyly, ale od 1. 1. 2021 budou, jsou pouhým strohým konstatováním bez uvedení jakéhokoli zdůvodnění. Není proto namístě se tímto názorem dále zabývat a vyvracet jej.

[60] Jiný zdroj „výkladové praxe FAÚ“ než vyjádření tehdejší ředitelky právního odboru stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla. Za zdroj výkladové praxe FAÚ nelze považovat její následný, nadto právně nezávazný, komentářový výklad, jež se ani netýká činnosti správních orgánů. Otázkou správní praxe, s níž výkladovou praxi ztotožňovala (bod [31] výše), se Nejvyšší správní soud zabývá dále v kapitole týkající se zásady legitimního očekávání.

[61] Stěžovatelka poukázala rovněž na důvodovou zprávu ke změnóvému zákonu č. 527/2020 Sb., jímž byl s účinností od 1. 1. 2021 novelizován § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona. Konkrétně citovala větu: „*Ustanovení se vztahuje rovněž na developery, a to jak na fyzické, tak právnické osoby, které investují do výstavby nemovitých věcí určených k dalšímu prodeji nebo pronájmu*“.

[62] Celý text (pro nyní projednávanou věc) relevantní části uvedené důvodové zprávy zní takto: »*Změna tohoto ustanovení je vedena dvojím účelem. Primárně se jedná o terminologickou reflexi zákona o realitním zprostředkování, a zároveň o zavedení terminologie občanského zákoníku. Samotné ustanovení se vztahuje na realitní zprostředkovatele a jimi vykonávanou činnost vymezenou zákonem o realitním zprostředkování. Ustanovení se vztahuje rovněž na developery, a to jak na fyzické, tak právnické osoby, které investují do výstavby nemovitých věcí určených k dalšímu prodeji nebo pronájmu. Zde je zároveň nutno upozornit, že bod 1 je nutno primárně vykládat prostřednictvím odstavce třetího, kde je výslovně stanoveno, že nevykonává-li osoba činnost zde uvedenou jako předmět svého podnikání, tak není*

povinnou osobou. Nehrozí tedy riziko, že by běžný občan byl povinnou osobou již na základě ústavního práva nabývat nemovité věci do vlastnictví. Sekundárně se pak jedná o transpozici článku 2 odst. 1 pododst. 3 písm. d) V. AML směrnice. V. AML směrnice ukládá v předmětném článku povinnost zahrnout mezi povinné osoby realitní makléře i tehdy, pokud jednají jako zprostředkovatelé při pronájmu nemovitých věcí, avšak pouze ve spojení s transakcemi, u nichž výše měsíčního nájmu dosáhne částky 10 000 EUR nebo více. Pojem „nájemné“, respektive „pachtovné“ je třeba vykládat úzce, nezahrnuje tedy náklady spojené s užíváním dané nemovitosti, jako je například ostraha či náklady za dodávky elektřiny. [...]» [zvýraznění provedl NSS].

[63] Stěžovatelkou citovaná věta tak bezprostředně navazuje na větu, podle níž se samotné ustanovení vztahuje na realitní zprostředkovatele a jimi vykonávanou činnost vymezenou zákonem o realitním zprostředkování, přičemž i stěžovatelka vždy zastávala názor, že se § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 vztahoval na realitní zprostředkovatele (výslovně v pozn. pod čarou č. 1 na str. 3 kasační stížnosti). Důvodová zpráva tak ve dvou po sobě následujících větách zmiňuje realitní zprostředkovatele a developery, aniž u druhé kategorie jakkoli uvádí či alespoň naznačuje, že jde o kategorii oproti předchozímu znění nově přidanou. Z jejího znění tak neplyne, že by novelizací došlo k rozšíření povinných osob o nově přidané developery. Ostatně, sama důvodová zpráva poukazuje na to, že ohledně reflexe zákona o realitním zprostředkování [pozn. NSS: zákon č. 39/2020 Sb.] a „nového“ občanského zákoníku jde toliko o terminologickou změnu. Významová změna se týká pouze § 2 odst. 1 písm. d) bodu 2, jenž s účinností od 1. 1. 2021 zahrnul realitní zprostředkovatele (makléře) mezi povinné osoby i tehdy, pokud zprostředkovávají pronájem nemovitostí, což souvisí s transpozicí čl. 2 odst. 1 pododst. 3 písm. d) AML směrnice ve znění platném od 9. 7. 2018 (bod [67] dále). Skutečnost, že s uvedenou výjimkou realitních makléřů jde celkově pouze o formulační, nikoli významovou změnu, lze dovodit i z další části textu, podle něž je „*nezbytné výslovně doplnit dražebníka podle zákona o veřejných dražbách*“ [pozn. NSS: zákon č. 26/2000 Sb.], jelikož výslovné uvedení dražebníka je „*nezbytné k zachování současného stavu*“.

[64] Důvodná není námitka stěžovatelky, že s jí předestřeným odborným výkladem se městský soud nevypořádal. Městský soud v bodu 49 napadeného rozsudku vcelku podrobně vysvětlil, proč podle něj i samotný prodej nemovitých věcí spadá pod pojem *obchodování s nemovitostmi*, a tedy proč stěžovatelka v nyní projednávané věci byla povinnou osobou podle AML zákona. Městský soud tak předestřel vlastní ucelenou, logickou a pro odůvodnění správnosti jeho závěrů dostatečnou argumentaci, jíž postavil proti žalobní argumentaci stěžovatelky, čímž vypořádal její námitku jako celek řádně, a v souladu s požadavky judikatury na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí (rozsudek NSS z 12. 3. 2021, čj. 2 Azs 377/2020-29, bod 13 a tam citovaná judikatura Ústavního soudu). Uvedená reakce městského soudu v sobě konzumovala i vypořádání dílčí argumentace odbornými názory (rozsudky NSS z 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130, a na něj navazující z 24. 4. 2023, čj. 8 As 295/2021-35, č. 4488/2023 Sb. NSS, bod 29).

V.A.3 Námitka eurokonformního výkladu AML zákona

[65] Stěžovatelka dovozovala zužující výklad § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020, rovněž z AML směrnice, kterou AML zákon provádí (transponuje). Podle stěžovatelky městský soud v bodu 50 napadeného rozsudku odmítl eurokonformní výklad, tedy výklad optikou AML směrnice.

pokračování

[66] Podle čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d) AML směrnice ve znění platném do 8. 7. 2018 (tj. před změnou provedenou směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 z 30. 5. 2018) se AML směrnice vztahovala na tyto povinné osoby: ... 3) *následující fyzické nebo právnické osoby při výkonu jejich profesních činností: ... d) realitní makléře.*

[67] Podle čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d) AML směrnice ve znění platném od 9. 7. 2018 se tato směrnice vztahuje na tyto povinné osoby: ... 3) *následující fyzické nebo právnické osoby při výkonu jejich profesních činností: ... d) realitní makléře, a to i tehdy, pokud jednají jako zprostředkovatelé při pronájmu nemovitosti, avšak pouze ve spojení s transakcemi, u nichž výše měsíčního nájmu dosáhne výše 10 000 EUR nebo více.*

[68] Podle čl. 4 odst. 1 a 2 AML směrnice *1. členské státy v souladu s přístupem založeným na posouzení rizik zajistí, aby oblast působnosti této směrnice byla zcela nebo částečně rozšířena na profese a kategorie podniků jiné než povinné osoby uvedené v čl. 2 odst. 1, které provádějí činnosti, u nichž je zvláště pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu. 2. Pokud členský stát rozšíří oblast působnosti této směrnice na jiné profese nebo kategorie podniků než ty, které jsou uvedeny v čl. 2 odst. 1, uvědomí o svém rozhodnutí Komisi.*

[69] Podle Nejvyššího správního soudu předně není pravda, že městský soud odmítl eurokonformní výklad. Právě naopak jej v bodu 50 napadeného rozsudku provedl, přičemž dospěl k závěru, že v § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 užití spojení *osoba oprávněná k obchodování s nemovitostmi nebo ke zprostředkování obchodu s nimi* je širší než AML směrnicí užitý pojem *realitní makléř*. Užití širšího pojmu v AML zákoně pak odůvodnil čl. 4 AML směrnice, který podle městského soudu „umožňuje“ členským státům rozšířit působnost AML směrnice na další osoby, čehož český zákonodárce využil.

[70] Proti tomu stěžovatelka namítla, že čl. 4 AML směrnice stanoví přísné podmínky pro rozšíření působnosti – posouzení rizik a uvědomění Evropské komise. Jejich splnění ale z ničeho neplyne, a stěžovatelce současně není známo, že Česká republika o rozšíření působnosti AML směrnice uvědomila Komisi.

[71] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že čl. 4 AML směrnice není formulován tak, že členským státům rozšíření působnosti „jen“ umožňuje, nýbrž jim to vzhledem k okolnostem přímo přikazuje (*členské státy ... zajistí, aby oblast působnosti této směrnice byla zcela nebo částečně rozšířena ...; Member States shall ... ensure that the scope of this Directive is extended ...*).

[72] AML směrnicí stanovené „podmínky“ podle Nejvyššího správního soudu nelze hodnotit jako přísné, jak činí bez bližšího zdůvodnění stěžovatelka. První z nich, materiální, je formulována značně obecně, vágně (*v souladu s přístupem založeným na posouzení rizik ... rozšířena na profese a kategorie podniků ..., které provádějí činnosti, u nichž je zvláště pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu*), jelikož nestanoví žádné, natož jakkoli konkrétní parametry, jež by musely být naplněny, aby mohl členský stát k rozšíření přistoupit. Český zákonodárce k rozšíření oblasti působnosti AML směrnice i na další osoby evidentně přistoupil, neboť v § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 vedle spojení *zprostředkování obchodu s nemovitostmi* odpovídajícímu AML směrnicí užitému pojmu *realitní makléř* (neboli v českém právním řádu *realitní*

zprostředkovatel), přidal i pojem *obchodování s nemovitostmi*, tedy činnost, při níž nejde o „pouhé“ zprostředkování obchodu [§ 2 písm. a) zákona č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování], nýbrž o přímý nákup či prodej nemovitostí do či ze svého vlastnictví. Podle Nejvyššího správního soudu tak český zákonodárce v rámci transpozice čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d) AML směrnice zřetelně vyjádřil vůli odlišnou od výslovného znění tohoto ustanovení. Úmysl českého zákonodárce rozšířit působnost AML směrnice nad její základní rámec i na další osoby je proto dobře rozpoznatelný a učiněný jasně a srozumitelně, nikoliv „mimochodem“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2024, čj. 10 As 6/2023-62, č. 4617/2024 Sb. NSS, bod 40).

[73] Přistoupil-li tedy český zákonodárce k rozšíření působnosti na základě čl. 4 AML směrnice, učinil tak, minimálně implicitně, *v souladu s přístupem založeným na posouzení rizik*, aby AML zákon dopadal i na osoby, *které provádějí činnosti, u nichž je zvláště pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu*. Zákonodárce tedy uvažil, že i obchodníci s nemovitostmi jsou potenciálně podnikatelé specializovaní na regulované finanční operace typově využívané k legalizaci příjmů z trestné činnosti, popř. k financování terorismu (rozsudek NSS z 15. 10. 2024, čj. 4 Afs 404/2023-87, bod 99). Učinění této úvahy a z ní plynoucího postupu svěřuje čl. 4 AML směrnice jednoznačně samotnému zákonodárci, nikoli správnímu orgánu ani soudu. Jelikož rozšíření působnosti i na *obchodování s nemovitostmi* provedené českým zákonodárcem nepředstavuje žádný exces na první pohled přičítící se záměru unijního zákonodárce, resp. účelu a smyslu čl. 4 AML směrnice, nepřisluší správním orgánům ani soudům učiněnou úvahu a postup jakkoli dále posuzovat či zpochybňovat z hlediska jejich správnosti či přiléhavosti.

[74] Druhá, formální, „podmínka“ spočívá v povinnosti členského státu uvědomit o svém rozhodnutí rozšířit oblast působnosti AML směrnice na jiné osoby Evropskou komisi (*shall inform the Commission*). Již z užitého slova *uvědomit* (*inform*) je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že nejde o *ex ante* podmínku (v podobě jakési notifikace) nutnou k tomu, aby členský stát mohl rozšíření ve svém právním řádu provést. Naopak, jde toliko o *ex post* informační povinnost členských států, jejíž nesplnění nemůže mít žádný vliv na samotnou vnitrostátní právní úpravu přijatou na základě AML směrnice, a ani nemůže založit rozpor s unijním právem, zde AML směrnicí. Otázka, zda Česká republika danou povinnost splnila, či nikoli, je tak pro nyní projednávanou věc bez významu.

[75] Vzhledem k uvedenému tak v projednávaném případě nelze ze skutečnosti, že AML zákon rozšířil oblast působnosti AML směrnice i na další osoby, dovozovat porušení povinnosti eurokonformního výkladu. S ohledem na existenci čl. 4 AML směrnice se stěžovatelka ani nemohla jakkoli spoléhat na výklad § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 výhradně optikou čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d) AML směrnice. Důvodná proto není ani námitka stěžovatelky, že argumentace městského soudu je účelová, nezákonná a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž nelze výkladem směrnice rozšiřovat či dokonce nově založit odpovědnost jednotlivce za vnitrostátní veřejnoprávní delikty. Jak uvedeno výše, městský soud zcela přiléhavě aplikoval ustanovení AML směrnice, jež zavedlo mechanismus vedoucí k rozšíření její oblasti působnosti na vnitrostátní úrovni. Takový výklad není účelový ani nezákonný. A ze shodných důvodů nejde v nyní projednávané věci ani o nepřípustné rozšíření trestní odpovědnosti jednotlivce za vnitrostátní veřejnoprávní delikty. Městský soud totiž nedospěl ke svému závěru na základě nepřípustného rozšiřujícího výkladu pojmu *realitní makléř*

pokračování

užitého v čl. 2 odst. 1 pododst. 3) písm. d) AML směrnice, nýbrž postupem výslovně předpokládaným samotnou AML směrnicí. Z výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 10 As 6/2023-62, bodů 40 a násl., zároveň jednoznačně plyne, že za splnění tam uvedených podmínek je rozšíření vnitrostátní právní úpravy nad rámec unijního předpisu možné, a to i bez výslovného zavedení mechanismu pro takové rozšíření v samotném unijním právním předpisu. Tyto podmínky podle Nejvyššího správního soudu byly v tomto případě splněny, jak uvedeno výše.

[76] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud, shodně se správními orgány a městským soudem, dospěl k závěru, že stěžovatelka byla v rozhodném období, v souvislosti s jednáním popsáním výše v bodu [3], povinnou osobou podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020, neboť byla držitelkou formálního (živnostenského) oprávnění k obchodování s nemovitostmi a současně s nemovitostmi skutečně obchodovala, jelikož je v rámci své podnikatelské činnosti prodávala.

V.A.4 Zbylé kasační námitky související s otázkou působnosti správních orgánů

[77] Podle stěžovatelky městský soud pochybil tím, že si pro svůj závěr o působnosti (příslušnosti) FAÚ a žalovaného, v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, neopatřil potřebné podklady, a že se otázkou působnosti podrobněji nezabýval ani FAÚ.

[78] Jde-li o FAÚ jako (prvostupňový) správní orgán, stěžovatelkou v této souvislosti citovaný rozsudek NSS z 28. 1. 2009, čj. 4 As 69/2008-117, dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů jen proto, že nevysvětluje, proč se správní orgán považuje za příslušný věc projednat a rozhodnout. Navíc, není pravda, že se FAÚ otázkou své působnosti (příslušnosti) nezabýval, neboť v prvním odstavci na str. 3 svého rozhodnutí, v rámci identifikace stěžovatelky, výslovně uvedl důvody, proč považuje stěžovatelku za povinnou osobu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020, čímž slovy uvedeného rozsudku *vysvětlil, proč se považuje za příslušný věc projednat a rozhodnout*.

[79] Z posledně uvedeného rozsudku zároveň plyne, že krajský (městský) soud je povinen opatřit si další (dostatečné) podklady pro závěr o působnosti správního orgánu jen tehdy, neshledá-li k tomu dostatek podkladů v předloženém správním spisu. Městský soud takový nedostatek evidentně neshledal, přičemž v souladu se závěry uvedeného rozsudku v závěru bodu 28 napadeného rozsudku správně uvedl, že samotná otázka, zdali stěžovatelka byla osobou povinnou podle § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 je věcí právního posouzení. Ostatně, ani stěžovatelka neuvedla, v čem měly být podklady ve správním spise nedostatečné pro učinění závěru o působnosti správních orgánů v nyní projednávané věci, ani nikterak nenaznačila, které podklady si měl městský soud ještě opatřit, resp. které podklady by závěr o působnosti správních orgánů vyvracely.

[80] Pokud jde o namítané porušení zásady *in dubio pro reo* z důvodu, že § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 je podle stěžovatelky interpretačně nejasný, je třeba připomenout, že tato zásada, která znamená v pochybnostech ve prospěch, se pojí pouze se skutkovými a nikoli právními otázkami. Znamená, že pokud po shromáždění všech podkladů a vyčerpání všech důkazních prostředků zůstanou v řízení pochybnosti o skutkové otázce významné pro rozhodnutí o vině přestupce, není možné jej

uznat vinným. Uplatnění této zásady proto v kontextu posuzované navýsost právní otázky nepřichází do úvahy (rozsudek NSS z 27. 6. 2023, čj. 8 As 3/2021-45, č. 4507/2023 Sb. NSS, bod 37).

[81] Jde-li o zásadu *in dubio mitius*, pak je třeba připomenout, že o uplatnění této zásady, která znamená v pochybnostech mírněji, by bylo možné uvažovat jen za okolností, kdy by přicházelo v úvahu více možných a srovnatelných výkladů daného zákonného ustanovení. V takovém případě by měl být zvolen výklad mírnější, neboť to odpovídá principu plynoucímu z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou orgány veřejné moci povinny šetřit podstatu a smysl omezovaných základních práv [náleží ÚS z 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 (N 145/31 SbNU 291)]. Obdobný požadavek pak plyne i ze zásady *in dubio pro libertate*, podle níž je třeba v pochybnostech upřednostnit svobodu, tedy výklad ve prospěch základního práva [náleží ÚS z 22. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 2802/17 (N 99/89 SbNU 485), bod 30]. To však není nyní posuzovaný případ, neboť výklad § 2 odst. 1 písm. d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 nenabízí dvě srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy (lze poukázat mimo jiné na absurdní důsledky stěžovatelkou zastávaného zužujícího výkladu popsané v bodu [56] výše). Výklad uvedeného ustanovení provedený výše pak nevzbuzuje ani žádné pochybnosti. Samotná skutečnost, že dané ustanovení nebylo dosud předmětem výkladu ze strany soudů, není způsobilá takové pochybnosti založit. Jednání stěžovatelky nelze posuzovat méně přísně jen proto, že její případ je třebas i prvním svého druhu (rozsudek NSS čj. 8 As 3/2021-45, bod 38). Z uvedeného důvodu nelze uvažovat ani o porušení zásady rovného zacházení, neboť vždy bude někdo tím prvním (a může se stát, že zároveň i posledním, tj. jediným), s kým bude vedeno přestupkové řízení podle dané účinné právní úpravy, byť k tomu dojde až téměř dvanáct let od její účinnosti. Ostatně, stěžovatelka ani nikterak nepoukázala na konkrétní jiné subjekty ve stejném či srovnatelném postavení, s nimiž mělo být (bylo) zacházeno odlišně ve srovnání se stěžovatelkou.

[82] Nejvyšší správní soud dodává, že vlastností každé právní normy je určitá míra obecnosti, která umožňuje aplikovat ji na skutkově různé situace. Sankcionování je možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost (podrobněji rozsudky NSS z 23. 8. 2018, čj. 9 As 165/2017-45, bod 26, a na něj navazující čj. 8 As 3/2021-45, bod 39).

V.B Námitka porušení zásady legitimního očekávání

[83] Stěžovatelka namítla porušení zásady legitimního očekávání, které jí mělo vzniknout v důsledku dlouhodobé správní praxe (trvající téměř dvanáct let) spočívající v tom, že FAÚ, potažmo žalovaný, AML zákon po celou dobu jeho účinnosti (od 1. 9. 2008) nikdy neaplikovali na žádného developera, a to v kombinaci se shodným výkladem potvrzeným jak v komentářové literatuře, tak i samotným FAÚ. Namítla rovněž, že se městský soud s tvrzenou správní praxí v napadeném rozsudku nevypořádal.

[84] Městský soud se správní praxí a s tím spojenou otázkou legitimního očekávání podrobně zabýval v bodech 51 a 52 napadeného rozsudku, ve kterých na základě judikatury přezkoumatelně dospěl k závěru, že ke vzniku ustálené správní praxe, a tedy ani legitimního očekávání stěžovatelky, nedošlo. Není tedy pravda, že se městský soud s otázkou správní praxe nevypořádal.

pokračování

[85] Ke komentářové literatuře se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil již výše v kapitole V.A.2 *Pojem „obchodování s nemovitostmi“*, kde předně uvedl, že komentářová literatura není pro správní orgány ani soudy právně závazná, a navíc konkrétní stěžovatelkou citované názory z komentářů posoudil jako nepřesvědčivé, a tedy neschopné obstát vedle Nejvyšším správním soudem nyní provedeného výkladu. Stěžejním důvodem, proč z komentářové literatury nelze dovozovat legitimní očekávání, je však skutečnost, že jde o soukromé názory autorů, jež se nikterak netýkají činnosti správních orgánů (body [58] a [60] výše).

[86] Stěžovatelka dále uvádí, že shodný výklad potvrzoval i samotný FAÚ. Žádné takové oficiální potvrzení však v kasační stížnosti neuvedla. Jde-li o názor vyjádřený ředitelkou právního odboru FAÚ Mgr. Hlavinovou na odborném semináři, i tím se Nejvyšší správní soud již výše zabýval (bod [59]). Seminář se konal až 23. 11. 2020, přičemž k jednání stěžovatelky došlo v letech 2018 a 2019. Především jej však městský soud v bodu 52 napadeného rozsudku posoudil ve shodě s žalovaným jako osobní názor Mgr. Hlavinové. Tento závěr městského soudu, jež vylučuje přičitatelnost názoru Mgr. Hlavinové samotnému FAÚ, stěžovatelka v kasační stížnosti nikterak nesporeovala, neboť nenavázala na stručnou žalobní argumentaci, že Mgr. Hlavinová uvedený názor prezentovala nikoli jako soukromý, ale v rámci odborného semináře vedeného jménem FAÚ.

[87] Jde-li o samotnou správní praxi, stěžovatelka citovala usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 81, podle něž „... *správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů.*“ Podle stěžovatelky je tak i nečinnost správního orgánu třeba chápat jako správní praxi, která zakládá legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud nicméně ve své pozdější rozhodovací praxi toto své obecné konstatování upřesnil.

[88] V nedávném rozsudku z 25. 10. 2024, čj. 8 Afs 226/2023-37, v bodech 14 až 19, shrnul dosavadní judikaturu vyjadřující se k nečinnosti správních orgánů spočívající v dlouhodobém konkludentním akceptování daňových přiznání, resp. celních prohlášení subjektů, která fungovala na principu samovyměření, přičemž dospěl k závěru, že ani v tomto případě adresátům veřejné správy nemohlo vzniknout legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku vyšel z rozsudku z 12. 4. 2018, čj. 6 As 413/2017-39, podle jehož bodu 19 »[z] dosavadní judikatury nicméně nelze dovozovat, že by legitimní očekávání vyvěralo z pouhého „mlčení“ veřejné správy, resp. z její nečinnosti v oblasti postihování deliktního jednání. Správní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k jeho sankcionování vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího neaprobuje jako správné a souladné se zákonem«. Nevzniklo-li legitimní očekávání v situaci, kdy správní orgány konkludentně akceptovaly daňová přiznání či celní prohlášení, která k nim adresáti veřejné správy aktivně podaly, tím spíše (argumentem od většího k menšímu) nemohlo vzniknout legitimní očekávání stěžovatelce, jež do žádného kontaktu se správními orgány dohlížejícími na dodržování AML zákona nepřišla, resp. to netvrdila, pročez správní orgány vůbec neměly důvod svoji správní praxi vůči stěžovatelce jakkoli projevit.

[89] Obdobně Nejvyšší správní soud rozhodl i v rozsudcích z 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS, bod 63 (ústavní stížnost podaná proti tomuto rozsudku byla usnesením ÚS z 12. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1577/21, odmítnuta pro zjevnou

neopodstatněnost) či z 26. 4. 2024, čj. 3 Afs 95/2022-43, body 16 a 17. V prvním z uvedených rozsudků Nejvyšší správní soud uvedl, že „[t]ypickým příkladem ochrany legitimního očekávání je právě ta situace, kdy se subjektu práva dostane konkrétního ujištění ze strany poskytovatele dotace, přičemž toto ujištění není ve zjevném rozporu s platnou právní úpravou ... Naopak takovou praxi nemůže založit pouze nijak navenek neprojevený faktický postup správních orgánů. Stěžovatel nijak netvrdí, že by vycházel z konkrétních jasně vyjádřených závěrů v rozhodnutích orgánů veřejné moci“. V druhém rozsudku pak uvedl, že „poskytnout ochranu legitimnímu očekávání založenému nezákonnou správní praxí lze jen ve výjimečných případech, jde-li o skutečně ustálenou rozhodovací praxi správních orgánů, která je jednoznačně seznatelná např. tím, že jde o setrvalý dlouhodobější výklad daného problému zjistitelný z vícero rozhodnutí“.

[90] Ani v nyní projednávaném případě stěžovatelka netvrdila, že se jí ze strany FAÚ či žalovaného dostalo konkrétního ujištění, že není povinnou osobou podle AML zákona. Takovým ujištěním nemůže být ani konstatování žalovaného, že dosud nevydal žádné správní rozhodnutí zabývající se problematikou developerské činnosti optikou AML zákona, učiněné navíc až v odvolacím rozhodnutí. Stěžovatelka toto ujištění pouze dovozovala z toho, že správní orgány dosud nevedly s žádným developerem přestupkové řízení pro porušení AML zákona, tedy z jejich „mlčení“, což jí však dle výše uvedené judikatury nemohlo založit legitimní očekávání. Vůči ní totiž nebyla učiněna žádná individuální konkrétní předchozí ujištění o správnosti jejího postupu (přesvědčení), ani neidentifikovala žádnou navenek srozumitelně projevenou předchozí ustálenou rozhodovací praxi správních orgánů nebo soudů (tj. nikoli pouze komentářovou literaturu), o kterou by se mohla opírat. V kontextu uvedených závěrů by tak o založení legitimního očekávání u stěžovatelky bylo možno uvažovat zásadně jen za situace, že by existovala rozhodnutí FAÚ či žalovaného, případně odůvodněný metodický či podobný, správní praxi usměrňující, výklad (ideálně) žalovaného jako ústředního orgánu státní správy pro danou oblast, obsahující závěr, že stěžovatelka, resp. obecně osoby vykonávající developerskou činnost jako stěžovatelka, nejsou povinnými osobami podle AML zákona.

[91] Nepřílehlavý je proto odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 99/2021-60, bod 37, podle nějž i vyjádření osob působících u správních orgánů může ve spojení s celkovým kontextem případu svědčit o vzniku legitimního očekávání. V tehdejší věci byl totiž onen celkový kontext dán zejména obsahem cenových výměrů, jež vydával přímo správní orgán. Jak uvedeno výše, v nyní projednávané věci k žádnému takovému výslovnému oficiálnímu ujištění (ujišťování) ze strany správních orgánů nedošlo.

[92] Za této situace je pak bezpředmětné zkoumat, zda stěžovatelkou tvrzená nečinnost správních orgánů byla (ne)zákonná, stejně jako to, zda stěžovatelka případně porušila platnou právní úpravu zjevným způsobem, neboť žádného konkrétního ujištění o správnosti jejího postupu (přesvědčení) se jí od správních orgánů nedostalo. Proto jí ani nevzniklo žádné legitimní očekávání, kterého by se mohla dovolávat, s výjimkou zjevného porušení zákona z její strany (rozsudek NSS čj. 3 Afs 95/2022-43, bod 17).

[93] Městský soud tedy v bodu 52 napadeného rozsudku dospěl ke správnému závěru, že v nyní projednávané věci vůbec neexistovala ustálená správní praxe, jež by stěžovatelce potenciálně mohla založit legitimní očekávání. Námitka stěžovatelky, že její legitimní očekávání bylo postupem správních orgánů porušeno, není důvodná.

*V.C Zbylé kasační námitky**V.C.1 Námitka důlčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[94] Stěžovatelka namítla důlčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v bodech 53 a 61, ve kterých městský soud podle ní pouze obecně a nekriticky převzal nesprávné závěry správních orgánů ohledně povinnosti stěžovatelky pořizovat a uchovávat kopie podkladů týkajících se kontroly klientů prováděné podle § 9 odst. 2 písm. b) a d) AML zákona, aniž se sám alespoň pokusil o výklad dotčených ustanovení.

[95] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč nepovažoval vznesené námitky za důvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[96] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v bodu 53, jak jednoznačně plyne z jeho poslední věty, městský soud vypořádával žalobní námitku nepřezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí a námitku týkající se nepodložených či přímo fabulovaných úvah FAÚ a žalovaného. Je proto logické a přiléhavé, že městský soud citoval relevantní pasáže správních rozhodnutí, jež však věcně neposuzoval, pouze z nich dovodil v kombinaci s obsahem správních spisů, že správní rozhodnutí v namítaném ohledu nejsou nepřezkoumatelná ani nepodložená či vyfabulovaná. V tomto bodu tedy napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

[97] V bodu 61 napadeného rozsudku městský soud na žádné závěry správních orgánů neodkazuje. Ani samotná skutečnost, že dospěl ke stejnému závěru jako správní orgány, který odůvodnil vlastními slovy, nemůže založit nepřezkoumatelnost této části napadeného rozsudku. Jde-li o samotné důvody, městský soud podle Nejvyššího správního soudu dostatečně a srozumitelně vyložil, jak chápe relevantní ustanovení AML zákona [včetně § 9 odst. 2 písm. b) a d)], jež následně aplikoval na případ stěžovatelky, přičemž rozebral jednotlivé zákonné povinnosti, jež stěžovatelka měla, jakož i ty, jejichž porušením se dopustila přestupku. Ani v tomto ohledu není napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[98] Nadto, městský soud se výkladem relevantních ustanovení zabýval i v bodech 54, 56 a 57 napadeného rozsudku. Stěžovatelka se proto mylí, že městský soud na uvedený výklad rezignoval a napadený rozsudek tak neobsahuje argumentační rámec pro výklad relevantních ustanovení AML zákona. Městský soud stěžovatelce neodepřel právo na spravedlivý proces v podobě soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, jak namítala. Uvedené plyne již z toho, že v kasační stížnosti v podstatě s každou úvahou a závěrem městského soudu rozsáhle polemizuje.

V.C.2 Rozsah informací pořizovaných při kontrole klienta podle AML zákona

[99] Stěžovatelka je přesvědčená, že AML zákon ve znění účinném do 31. 12. 2020 (na rozdíl od znění účinného od 1. 1. 2021) nestanovil povinnost pořizovat a uchovávat kopie takových dokladů. Podle § 9 odst. 8 tohoto zákona totiž povinná osoba „toliko“ *může* (nikoli musí) *pořizovat kopie nebo výpisy z předložených dokladů*. Správní orgány tak nebyly oprávněny tyto podklady po stěžovateli vymáhat.

[100] Podle § 9 odst. 2 písm. b) a d) AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020, platilo, že *kontrola klienta zahrnuje*

- b) zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a jeho skutečného majitele, pokud je klientem právnická osoba, svěřenský fond nebo jiné právní uspořádání bez právní osobnosti, a přijetí opatření ke zjištění a ověření totožnosti skutečného majitele,*
- d) přezkoumávání zdrojů peněžních prostředků nebo jiného majetku, kterého se obchod nebo obchodní vztah týká.*

[101] Podle § 9 odst. 8 uvedeného zákona platilo a platí, že *povinná osoba může pro účely tohoto zákona pořizovat kopie nebo výpisy z předložených dokladů a zpracovávat takto získané informace k naplnění účelu tohoto zákona*.

[102] Podle § 16 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona *povinná osoba uchovává po dobu 10 let od uskutečnění obchodu nebo od ukončení obchodního vztahu s klientem informace a kopie dokumentů získané v rámci kontroly klienta podle § 9*.

[103] Výkladem požadavků na kontrolu klienta se Nejvyšší správní soud zabýval v nedávném rozsudku čj. 4 Afs 404/2023-87, kde v bodu 39 k AML zákonu, rovněž ve znění účinném do 31. 12. 2020 (bod 2 římská I tamtéž), uvedl: *»Základní myšlenkou AML úpravy je vymezení povinných osob, při jejichž činnosti může častěji docházet ke zneužití finančního systému. Zákon AML pak těmto povinným osobám ukládá celou řadu povinností, přičemž jednou z nich je povinnost kontroly klienta stanovená v § 9 zákona AML. Požadavek na kontrolu klienta vychází ze základního principu AML opatření, kterým je zásada „poznej svého klienta“, tedy požadavek, aby povinná osoba měla o klientovi dostatek informací, aby mohla posoudit rizikovost obchodu a aby se nevědomky nepodílela na protiprávní činnosti klienta. Kontrola klienta představuje hlavní nástroj k posouzení, zda obchod je, či není podezřelý. Zaznamená-li povinná osoba při provádění obchodu či obchodního vztahu situaci, která není obvyklá či nějakým způsobem vybočuje, je namíste provést kontrolu klienta, tedy vyzvat klienta k vysvětlení a v případě nejasností či pochybností k případnému předložení příslušných dokumentů nebo prohlášení (viz rozsudek Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 10. 1. 2018, č. j. 10 Af 64/2013-50)«*. Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že ať již povinná osoba zvolí jakýkoli způsob provedení kontroly klienta, vždy musí být při případné kontrole ze strany dozorčího úřadu (FAÚ) schopna obhájit jeho přiměřenost (body 41, 43 a 76).

[104] Z uvedeného podle Nejvyššího správního soudu pro nyní projednávanou věc plyne jednoznačný závěr, že pokud povinná osoba musí být schopna obhajoby vlastního postupu při kontrole klienta před FAÚ, musí být schopna mu takový postup též řádně doložit. Již samotný § 9 odst. 2 AML zákona tak imanentně obsahuje povinnost povinných osob

pokračování

obstatat dostatečné podklady a informace k tomu, aby vůči FAÚ byly schopny prokázat splnění tam uvedených zákonných povinností souvisejících s kontrolou klienta. Za tím účelem právní úprava povinným osobám dovoluje (dává možnost) *pořizovat kopie nebo výpisy z předložených dokladů a zpracovávat takto získané informace k naplnění účelu tohoto zákona* (výše citovaný § 9 odst. 8 AML zákona). Toto ustanovení se však netýká samotné povinnosti povinných osob obstatat dostatečné podklady a informaci, neboť ta plyne již z § 9 odst. 2 AML zákona. Ustanovení § 9 odst. 8 AML zákona se týká „jen“ problematiky ochrany osobních údajů, a stanoví, že pro účely kontroly klienta podle AML zákona si povinná osoba může pořizovat kopie nebo výpisy z předložených dokladů obsahujících osobní údaje i bez souhlasu klienta, a zároveň ji opravňuje ke zpracování osobních údajů. Tedy zakládá právní titul (oprávnění) k jejich shromažďování a zpracování.

[105] Pokud povinná osoba povinnost kontroly klienta nesplní, resp. splnění není schopná FAÚ prokázat předložením dostatečných podkladů a informací, zpravidla naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 44 odst. 1 písm. b) AML zákona, jako tomu bylo v případě stěžovatelky.

[106] Podle § 16 odst. 1 písm. d) AML zákona informace a kopie dokumentů získané v rámci kontroly klienta může a zároveň musí uchovávat po dobu 10 let od uskutečnění obchodu nebo od ukončení obchodního vztahu s klientem. Na uvedených závěrech nic nemění skutečnost, že s účinností od 1. 1. 2021 byl § 16 odst. 1 AML zákona novelizován tak, že nyní obsahuje další typy záznamů, jež povinná osoba po uvedené době uchovává.

[107] Povinnosti plynoucí z kontroly klienta tak nejsou spekulativním dotvářením práva, jak namítla stěžovatelka, nýbrž logickým důsledkem samotné povinnosti kontroly klienta jako stěžejního smyslu a účelu AML zákona ve spojení s dozorovými oprávněními FAÚ a žalovaného. Kasační námitka proto není důvodná.

[108] Stěžovatelka v rámci této kasační námitky rovněž uvedla, že má za to, že (z důvodu bezpečnosti vlastních podnikatelských procesů a předběžné opatrnosti) kontrolu svých klientů provedla a výsledek splnění této zákonné povinnosti v přestupkovém řízení doložila. Stěžovatelka však nikterak nereaguje na vypořádání obsahově shodné žalobní argumentace (body 8, 11 a 12 napadeného rozsudku) především v bodech 54 a 56 napadeného rozsudku, kde městský soud potvrdil závěry správních orgánů, že stěžovatelka svým zákonným povinností v souvislosti s kontrolou klientů nedostála. Námitka je proto nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož kvalifikovaným způsobem nezpochybňuje závěry městského soudu v napadeného rozsudku.

V.C.3 Ustanovení § 22 odst. 1 AML zákona

[109] Další námitka mířila proti závěru v bodu 45 napadeného rozsudku, ve kterém městský soud potvrdil výklad § 22 odst. 1 AML zákona provedený správními orgány. Tento výklad je dle stěžovatelky rozporný s jazykovým zněním dotčeného ustanovení. Městský soud navíc nereagoval na žalobní námitku, že povinná osoba musí určit a oznámit kontaktní osobu FAÚ pouze v případě, že tyto činnosti nezajišťuje její statutární orgán. Stěžovatelka nemohla porušit neexistující povinnost.

[110] Podle § 22 odst. 1 AML zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 platilo, že *povinná osoba určí konkrétního zaměstnance k plnění oznamovací povinnosti podle § 18 a k zajišťování průběžného styku s Úřadem* [pozn. NSS: tj. FAÚ – § 18 odst. 1 AML zákona], *pokud tyto činnosti nebude zajišťovat přímo statutární orgán. O určení této osoby a o případných následných změnách informuje úvěrová nebo finanční instituce a povinná osoba uvedená v § 2 odst. 1 písm. c), d) a b) neprodleně Úřad s uvedením jména, příjmení, pracovního zařazení a údajů pro spojení včetně telefonického a elektronického.*

[111] Městský soud na shodně formulovanou žalobní námitku nereagoval ideálním způsobem. Svoji pozornost totiž zaměřil výhradně na povinnost spočívající v určení kontaktní osoby, nikoli na informační povinnost vůči FAÚ stanovenou druhou větou citovaného ustanovení. Není ale pravda, že nereagoval vůbec. S ohledem na skutečnost, že městský soud přezkoumával a jako správné potvrdil závěry správních orgánů (což je ostatně středobodem přezkumné činnosti správních soudů), které se věnovaly jak fázi určení kontaktní osoby, tak informování FAÚ o tomto určení (str. 10 dole rozhodnutí žalovaného), je podle Nejvyššího správního soudu úvaha městského soudu ještě dostačující a přezkoumatelná.

[112] Jde-li o samotný výklad § 22 odst. 1 AML zákona, Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil se závěry správních orgánů potvrzenými městským soudem. Nelze totiž ustrnout na čistě jazykovém výkladu prosazovaném stěžovatelkou, neboť by vedl k absurdním a nepřijatelným důsledkům v podobě absolutní nevědomosti FAÚ jako kontrolního a dozorového orgánu o tom, zda povinná osoba určila mlčky kontaktní osobou statutární orgán, nebo o určení jiné kontaktní osoby „toliko“ neinformovala. Navíc, i z čistě jazykového výkladu plyne, že bude-li dané činnosti zajišťovat přímo statutární orgán, nemusí sice (logicky) povinná osoba určit konkrétního zaměstnance. To však neznamená, že kontaktní osobu nemusí určit vůbec, resp. že k určení nedošlo. Ustanovení totiž neříká, že nedojde-li k určení konkrétního zaměstnance, je kontaktní osobou bez dalšího statutární orgán. Povinná osoba tak musí určit buď statutární orgán, nebo konkrétního zaměstnance. Respektive, musí určit konkrétního zaměstnance tehdy, pokud nechce, aby dané činnosti zajišťoval přímo statutární orgán. Tak jako tak k určení konkrétní osoby dojde. Stěžovatelka se tedy mylí, že v případě statutárního orgánu k určení povinné osoby nedošlo. O svém rozhodnutí, byť by bylo učiněno mlčky (neurčením konkrétního zaměstnance), je následně povinna informovat FAÚ. Aktivní jednání povinné osoby vůči FAÚ i v případě, že je kontaktní osobou statutární orgán, plyne i z toho, že součástí informace musí být uvedení jména, příjmení, pracovního zařazení a údajů pro spojení včetně telefonického a elektronického, tedy i údajů, jež nejsou, a ani by neměly být, veřejně dostupné. Informační povinnost tak ani v případech obdobných případu stěžovatelky není v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, neboť správní orgán si část povinných údajů ani nemůže sám, bez součinnosti povinné osoby, zjistit. Neobstojí ani argument stěžovatelky, že skutečnost, že neměla žádné zaměstnance byla pro FAÚ zjistitelná z její výroční zprávy za rok 2017. Předně se taková skutečnost může v čase proměňovat, a navíc nelze po FAÚ spravedlivě požadovat, aby u každé osoby, jež jej neinformuje o určené kontaktní osobě, studoval veškeré veřejně dostupné informace, z nichž může být možné „poskládat“ závěr o jejím personálním složení. V tomto ohledu není trvání na aktivním postupu povinných osob nepřiměřené. Zároveň by neexistence povinnosti informovat FAÚ, tj. udržování jej v nevědomosti, popíralo účel uvedeného ustanovení, potažmo celého AML zákona.

pokračování

V.C.4 Námitka nezákonného přenesení důkazní povinnosti na stěžovatelku a související námitky

[113] Stěžovatelka městskému soudu vytkla, že v rozporu se zákonem, § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, dovodil přenesení důkazní povinnosti ze správních orgánů na stěžovatelku.

[114] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi výkladem uvedených ustanovení správního řádu pro účely přestupkového řízení (jako řízení, v němž lze z moci úřední uložit povinnost) zabýval opakovaně. Mimo jiné uvedl, že v sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení (rozsudek NSS z 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Je proto zcela na vůli osoby obviněné z přestupku jako účastníka takového řízení, jakou strategii své obhajoby zvolí. Pokud se účastník rozhodne žádné důkazy na svou obranu nenavrhopvat, může se to nepochybně odrazit na skutkovém stavu, který bude správní orgán považovat za dostatečně zjištěný a který nebude (objektivně vzato) zohledňovat aspekty věci, o kterých se účastník řízení nezmínil (ačkoli by mu byly ku prospěchu) a správnímu orgánu nejsou známy (rozsudek NSS z 30. 6. 2011, čj. 2 As 78/2010-49). Rozšířený senát NSS k tomu v usnesení ze 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bodu 21, uvedl, že *»[o]bviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu o povinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení se v řízení o přestupku neuplatní. Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal«*. Pasivní chování účastníka řízení tak může mít pro něj negativní důsledky. Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že v řízení zahájeném z úřední povinnosti se důkazní břemeno nachází především na straně správního orgánu, který má podle § 50 odst. 3 správní řádu zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Nicméně učinění některých zjištění není bez součinnosti účastníka řízení možné (usnesení ÚS z 25. 4. 2017, sp. zn. III. ÚS 443/17, bod 20).

[115] V nyní projednávané věci FAÚ jako dozorový orgán kontroloval, zda stěžovatelka řádně plnila své zákonné povinnosti, jež spočívaly mimo jiné v tom, že měla od svých klientů, pro účely jejich kontroly, opatřit dostatečné podklady a ty uchovávat. Podstatou kontroly tedy obecně řečeno bylo zjišťování, zda stěžovatelka byla dostatečně aktivně činná, resp. zda svoji povinnost aktivně jednat nezanedbala. Důkazní povinnost FAÚ, potažmo žalovaného, opatřit podklady pro své rozhodnutí a zjistit všechny rozhodné okolnosti tak mohla spočívat zásadně pouze ve vyžádání si dokladů od stěžovatelky, jež mohla mít a měla v držení výhradně ona. Pokud tvrdila, že své zákonné povinnosti plnila, byla povinná toto své tvrzení prokázat, resp. označit důkazy, jež to prokazují. Vzhledem k výše popsáným okolnostem však stěžejní důkazy mohla doložit jen a pouze stěžovatelka, neboť jen ona mohla a musela informace o klientech obstarat.

[116] FAÚ si v průběhu kontroly vyžádal zaslání *„veškerých informací, které kontrolovaná osoba získala v rámci kontroly klienta od všech kupujících podle § 9 odst. 1 AML zákona v rozsahu § 9 odst. 2 AML zákona“* (žádost o poskytnutí dokladů a informací z 19. 11. 2020,

jež je přílohou součástí správního spisu pod č. P7). Předložené podklady následně vyhodnotil tak, že jimi stěžovatelka svoji zákonnou povinnost řádně kontrolovat své klienty nesplnila, neboť se spokojila toliko s jejich prohlášeními. Nelze tedy tvrdit, že FAÚ nedostatečně zjistil skutkový stav, čímž neunesl své důkazní břemeno, což nelze klást k tíži stěžovatelce. FAÚ zjistil skutkový stav potřebný pro své rozhodnutí, neboť ze shromážděných (stěžovatelkou doložených) podkladů dospěl k závěru, že stěžovatelka svoje zákonné povinnosti (opakovaně) zanedbala.

[117] Interpretace důkazní povinnosti a břemene předestřená stěžovatelkou by ve svém absurdním důsledku zcela paralyzovala ta řízení z moci úřední, v nichž správní orgány kontrolují, zda adresáti veřejné správy splnily svoji povinnost něco aktivně konat, přičemž důkazy o aktivním konání má v držení zásadně adresát veřejné správy (jinak je tomu samozřejmě v řízeních, jejichž podstatou by bylo potenciální porušení zákonné povinnosti něčeho se zdržet, a v nichž by správní orgány mohly a musely zcela bez součinnosti osoby obviněné z přestupku prokazovat, že tato osoba činila, co činit neměla). Optikou stěžovatelky by totiž opatření veškerých podkladů leželo na správním orgánu, zatímco kontrolovaná osoba (resp. osoba obviněná z přestupku) by mohla být nečinná, přičemž objektivní nemožnost správního orgánu opatřit relevantní podklady (jež možná ani neexistují, a pokud ano, jsou v držení kontrolované osoby), by vždy působila ve prospěch takové osoby, neboť správní orgán by nedostatečně zjistil skutkový stav (usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 5 As 126/2011-68, bod 20).

[118] Z výše uvedeného plyne, že stěžovatelka měla možnost tvrdit okolnosti ve svůj prospěch, které však musela prokázat, resp. označit důkazy k jejich prokázání. Mohla si však zvolit i pasivní přístup, avšak včetně z toho plynoucích negativních důsledků pro její postavení v přestupkovém řízení. Jak uvedl žalovaný, stěžovatelka žádné další podklady, jež by byly pro rozhodnutí potřebné, neoznačila, ani nepoukázala na žádné další skutečnosti, které by její tvrzení potvrdily, toliko opakovala, že splnění svých zákonných povinností dostatečně prokázala. Správní orgány tak nebyly povinny tuto verzi skutkového děje dále vyšetřovat (rozsudek NSS z 28. 6. 2023, čj. 7 As 318/2021-30, bod 20). Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž plyne, že pokud správní orgány zjišťovaly všechny okolnosti pro náležité posouzení případů, přičemž účastníku byla dána možnost uvést veškeré skutečnosti, které považuje za důležité, není správní orgán povinen domýšlet, zda hypoteticky neexistují ještě jiné okolnosti, které by mohly být ve prospěch účastníka řízení, aniž je účastník jakkoliv označil (usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 5 As 126/2011-68, body 21 a 23, či rozsudek NSS z 18. 5. 2017, čj. 9 Azs 32/2017-23, bod 25). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány přihlížely ke konkrétním okolnostem nyní projednávané věci. To, že je vyhodnotily v neprospěch stěžovatelky, ještě neznamená, že tím porušily jednu ze základních zásad správního řízení – zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (rozsudek NSS čj. 9 Azs 32/2017-23, bod 25).

[119] Námitka stěžovatelky, že na ni byla v nyní projednávané věci nezákonně přenesena důkazní povinnost a břemeno, proto není důvodná.

[120] Stěžovatelka z formulace městského soudu v bodu 54 napadeného rozsudku, že FAÚ shledal „*pochybnosti o pravdivosti či věrohodnosti skutečností obsažených v čestných prohlášeních*“, dovozovala nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány. Stěžovatelka však uvedenou formulaci vykládá zavádějícím způsobem, neboť městský soud

pokračování

dále uvedl, že FAÚ tyto své pochybnosti rozptýlil tím, že „z veřejných registrů ověřil, že skutečnosti obsažené v čestných prohlášeních neodpovídají skutečností zaznamenaným ve veřejných rejstřících“. FAÚ tedy postavil skutkové okolnosti najisto, a proto skutkový stav nezůstal neprokázán (*non liquet*), protože nebyly splněny podmínky pro aplikaci zásady *in dubio pro reo*. Ostatně, podmínkou dostatečného prokázání skutkového stavu ze strany správních orgánů v tomto ohledu není (až) to, že doložená čestná prohlášení nejsou pravdivá. I pokud by je správní orgány vzhledem ke konkrétním okolnostem daného případu vyhodnotily „toliko“ jako nedostatečná, a povinná osoba by své klienty dále (nad rámec nedostatečných čestných prohlášení) neprověřila, resp. by to neprokázala, šlo by o dostatečně zjištěný skutkový stav pro závěr o spáchání přestupku neplnění povinnosti při identifikaci a kontrole klienta podle § 44 odst. 1 písm. b) AML zákona.

[121] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž stručně namítla, že skutková podstata, z níž vycházely správní orgány, jejichž postup potvrdil i městský soud, se opírá jen o závěry obsažené v protokolu o kontrole a jeho přílohách, a podle stěžovatelky tak nemá oporu ve správním spisu.

[122] K tomu též jen stručně Nejvyšší správní soud uvádí, že protokol o kontrole včetně příloh je součástí spisového materiálu správních orgánů, a proto závěry o tyto přílohy opřené mají oporu ve správním spise.

VI. Závěr a náklady řízení

[123] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[124] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 5. února 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu