

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2016 / XIV. ročník / 30. 6. 2016}

OBSAH

I.	
JUDIKÁTY	
3394. Správní řízení: zastoupení účastníka řízení	531
3395. Správní řízení: oprava údaje v evidenci veřejně přístupných účelových komunikací Řízení před soudem: ochrana proti rozhodnutí o určení právního vztahu.....	534
3396. Řízení před soudem: soudní poplatek za opakovanou kasační stížnost	537
3397. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem Hospodářská soutěž: zneužití dominantního postavení.....	545
3398. Daňové řízení: opakovaná daňová kontrola; obnova řízení. . .	555
3399. Daňové řízení: přeplatek zaviněný správcem daně; úrok z neoprávněného jednání správce daně.....	563
3400. Rozhlasové a televizní vysílání: pořad obsahující umístění produktu; předchozí upozornění na porušení zákona	571
3401. Kompetenční spory: rozhodnutí o stanovení povinnosti zdržet se zásahů do užívacího práva	588
3402. Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: výsluhový příspěvek.....	591
3403. Ochrana veřejného zdraví: ochrana zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací; hluk z veřejné produkce hudby.....	595
3404. Telekomunikace: směrnice o univerzální službě Právo EU: přímý účinek směrnic.....	604
3405. Právo na informace: soukromoprávní společnost jako veřejná instituce	619

I.
JUDIKÁTY

3394

Správní řízení: zastoupení účastníka řízení

k § 33 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Účastník správního řízení se může dát zastoupit pouze osobou, která je plně svéprávná (§ 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004).*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, čj. 8 As 6/2016-34)***Prejudikatura:** č. 2452/2012 Sb. NSS.**Věc:** Stanislav M. proti Městskému úřadu Náměšť nad Oslavou o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Příkazem ze dne 23. 10. 2014 shledal žalovaný žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Za přestupek nezastavení vozidla na signál červeným světlem žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 3.000 Kč.

Dne 10. 11. 2014 byl žalovanému doručen odpor proti výše uvedenému příkazu, který jménem žalobce podala tehdy nezletilá Klára Z. K odporu byla přiložena žalobcem nepodepsaná plná moc datovaná dnem 27. 10. 2014. Žalovaný reagoval dopisem ze dne 20. 11. 2014 žalobci i Kláře Z., jímž sdělil, že Klára Z. nemohla vystupovat jako zástupkyně žalobce, protože v době zmocnění nebyla plně svéprávná. Žalovaný proto nepovažoval „odpor“ podaný Klárou Z. za podání ve smyslu § 37 správního řádu. Přípisem doručeným žalovanému dne 28. 11. 2014 žalobce požádal žalovaného, aby odpor podaný Klárou Z. byl uznán jako úkon učiněný jeho zástupcem. Zároveň žalovanému zaslal i podepsaný originál plné moci udělené Kláře Z. a „*Souhlas zákonného zástupce*“, jímž matka Kláry Z. vyjádřila souhlas, aby její dcera podala odpor v daném přestupkovém řízení. Dopisem žalobci ze dne 12. 1. 2015 žalovaný setrval na svém stanovisku, že žalobce nemohl být v řízení zastoupen osobou, jež nebyla plně svéprávná, proto zastoupení nevzniklo a podaný odpor nelze uznat.

Dne 4. 8. 2015 požádal žalobce Krajský úřad Kraje Vysočina o uplatnění opatření proti nečinnosti. Žalobce měl za to, že podaným odporem byl příkaz zrušen a žalovaný měl následně vést správní řízení a ve věci rozhodnout. Usnesením ze dne 9. 9. 2015 krajský úřad žádosti žalobce nevyhověl.

Žalobce podal dne 19. 10. 2015 žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného u Krajského soudu v Brně. Rozsudkem ze dne 6. 1. 2016, čj. 62 A 183/2015-45, krajský soud žalovanému uložil rozhodnout ve věci ve lhůtě čtyřiceti pěti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. V ní zpochybnil závěr krajského soudu, že se žalovaný mohl nechat zastoupit ve správním řízení nezletilou osobou a že tato zmocněnkyně za něj mohla podat opravný prostředek. Vzhledem k tomu, že správní řád výslovně neupravuje, zda zmocněncem může být pouze osoba plně svéprávná, je třeba postupovat analogicky podle § 27 odst. 1 o. s. ř, který tuto podmínku stanoví. Nelze naopak postupovat podle § 29 správního řádu, který neupravuje způsobilost být zástupcem účastníka, nýbrž toliko procesní způsobilost účastníků řízení. Plně svéprávným se člověk stává až zletilostí, dříve jen za podmínek stanovených v § 30 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012. Názor krajského soudu, že obviněného z přestupku může v řízení zastupovat i mladist-

vá osoba, pokud to odpovídá její rozumové a volní vyspělosti, je neudržitelný. Po správním orgánu nelze požadovat, aby u každého procesního úkonu učiněného nezletilým zástupcem zkoumal, zda k němu byl zmocněnec způsobilý.

Pokud krajský soud upozornil na to, že v předmětné věci zbýval zmocněnkyni žalobce k dosažení zletilosti pouze jeden týden, a krajský soud toto považoval za nepodstatný rozdíl, je podle stěžovatele třeba se zamyslet nad tím, kdy už by se jednalo o podstatný rozdíl vedoucí k nepřiznání způsobilosti zastupovat účastníka ve správním řízení (1 měsíc před nabytím zletilosti či 1 rok?). Správním orgánům nepřísluší tuto úvahu provádět, a spojuje-li účinná právní úprava plnou procesní způsobilost s dosažením 18 let věku, je třeba tuto hranici respektovat.

Žalobce ve svém vyjádření poukázal na to, že u nezletilých se presumuje rozumová a volní vyspělost úměrná jejich věku, proto správní orgán nemusí zkoumat vyspělost konkrétního jedince. Lze předpokládat, že každá osoba starší 16 let je dostatečně rozumově a volně vyspělá k zastupování účastníka ve správním řízení, pokud je v tomto věku již sama deliktně způsobilá a může být účastníkem řízení o trestním obvinění, aniž by byla zastoupena.

Žalobce považoval za nepřipadnou argumentaci stěžovatele § 27 odst. 1 o. s. ř., jehož použití by představovalo nepřipustnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku. Neomezil-li zákonodárce určité jednání ve správním řádu, neznamená to, že je třeba hledat základ pro omezení v jiném předpisu. Naopak je třeba vyloučit tuto skutečnost tak, že zákonodárce neměl zájem na omezení věku zástupce účastníka správního řízení (zvláště pokud neomezil požadavkem plné svéprávnosti ani procesní způsobilost samotných účastníků řízení). Podle žalobce je absurdní, aby např. 16letá osoba nemohla udělit plnou moc svému vrstevníkovi k podání žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nebo aby účastník řízení nemohl poslat své nezletilé dítě nahlédnout do spisu.

Žalobce si zvolil zástupkyní osobu, jejíž znalosti a vyspělost považoval za přiměřené povaze věci. Pokud by zástupkyně pro svůj nízký věk učinila nějaký úkon nesprávně nebo pokud by něco zanedbala, stalo by se tak na úkor žalobce, který je odpovědný za výběr zmocněnce.

Dále žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že správním orgánům nepřísluší zkoumat rozumovou a volní vyspělost nezletilých. Tímto názorem „*žalovaný popírá rovnost subjektů před zákonem, neboť tvrdí, že § 30 odst. 1 občanského zákoníku [z roku 2012] se nevztahuje na určité subjekty právních vztahů nebo že se nevztahuje na takové nezletilé, které jednají se státními orgány.*“

Poukázal-li krajský soud na to, že zástupkyni žalobce chyběl jen jeden týden do nabytí zletilosti, chtěl tím pouze demonstrovat nepřijatelnost stěžovatelova postupu, protože je zřejmé, že takováto osoba bude na stejné úrovni rozumové a volní vyspělosti, jako by již byla zletilá. To ale neznamená, že krajský soud vyhověl žalobci jen proto, že zástupkyně měla dosáhnout zletilosti v tak krátkém čase.

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

Z odůvodnění:

[18] Podstata věci spočívala v posouzení, zda se účastník správního řízení může dát ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu zastoupit osobou, která je nezletilá a nenabyla plné svéprávnosti.

[19] Krajský soud vyšel při řešení této otázky bez dalšího z § 29 odst. 1 správního řádu, který upravuje procesní způsobilost účastníků správního řízení. Podle tohoto ustanovení se procesní způsobilost odvíjí od svéprávnosti, jak ji upravuje občanský zákoník z roku 2012. V případě nezletilých osob, které nenabyly plné svéprávnosti způsobem podle § 30 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012, se pak předpokládá způsobilost k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých.

lých téhož věku (§ 31 občanského zákoníku z roku 2012). Obdobně navazují procesní způsobilost na svéprávnost i další procesní předpisy – občanský soudní řád (§ 20 odst. 1 o. s. ř.) a soudní řád správní (§ 33 odst. 3 s. ř. s., který ještě používá pojmosloví „starého“ občanského zákoníku z roku 1964; to ovšem překlenuje § 3029 odst. 1 „nového“ občanského zákoníku z roku 2012).

[20] Co do vztahu mezi svéprávností a procesní způsobilostí je ovšem vždy na místě obezřetnost, aby nedošlo ke zkrácení na právech nezletilých účastníků řízení. Ve vztahu k § 20 odst. 1 o. s. ř. tuto skutečnost zřetelně vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 1041/14: „Podle Ústavního soudu je nutno činit rozdíl mezi chápáním řízení (nezbytným pro nutnost nezletilé dítě do řízení zapojit) a schopností jednat před soudem samostatně. Schopnost jednat před soudem samostatně vyžaduje mnohem vyšší nároky na vyspělost osoby než pouhé chápání podstaty řízení.“ Následně Ústavní soud podotkl, že navzdory odvození procesní způsobilosti od způsobilosti k hmotněprávnímu jednání procesními předpisy v praxi se tento vztah nepovažuje za zcela striktní a zpravidla je vyžadováno zastoupení nezletilého účastníka řízení jeho zákonným zástupcem i tehdy, je-li předmětem řízení právní jednání nezletilého, ke kterému byl bezpochyby způsobilý (v této souvislosti Ústavní soud odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2775/2004). Ústavní soud vyslovil souhlas s popsanou praxí: „Ústavní soud se ztotožňuje s důvody, na kterých se tato praxe zakládá. Soudní řízení je mnohem komplexnější a komplikovanější proces než samotné právní jednání. [...] Nelze tedy bez dalšího předpokládat, že pokud nezletilé dítě má hmotněprávní způsobilost k danému jednání, má také plnou procesní způsobilost v řízení, jehož předmětem je dané jednání. Z těchto důvodů se Ústavní soud domnívá, že v případě nezletilých dětí by pravidlem měl být závěr, že tyto nemají plnou procesní způsobilost ve smyslu § 20 odst. 1 o. s. ř., přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních zcela výjimeč-

ných situacích a vždy je nutno jej řádně odůvodnit.“ S uvedenými závěry Ústavního soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a dodává, že je namístě vztáhnout je kromě § 20 odst. 1 o. s. ř. i na obdobná ustanovení týkající se procesní způsobilosti obsažená ve správním řádu a soudním řádu správním.

[21] Od procesní způsobilosti je pak třeba dále odlišit (přísnější) zákonné předpoklady pro zastupování (obecným) zmocněncem. Podle § 27 odst. 1 o. s. ř. i podle § 35 odst. 6 s. ř. s. může být obecným zmocněncem jen osoba plně svéprávná (§ 35 odst. 6 s. ř. s. opět používá ještě „starou“ terminologii, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012). Pokud správní řád výslovně neupravuje, jaké předpoklady musí splňovat obecný zmocněnec, je třeba tuto otázku posoudit analogicky podle „nejbližších“ procesních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, čj. 8 As 94/2011-80, v němž kasační soud aplikoval analogicky § 28 odst. 3 o. s. ř. na zánik zastoupení na základě plné moci ve správním řízení).

[22] Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájcích práva jiných) je tím spíše namístě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015-46). Tohoto účelu může být stěžejí dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že se žalobce v předmětném přestupkovém řízení mohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.

[23] Přihlédnutí k nejbližším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci přitom nepředstavuje nepřipustnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje žalobce. Pokud § 33

správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních řádů, aby byl zachován účel institutu zastoupení (srov. bod [22] výše).

3395

Správní řízení: oprava údaje v evidenci veřejně přístupných účelových komunikací

Řízení před soudem: ochrana proti rozhodnutí o určení právního vztahu

k § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 186/2006 Sb. k § 142 a § 156 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Požadavek na změnu údaje v evidenci veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin vedené obcí podle § 63 odst. 1 věty druhé zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je pouhým podnětem k provedení opravy postupem podle § 156 odst. 1 správního řádu z roku 2004. V návaznosti na takovou žádost není důvodu rozhodovat o zastavení řízení, protože jejím podáním žádné správní řízení zahájeno nebylo.

II. Soudní ochrana vlastníka proti zařazení jeho pozemku do evidence veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin podle § 63 odst. 1 věty druhé zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je garantována primárně žalobou proti rozhodnutí silničního správního úřadu ve věci deklarace (ne)existence (veřejně přístupné) účelové komunikace v řízení podle § 142 správního řádu z roku 2004, a teprve subsidiárně žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, jestliže obec vydané deklaratorní rozhodnutí nerespektuje, popř. nepřichází-li v daném případě podání návrhu podle § 142 citovaného zákona v úvahu.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2016, čj. 46 A 69/2015-62)

Věc: a) Ing. Dušan M. a b) Ing. Milada M. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o výmaz z evidence účelových komunikací.

Usnesením ze dne 22. 12. 2014 zastavil Městský úřad Úvaly (dále jen „městský úřad“) dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení o podnětu žalobců na vyřazení jejich pozemků v obci Úvaly u Prahy z pasportu komunikací v ulici Na Ztraceném Korci. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný svým rozhodnutím ze dne 5. 5. 2015 zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze. V ní namítali, že s nimi dosud nikdo neprojednal možnost užívání sporných pozemků jako účelové komunikace, jak si vyžaduje ustále-

ná judikatura v případě veřejně přístupných účelových komunikací. Žalovanému dále vytýkali, že se vůbec nevypořádal s textem jejich odvolání.

Žalovaný namítal nepřipustnost žaloby. Konstatoval, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká přímo ze zákona, a pokud je veden seznam těchto komunikací, ať již z důvodů evidenčních či jiných, není tím založeno, změněno, zrušeno či závazně deklarováno právo či povinnost žalobců. Poukázal též na § 63 odst. 1 větu druhou zákona o ochraně přírody a krajiny, podle níž obce vedou přehled o veřejně přístupných úče-

lových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti. Zmínil též § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, z něhož plyne, že vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace má povinnost vést evidenci jím vlastněných pozemních komunikací, přičemž vlastníkem místních komunikací je ze zákona obec. Podotkl nicméně, že v seznamu komunikací obce jsou sporné pozemky vedeny jako účelová komunikace. Na závěr pak připomenul, že pokud by žalobci chtěli dosáhnout toho, aby komunikace na sporných pozemcích nebyla považována za veřejně přístupnou, měli by podat konkrétně formulovaný návrh na určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud po posouzení žaloby dospěl k závěru, že je namístě ji odmítnout, a to z důvodu, že napadené rozhodnutí není z materiálního hlediska rozhodnutím správního orgánu. (...)

Jak vyplývá z legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s., rozhodnutím pro účely soudního řádu správního není každý správní akt, který je formálně jako rozhodnutí označen, nýbrž jen takový, který reálně zasahuje do právní sféry žalobce definované okruhem jeho veřejných subjektivních práv a povinností hmotněprávní povahy. Napadené rozhodnutí, resp. jemu předcházející usnesení městského úřadu však do takto vymezené právní sféry žalobců nezasahuje.

Mezi účastníky není sporu o tom, že sporné pozemky jsou evidovány jako účelová komunikace, nikoliv jako místní komunikace či silnice. Proto předmětná evidence není pasportem komunikace ve smyslu evidence předpokládané ustanovením § 9 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný v tomto směru správně poukázal na to, že sporné pozemky jsou evidovány na základě § 63 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny. Z tohoto ustanovení přitom neplyne, že by takto vedená evidence byla závazná, resp. že by důsledkem evidence

sporných pozemků žalobcům vznikala jakákoliv práva či povinnosti. Žalobci sami citují judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že (veřejně přístupná) účelová komunikace vzniká bez dalšího naplněním zákonných znaků vymezených § 7 zákona o pozemních komunikacích, aniž by o tom byl vydáván jakýkoliv správní akt.

Žalovaný pak zcela správně poukazuje i na to, že podle § 142 odst. 1 správního řádu, je-li prokázána nezbytnost takového určení pro uplatnění jeho práv, „[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, [...] zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“. V poměrech předkládané věci se tedy žalobci, jelikož to pro plné uplatnění svého vlastnického práva ke sporným pozemkům nepochybně potřebují, mohou obrátit na příslušný silniční správní úřad (zde: městský úřad) s návrhem na určení, že na sporných pozemcích je veřejně nepřístupná účelová komunikace, popř. že na sporných pozemcích se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, a tento správní orgán bude povinen jejich návrh posoudit a závazně na základě provedeného dokazování ve správním řízení ve věci rozhodnout. Takové rozhodnutí pak po vyčerpání řádného opravného prostředku bude případně i napadnutelné správní žalobou podle § 65 s. ř. s. Takové rozhodnutí bude současně závazné i pro správní orgán na úseku ochrany přírody a krajiny, který bude povinen výsledku takového řízení přizpůsobit evidenci vedenou podle § 63 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 177 odst. 2 správního řádu „[v] případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhé a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté“ (tj. podle § 154 až § 158 správního řádu).

Obdobně také § 158 správního řádu stanoví, že se ustanovení této části „obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části“.

Podle § 156 správního řádu, „[j]estliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu“ (odstavec 1). „Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení“ (odstavec 2).

Podle § 94 odst. 1 věty první obsaženého v části druhé hlavy IX správního řádu správní orgány v přezkumném řízení „z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy“.

Vedení evidence podle § 63 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny spočívá v provádění evidenčních úkonů, které správní řád přímo neupravuje. Na provádění těchto úkonů se tedy obdobně užijí ustanovení části čtvrté správního řádu, která v § 156 předpokládá možnost nápravy vad takových úkonů. Vyhrazují k tomu však buď zcela neformální postup opravy usnesením poznamenávaným do spisu (s ohledem na povahu evidenční činnosti však fakticky pouze prostou změnou údaje v evidenci), nebo postup založený na přiměřené aplikaci právní úpravy přezkumného řízení, které představuje postup zahajovaný z moci úřední, jenž má charakter výkonu správního dozoru (byť v tomto případě sama nad sebou) a nikoliv opravného prostředku v dispozici účastníka řízení.

Žalobci nepostupovali cestou návrhu na určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, nýbrž se domáhali opravy, resp. výmazu údaje v evidenci. Jejich podání tak lze

vnímat pouze jako podnět pro postup podle § 156 správního řádu, jehož zahájení však není v rukou žalobců, ale závisí na posouzení podnětu správním orgánem, který evidenci vede (zde městským úřadem). Městský úřad zjevně pochybil, jestliže s podáním žalobců zacházel jako se žádostí, vycházející mylně z toho, že jejím podáním bylo ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno řízení, a toto fiktivní řízení svým usnesením podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavoval. Ve skutečnosti zde totiž žádné řízení vůbec neběželo a bylo na místě pouze zvážit provedení opravy podle § 156 odst. 1 správního řádu (o čemž se žádné řízení nevede). Vzhledem k tomu, že smyslem podnětu nebylo zrušení evidence jako takové, nýbrž pouze změna či výmaz konkrétního zápisu, v dané věci ani nepřicházelo do úvahy zahajování kvazipřezkumného řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu.

I vedení evidence představuje činnost správního orgánu, vůči níž musí být zajištěna soudní ochrana, a to prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Tato ochrana však v tomto případě nepřichází do úvahy, a to právě proto, že i taková žaloba by byla nepřijatelná (zde podle § 85 s. ř. s.) v situaci, kdy žalobci mají na svou ochranu k dispozici právě možnost zahájení řízení podle § 142 správního řádu a v návaznosti na jeho výsledek pak možnost podat žalobu proti výslednému rozhodnutí správního orgánu. O podání zásahové žaloby by bylo možné uvažovat, pouze pokud by správní orgán vedoucí evidenci nerespektoval rozhodnutí vydané v řízení podle § 142 správního řádu – i v takovém případě by však byla žaloba důvodná, jen pokud by žalobci v řízení před soudem prokázali, že nesprávné vedení evidence přímo zasahuje do jejich právní sféry.

Protože tedy napadený správní akt žalovaného není způsobitelný zasáhnout do právní sféry žalobců a nemá tak povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., nezbylo soudu, než podle § 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítnout jako nepřijatelnou.

Řízení před soudem: soudní poplatek za opakovanou kasační stížnost

k § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 218/2011 Sb.

Účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60)

Prejudikatura: č. 1460/2008 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 2112/2010 Sb. NSS, č. 2163/2011 Sb. NSS, č. 2242/2011 Sb. NSS, č. 2365/2011 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS a č. 3271/2015 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost SPOLANA proti Generálnímu ředitelství cel o vrácení soudního poplatku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Spornou otázkou v předložené věci je interpretace § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích, který zní: *„Došlo-li ke zrušení rozhodnutí o věci samé v důsledku návrhu na zrušení usnesení o schválení smíru, odvolání, dovolání, žaloby pro zmatečnost, žaloby na obnovu řízení, kasační stížnosti nebo rozhodnutím Ústavního soudu, neplatí poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil.“*

Rozsudkem ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 Afs 186/2014-44, zamítl desátý senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost žalobkyně (stěžovatelky) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2014, čj. 8 Af 17/2014-95, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného vydaného ve správním řízení o návrhu stěžovatelky na povolení k nabytí zemního plynu osvobozeného od daně.

Městský soud v Praze i Nejvyšší správní soud rozhodovaly ve věci opakovaně. Prvně městským soudem vydané rozsudky ze dne 10. 9. 2013, čj. 8 Ca 306/2009-56 a čj. 8 Ca 306/2009-67, zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 3. 2014, čj. 9 Afs 100/2013-48, pro vadu řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Věcná správnost rozhodnutí správních úřadů, resp. zamítavého rozsudku městského soudu, byla přezkoumávána Nejvyšším správním soudem až v řízení o kasační stížnosti

stěžovatelky proti v pořadí druhému rozsudku městského soudu.

Stěžovatelka zaplatila na účet Nejvyššího správního soudu soudní poplatek za kasační stížnost jak v řízení sp. zn. 9 Afs 100/2013, tak v řízení sp. zn. 10 Afs 186/2014.

Při rozhodování ve věci samé řešil desátý senát otázku vrácení soudního poplatku zaplaceného stěžovatelkou za kasační stížnost projednávanou v řízení sp. zn. 10 Afs 186/2014. Dospěl k závěru, že pro sporný charakter této otázky je vhodnější o případném vrácení zaplaceného poplatku rozhodnout v samostatném usnesení přijatém v rámci porozsudkové agendy. Shledal totiž, že je dán důvod k předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Podle názoru desátého senátu zaplatila stěžovatelka v nynějším – v pořadí druhém – řízení o kasační stížnosti soudní poplatek za kasační stížnost, ačkoli k tomu nebyla povinna. Zaplacený soudní poplatek by jí tedy měl být vrácen (§ 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Podle názoru desátého senátu plyne z § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích, že účastník řízení podávající ve své věci druhou (a případně i další) kasační stížnost proti rozsudku vydanému poté, kdy byl předcházející rozsudek na základě kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním

soudem zrušen, již soudní poplatek za tuto další kasační stížnost neplatí, a to z důvodů dále uvedených.

Naproti tomu v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2014, čj. 3 As 6/2014-11 je § 6a odst. 5 interpretován opačně: „*Žalobce v kasační stížnosti uvedl, že se poplatek z důvodu § 6a odst. 5 [zákona o soudních poplatcích] neplatí. Zmiňované ustanovení zákona o soudních poplatcích se však v dané věci neužije, neboť míří na situace, kdy po zrušení rozhodnutí ve věci samé, i v důsledku kasační stížnosti, rozhoduje opětovně soud, před nímž již byl soudní poplatek dříve zaplacen. V případě řízení před Nejvyšším správním soudem by taková situace mohla nastat například tehdy, kdy by bylo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušeno Ústavním soudem a Nejvyšší správní soud by musel o věci rozhodnout znovu. Podaná kasační stížnost však směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, které je od dříve napadeného odlišné, a žalobce tak před Nejvyšším správním soudem zahájil řízení nové. Z uvedeného důvodu musí Nejvyšší správní soud trvat na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost.*“

Podle desátého senátu jazykový výklad zjevně připouští obě možnosti interpretace dotčeného zákonného ustanovení. Pojem „poplatek za řízení“ je v něm užít jako legislativní zkratka jak pro řízení před krajským soudem, tak pro řízení před Nejvyšším správním soudem [srov. § 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích]. Proto lze s názorem vysloveným v usnesení třetího senátu souhlasit potud, že zruší-li Ústavní soud rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nelze opětovně zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost požadovat. To však je naprostá samozřejmost, neboť další řízení u Nejvyššího správního soudu je po zrušujícím zásahu Ústavního soudu vedeno o stále stejné kasační stížnosti, za níž již byl soudní poplatek zaplacen. Zákonná úprava samozřejmosti (historicky snad vyvolaná chybnou reflexí zákonodárce na nové procesní předpisy – viz dále) však může být stěžejí argumentem pro závěr, že i v jiných hy-

potézách upravuje § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích jen to, co z povahy věci vůbec upravováno být nemusí. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, bylo by jistě jasné i bez výslovné zákonné úpravy, že žalobce nemusí znovu zaplatit soudní poplatek za žalobu, o níž bude krajským soudem podruhé rozhodováno. Zvláště absurdní by reglementace této samozřejmosti byla v případě, že by byl rozsudek krajského soudu zrušen ke kasační stížnosti žalovaného.

Všechna původní znění zákonné úpravy, podle nichž při zrušení rozhodnutí ve věci samé neplatí „poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil“, až do 31. 12. 2000 výslovně spojovala tento zákonný benefit s poplatkem z opravného prostředku.

Ve prospěch výkladu zastávaného desátým senátem svědčí i judikatura Nejvyššího soudu. I za současné právní úpravy uvedl Nejvyšší soud v usnesení ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 29 Cdo 1734/2012, výslovně: „*Dovolatel [...] soudní poplatek z dovolání ve výši 5 000 Kč v této věci již jednou zaplatil (při prvním dovolání); srov. č. l. 169 a bod 2. poznámek k celému Sazebníku poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2007 (srov. ostatně i § 6a odst. 5 [zákona o soudních poplatcích] v aktuálním znění). Soud prvního stupně je tudíž povinen neprodleně vrátit žalobci soudní poplatek z dovolání, zaplacený na základě jeho nesprávné výzvy, postupem dle § 10 odst. 2 [zákona o soudních poplatcích].*“

Desátý senát podotýká, že oproti dovolací praxi Nejvyššího soudu stává se v praxi Nejvyššího správního soudu mnohem častěji, že též účastník podává opakovaně kasační stížnosti v téže věci, neboť předchozí rozhodnutí krajského soudu bylo Nejvyšším správním soudem rušeno z formálních důvodů, typicky z důvodu nepřezkoumatelnosti, aniž by se Nejvyšší správní soud mohl ve svém prvním (a někdy i druhém či třetím) rozsudku jakkoliv vyjádřit k podstatě věci. Jeví se pak naprosto nespravedlivé, aby stěžovatel platil 15 000 Kč či 20 000 Kč za tři či čtyři podané kasační stížnosti, obzvláště za situace, kdy potřebu opakovaného podávání kasačních stíž-

nosti vyvolal krajský soud svými nepřezkoumatelnými rozhodnutími či jinou vážnou procesní chybou. Logika § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích přitom nabízí jasné řešení, jak těmto situacím předejít.

Také komentářová literatura se přiklání k závěru, že při opakovaném řízení před soudem vyššího stupně nemá být soudní poplatek znovu placen. Robert Waltr k tomu stručně bez bližší argumentace uvádí, že § 6a odst. 5 „[j]e projevem zásady, že soudní poplatek za opravné prostředky platí každý účastník pouze jednou, i když jej využije opakovaně“ (Waltr, R. *Zákon o soudních poplatcích. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 21). Jiří Večeřa snáší ke stejnému závěru i podrobnější argumentaci (Večeřa, J. *Zákon o soudních poplatcích a předpisy související. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 35).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích).

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[14] Podle desátého senátu lze § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích interpretovat tak, že účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek

za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil.

[15] Oproti tomu třetí senát v usnesení čj. 3 As 6/2014-11 uvedl, že toto ustanovení „míří [jen] na situace, kdy po zrušení rozhodnutí ve věci samé, i v důsledku kasační stížnosti, rozhoduje opětovně soud, před nímž již byl soudní poplatek dříve zaplacen“. Pro případ opakované, v pořadí druhé kasační stížnosti dovodil, že směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, které je od dříve napadeného odlišné, a že tak žalobce před Nejvyšším správním soudem zahájil řízení nové a je povinen poplatek za tuto v pořadí druhou kasační stížnost zaplatit.

[16] V rozsudku ze dne 9. 12. 2009, čj. 3 As 18/2009-166, třetí senát uvedl, že usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006-117, č. 1460/2008 Sb. NSS, k pojmu „řízení“ a pojmu „věci“ ve správním soudnictví se neuplatní v případě soudních poplatků. Ačkoli rozšířený senát dovodil širší možný výklad pojetí právního pojmu „řízení“ [vychází z toho, že řízení se nevede o „podání“ (žalobě, dovolání, návrhu), tedy obecně o procesním úkonu, ale o soudní věci (starší výstižnou terminologií o „soudním kusu“), že „věc“ je táz v řízení na I., II., i případně III. stupni, zkoumá se vždy, zda vyšší soud jednal o „téže věci“ jako soud nižší, a uzavřel, že ve věcech správního soudnictví naznačený širší výklad je žádoucí a „řízením“ je nutno chápat konečně vyřízení soudní věci, tedy dokončený přezkum rozhodnutí správního orgánu, pravomocně je pak skončeno někdy již v I., jindy však teprve ve II. stupni], třetí senát dovodil, že „[p]odle § 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích se soudní poplatky vybírají za řízení před soudy České republiky, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků. V položce 14a bodu 2 přílohy tohoto zákona se uvádí „[z]a žalobu nebo jiný návrh na zahájení řízení ve věcech správního soudnictví“, v položce 15 přílohy pak „[z]a kasační stížnost“. Z uvedené citace jasně vyplývá, že zpoplatněno je sice – obecně vzato řízení před soudem, jakékoli úvahy o možných interpretacích tohoto pojmu jsou však vyloučeny navazující specifikací, podle níž podléhají po-

*platkové povinnosti jednotlivé ‚úkony‘, a to zvlášť ‚žaloba nebo jiný návrh na zahájení řízení ve věcech správního soudnictví‘ a zvlášť ‚kasační stížnost‘. Zákon o soudních poplatcích tedy naprosto zřetelně vychází z pojetí, podle kterého se řízení vede o konkrétním podání a poplatkové povinnosti tedy podléhá každé takové podání zvlášť.“ Třetí senát zde formuloval i právní větu: *Poplatkové povinnosti podle zákona o soudních poplatcích podléhá každý v příloze tohoto zákona uvedený úkon zvlášť. Splnění poplatkové povinnosti je proto třeba zkoumat i v případě opakovaně podané kasační stížnosti proti v pořadí druhému rozhodnutí krajského soudu poté, co bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem.**

[17] Názor desátého senátu v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu zaujat dosud nebyl, resp. vysloveny byly názory opačné. Od nich se chce předkládající senát odchýlit, a proto postoupil věc k posouzení a rozhodnutí dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Pravomoc rozšířeného senátu je tak dána.

III.2 Posouzení věci

a) Právní úprava a její vývoj

[18] Zákon o soudních poplatcích ve znění s účinností od 1. 1. 1992 stanovil v Sazebníku soudních poplatků (dále jen „sazebník“), konkrétně v „Poznámce k položkám 1, 4, 5, 9 a 11“, že „[d]ošlo-li ke zrušení rozsudku v důsledku odvolání, obnovy řízení nebo dovolání, neplatí poplatek z odvolání nebo dovolání proti novému rozhodnutí soudu I. stupně poplatník, který již jednou poplatek z odvolání nebo dovolání zaplatil“. Správního soudnictví tehdy upraveného v části páté občanského soudního řádu (řízení o žalobách nebo o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů) se týkala položka 3 sazebníku.

[19] Obdobnou úpravu obsahoval zákon o soudních poplatcích ve znění účinném od 1. 4. 1995. Dle sazebníku ustanovení těchto znění se vztahovalo k položkám 1, 6, 8, 9 a 18. Podle položky 1 se postupuje jen v těch případech, není-li v dalších položkách

sazebníku stanoveno jinak. Soudní poplatek za žalobu nebo opravný prostředek proti rozhodnutí orgánu veřejné správy byl přitom upraven v položce 17 sazebníku.

[20] Ke změně textu daného ustanovení bodu 2. poznámek k sazebníku došlo až novelizací zákona o soudních poplatcích zákonem č. 255/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2001. Dle této úpravy se již neplatí poplatek za „odvolání“, resp. „dovolání“, ale poplatek za „řízení“. Poplatek za řízení nemá povinnost platit poplatník, který „ve věci“ již jednou zaplatil (dříve poplatník, který již jednou zaplatil za odvolání nebo dovolání). Stejná úprava byla s účinností od 1. 9. 2011 (novelou provedenou zákonem č. 218/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony) přesunuta z Přílohy zákona o soudních poplatcích (sazebníku) do § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích, jehož výklad je v dané věci sporný.

[21] Nelze však opomenout, že správní soudnictví upravené v části páté občanského soudního řádu ve znění účinném až do 31. 12. 2002 v řízení o žalobě vylučovalo podání opravných prostředků proti rozhodnutí soudu zcela (§ 250j odst. 4 o. s. ř.); v řízení o opravném prostředku proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu podle § 250s odst. 1 o. s. ř. nebyly opravné prostředky přípustné rovněž, až na výjimku (§ 250s odst. 2 o. s. ř.), a to ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení, v nichž však byly „úkony“, resp. od 1. 1. 2001 „řízení“ osvobozeno od soudních poplatků ze zákona (§ 11 zákona o soudních poplatcích).

[22] Až s účinností k 1. 1. 2003 vstoupil v účinnost soudní řád správní, který založil přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutím soudů rozhodujících ve správním soudnictví podle tohoto zákona. Současně vstoupila v účinnost nová úprava části páté občanského soudního řádu (zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu

správného). V souvislosti s touto změnou do bodu 2. poznámek k sazebníku (následně § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích) byl vložen text „kasační stížnost“, a do sazebníku položka 15.

b) Vlastní posouzení

[23] Podle § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích „[d]ošlo-li ke zrušení rozhodnutí o věci samé v důsledku návrhu na zrušení usnesení o schválení smíru, odvolání, dovolání, žaloby pro zmatečnost, žaloby na obnovu řízení, kasační stížnosti nebo rozhodnutím Ústavního soudu, neplatí poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil.“

[24] Jazykový výklad zjevně připouští dvě možnosti interpretace sporného zákonného ustanovení.

[25] Podle výkladu prvního tato norma neznamená nic jiného než prostou skutečnost, že zruší-li Ústavní soud rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nelze požadovat opětovné zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost; stejně tak zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, nelze požadovat opětovné zaplacení soudního poplatku za žalobu. Tento výklad je banalitou, neboť další řízení u Nejvyššího správního soudu je po zrušujícím zásahu Ústavního soudu vedeno o stále stejné kasační stížnosti, za niž již byl soudní poplatek zaplacen. Totéž platí ve vztahu k řízení před krajským soudem po zrušovacím zásahu Nejvyššího správního soudu, i to je vedeno o stále stejné žalobě.

[26] Výklad druhý je širší a směřuje k tomu, že po zrušujícím zásahu Nejvyššího správního soudu neplatí stěžovatel následně ani poplatek za druhou (třetí atd.) kasační stížnost, pokud již tento poplatek týž účastník (žalobce, osoba zúčastněná na řízení, žalovaný, není-li zproštěn povinnosti platit soudní poplatek) zaplatil v dřívějším řízení. I tento výklad je možným důsledkem textace § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích.

[27] Při rozhodování, kterému z obou *a priori* možných výkladů dát přednost, nelze argumentovat pouze tím, že výklad první směřuje k banalitě, k níž by bylo možno do-

spět i bez výslovné zákonné úpravy. Zákonná úprava samozřejmostí není v legislativě výjimkou. Takovéto normy v podstatě nemají vlastní regulatorní povahu, a jejich výslovné vyjádření v zákoně má proto jen deklaratorní účinky.

[28] Ve prospěch výkladu prvního svědčí doslovný výklad obratu „neplatí poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil“. Řízení o druhé (třetí atd.) kasační stížnosti je *stricto sensu* řízením novým, poplatník tedy poplatek za toto řízení zaplatit nemohl. Ve stejné věci tak může proběhnout vícero řízení před Nejvyšším správním soudem, přičemž každé jednotlivé řízení je zakončeno rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.

[29] Proti tomuto výkladu však stojí ustálená judikatura rozšířeného senátu, který chápe řízení před správními soudy v širším pojetí, než jak to činí tradiční procesualistika. Rozšířený senát totiž při výkladu § 28 odst. 6 o. s. ř., který zní: „Nevyšplývá-li z plné moci něco jiného, plná moc zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena“, dospěl k obecnému závěru, jdoucím nad rámec tehdy posuzované věci, totiž že řízení před soudy se „nevede o ‚podání‘ (žalobě, dovolání, návrhu), tedy obecně o procesním úkonu, ale o soudní věci (starší výstižnou terminologií o ‚soudním kusu‘). Je zřejmé, že ‚věc‘ (ostatně klíčový pojem procesu) je táž v řízení na I., II., i případně III. stupni; zkoumá se ostatně pravidelně, zda vyšší soud jednal o ‚téže věci jako soud nižší. Nauka určuje prvky, jimiž je dána totožnost věci (účastníky řízení, uplatňované právo atd.), kdy jde o věc stejnou a kdy o věc jinou.“ Ve věcech správního soudnictví tedy předmětem „řízení“ před soudem není pouhý procesní úkon (správní žaloba, resp. kasační stížnost), „což by koneckonců znamenalo jen vyjádření obecně odmítané teze, že procesu se má hmotné právo podřídít. Řízením je pak nutno chápat konečné vyřízení soudní věci, tedy dokončený přezkum rozhodnutí správního orgánu. Řízení v tomto smyslu je pak pravomocně skončeno někdy již v I., jindy však teprve ve

II. stupní.“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Afs 120/2006-117).

[30] Bude-li se tedy aplikovat uvedený závěr rozšířeného senátu, je nepochybné, že prvním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, který zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, se řízení před správními soudy nekončí. Prvým (kasačním) rozhodnutím Nejvyššího správního soudu totiž nebyl dokončen přezkum rozhodnutí správního orgánu, soudní věc nebyla finálně vyřízena. To neplatí jen tehdy, pokud Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu zruší i rozhodnutí správního orgánu; jen takovým rozhodnutím byl finálně dokončen přezkum žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[31] Lze proto na tomto místě konstatovat, že širší výklad § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích se s ohledem na toto pojmání řízení před správními soudy jeví jako přesvědčivější.

[32] Při výkladu normy připouštějící vícero možných výkladů je nutno brát vždy na zřetel i její funkci a smysl. Jinými slovy, při výkladu normy nelze pominout výklad teleologický a historický.

[33] Jak uvádí judikatura (usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 1 As 23/2009-95, č. 2163/2011 Sb. NSS), funkcí soudního poplatku je především regulace počtu podávaných návrhů (funkce regulatorní). Současně se navrhovatel do jisté míry podílí na nákladech, které svým návrhem v justičním aparátu vyvolává (funkce fiskální), a motivuje se k mimosoudnímu řešení sporů (funkce motivační, srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, bod [13]).

[34] K tomu lze především zdůraznit, že fiskální funkce soudních poplatků je jen podpůrná a rozhodně nelze zákon účelově vykládat tak, aby výklad směřoval k maximální výtěžnosti soudních poplatků. Právě naopak, ústavní zásada *in dubio pro libertate* přikazuje v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ dát přednost takové alternativě, která je pro jednotlivce

nejvýhodnější (viz k tomu např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, body [60], [61] a [64]; usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod [35]).

[35] Klíčovou funkcí soudních poplatků je jejich funkce regulatorní. Soudní poplatek za podání první kasační stížnosti tuto funkci nesporně plní. Nutno nicméně upozornit, že zákonodárce sám reguluje podávání opakované kasační stížnosti, a to tím, že ji v zásadě, až na určité výjimky, zakazuje, resp. činí nepřipustnou [viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Pokud stěžovatel podmínky nepřipustnosti kasační stížnosti nerespektuje, a opakovaně kasační stížnost podá (typicky jde o polemiku s prvním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci, eventuálně stěžovatel nově uplatní námitky, které mohl uplatnit již v prvé kasační stížnosti), Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřipustnou odmítne. V takovém případě soudní poplatek, byli-li snad zaplacen, v každém případě vrátí (§ 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích). Regulatorní funkce soudního poplatku v těchto typových případech proto absentuje.

[36] O regulatorní funkci soudního poplatku za opakovanou kasační stížnost podanou týměž účastníkem tak lze uvažovat jen v těch výjimečných případech, je-li opakovaná kasační stížnost přípustná. Vedle případů předvídaných zněním zákona [krajský soud se neřídil závazným právním názorem soudu, viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.] to budou typicky případy, pokud Nejvyšší správní soud v prvním kasačním rozhodnutí vytkl krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Jinými slovy, prvé rozhodnutí se vůbec nedostalo k věcnému přezkumu rozhodnutí krajského soudu z pohledu aplikace hmotného práva (blíže rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24).

[37] Z uvedeného plyne, že regulatorní funkce soudního poplatku ve vztahu k nepřipustné kasační stížnosti absentuje, protože

soud je povinen zaplacený soudní poplatek vrátit. Pokud již bude opakovaná kasační stížnost přípustná, bude to typicky z *důvodů pochybení na straně soudní moci* (nejčastěji takové kasační stížnosti směřují k zodpovězení právní otázky v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla). Jeví se absurdním, aby soudní poplatek reguloval přístup k Nejvyššímu správnímu soudu v případech, kde nutnost jeho opakovaného rozhodování vzniká jen a pouze v důsledku pochybení krajského soudu. Vybrat dvakrát, třikrát či vícekrát od téhož stěžovatele soudní poplatek, jen aby se ve finále stěžovatel konečně dobral meritorního názoru Nejvyššího správního soudu, je v rozporu s jakoukoliv racionální funkcí soudního poplatku. Výše takto kumulovaného soudního poplatku je ve své podstatě nahodilá.

[38] Stejně tak omezená z povahy věci je též motivační funkce soudního poplatku za podání kasační stížnosti; je nepřijatelná představa, že stěžovatele má motivovat ke smírnému řešení věci skutečnost, že předchozí rozhodnutí krajského soudu vykazovala vážné procesní deficity, a proto je nucen podávat opakovanou kasační stížnost.

[39] Nelze v tomto argumentovat ani tím, že procesně úspěšnému stěžovateli se posléze náklady vynaložené na soudní poplatky vrátí. Účelem předpisů o soudních poplatcích zajisté není generování bezúčelných a žádnou funkcí neplnících nákladů účastníků s tím, že se (snad) později přenesou na neúspěšného žalovaného. V řadě případů nemusí být výklad práva jednoznačný, a předejm tak nebude jasné ani to, zda stěžovatel ve své věci uspěje. Nelze nutit stěžovatele, aby platil násobky zákonného soudního poplatku za podání kasačních stížností, jen aby se napodruhé, napotřetí či dokonce napočtvrté konečně dobral závěru Nejvyššího správního soudu o merituu věci.

[40] Nikoliv nevýznamný je též argument historií vývoje relevantní právní úpravy. Všechna předchozí znění zákonné úpravy, podle nichž při zrušení rozhodnutí ve věci samé neplatí „poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil“, až do 31. 12. 2000 výslovně spojovala tento zákonný benefit s poplatkem z opravného prostředku. Proč byla původní slova „poplatek z odvolání nebo dovolání“, resp. ve starší úpravě „poplatek z odvolání“, nahrazena slovy „poplatek za řízení“, důvodová zpráva k novele sazebníku (zákon č. 255/2000 Sb.) nevysvětlila. Lze se tedy domnívat, že historický zákonodárce v důsledku změny textace sporné normy nezamýšlel dát této normě diametrálně odlišný význam, tedy že se počínaje 1. 1. 2001 již za opakované odvolání či dovolání soudní poplatek opakovaně platí. Poslední koncepčně opačná úprava účinná od 1. 5. 1959 platila totiž na území České republiky naposledy do 31. 12. 1966 (nařízení ministra financí č. 22/1959 Sb., o soudních poplatcích^{*)}, vydané podle zákona č. 173/1950 Sb., o soudních poplatcích^{**)}). Všechny následující právní úpravy (zákon č. 116/1966 Sb., o soudních poplatcích^{***)}, zákon č. 147/1984 Sb., o soudních poplatcích^{****)}, vyhláška č. 151/1984 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady o soudních poplatcích^{*****)}) vycházely právě z toho pojetí (jimi výslovně vyjadřovaného), že se znovu neplatí již jedenkrát zaplacený poplatek z opravného prostředku, byl-li v dalším řízení vydán rozsudek podruhé opravným prostředkem napadaný. V důsledku novelizací občanského soudního řádu, přijetí zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a přijetí soudního řádu správního se rozšiřoval v průběhu let toliko počet opravných prostředků způsobilých přivodit zrušení rozhodnutí soudu. Nikdy se však neměnila idea, že za stejný opravný prostředek platí též účastník poplatek jen jednou.

*) S účinností od 1. 1. 1967 zrušeno zákonem č. 116/1966 Sb., o soudních poplatcích.

**) S účinností od 1. 1. 1967 nahrazen zákonem č. 116/1966 Sb., o soudních poplatcích.

***) S účinností od 1. 1. 1985 nahrazen zákonem č. 147/1984 Sb., o soudních poplatcích.

****) S účinností od 1. 1. 1992 nahrazen zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

*****) S účinností od 1. 1. 1992 zrušena zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

[41] Ve prospěch tohoto výkladu ostatně svědčí i judikatura civilních soudů, které ustáleně před rokem 2001 i po roce 2001 rozhodují, že soudní poplatky za opravný prostředek platí týž účastník jen jednou (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 29 Cdo 1734/2012). Úpravě soudních poplatků před rokem 2001 a po roce 2001 tedy civilní soudy přiznávají v této otázce stejný význam. Jinak řečeno, nepřikládají naprosto žádný význam odlišné textaci naznačené v bodu [40] shora.

[42] Je absurdní, aby tentýž institut byl vykládán jinak v judikatuře civilních a jinak v judikatuře správních soudů, a to způsobem méně příznivým pro účastníky řízení před správními soudy ve srovnání s řízením civilním. To je nejen v rozporu s postulátem jednoty právního řádu, ale především narušuje poslání správní justice chránit práva fyzických a právnických osob před zásahy veřejné moci (k tomu obecně srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[43] V neposlední řadě nutno zdůraznit, že stávající praxe Nejvyššího správního soudu je rovněž předmětem silné kritiky právní doktríny [viz Večeřa, J., op. cit., s. 35, kde mimo jiné autor k praxi Nejvyššího správního soudu uvádí: „Povinnost platit soudní poplatky by měla být vázána na efektivní řešení případu, přičemž pojmově se stále jedná o tutéž věc; účastníkům by nemělo být ve snaze o dosažení (z jejich pohledu) zákonného a spravedlivého rozhodnutí bráněno bariérou v podobě kumulování poplatkové povinnosti v případech, kdy je věc postupně opakovaně posuzována soudy různých stupňů.“].

[44] Rozšířený senát si je vědom ústavní hodnoty ustálené judikatury a konzistence rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, která ve své většině dávala od roku 2003 zákonu o soudních poplatcích jiný význam, než je význam podaný shora. Od judikatury, jakkoliv ustálené, je však třeba se odklonit, jsou-li tu závažné důvody na straně ochrany ústavního pořádku a jednoty práv-

ního řádu. Jak uvedl ve svém rozhodnutí německý Spolkový soudní dvůr, i od dlouhodobé a ustálené soudní praxe je třeba se odklonit, vyžadují-li to „jasně převažující nebo zcela pádné důvody“ [BGHZ 85, 64 (66)]. Ostatně rozšířený senát již ve svém usnesení ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS, v bodu [37] uvedl: „Důvodem k zachování dosavadního výkladu [...] nemůže být v daném případě ani prostý fakt, že takový výklad byl delší dobu aplikován a že si na něj právní praxe zvykla. Argument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalezly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho ‚správný‘ obsah, přičemž – systémově vzato – v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpřesvědčivější. Změna judikatury je proto namístě vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tj. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se interpretace, a že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit.“

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem Hospodářská soutěž: zneužití dominantního postavení

k § 21e odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákonů č. 155/2009 Sb. a č. 360/2012 Sb.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže musí při vyžadování informací a podkladů po soutěžitelích podle § 21e odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, postupovat v souladu se zásadou proporcionality. Požadované informace a podklady musí být způsobilé napomoci ke zjištění domnělého protiprávního jednání, nesmí být vyžadovány opakovaně po nepřiměřenou dobu a nesmí být vyžadovány s nepřiměřenou intenzitou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, čj. 9 As 231/2015-64)

Prejudikatura: č. 835/2006 Sb. NSS; stanovisko Ústavního soudu č. 368/2011 Sb. a nálezy č. 3/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 201/04), č. 108/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 116/05), č. 196/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1835/07), č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08) a č. 207/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 961/09); rozsudky Soudního dvora ze dne 3. 7. 1991, AKZO (C-62/86, Recueil, s. I-3359), ze dne 2. 4. 2009, France Télécom (C-202/07, Sb. rozh., s. I-2369), ze dne 14. 10. 2010, Deutsche Telekom (C-280/08, Sb. rozh., s. I-9555), ze dne 27. 3. 2012, Post Danmark A/S (C-209/10), a rozsudek Tribunálu ze dne 22. 3. 2012, Slovak Telekom (T-458/09 a T-171/10).

Věc: Akciová společnost RegioJet proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vyžadování dalších informací o ekonomice žalobkyně v rámci správního řízení vedeného žalovaným s jediným účastníkem – společností České dráhy, a. s. – ohledně jeho protisoutěžního jednání. Krajský soud žalobu rozhodnutím ze dne 11. 8. 2015, čj. 29 A 47/2013-129, zamítl. Žaloba se ve své podstatě týkala rozsahu informační povinnosti žalobkyně vůči žalovanému v rámci správního deliktivního řízení vedeného s jinou osobou dle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žalobkyně měla zejména za to, že žalovaný vůči ní již překročil meze časové i věcné relevance požadovaných informací ve vztahu k předmětu řízení.

Krajský soud nejprve zdůraznil, že se žalobkyně domáhala soudní ochrany před úkony žalovaného činěnými v rámci dosud neukončeného správního řízení (byť vedeného s jinou osobou). V takové situaci je na

místě jistá zdrženlivost soudní moci, neboť s určitými výjimkami není soud oprávněn zasahovat do probíhajících procesů veřejné správy. Správní soudnictví je v České republice primárně koncipováno jako následná záruka zákonnosti, a je tudíž ovládáno zásadou subsidiarity. Při posuzování zásahové žaloby týkající se úkonů provedených v rámci správního řízení si tedy soud musí uvědomovat, že jeho intervence může vyústit až ve znemožnění dokončení správního řízení. Soud by tedy měl v takových případech zasahovat pouze proti takovým úkonům správního orgánu, které lze označit jako zjevně excesivní.

Dne 4. 10. 2010 dala žalobkyně žalovanému podnět ohledně zneužití dominantního postavení společností České dráhy na trhu rychlíkové osobní železniční dopravy na lince Praha – Ostrava. Žalovaný na základě podnětu vedl ve věci předběžné šetření. Dne 26. 9. 2011 na shora vymezený relevantní trh vstoupila žalobkyně. Dne 24. 1. 2012 zahájil žalovaný správní řízení ve věci možného

porušení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže společností České dráhy. Možné porušení zákona žalovaný spatřoval v jednání společnosti České dráhy „*spočívajícím v uplatňování podnákladových cen za poskytování služeb dálkové osobní železniční dopravy na trati Praha – Ostrava a zpět, a to v souvislosti se zahájením provozování dálkové osobní železniční dopravy konkurenčním poskytovatelem uvedených služeb na trati Praha – Ostrava a zpět – společností RegioJet, a. s.*“ Uvedené jednání společnosti České dráhy mohlo být dle žalovaného „*způsobit omezit hospodářskou soutěž v oblasti poskytování služeb dálkové osobní železniční dopravy na trati Praha – Ostrava a zpět k újmě konkurenčního poskytovatele služeb a/nebo spotřebitelů*“. V listopadu 2012 vstoupil na relevantní trh další soutěžitel – společnost LEO Express, a. s. Dne 9. 7. 2013 žalovaný zaslal žalobkyni chronologicky poslední žádost o poskytnutí podkladů a informací (ve spojení s doplňujícím přípisem ze dne 2. 8. 2013) před podáním žaloby.

S ohledem na subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby se krajský soud mohl *in concreto* zabývat v zásadě pouze žádostí žalovaného ze dne 9. 7. 2013. Vzhledem k argumentaci žalobkyně, povaze a chronologii věci, jakož i žalobnímu petitu směřujícímu k vyslovení zákazu opakování žádostí žalovaného, krajský soud ovšem nemohl abstrahovat od skutkových okolností předcházejících uvedené „*žalovatelné*“ žádosti žalovaného.

Správní řízení o možném zneužívání dominantního postavení obecně bývají vzhledem ke svojí samotné povaze i rozsahu mimořádně složitá. Nejinak je tomu i v daném konkrétním případě. Jediným obviněným, a tudíž i jediným účastníkem řízení, je společnost České dráhy. Postavení žalobkyně se postupně měnilo. Zprvu byla pouhým potenciálním konkurentem společnosti České dráhy na relevantním trhu, poté podatelem podnětu žalovanému ohledně zneužívání dominantního postavení společností České dráhy, po vstupu na relevantní trh byla jediným reálným konkurentem společnosti České dráhy, posléze jedním ze dvou takových

konkurentů. Vzhledem k uvedenému žalovaný od žalobkyně jak v rámci předběžného šetření, tak již v průběhu správního řízení vyžadoval podklady a informace. Oporu pro takový postup žalovanému poskytuje § 21e odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle něhož jsou mu soutěžitelé povinni poskytnout na jeho písemnou žádost ve lhůtě jím stanovené „*úplné, správné a pravdivé podklady a informace, včetně obchodních knih, jiných obchodních záznamů nebo jiných záznamů, které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení*“.

Žalovaný správně zdůraznil prvek potenciality obsažený v citovaném ustanovení. Na dílčí skutkové závěry správního orgánu, včetně pochybností o skutkovém stavu, nelze klást takové požadavky jako na konečné rozhodnutí o spáchání správního deliktu. Rozhodování o právech a povinnostech není mechanická činnost. Správní orgán musí mít možnost v rámci jím uplatňované procesní strategie náležitě zjistit skutkový stav. V této souvislosti lze parafrázovat rozsudek Tribunálu ze dne 22. 3. 2012, *Slovak Telekom*, T-458/09 a T-171/10 (viz zejména jeho body 40 a násl.), že pojem „*žalovaným požadované podklady a informace*“ musí být vykládán ve vztahu k účelům, pro něž byly žalovanému svěřeny vyšetřovací pravomoci při ochraně hospodářské soutěže. Podmínka spojitosti mezi žádostí o podklady a informace a údajným protiprávním jednáním je splněna, lze-li se v daném stadiu řízení legitimně domnívat, že zmíněná žádost vykazuje souvislost s údajným protiprávním jednáním v tom smyslu, že žalovaný může mít rozumně za to, že mu požadovaná informace či podklad pomůže ke zjištění domnělého protiprávního jednání, a to ve vztahu k jakémukoli znaku jeho skutkové podstaty.

Krajský soud shledal, že všechny žalovaným požadované podklady a informace měly bezprostřední souvislost s vedeným správním řízením, a to včetně informací a podkladů požadovaných výzvou ze dne 9. 7. 2013. U všech z takto požadovaných informací lze spatřovat potenciální význam pro objasnění předmětu řízení. Žádná z žádostí tudíž nebyla

učiněna nad rámec zákonného zmocnění žalovaného, resp. nelze dospět k závěru, že by některá z žádostí žalovaného zjevně vybočila ze zákonného účelu řízení, tedy např. byla zjevně nadbytečnou, nepřiměřenou či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantní nebo neúčelnou.

Z vymezení předmětu řízení nelze dovést, že by žalovaný neměl žádným způsobem zjišťovat a hodnotit dopad jednání společnosti České dráhy na soutěž na relevantním trhu i v přiměřeném časovém období po vstupu žalobkyně na tento trh, resp. po zahájení správního řízení. Již ze samotného obsahu slova „dopad“ je zřejmé, že posuzování žalovaného budou souviset mimo jiné i s následky údajného protisoutěžního jednání, které logicky nastávají posléze. Na druhou stranu je třeba dát žalobkyni za pravdu v tom, že období zkoumání takových následků musí být přiměřené. Pokračoval-li by soutěžitel ve zneužívání dominantního postavení i po zahájení řízení, je na žalovaném, aby po náležitém zjištění skutkového stavu takové jednání soutěžiteli v dohledné době zakázal. V daném případě však krajský soud nemá za to, že by žalovaný již překročil meze časové přiměřenosti, a to zejména v situaci, kdy v průběhu správního řízení na relevantní trh vstoupil další soutěžitel, což je okolnost, kterou žalovaný nemohl pominout.

Pojem dopadu na soutěž na relevantním trhu není totožný s případnou újmou žalobkyně související s jednáním jejího konkurenta. Faktorů, jež musí žalovaný v tomto ohledu posoudit, je celá řada, a případná újma některého ze soutěžitelů je pouze jedním z aspektů dopadu jednání dominanta na soutěž na relevantním trhu. Tento závěr plyne zejména z hlavního úkolu žalovaného, kterým je ochrana účinné hospodářské soutěže, nikoli toliko ochrana konkurentů. Dominantní postavení soutěžitele není samo o sobě protiprávní. Dominant je oprávněn soutěžit na základě svých výkonů. To také obecně řečeno znamená, že soutěžitelé, kteří spotřebitelům přinášejí menší prospěch s ohledem na cenu, výběr, kvalitu a inovace, mohou trh opustit. Podle části B Pokynů k prioritám Komise v oblasti

prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o založení ES na zneužívající chování dominantních podniků vylučující ostatní soutěžitele (dále jen „Pokyny Komise“) se při posuzování jednání dominantního podniku zkoumá zejména postavení dominantního podniku, podmínky na relevantním trhu, postavení konkurentů dominantního podniku, postavení zákazníků nebo dodavatelů vstupů, rozsah údajného zneužívajícího chování, případné důkazy o skutečném uzavření trhu či přímé důkazy o případné strategii k vyloučení ostatních soutěžitelů. Totožné závěry plynou též z judikatury.

Pokud jde o vzájemnou komunikaci žalovaného s žalobkyní, krajský soud poukázal na podnět ze dne 4. 10. 2010, na jehož základě žalovaný zahájil předběžně šetření jednání společnosti České dráhy na relevantním trhu. Následovala žádost o poskytnutí podkladů a informací ze dne 21. 1. 2011, na kterou žalobkyně reagovala podáními ze dne 9. 3., 29. 8. a 12. 9. 2011. Podáním ze dne 5. 10. 2011 žalobkyně vyzvala žalovaného k zahájení řízení a k vydání předběžného opatření. V rámci předběžného šetření pak žalobkyně žalovanému ještě poskytla doplňující informaci ze dne 2. 11. 2011.

V průběhu předběžného šetření žalovaný nejednal pouze s žalobkyní. Vyžádal si podklady a informace od Ministerstva dopravy, které obdržel dne 13. 7. 2011. Dne 26. 10. 2011 pak žalovaný obdržel sdělení náměstka ministra financí. Žalovaný se obrátil též na potenciálního delikventa, a to konkrétně žádostmi o poskytnutí podkladů a informací ze dne 25. 8., 4. 10. a 12. 10. 2011. Společnost České dráhy těmto žádostem postupně vyhovovala.

Dne 24. 1. 2012 žalovaný zahájil správní řízení. V jeho rámci od žalobkyně opakovaně požadoval poskytnutí podkladů a informací o jejich obchodních plánech a ekonomice, a to o obchodních plánech předcházejících jejím vstupu na trh, o spojích, měsíčních tržbách v podrobném členění, měsíčních nákladech v podrobném členění, obsazenosti spojů po týdnech, kalkulace obsazenosti, podíly jednotlivých druhů jízdného na celkových

tržbách apod. V tomto ohledu jsou podstatné zejména žádosti ze dne 1. 3., 25. 7. a 18. 9. 2012 a dále ze dne 31. 1. a 9. 7. 2013. Žádosti ze dne 2. 4. a 12. 4. 2012 žalovaný činil v reakci na neúplné vyhovění výzvě ze dne 1. 3. 2012. Žádost ze dne 23. 5. 2012 žalovaný žalobkyni zaslal vzhledem k její nabídce na poskytnutí analýzy/kalkulace nákladů a výnosů společnosti České dráhy. Žádost ze dne 2. 8. 2013 žalovaný učinil v reakci na neúplné vyhovění žádosti ze dne 9. 7. 2013.

Co se týče vzájemných úkonů žalovaného a společnosti České dráhy ve správním řízení, nutno v prvé řadě upozornit na šetření na místě, které v obchodních prostorách společnosti České dráhy žalovaný provedl dne 25. 1. 2012 a v jehož průběhu převzal řadu objemných příloh interní povahy. Další žádosti o poskytnutí podkladů a informací žalovaný společnosti České dráhy adresoval v dnech 1. 3., 25. 5., 19. 7. (při ústním jednání) a 13. 8. 2012 a dále ve dnech 29. 1., 27. 3., 11. 7. 2013 a 30. 1. 2014. Na tyto žádosti společnost České dráhy reagovala v některých případech až po opakovaném upřesnění požadavků žalovaného, v některých případech pak vzhledem k rozsahu poskytovaných příloh postupně.

Vedle těchto subjektů vyžadoval žalovaný ve správním řízení součinnost též od Ministerstva dopravy (žádosti ze dne 26. 9. 2013, 6. 5. 2014, ústní jednání dne 12. 11. 2013), Žilinské univerzity (žádost o konzultaci nákladových položek ze dne 20. 7. 2012, konzultace dne 28. 11. 2012), Univerzity Pardubice (žádost o posouzení charakteru nákladových položek ze dne 16. 4. 2013) a v neposlední řadě též od třetího soutěžitele – společnosti LEO Express (žádosti ze dne 13. 8. a 14. 9. 2012, 11. 2., 6. 3. a 15. 7. 2013 v zásadě v totožné struktuře jako ve vztahu k žalobkyni).

Z uvedeného dle krajského soudu plyne, že postup žalovaného vůči žalobkyni není jednak excesivní ve vztahu k jiným osobám (od společnosti LEO Express žalovaný požadoval vzhledem k okolnostem srovnatelné údaje jako od žalobkyně, a to jak z hlediska obsahu, tak rozsahu; od společnosti České dráhy žalovaný vcelku logicky požadoval informace ve větším rozsahu než od žalobkyně;

srovnatelná byla též frekvence žádostí), jednak věcně či časově nepřiměřený (to zejména s ohledem na vymezený předmět řízení, újma žalobkyně je pouze jedním z aspektů, které musí žalovaný při hodnocení dopadu protisoutěžního jednání společnosti České dráhy posuzovat). Zjevně nepřiměřenými nebyly ani lhůty, v nichž žalovaný požadoval splnění žádostí o informace; tyto lhůty byl ostatně ochoten na žádost i opakovaně prodlužovat.

Žalovaný srozumitelnými argumenty vysvětlil i důvody, pro něž v bodu 15. žádosti ze dne 9. 7. 2013 od žalobkyně požadoval údaje o obratu celé skupiny STUDENT AGENCY. Ostatní body této žádosti pak spadají do rámce stanoveného § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. není zcela zjevné, že by pod něj nespádaly.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Uvedla, že informace o její ekonomické činnosti a obchodních plánech žalovaný vyžadoval opakovaně za další a další období trvání správního řízení a v naprosto nepřiměřeném (obsahovém i časovém) rozsahu. Nadto žalovaný žádostí ze dne 9. 7. 2013 požádal o informace týkající se celé koncernové skupiny STUDENT AGENCY, což stěžovatelka považovala za zcela nepřípustné.

Vzhledem k tomu, že účastníkem správního řízení není stěžovatelka, ale společnost České dráhy, jejíž ekonomická činnost při poskytování osobní železniční dopravy na lince Praha – Ostrava a její případný rozpor s § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže podléhá zkoumání žalovaného, měla by být právě společnost České dráhy adresátem naprosté většiny dotazů a žádostí ze strany žalovaného. Svůj názor stěžovatelka odůvodnila § 11 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně hospodářské soutěže, dle něhož dopad jednání osoby na jiné soutěžitele není rozhodujícím kritériem, které charakterizuje jednání osoby v rozporu s tímto ustanovením jako protiprávní, když stačí pouhá možnost narušení hospodářské soutěže. Z tohoto důvodu je nutné zkoumat primárně jednání osoby, u které existuje podezření, že narušuje hos-

podářskou soutěž, nikoliv hospodářské výsledky jiných soutěžitelů.

Tím, že žalovaný nevydal ve správním řízení konečné rozhodnutí, přestože toto správní řízení bylo zahájeno dne 24. 1. 2012, tedy téměř před 4 roky, přičemž požaduje poskytování stále dalších informací, což vede k nepřiměřenému prodlužování správního řízení, je společnost České dráhy fakticky umožněno dále narušovat hospodářskou soutěž zneužíváním jejího dominantního postavení. Žalovaný tedy jednoznačně překročil časovou hranici přiměřenosti délky správního řízení.

Je zcela zásadní, aby správní orgán při uplatňování procesních institutů „*postupoval v souladu s principem proporcionality a minimalizoval zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným a v důsledku porušujícím právo na informační autonomii jednotlivce*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, N 196/51 SbNU 375, č. 196/2008 Sb. ÚS). Obdobně rozhodl též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 Afs 88/2010-51.

Stěžovatelka měla za to, že se krajský soud v napadeném rozsudku nedostatečně vypořádal s její argumentací, své závěry nedostatečně odůvodnil a založil své rozhodnutí na nesprávném právním posouzení. Poukázala na bod [58] odůvodnění napadeného rozsudku, ve kterém je uvedeno následující: „*Žaloba se tedy ve své podstatě týká rozsahu informační povinnosti žalobce vůči žalovanému v rámci správního deliktního řízení vedeného dle zákona o ochraně hospodářské soutěže s jinou osobou*“. Z tohoto tvrzení je zřejmé, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, která je předmětem žaloby, tedy domáhání se ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, a to zejména do budoucna tak, aby nebylo zasahováno do jejich ústavně zaručených a chráněných práv.

Krajský soud se v napadeném rozsudku vůbec nevypořádal s jednou z hlavních zásad správního práva, tj. s principem proporcionality, a zcela ignoroval obsahový i časový

rozsah vyžádaných informací od stěžovatelky, který proporcčně hraničil s šikanózním postupem správního úřadu. Test proporcionality při využití procesního institutu žádosti o informace v režimu zákona o ochraně hospodářské soutěže vůči subjektu, který nebyl a není účastníkem správního řízení, je bezpodmínečně nutný pro vlastní uplatnění tohoto procesního institutu. Jedině v rámci aplikace testu proporcionality lze zaručit, že dojde k naplnění účelu správního řízení a současně budou dostatečně chráněna práva a právem chráněné zájmy subjektu, vůči němuž daný úkon správního orgánu směřuje. Žalovaný ani krajský soud tuto skutečnost nezohlednili, čímž je sama o sobě založena flagrantní nezákonnost napadeného rozsudku.

Lze přisvědčit, že žalovaný je *ex lege* nadán pravomocí vyžadovat od soutěžitelů informace, nicméně tato pravomoc není bezbřehá a musí být uplatňována v mezích zákona a způsobem stanoveným zákonem (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Rozhodně nemůže využít dané pravomoci narušit ústavně zaručená práva, např. právo na informační sebeurčení, ani zneužívat dané pravomoci do *ad absurdum* šikanózního postupu vůči soutěžitelům.

Krajský soud se v napadeném rozsudku nejen nevypořádal s argumentací stěžovatelky, ale navíc nesprávně posoudil jednání žalovaného, který měl dle názoru krajského soudu jednat v souladu s pravomocemi svěřenými mu zákonem. Ignorována byla rovněž intenzita tohoto jednání, které je excesivní, zcela nepřiměřené a v rozporu s principem proporcionality, přičemž se jedná o evidentní zásah do ústavně zaručených práv stěžovatelky.

Krajský soud se zcela odchýlil jak od konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, tak od rozhodovací praxe Ústavního soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti podrobně reagoval na kasační námítky. K testu proporcionality uvedl, že tento je nástrojem pro řešení střetu dvou ústavně za-

ručených práv či svobod, a nikoli kritériem pro provádění úkonů správních orgánů při výkonu veřejné správy dle jejich zákonných oprávnění.

Dále poukázal na to, že informace vyžadoval rovnoměrně od všech subjektů působících na relevantním trhu a rovněž i od jiných subjektů. Informace požadované od stěžovatelky pod body 1 až 6 žádosti ze dne 9. 7. 2013 směřovaly k objasnění předchozích poskytnutých informací. Informace požadované pod body 7, 8, 9, 12 a 13 požadoval rovněž od společnosti LEO Express. Body 10 a 11 se týkaly rozhodnutí stěžovatelky přejít na jiný způsob členění nákladů a výnosů a jde jen o požadavek na vysvětlení tohoto rozhodnutí a předložení stejných podkladů jako v bodě 9, ovšem v nově změněné struktuře. V bodě 14 požadoval vysvětlení nesrovnalostí dříve poskytnutých informací. K informacím požadovaným v bodě 15 žalovaný uvedl, že v dané době zvažoval možnost uložení pořádkové pokuty a údaje o obratu skupiny STUDENT AGENCY byly nezbytné pro ověření zákonné maximální hranice dle § 22c odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Uložení pořádkové pokuty zvažoval v souvislosti s jednáním stěžovatelky v březnu 2012, kdy odmítla poskytnout informace s tím, že je předala do notářské úschovy a budou uvolněny až poté, co žalovaný splní stěžovatelkou stanovené podmínky. Požadované informace nakonec stěžovatelka dne 17. 5. 2012 poskytla.

Žalovaný uzavřel, že nedochází k žádnému šikanóznímu postupu z jeho strany. Všechny vyžádané informace mají bezprostřední souvislost s řízením ve věci a jsou nezbytně potřeba k objektivnímu zjištění skutkového stavu. Informace vyžádal za účelem zjištění dopadu jednání společnosti České dráhy na efektivní soutěž na relevantním trhu. Ztráta stěžovatelky v podobě nižší ziskovosti či zmařených investičních plánů je pouze jedním z aspektů, kterým se může projevat dopad možného protisoutěžního jednání na trh. Ne každé jednání podniku, který se potenciálně nachází v dominantním postavení, zaměřené proti konkurentům nově vstupujícím na relevantní trh, má protisoutěžní charakter.

V případě vstupu nového konkurenta je nutné počítat s tzv. *meeting competition*, tj. lze očekávat obrannou reakci, přičemž přirozeným důsledkem působení tohoto soutěžního mechanismu může být i to, že se vstup na trh méně efektivnímu konkurentovi nepodaří. Ohrožením soutěže jsou však zejména ty případy, kdy je konkurent stejně efektivní či efektivnější než dominantní podnik. Dopad na soutěž na relevantním trhu není totéž, co případná újma stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [36] K poukazu na bod [58] napadeného rozsudku krajského soudu, z něhož má být zřejmé, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, která je předmětem žaloby (tj. domáhání se ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, a to zejména do budoucna), lze konstatovat, že krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval žalobním návrhem tak, jak byl v žalobě vymezen (srov. žalobní návrh na s. 10 žaloby, kde je uvedeno, že vyžadování informací o ekonomice stěžovatelky již přesáhlo hranici pravomoci žalovaného svěřené mu zákonem a z tohoto důvodu stěžovatelka požaduje, aby krajský soud do budoucna zakázal žalovanému v rámci řízení v předmětné věci od ní žádat údaje o její ekonomice). Krajský soud si byl při posuzování žaloby plně vědom žalobního petitu směřujícího k zákau dalšího vyžadování informací od stěžovatelky (tj. opakování nezákonného zásahu), jak je zřejmé např. z bodu [62] napadeného rozsudku (obdobně srov. shrnutí v bodu [5] tohoto rozsudku), a v tomto smyslu přistoupil i k posouzení žaloby. Stěžovatelka z odůvodnění napadeného rozsudku vytrhuje z kontextu jedinou větu obsaženou v bodu [58] a z ní dovozuje, že krajský soud nesprávně posoudil předmět žaloby, aniž by však brala v úvahu obsah odůvodnění napadeného rozsudku jako celek.

[37] Nelze se ztotožnit ani s námitkou, že se krajský soud nevypořádal s principem proporcionalita a že ignoroval intenzitu a obsahový a časový rozsah informací požadovaných od stěžovatelky. Ačkoli krajský soud výslovně nehovoří o principu proporcionality, podrobně se zabýval tím, zda byl postup žalovaného vůči stěžovatelce přiměřený a zákonný. Nejprve posuzoval přiměřenost požadovaných informací z hlediska věcného/obsahového (tj. zda požadované informace souvisí s vedeným správním řízením a zda se nejedná o informace zcela nadbytečné či irelevantní), přičemž dospěl k závěru, že u všech požadovaných informací lze spatřovat potencionální význam pro objasnění předmětu řízení (srov. zejména body [65], [66], [67], [69], [76] a [77] napadeného rozsudku). Krajský soud se dále zabýval časovou přiměřeností žádostí o informace (tj. zda nejsou od stěžovatelky opakovaně vyžadovány informace po nepřiměřenou dobu), přičemž dospěl k závěru, že meze časové přiměřenosti překročeny nebyly (srov. body [63], [68] a [76] napadeného rozsudku). Rovněž se krajský soud zabýval tím, zda žalovaný nevyžaduje od stěžovatelky informace v nepřiměřeně vysoké intenzitě v porovnání s dalšími osobami. Dospěl k závěru, že od společnosti LEO Express žalovaný požadoval vzhledem k okolnostem srovnatelné údaje jako od stěžovatelky, a to jak z hlediska obsahu, tak rozsahu, od společnosti České dráhy žalovaný požadoval informace ve větším rozsahu než od stěžovatelky, frekvence žádostí byla srovnatelná (srov. body [71] až [76] napadeného rozsudku). Krajský soud neshledal zjevně nepřiměřenými ani lhůty, v nichž žalovaný požadoval poskytnutí informací (srov. bod [76] napadeného rozsudku).

[38] Nezbyvá než doplnit, že dle judikatury Ústavního soudu „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama

o sobě dostatečná.“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247, č. 26/2009 Sb. ÚS). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není dle Ústavního soudu nutno pojmát tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, N 3/36 SbNU 19, č. 3/2005 Sb. ÚS, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, N 108/41 SbNU 349, č. 108/2006 Sb. ÚS, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, N 207/54 SbNU 565, č. 207/2009 Sb. ÚS).

[39] Nejvyšší správní soud se následně v rozsahu kasačních námitek zabýval věcným posouzením sporu, tj. zda lze žádost o informace ze dne 9. 7. 2013 (ve světle skutkových okolností předcházejících této žádosti) považovat za nezákonný zásah správního orgánu, či nikoliv.

[40] Podle § 21e odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou „[s]outěžitelé [...] povinni poskytovat Úřadu úplné, správné a pravdivé podklady a informace, včetně obchodních knih, jiných obchodních záznamů nebo jiných záznamů, které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení (dále jen ‚obchodní záznamy‘)“.

[41] Stěžovatelka poukazuje na citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že je „povinností správce daně při uplatňování jednotlivých procesních institutů postupovat v souladu s principem proporcionalita a minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným a v důsledku porušujícím právo na informační autonomii jednotlivce.“ (obdobně srov. například stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS–st. 33/11, ST 33/63 SbNU 567, č. 368/2011 Sb.).

[42] Uvedené se plně použije i na postup správních orgánů, tj. správní orgány musí při uplatňování jednotlivých procesních institutů minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní postup nestal vůči jednotlivci nepřimě-

ným. Toto vyplývá ze zásady proporcionality vymezené v § 6 odst. 2 správního řádu.

[43] Ustanovení § 21e odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže zakládá žalovanému oprávnění vyžadovat od soutěžitelů informace a obchodní záznamy, musí se však jednat o informace, „*kteřé mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení*“. Žalovaný tedy nemůže od soutěžitelů vyžadovat jakékoliv dokumenty, ale pouze takové, které mají vztah k řízení, resp. mohou mít význam pro objasnění jeho předmětu. Při vyžadování těchto informací a dokumentů je žalovaný samozřejmě povinen postupovat v souladu se zásadou proporcionality, tj. minimalizovat zásahy tak, aby jeho postup nebyl vůči jednotlivci nepřiměřený.

[44] V této souvislosti lze poukázat na citovaný rozsudek Tribunálu ve spojených věcech *Slovak Telekom*, v němž se Tribunál zabýval obdobným oprávněním Evropské komise (čl. 18 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, dle něhož si může Evropská komise „*vyžádat od podniků a sdružení podniků veškeré nezbytné informace*“). Dospěl k závěru, že pojem „*nezbytné informace*“ musí být vykládán ve vztahu k účelům, pro něž byly dotčené vyšetřovací pravomoci Evropské komisi svěřeny. Podmínka spojitosti mezi žádostí o informace a údajným protiprávním jednáním je splněna, lze-li se v tomto stadiu řízení legitimně domnívat, že zmíněná žádost vykazuje spojitost s údajným protiprávním jednáním v tom smyslu, že Evropská komise může mít rozumně za to, že jí tento dokument napomůže k zjištění domnělého protiprávního jednání.

[45] V posuzované věci bylo oznámením ze dne 24. 1. 2012 zahájeno správní řízení ve věci možného porušení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Možné porušení uvedené ustanovení žalovaný spatřoval v jednání společnosti České dráhy „*spočívajícím v uplatňování podnákladových cen za poskytování služeb dálkové osobní železniční dopravy na trati Praha – Ostrava a zpět, a to v souvislosti se zahájením provo-*

zování dálkové osobní železniční dopravy konkurenčním poskytovatelem uvedených služeb na trati Praha–Ostrava a zpět – společností RegioJet a.s., se sídlem Brno, náměstí Svobody 86/17, PSC 602 00, IČ 28333187. Uvedené jednání společnosti [České dráhy] může být způsobilé omezit hospodářskou soutěž v oblasti poskytování služeb dálkové osobní železniční dopravy na trati Praha – Ostrava a zpět k újmě konkurenčního poskytovatele služeb a /nebo spotřebitelů.“

[46] Podle § 11 odst. 1 věty první zákona o ochraně hospodářské soutěže je zakázáno „*zneužívání dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů*“. Podle písm. e) tohoto ustanovení je zneužitím dominantního postavení např. „*dlouhodobé nabízení a prodej zboží za nepřiměřeně nízké ceny, které má nebo může mít za následek narušení hospodářské soutěže*“.

[47] Podle ustálené judikatury Soudního dvora (srov. například rozsudek ze dne 27. 3. 2012, *Post Danmark A/S*, C-209/10) konstatování existence dominantního postavení samo o sobě neznamená žádnou výtku vůči dotčenému podniku. Cílem článku 82 Smlouvy o založení ES [pozn. Nejvyššího správního soudu: toto ustanovení, v současnosti zakotvené v článku 102 Smlouvy o fungování EU, upravuje zneužívání dominantního postavení na vnitřním trhu Evropské unie v podstatě obdobně jako český zákon o ochraně hospodářské soutěže] není zabránit podniku, aby na základě vlastní výkonnosti získal dominantní postavení na trhu. Toto ustanovení nemá ani zajistit, aby konkurenti méně výkonní než podnik s dominantním postavením zůstali na trhu. Každý účinek vyloučení tak nutně neznamená narušení hospodářské soutěže. Hospodářská soutěž na základě výkonnosti může z povahy věci vést k tomu, že soutěžitelé, kteří jsou méně výkonní, a tedy pro spotřebitele méně zajímaví zejména z hlediska ceny, výběru, kvality nebo inovací, zmizí z trhu nebo se dostanou na jeho okraj.

[48] Článek 82 Smlouvy o založení ES se vztahuje konkrétně na jednání podniku s dominantním postavením, která mají na úkor spotřebitelů za následek bránění, za použití

prostředků odlišných od těch, které jsou používány při běžné soutěži na základě plnění hospodářských subjektů, zachování nebo rozvoji stupně hospodářské soutěže, který na trhu existuje, nebo rozvoji této hospodářské soutěže. Článek 82 Smlouvy o založení ES tak podniku s dominantním postavením zakazuje zejména to, aby používal praktiky mající za následek vyloučení jeho konkurentů, považovaných za stejně výkonné jako on sám, posilováním svého dominantního postavení uplatněním jiných prostředků, než jsou ty, které spadají do hospodářské soutěže na základě výkonnosti. Z tohoto hlediska nelze tedy za legitimní považovat každou cenovou soutěž (srov. rozsudky ze dne 3. 7. 1991, *AKZO*, C-62/86, Recueil, s. I-3359, ze dne 2. 4. 2009, *France Télécom*, C-202/07, Sb. rozh., s. I-2369, a ze dne 14. 10. 2010, *Deutsche Telekom*, C-280/08, Sb. rozh., s. I-9555).

[49] Za účelem určení, zda podnik v dominantním postavení tohoto postavení zneužil tím, že uplatňuje své tarifní praktiky, je třeba posoudit celkové okolnosti a přezkoumat, zda tyto praktiky směřují k odnětí nebo omezení možností kupujícího zvolit si zdroje zásobování, k zabránění v přístupu na trh konkurentům, k uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž dochází ke konkurenčnímu znevýhodnění posledně uvedených, nebo k posilování dominantního postavení prostřednictvím narušené hospodářské soutěže (srov. citovaný rozsudek ve věci *Deutsche Telekom*).

[50] Ve zmiňovaném rozsudku ve věci *Post Danmark A/S* dospěl Soudní dvůr k závěru, že politika nízkých cen uplatňovaná vůči některým bývalým významným zákazníkům konkurenta ze strany podniku s dominantním postavením nemůže být považována za zneužití spočívající ve vyloučení konkurenta pouze z důvodu, že cena uplatňovaná tímto podnikem vůči jednomu z těchto zákazníků je nižší, než kolik činí průměrné celkové náklady připadající na předmětnou činnost, avšak vyšší, než kolik činí průměrné přírůstkové náklady na tuto činnost, jak jsou vyhodnoceny v řízení, z něhož vychází věc

v původním řízení. Za účelem posouzení existence protisoutěžních účinků za takových okolností, jako jsou okolnosti uvedené věci, je třeba přezkoumat, zda tato cenová politika – bez objektivního odůvodnění – vede ke skutečnému nebo pravděpodobnému vyloučení tohoto konkurenta na úkor hospodářské soutěže, a v důsledku toho na úkor zájmů spotřebitelů.

[51] Poukázat lze rovněž na část III.B a III.C Pokynů Komise, z nichž vyplývá, že pro posouzení zneužívajícího chování dominantních soutěžitelů budou obecně důležité tyto činitele: postavení dominantního podniku, podmínky na relevantním trhu, postavení konkurentů dominantního podniku, postavení zákazníků nebo dodavatelů vstupů, rozsah údajného zneužívajícího chování, případné důkazy o skutečném uzavření trhu či přímé důkazy o případné strategii k vyloučení ostatních soutěžitelů.

[52] Z výše uvedeného (judikatura Soudního dvora, Pokyny Komise a i samotné znění § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže) vyplývá, že při posuzování případného zneužívání dominantního postavení společností České dráhy na relevantním trhu se žalovaný nemůže omezovat pouze na zjištění, zda společnost České dráhy uplatňovala ceny pod svými průměrnými celkovými náklady, a na zjištění případné stěžovatelské újmy související s jednáním společnosti České dráhy (újma může konkurentům vzniknout i v případě nezneužívajícího jednání dominantanta, např. pokud jsou méně výkonní než dominantní soutěžitel). Úkolem žalovaného je posoudit dopad jednání společnosti České dráhy na soutěž na relevantním trhu a v důsledku toho i postavení konkurentů a dopad jednání společnosti České dráhy na ně.

[53] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že informace požadované žalovaným týkající se ekonomiky stěžovatelky (jakožto konkurenta společnosti České dráhy) a její činnosti na relevantním trhu mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení, mohou totiž napomoci ke zjištění případného protiprávního jednání společnosti České dráhy. Žádost o informace pod body 1 až 14 připisu

ze dne 9. 7. 2013 tedy nelze považovat za nezákonný zásah žalovaného (body 1 až 6 a 14 se týkají upřesnění již dříve požadovaných informací o ekonomice stěžovatelky; body 7 až 13 se týkají činnosti stěžovatelky na relevantním trhu – např. počet nasazených vagónů, obsazenost, náklady a výnosy z přepravní činnosti).

[54] V bodu 15 žádosti ze dne 9. 7. 2013 žalovaný od stěžovatelky požadoval informace o jejím obratu a informace o obratu celé skupiny STUDENT AGENCY za rok 2012. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že zamýšlel postupovat dle § 22c odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a uložit stěžovatelce pořádkovou pokutu, nakonec však od svého záměru upustil. Na jednání u krajského soudu pak doplnil, že bod 15 žádosti ze dne 9. 7. 2013 byl reakcí na jednání stěžovatelky ve vztahu k žádosti o informace ze dne 1. 3. 2012, kdy stěžovatelka uložila část informací do notářské úschovy a odmítala je poskytnout žalovanému. Opakovaným výzvám žalovaného nakonec stěžovatelka vyhověla až dne 17. 5. 2012. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný srozumitelně vysvětlil důvody, proč od stěžovatelky požadoval údaj o obratu celé skupiny STUDENT AGENCY, a že takovýto požadavek je v souladu se zákonem. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze v obecné rovině namítá, že požadavek na informace o obratu celé skupiny STUDENT AGENCY považuje za dané situace za zcela nepřipustný, neuvádí však, z jakého důvodu.

[55] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, podrobně vyjádřil k formulaci žalobních bodů: *Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.* Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že

důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.).

[56] Stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla, z jakých důvodů považuje požadavek na informace o obratu skupiny STUDENT AGENCY za nepřipustný, nijak nebrojí proti závěrům krajského soudu. Za uvedené situace nesplňuje námitka stěžovatelky náležitosti kasačního důvodu. Takovouto námitkou se nemohl Nejvyšší správní soud zabývat.

[57] Nejvyšší správní soud neshledal nepřiměřenou ani délku správního řízení (zahájené oznámením ze dne 24. 1. 2012), v rámci něhož žalovaný od stěžovatelky informace o její ekonomice a její činnosti na relevantním trhu opakovaně vyžaduje (vždy za další období). Jak správně konstatoval krajský soud, správní řízení o možném zneužívání dominantního postavení bývají vzhledem k samotné svojí povaze i rozsahu mimořádně složitá. Tak je tomu i v tomto případě. Nelze rovněž přehlédnout, že v průběhu správního řízení na relevantní trh vstoupili dva noví soutěžitelé – stěžovatelka a společnost LEO Express – což je jistě okolnost, kterou musí vzít žalovaný v úvahu (a potřebuje k tomu získat relevantní informace). Zbývá doplnit, že i u Evropské komise probíhají některá řízení týkající se zneužívání dominantního postavení několik let (srov. například řízení ve věci AT.39523, *Slovak Telekom*, které bylo zahájeno dne 8. 4. 2009 a rozhodnutí bylo vydáno dne 15. 10. 2014).

[58] Za zjevně nepřiměřenou Nejvyšší správní soud nepovažuje ani intenzitu žádostí o informace a podklady. Ze správního spisu plyne, že v rámci šetření podnětu stěžovatelka sama poskytla žalovanému řadu informací prostřednictvím několika podání, žalovaný stěžovatelku žádal o informace a podklady pouze jednou, a to přípisem ze dne 21. 1. 2011. V rámci předmětného správního řízení žádal žalovaný od stěžovatelky informace a podklady přípisy ze dne 1. 3. 2012, 25. 7. 2012, 18. 9. 2012, 31. 1. 2013 a 9. 7. 2013. Žádosti ze dne 2. 4. 2012 a 12. 4. 2012 žalovaný učinil v reakci na neúplné vyhovění žádosti

ze dne 1. 3. 2012. Žádost ze dne 2. 8. 2013 žalovaný učinil v reakci na neúplné vyhovění žádosti ze dne 9. 7. 2013. Žádost ze dne 23. 5. 2012 žalovaný stěžovatelce zaslal v reakci na její nabídku na poskytnutí analýzy/kalkulace nákladů a příjmů společnosti České dráhy.

[59] Od dalšího soutěžitele na relevantním trhu – společnosti LEO Express – žalovaný vyžadoval informace a podklady přípisů ze dne 13. 8. 2012, 14. 9. 2012, 11. 2. 2013, 6. 3. 2013 a 15. 7. 2013.

[60] Od potencionálního delikventa – společnosti České dráhy – žalovaný vyžadoval informace a podklady v rámci šetření podnětu přípisů ze dne 25. 8. 2011, 4. 10. 2011 a 12. 10. 2011. V průběhu správního řízení pak žalovaný provedl dne 25. 1. 2012 místní šetření, v rámci něhož získal od společnosti České dráhy řadu podkladů. O další informace a podklady společnost České dráhy požádal přípisů ze dne 1. 3. 2012, 25. 5. 2012, 13. 8. 2012, 29. 1. 2013, 27. 3. 2013, 11. 7. 2013, 30. 1. 2014, 17. 12. 2014, 27. 3. 2015, 10. 4. 2015 a 15. 4. 2015 a při ústním jednání dne 19. 7. 2012.

[61] Mimo výše uvedené subjekty žalovaný rovněž vyžadoval součinnost od Ministerstva dopravy, Žilinské univerzity a Univerzity Pardubice.

[62] Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný žádal informace od stěžovatelky přibližně se stejnou intenzitou jako od společnosti LEO

Express (s ohledem na skutečnost, že společnost LEO Express vstoupila na relevantní trh přibližně o rok později než stěžovatelka, a na skutečnost, že stěžovatelka některým žádostem o informace odmítala vyhovět/nevyhověla úplně, což vedlo k opakovaným žádostem). Stejně tak z obsahu jednotlivých žádostí vyplývá, že požadované informace byly obdobného charakteru i rozsahu. Od společnosti České dráhy, jakožto potencionálního delikventa, žalovaný pochopitelně požadoval informace ve větším rozsahu a intenzitě.

[63] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítá, že se krajský soud odchýlil od konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu a od rozhodovací praxe Ústavního soudu, neuvádí však konkrétně, od jaké judikatury se měl krajský soud odchýlit. Nejvyšší správní soud rozpor napadeného rozsudku s judikaturou neshledal. Pokud má stěžovatelka na mysli citovaný nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07 a citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 88/2010-51, na které v jiné části kasační stížnosti odkazuje, pak je nutno konstatovat, že napadený rozsudek krajského soudu není s těmito rozhodnutími v rozporu. V uvedených rozhodnutích byl jinak posouzen skutkový stav, neboť bylo shledáno, že postup správce daně byl nepřiměřený, naproti tomu v napadeném rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že postup správního orgánu nepřiměřený nebyl.

3398

Daňové řízení: opakovaná daňová kontrola; obnova řízení

k § 85 odst. 5 a § 117 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

Opakovaná daňová kontrola dle § 85 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je speciálním institutem ve vztahu k obnově řízení dle § 117 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Za splnění podmínek § 85 odst. 5 citovaného zákona přistoupí správce daně k zahájení opakované daňové kontroly, aniž by předtím (nebo nejpozději současně) nařídil obnovu nalézacího řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2016, čj. 6 Afs 79/2015-39)

Prejudikatura: č. 868/2006 Sb. NSS; nálezný Ústavního soudu č. 1/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 597/02).

Věc: Vratislav Š. proti Finančnímu úřadu pro Jihočeský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj (dále jen „správce daně“) zahájil v červnu 2011 u žalobce daňovou kontrolu zaměřenou kromě jiného na daň z příjmu za zdaňovací období roku 2009 a daň z přidané hodnoty za jednotlivé kalendářní měsíce roku 2009. Na základě provedené daňové kontroly byla žalobci pravomocně doměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2009 a daň z přidané hodnoty za zdaňovací období únor, květen, červenec, říjen a prosinec 2009. Dne 21. 5. 2014 zahájil správce daně u žalobce opakovanou daňovou kontrolu daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2009 v omezeném rozsahu přijatých faktur od obchodní společnosti ML-Service, s. r. o. v likvidaci, a daně z přidané hodnoty za zdaňovací období leden, únor, květen, srpen a září 2009, taktéž v omezeném rozsahu přijatých faktur od téže obchodní společnosti. Důvodem zahájení opakované daňové kontroly byla skutečnost, že Jan M., někdejší jednatel společnosti ML-Service, v průběhu původní daňové kontroly dne 17. 5. 2012 potvrdil, že tato společnost pro žalobce vykonala stavební práce dle faktur předložených správci daně. Při podání vysvětlení před orgánem Policie České republiky dne 26. 2. 2014 a dne 10. 3. 2014 Jan M. naopak uvedl, že společnost ML-Service žalobci žádné práce nefakturovala a žádné práce pro něj neprovedla. Žalobce podal na postup správce daně stížnost dle § 261 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, stížnost nebyla shledána důvodnou, a to ani po prošetření vyřízení stížnosti dle § 261 odst. 6 daňového řádu z roku 2009.

Proti zahájení a provádění opakované daňové kontroly se žalobce poté bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s., podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 11. 3. 2015, čj. 10 A 156/2014-30. Krajský soud uvedl, že zahájení daňové kontroly není v projednávané věci nezákonným zásahem. Změněná svědecká výpověď, podle které fakturace společnosti ML-Service neodpovídá realitě, představuje novou skutečnost zakládající po-

chybnost o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti dosud stanovené daně. Jan M. byl v rámci původní daňové kontroly správcem daně na návrh žalobce vyslechnut a jeho tvrzení nebylo možno prostřednictvím dožádaného správce daně ověřit, jelikož společnost byla od roku 2009 nekontaktní, v závěru tohoto roku byla zrušena s likvidací a likvidátor neměl k dispozici žádné písemnosti společnosti. Nová skutečnost, spočívající ve zpochybnění provedení prací, tudíž nemohla být bez zavinění správce daně uplatněna v původní daňové kontrole. Jestliže jednatel tvrzeného dodavatele nemluvil pravdu a pro neexistenci jiných důkazních prostředků nebylo možno jeho tvrzení ověřit, pak nelze hovořit o tom, že správce daně nevyvinul patřičné úsilí či postupoval při zjišťování skutečností významných pro stanovení základu daně odborně a neprofesionálně.

Krajský soud se neztotožnil s názorem žalobce, že ve věci měla být nařízena obnova řízení dle § 117 daňového řádu z roku 2009. Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem v situaci, kdy skutkový stav věci nebyl zjištěn dostatečně spolehlivě, jelikož vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění příjemce rozhodnutí nebo správce daně uplatněny v řízení již dříve a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Novými skutečnostmi, které vyšly najevo ve smyslu § 117 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, je zapotřebí rozumět pouze takové skutečnosti, které v době rozhodování existovaly a nově vyšly najevo a v době rozhodování nebyly přes svoji existenci známy žalobci ani správci daně. Takovou novou skutečností není nedodání prací žalobci tak, jak bylo předloženými fakturami deklarováno. O tom, že vystavené faktury neodpovídají skutečnosti, žalobce v době konání původní daňové kontroly věděl. Není dodržen ani důvod pro obnovu řízení podle § 117 odst. 1 písm. b) daňového řádu z roku 2009, tedy že rozhodnutí bylo učiněno na základě křivé výpovědi svědka. Je zcela nepochybné, že svědek Jan M. nemluvil pravdu o tom, zda fakturace společnosti ML-Service odpovídá realitě. Uvedený svědek je však trestně stíhán

pro trestný čin podvodu podle § 209 trestního zákoníku, a nikoliv pro trestný čin křivé výpovědi. Platí-li zásada presumpce nevinny, nelze za dané situace dovodit, že počínání svědka Jana M. bylo křivou výpovědí. Proto krajský soud dovodil, že podmínky pro obnovu řízení dodrženy nebyly, naopak byly splněny podmínky pro opakování daňové kontroly dle § 85 odst. 5 daňového řádu z roku 2009.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. K otázce, zda nové skutečnosti nemohly být uplatněny při původní daňové kontrole bez zavinění správce daně, uvedl, že z výpovědi před policií lze dovodit, že ke dni 10. 3. 2014 účetnictví společnosti ML-Service existovalo a Jan M. je měl k dispozici. Jinak by nemohl tvrdit, že v tomto účetnictví nejsou faktury vystavené stěžovateli založeny. Rovněž při podpisu smlouvy ze dne 27. 1. 2006, na základě které se stal společníkem ML-Service, Jan M. výslovně prohlásil, že převzal veškeré účetní doklady této společnosti. Správce daně se při svědecké výpovědi v průběhu původní daňové kontroly spokojil s ústním potvrzením provedení stavebních prací a nevyžadoval od Jana M. předložení účetnictví ani se nedotazoval na podrobnosti provádění prací, nevyslechl ani osoby, které měly dané práce provádět. Takový postup nelze ve světle judikatury vztahující se k opakování daňové kontroly hodnotit jako bezchybný a profesionální, přičemž správce daně je povinen zjistit a prověřit všechny okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně již „*napoprvé*“ (nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 705/06, č. 207/2008 Sb. ÚS, a ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06, č. 92/2009 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2010, čj. 5 Afs 8/2010-138, a ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, č. 868/2006 Sb. NSS).

Krajský soud uvedl v odůvodnění kategorické tvrzení o tom, že svědek nemluvil pravdu před správcem daně a mluvil pravdu před policejním orgánem, aniž by pro toto tvrzení existovala jakákoliv opora ve spise. Dle stěžovatele je naopak pravděpodobné, že nepravdivou výpověď poskytl svědek policii.

Společnost ML-Service byla v pozici dodavatele, výpověď svědka před policií mohla být motivována snahou zamezit vlastním trestnímu stíhání, jelikož za společnost ML-Service neodvedl příslušnou daň z přidané hodnoty. Svědek rovněž nijak nevysvětlil, proč jako společník a jednatel uvedené společnosti vystavil a podepsal stěžovateli za provedené práce faktury, přestože práce dle pozdějšího tvrzení provedeny nebyly.

Dle stěžovatele krajský soud dovodil, že předpokladem obnovy řízení z důvodu předchozí křivé výpovědi svědka je odsouzení tohoto svědka pro trestný čin křivé výpovědi dle § 346 trestního zákoníku. Úprava v § 117 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 však (na rozdíl od předchozí právní úpravy) stanoví jako důvody obnovy řízení, že „*b) rozhodnutí bylo učiněno na základě padělaného nebo pozměněného dokladu anebo dokladu obsahujícího nepravdivé údaje, křivé výpovědi svědka nebo nepravdivého znaleckého posudku*“ nebo „*c) rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem*“. Dle komentářové literatury je použití § 117 odst. 1 písm. b) daňového řádu z roku 2009 namíste v situaci, kdy by se důkazy použité v původním řízení ukázaly nepravdivými, neodpovídajícími skutečnosti. Není tedy nutné, aby byly získány v souvislosti s trestným činem, o jehož spáchání bylo pravomocně rozhodnuto. Nejčastěji může jít o křivou výpověď či znalecký posudek, jehož objektivita bude později vyloučena. V případě trestného činu křivé výpovědi je pak naplněn důvod obnovy řízení dle § 117 odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 2009.

Stěžovatel tedy uzavřel, že došlo k naplnění podmínek pro obnovu řízení ve smyslu § 117 odst. 1 písm. b) daňového řádu z roku 2009. Pokud bylo namíste nařídít z moci úřední obnovu řízení, nebylo možné bez dalšího zahájit opakovanou daňovou kontrolu. Daňovou kontrolu bylo možné případně použít jako jeden z možných postupů v rámci obnoveného řízení poté, kdy by bylo řízení zákonem stanoveným způsobem obnoveno. K tomu v případě stěžovatele nedošlo.

Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu, nad jejich rámec uvedl, že výpověď

Jana M. před policejními orgány je novou skutečností ve srovnání se skutkovým stavem v době původní daňové kontroly. Okolnost, že původní výpověď je nepravdivá, nemohl správce daně zjistit pro nedostatek jiných důkazů, které se snažil opatřit. Pro tyto nové skutečnosti vznikly pochybnosti správce daně o správnosti stanovené daně, a tudíž byly splněny obě podmínky pro opakování daňové kontroly ve smyslu § 85 odst. 5 daňového řádu z roku 2009.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [11] Předmětem opakované daňové kontroly, kterou žalovaný se stěžovatelem zahájil, je sedm přijatých faktur od obchodní společnosti ML-Service, vystavených mezi 31. 1. 2009 a 15. 12. 2009 na celkovou částku 5 736 230 Kč bez DPH, a prověření otázky, zda společnost ML-Service pro stěžovatele v daném období skutečně vykonala fakturované stavební práce. Ze skutkových zjištění vyplývá a mezi stranami není sporu o tom, že svědek Jan M., bývalý společník a jednatel společnosti ML-Service, v rámci první daňové kontroly uvedl při ústním jednání dne 17. 5. 2012, že tyto faktury byly společností ML-Service vystaveny a fakturované práce byly provedeny. Jan M. poté dne 26. 2. 2014 a dne 10. 3. 2014 podal u Policie České republiky vysvětlení ve smyslu § 61 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, kde mimo jiné uvedl, že „za firmu ML-Service, s. r. o., nebyla žádná fakturace s firmou pana Š.“ a „faktury ML-Service ke společnosti První keltská stavební pana Š. nemám založeny, žádné práce jsem pro něj nedělal“. Důvodem zahájení daňové kontroly ze strany žalovaného je tedy diametrálně odlišné tvrzení Jana M. ve svědecké výpovědi před správcem daně ve srovnání s jeho tvrzením při podání vysvětlení před policejním orgánem (jak uvádí též stěžovatel na konci oddílu III. kasační stížnosti).

[12] Ze samotné skutečnosti, že se tato tvrzení rozcházejí, nelze ovšem usuzovat na to, která z výpovědí je pravdivá a která nikoliv. Je možné pouze obecně konstatovat, že Jan M. se v této fázi jeví jako svědek značně nevěrohodný. Je tudíž třeba korigovat kategorické tvrzení krajského soudu, že je původní svědecká výpověď Jana M. v průběhu daňové kontroly nepravdivá. Stěžovateli lze přisvědčit, že stejně tak mohlo být nepravdivé jeho vysvětlení před policejním orgánem. Od obsahu tohoto vysvětlení však žalovaný jako správce daně nemohl odhlédnout. Právě za účelem odstranění rozporů a pochybností ohledně výpovědi Jana M. byla opakovaná daňová kontrola se stěžovatelem zahájena. Svědecká výpověď Jana M. byla v rámci původní daňové kontroly stěžejním důkazem o tom, že výše zmíněné stavební práce byly skutečně provedeny, jak bylo deklarováno. Pokud byla následně vysvětlením před policejními orgány věrohodnost výpovědi svědka zpochybněna, jedná se o novou skutečnost, která je s to založit pochybnosti o správnosti dosud stanovené daně.

[13] Pro zákonné zahájení opakované daňové kontroly je třeba, aby takto nově zjištěná skutečnost nemohla být bez zavinění správce daně uplatněna v původní daňové kontrole. To vyplývá z § 85 odst. 5 daňového řádu z roku 2009, podle něhož „[d]aňovou kontrolu, která se týká skutečností, které již byly v souladu s vymezeným rozsahem kontrolovány, je možné opakovat pouze tehdy, pokud a) správce daně zjistí nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění správce daně uplatněny v původní daňové kontrole a které zakládají pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti dosud stanovené daně nebo tvrzení daňového subjektu; takto lze daňovou kontrolu opakovat pouze v rozsahu, který odpovídá nově zjištěným skutečnostem nebo důkazům.“ Uvedená podmínka koresponduje i s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž „zjišťování skutečností, o něž se má rozhodnutí, které je výsledkem řízení, skutkově opírat, nelze v jedné věci libovolně opakovat, nýbrž se

má být – nejsou-li dány vskutku závažné důvody pro opakování – zásadně toliko jednou; velmi naléhavý je tento požadavek za situace, že zjišťování skutkového stavu je vedeno způsobem, který pro účastníka řízení nebo třetí osoby znamená zátěž, zejména v podobě zásahu do jeho subjektivních práv. Z uvedeného principu pak pro orgány veřejné moci, které řízení provádějí, vyplývá požadavek profesionality a patřičné odborné péče, se kterými jsou povinny každé řízení vést; tyto orgány jsou tedy povinny v uvedených řízeních vynaložit patřičné úsilí, podložené odborností a profesionalitou, k tomu, aby zjistily všechny pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti v rozsahu, v jakém jim to zákon ukládá. Neučiní-li tak a vyjdou-li takové skutečnosti najevo až pozdě v důsledku nedostatečného (i z příčin objektivních) či neodborného postupu správního orgánu, nemůže to být zásadně k tíži účastníka řízení, nýbrž pouze k tíži státu, jehož orgán řízení vedl. [...] Daňové kontroly jako procesního institutu určeného ke zjišťování a prověřování okolností rozhodných pro správné stanovení daně má proto správní orgán zásadně užít toliko jednou; výjimky z tohoto pravidla mohou být přípustné pouze za splnění vstupního (tj. nutného, ne však vždy dostačujícího) předpokladu, že přestože správní orgán postupoval při daňové kontrole profesionálně a s odbornou péčí, vyšly po skončení daňové kontroly najevo skutečnosti, které mohou vést ke změně pohledu na skutkový základ věci [...] nelze ani připustit, aby byla vyloučena možnost využít opakovanou kontrolu za situace, kdy – třebaže při první daňové kontrole správce daně postupoval s potřebnou profesionalitou – teprve po jejím skončení a z důvodů nacházených spíše na straně daňového subjektu a jež správce daně nezavinil, se objevily nové skutečnosti, které zakládají důvod k tomu, aby první daňovou kontrolou prověřované skutečnosti byly podrobeny opakovanému zkoumání.“ (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, čj. 8 Afs 28/2005-66). Ani Ústavní soud obecně ve svých závěrech nepopírá právo správce daně provádět daňovou kont-

rolu, a to i opakovaně, avšak z předmětu této opakované kontroly musí být jednoznačně patrné, že její zaměření není totožné s předmětem předcházející daňové kontroly, resp. musí být patrné, jaké důvody či skutečnosti, případně i dříve neznámé, správce daně k takovému postupu vedly (např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2005, sp. zn. II. ÚS 597/02, č. 1/2005 Sb. ÚS).

[14] Stěžovatel má za to, že podmínky pro opakování daňové kontroly nejsou naplněny, jelikož postup správce daně v průběhu původní daňové kontroly nelze hodnotit jako bezchybný a profesionální, a nová skutečnost tudíž není skutečností, která nemohla být bez zavinění správce daně uplatněna v původní daňové kontrole. Vychází přitom z vysvětlení Jana M. před policejním orgánem ze dne 10. 3. 2014, podle něhož účetnictví společnosti ML-Service k tomuto dni existovalo. Správce daně se v původní daňové kontrole spokojil s ústním potvrzením provedených prací a nevyžadoval od Jana M. předložení účetnictví. Ani se nedotazoval na podrobnosti prováděných prací, tj. v čem spočívaly, zda byla zapotřebí mechanizace, zda byly vedeny stavební deníky či vyhotoveny protokoly o předání a převzetí díla, ani neprovedl výslechy osob, které měly daně práce fyzicky provádět.

[15] Nejvyšší správní soud se s těmito námitkami neztotožňuje. Společnost ML-Service byla dle veřejně přístupných údajů v obchodním rejstříku od 5. 8. 2010 v likvidaci a k 9. 11. 2011 byla společnost z obchodního rejstříku vymazána. K okamžiku výpovědi Jana M. před správcem daně (kterou k prokázání uskutečnění stavebních prací navrhl sám stěžovatel) již uvedená společnost neexistovala. Předchozím dožadáním u místně příslušného správce daně žalovaný zjistil, že se v sídle společnosti nikdo nezdržuje a společnost od roku 2007 nepodává daňová přiznání. Dále vycházel z toho, že Jan M. jako jednatel této společnosti byl povinen předat likvidátorovi všechny doklady potřebné pro likvidaci, resp. tyto doklady mu zpřístupnit a umožnit mu jejich užívání (obdobně usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 5. 2009, sp. zn. 7 Cmo 471/2008). Žalovaný kontaktoval likvidátora společnos-

ti, který sdělil, že žádné doklady společnosti ML-Service nemá k dispozici a jednatel Jan M. je nekontaktní. Následně žalovaný vyslechl samotného Jana M., který provedení prací potvrdil a jehož svědecká výpověď nebyla do té doby zpochybněna. Postup žalovaného nelze považovat za neprofesionální a nelze mu klást k tíži, že za dané situace nepřistoupil k podrobnějšímu dokazování, kterým by dále zatížil stěžovatele jako daňový subjekt, když se skutkový stav jevil dostatečně zjištěný (navíc svědčil ve prospěch daňového subjektu). Skutečnost, že účetnictví společnosti ML-Service existuje, dovozuje v kasační stížnosti stěžovatel z vysvětlení Jana M. před policejním orgánem. Toto vysvětlení však vzápětí sám označuje za nepravdivé a nevěrohodné. Účetnictví společnosti ML-Service nebylo předloženo ani během původní daňové kontroly, ani policejnímu orgánu v průběhu podání vysvětlení dne 10. 3. 2014, a ani při pokusu o opětovný výslech Jana M. v průběhu opakované kontroly dne 20. 11. 2014 (přičemž v posledně uvedeném případě Jan M. odmítl vypovídat). O jeho existenci tak lze usuzovat výhradně z vysvětlení před policejním orgánem.

[16] Výše uvedené lze uzavřít s tím, že podmínky pro opakování daňové kontroly v úzce vymezeném rozsahu sedmi faktur přijatých od společnosti ML-Service byly naplněny, jelikož po ukončení původní daňové kontroly byla výrazným způsobem zpochybněna věrohodnost svědecké výpovědi, která byla hlavním důkazem o uskutečnění fakturovaných prací v rozsahu deklarovaném stěžovatelem dle předložených faktur. Tato skutečnost nemohla být bez zavinění správce daně uplatněna v původní daňové kontrole a zakládá pochybnost o správnosti dosud vyměřené daně.

[17] Stěžovatel dále namítl, že dle daňového řádu z roku 2009 nebylo možné bez dalšího zahájit opakovanou daňovou kontrolu, pokud bylo namístež nařídit z moci úřední obnovu řízení. Podle § 117 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 „[f]řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správce daně se obnoví na návrh příjemce rozhodnutí, nebo z moci úřední, jestliže

a) vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění příjemce rozhodnutí nebo správce daně uplatněny v řízení již dříve a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí,

b) rozhodnutí bylo učiněno na základě padělaného nebo pozměněného dokladu anebo dokladu obsahujícího nepravdivé údaje, křivě výpovědi svědka nebo nepravdivého znaleckého posudku,

c) rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, nebo

d) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a příslušný orgán veřejné moci o ní dodatečně rozhodl jinak způsobem, který má vliv na toto rozhodnutí a jemu předcházející řízení.“

[18] Podle § 117 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 „[n]alézací řízení nelze obnovit z důvodů, za kterých lze podat dodatečné přiznání nebo dodatečné vyúčtování“. Podle § 134 odst. 3 daňového řádu z roku 2009 se „[d]aňové řízení [...] skládá podle okolností z dílčích řízení, ve kterých jsou vydávána jednotlivá rozhodnutí. Dílčím řízením se pro účely tohoto zákona rozumí řízení a) nalézací [a to] 1. vyměřovací, jehož účelem je stanovení daně, 2. doměřovací, které je vedeno za účelem stanovení změny poslední známé daně, 3. o rádném opravném prostředku proti rozhodnutí vydanému v řízení podle bodů 1. a 2“. V návaznosti na již dříve zahájené daňové řízení vyměřovací (uvnitř fáze nalézací) je možné pokračovat v tomto řízení a doměřovat daň do doby, než uplyne lhůta pro stanovení daně.

[19] Podle § 143 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 platí, že „[d]aň lze doměřit na základě dodatečného daňového přiznání nebo dodatečného vyúčtování, nebo z moci úřední. Právní moc dosavadních rozhodnutí o stanovení daně není jejím doměřením na překážku.“ Podle odst. 3 téhož ustanovení „[k] doměřením z moci úřední může dojít pouze na základě výsledku daňové kontroly. Zjistí-li správce daně nové skutečnosti nebo důkazy mimo daňovou kontrolu, na jejichž

základě lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena, postupuje podle § 145 odst. 2.“

[20] Podle § 145 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 „[p]okud lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena, může správce daně vyzvat daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení a stanovit náhradní lhůtu. Nevyhoví-li daňový subjekt této výzvě ve stanovené lhůtě, může správce daně doměřit daň podle pomůcek.“

[21] Předně je třeba konstatovat, že při zjištěných skutkových okolnostech v případě stěžovatele nepřichází v úvahu obnova řízení dle § 117 odst. 1 písm. b) daňového řádu z roku 2009. Jak uvádí stěžovatel s odkazem na komentářovou literaturu (Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A. a Šimek, K. *Daňový řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011), je použití tohoto ustanovení namístě v situaci, kdy by se důkazy použité v původním řízení ukázaly nepravdivými, neodpovídajícími skutečnosti. To však neodpovídá souzenému případu. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, nelze v tuto chvíli bezpečně potvrdit, zda výpověď Jana M. v původní daňové kontrole byla skutečně nepravdivá, nebo zda bylo naopak nepravdivé jeho vysvětlení před policejním orgánem. Odpověď na tuto otázku může přinést až bližší dokazování. Podmínka obnovy řízení dle § 117 odst. 1 písm. b) daňového řádu z roku 2009, tedy že předchozí rozhodnutí bylo učiněno na základě křivé výpovědi svědka, nebyla naplněna, jelikož pro takový závěr neexistuje opora ve spise. Srovnání podmínek pro obnovu řízení v daňovém řádu z roku 2009 s předchozí právní úpravou nemá pro posuzovaný případ žádnou relevanci.

[22] Bez bližšího zkoumání naopak nelze vyloučit naplnění podmínek pro obnovu řízení dle § 117 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 2009, tedy že „[v]yšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinení příjemce rozhodnutí nebo správce daně uplatněny v řízení již dříve a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí“. Tyto podmínky do značné míry korespondují

s podmínkami pro provedení opakované kontroly dle § 85 odst. 5 daňového řádu z roku 2009. V textu daňového řádu z roku 2009 se tak odráží judikatura Nejvyššího správního soudu k otázce možnosti opakovat daňovou kontrolu za účinnosti zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků³⁾ (dále jen „daňový řád z roku 1992“). Správce daně mohl skutečnosti, které byly již jednou předmětem daňové kontroly, prověřovat v rámci opakované kontroly jen za splnění podmínek pro obnovu řízení dle § 54 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 1992. Jestliže tyto podmínky byly splněny a předchozí daňová kontrola nevyústila ve změnu doposud stanovené daně, mohla být opakovaná daňová kontrola nařízena bez dalšího. Pokud předchozí daňová kontrola vedla k doměření daně, bylo možné nařídit opakovanou daňovou kontrolu pouze v rámci obnoveného nalézacího řízení (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, č. 868/2006 Sb. NSS, ze dne 17. 5. 2007, čj. 1 Afs 119/2006-63, nebo ze dne 20. 6. 2007, čj. 9 Afs 22/2007-72). Nejvyšší správní soud zde vycházel ze skutečnosti, že možnost změny pravomocného rozhodnutí o stanovení daně je – vzhledem k zásadě legální licence a enumerativnosti státních pretenzí – realizovatelná pouze a výlučně způsobem v zákoně stanoveným; tj. za pomoci procesních instrumentů výslovně upravených zákonem, případně-li vzhledem ke své podstatě a funkci ve vztahu k zamýšlenému účelu v úvahu, zde tedy obnovy nalézacího řízení (srov. též citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 28/2005-66). Institut opakované daňové kontroly přitom daňový řád z roku 1992 neobsahoval.

[23] Daňový řád z roku 2009 však vychází z odlišných východisek oproti předchozí úpravě provedené v daňovém řádu z roku 1992. Možnost správce daně provést opakovanou daňovou kontrolu při splnění zákonných podmínek je výslovně zakotvena v již citovaném § 85 odst. 5 daňového řádu z roku 2009. Jde o výslovně upravený procesní instrument, který může správce daně použít k přezkoumá-

³⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

ní pravomocně doměřené daně, právní moc dosavadních rozhodnutí o stanovení daně není již jejím doměřením na překážku. Už tato skutečnost značně limituje možnost použít v posuzovaném případě judikaturu vztahující se k předchozí právní úpravě. Ve vztahu k obnově řízení dle § 117 daňového řádu z roku 2009 je pak opakovaná daňová kontrola speciálním institutem. Daňový řád z roku 2009 totiž oproti daňovému řádu z roku 1992 vychází ze zásady, že vyměření nebo doměření daně má přednost před použitím obnovy řízení coby mimořádného opravného prostředku. Uvedený mimořádný opravný prostředek tedy nelze použít v případě, že jsou dány podmínky pro vyvolání doměřovacího řízení (srov. Matyášová, L.; Grossová, M. E. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. 2. vyd. Praha : Leges, 2015). Jelikož opakovaná daňová kontrola je již prostředkem zákonem upraveným a na základě jejich výsledků může být doměřena daň, má zahájení daňové kontroly přednost před nařízením obnovy řízení z moci úřední. Za splnění podmínek § 85 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 přistoupí správce daně k zahájení opakované daňové kontroly, aniž by zároveň nařídil obnovu nalézacího řízení.

[24] Výše uvedené koresponduje s tím, že daňové řízení trvá po celou dobu existence daňové povinnosti, tedy po dobu, po kterou lze daň stanovit (tedy vyměřit nebo doměřit). I když existuje rozhodnutí, které nabylo formálně právní moci, daňový subjekt i správce daně mohou činit další zákonem předjímané úkony k nalezení změny poslední známé daně, a tedy k zahájení a provedení dalšího dílčího řízení vedeného za účelem doměření daně. Existence možnosti doměřit daň je ve vztahu k obecným mimořádným opravným prostředkům specifickým nástrojem, jímž lze změnit (doplnit) výsledek již pravomocně ukončeného (dílčího) řízení (srov. Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A. a Šimek, K., op. cit.). Doměřit daň lze dle § 143 ve spojení s § 145 daňového řádu z roku 2009 na základě dodatečného daňového přiznání nebo z moci úřední. Z moci úřední může správce daně doměřit daň pouze ve dvou případech. První případ představuje situace, kdy daňový subjekt

nevyhoví ve stanovené lhůtě výzvě správce daně k podání dodatečného daňového přiznání; správce daně poté může z moci úřední doměřit daň podle pomůcek. Výzvu k podání dodatečného daňového přiznání však správce daně vydá pouze tehdy, pokud již v této fázi řízení disponuje natolik silnými poznatky, z nichž lze vytvořit důvodný předpoklad o doměření daně, tedy o nesprávnosti současně poslední známé daně. Pokud má správce daně pouze jisté indicie, z nichž ještě nelze zformulovat dostatečně spolehlivý závěr ohledně toho, zda je poslední známá daň nesprávná, pak namísto vydání výzvy k podání dodatečného daňového přiznání přistoupí k zahájení daňové kontroly, v níž tyto své poznatky prověří (srov. též Kratochvíl, J. *Vyměření a doměření daně. Daně a právo v praxi*, 2012, č. 11). Doměření daně na základě výsledků daňové kontroly představuje druhou zákonnou možnost doměření daně z moci úřední.

[25] V posuzovaném případě byla vysvětlením u policejního orgánu zpochybněna věrohodnost svědecké výpovědi Jana M., která byla zásadním důkazem o uskutečnění stavebních prací dle kontrolovaných faktur. Samo toto zpochybnění ovšem není dostatečně silnou indicií o tom, že daň bude stěžovateli skutečně doměřena a v jaké výši, jelikož pro takové závěry chybí bez dalšího dokazování skutková opora. Správce daně musí v průběhu opakované daňové kontroly podrobit skutkové okolnosti bližšímu zkoumání. Nebyly tedy splněny podmínky pro výzvu správce daně stěžovateli k podání dodatečného daňového přiznání. Zároveň ovšem zpochybněná svědecká výpověď představuje skutečnost, která zakládá pochybnost o správnosti dosud vyměřené daně a nemohla být bez zavinění správce daně uplatněna v původní daňové kontrole, a tudíž představuje předpoklad k zahájení opakované daňové kontroly v úzce vymezeném rozsahu.

[26] Ačkoliv se krajský soud dopustil jistých dílčích nepřesností, zejména v hodnocení skutkového stavu, nedosáhly tyto nepřesnosti takové intenzity, která by způsobila nezákonnost napadeného rozsudku a otrásla závěrem, že daňová kontrola zahájená se stěžovatelem nebyla z namítaných důvodů nezákonným zásahem.

Daňové řízení: přeplatek zaviněný správcem daně; úrok z neoprávněného jednání správce daně

k § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

I. Dojde-li ke změně rozhodnutí o stanovení daně (poplatku), náleží daňovému subjektu úrok z neoprávněného jednání správce daně (§ 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) jen z částky zaplacené daně (poplatku), která převyšuje jeho zákonnou výši.

II. Dojde-li ke vzniku nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně (§ 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) a v důsledku změny rozhodnutí o stanovení daně (poplatku) tento úrok vychází pouze z částky přesahující zákonnou výši daně (poplatku), pak rozhodným pro určení počátku doby, za níž úrok náleží, je den, kdy byl poplatek uhrazen ve výši přesahující zákonnou povinnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2015, čj. 3 As 113/2014-47)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 163/1998 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 33/97) a č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02); č. 55/1971 Sb. NS.

Věc: Akciová společnost SLOT Group proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úrok z přeplatku na správním poplatku, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Karlových Varech (dále jen „finanční úřad“) dvěma rozhodnutími ze dne 9. 1. 2012 přiznal právnímu předchůdci žalobkyně (společnosti SLOT Game, a. s.) podle § 254 odst. 1 zákona daňového řádu z roku 2009 úrok z neoprávněného jednání správce daně spočívajícího v nezákonném vyměření správního poplatku za roky 2005 a 2006 za provozování sázkové hry „*vícemístná elektromechanická ruleta*“. Proti těmto rozhodnutím podal právní předchůdce žalobkyně odvolání, která Finanční ředitelství v Plzni (dále jen „finanční ředitelství“) změnilo rozhodnutími ze dne 25. 7. 2012. Tato rozhodnutí finančního ředitelství napadl právní předchůdce žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni.

V žalobě proti rozhodnutím finančního ředitelství žalobce připomněl, že správní poplatek za rok 2005 mu byl nejprve vyměřen ve výši 30 463 243 Kč a až na základě rozhodnutí soudu finanční ředitelství nově vyměřilo správní poplatek v zákonné výši 10 000 000 Kč. Finanční úřad přeplatek ve výši 10 000 000 Kč použil na úhradu nově vyměřeného poplatku a zbývající přeplatek žalobci vrátil. Správní poplatek za

rok 2006 pak byl žalobci nejprve vyměřen ve výši 25 219 454 Kč a na základě rozhodnutí soudu finanční ředitelství nově vyměřilo žalobci tento poplatek taktéž ve výši 10 000 000 Kč. I v tomto případě finanční úřad přeplatek ve výši 10 000 000 Kč použil na úhradu nově vyměřeného poplatku a zbývající přeplatek žalobci vrátil. Finanční ředitelství sice v případě obou shora uvedených správních poplatků v napadených rozhodnutích odstranilo některá pochybení finančního úřadu, přesto ale nezákonným způsobem ponížilo nárok žalobce na úrok z nezákonně vyměřených správních poplatků.

Žalobce jednak namítl, že poplatková povinnost mu byla poprvé zákonným způsobem vyměřena až na základě rozhodnutí finančního ředitelství z listopadu 2010, kde byla lhůta splatnosti nově stanovena na 14. 12. 2010, a nelze tedy uvažovat o tom, že mu byla poplatková povinnost ve výši 10 000 000 Kč uložena již od počátku. Žalobci měl být přiznán v případě obou správních poplatků úrok i z částky 10 000 000 Kč, a to ode dne původní splatnosti. Žalobce též namítl, že finanční ředitelství nesprávně určilo počátek běhu lhůty rozhodné pro výpočet úroku. Původní

splatnost správního poplatku za rok 2006 nastala uplynutím lhůty splatnosti, tedy dnem 19. 4. 2007, neboť původní rozhodnutí o stanovení tohoto poplatku bylo žalobci doručeno již dne 4. 4. 2007. Finanční úřad omylem doručoval rozhodnutí o stanovení poplatku jak žalobci, tak jeho zástupci, přičemž žalobci bylo doručeno dříve. Proto nemůže jít k tíži žalobce to, že poplatek zaplatil ve lhůtě odvozené od okamžiku, kdy mu bylo takové rozhodnutí poprvé doručeno.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 8. 4. 2014, čj. 30 Af 34/2012-99, žalobě vyhověl, napadená rozhodnutí finančního ředitelství zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud předně shledal důvodnou námitku týkající se určení základu pro výpočet úroku z neoprávněného jednání správce daně. Poukázal na důvodovou zprávu k § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 a jeho výklad v odborné literatuře, s nímž se ztotožnil. Podle krajského soudu neměl správce daně zákonný podklad pro odlišný postup pro případ zrušení rozhodnutí (či prohlášení jeho nicotnosti) a pro případ změny rozhodnutí. Z dikce § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 „[d]ojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí“, kde je nejprve uvedena větší vada, pak menší a potom největší, plyne, že zákonodárce „*položil zcela benevolentně jedno vadné rozhodnutí přes druhé*“ a nemínil přiznávat odlišný režim jedné skupině vad oproti jiné. K obdobnému poznání lze dojít na základě důvodové zprávy k danému ustanovení. Zákonodárce mohl mít úmysl, který mu přičítá finanční ředitelství („*trest v podobě přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně by měl odpovídat rozsahu nezákonného jednání*“), ale nevyjevil jej. K argumentaci § 252 citovaného zákona krajský soud upozornil na odlišnosti konstrukce úroku z prodlení a úroku z neoprávněného jednání správce daně. Dodal, že logický výklad, na který odkázalo finanční ředitelství, nebývá příliš spolehlivý, a argument *deductio* či *reductio ad absurdum* je toliko krajním řešením. Kdyby bylo nutno k němu sáhnout, pak by zde byly dva srovnatelně relevantní interpretační výsledky a nešlo by se

vyhnout aplikaci zásady *in dubio pro libertate*, která by v tomto případě měla podobu vyššího příjmu pro daňový subjekt. Důvodnými pak krajský soud shledal i námitky žalobce týkající se počátku běhu lhůty pro výpočet sporného úroku. Uvedl, že ze správního spisu není patrné, proč finanční úřad rozhodnutí o vyměření správního poplatku za rok 2006 doručoval přímo žalobci. Příjemce rozhodnutí ovšem není povinen zkoumat, zda správce daně toliko pochybil nebo zda ke svému počínání má racionální důvod. Argumentaci ve prospěch žalobce opřel o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, čj. 1 Afs 39/2006-79, č. 1353/2007 Sb. NSS. Upozornil na paralelu mezi dopady vad při doručování rozhodnutí orgánu veřejné moci a vad při vyznačování právní moci rozhodnutí s tím, že dle judikatury Ústavního soudu ani jedno ani druhé nemůže jít bez dalšího k tíži adresáta. Jestliže tedy byla žalobci stanovena povinnost něco zaplatit do 19. 4. 2007, nelze se k tomu, že tak učinil, následně stavět tak, že tak činil jen o své vůli.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele není v dané věci pochyb o tom, že správní poplatky měly být vyměřeny a spor se týkal pouze jejich výše. Pokud pak nezákonnost spočívala pouze ve výši poplatku, nelze po správci daně spravedlivě požadovat úhradu úroku z neoprávněného jednání z celé částky zaplaceného poplatku, ale pouze z rozdílu mezi jeho zákonnou a nezákonnou výší. Ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 je třeba vykládat logicky, tedy dle smyslu zákona. Je jím sankcionováno vydání rozhodnutí o stanovení daně, které bylo z důvodu nezákonnosti zrušeno, prohlášeno nicotným nebo změněno. Trest v podobě přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně by měl odpovídat rozsahu nezákonného jednání, tedy v případě změny rozhodnutí rozdílu mezi daní zákonnou a nezákonnou. Pokud by u změny rozhodnutí o stanovení daně měl být počítán úrok z celé původně zaplacené částky, upozornil stěžovatel na absurdní situaci, která by nastala teh-

dy, pokud by původní daň byla vyměřena ve výši 1 000 Kč, a rozhodnutí posléze bylo změněno tak, že daň měla být vyměřena ve výši 999 Kč. Úmyslem zákonodárce nepochybně nebylo v případě změny rozhodnutí o stanovení daně sankcionovat správce daně takovým způsobem, že úrok bude počítán z celé zaplacené částky.

V projednávané věci došlo ve smyslu výše citovaného ustanovení ke změně rozhodnutí, nikoliv k jeho zrušení, což má zásadní význam pro určení výše částky, z níž má být úrok z neoprávněného jednání správce daně počítán. Je-li rozhodnutí zrušeno nebo prohlášeno nicotným, je nepochybně nezákonné v celém rozsahu. Jiná situace však nastává v případech, kdy správce daně rozhodnutí o stanovení daně změní, protože změnit rozhodnutí lze pouze tehdy, pokud zákonné podmínky pro stanovení daně správce daně shledá, ale daň měla být stanovena v jiné výši. Je logické, že daňovému subjektu náleží úrok z rozdílu mezi výší daně, kterou již zaplatil, a mezi daní, jejíž výše byla poté snížena. Obdobným způsobem je sankcionován daňový subjekt v případě doměření daně. Rovněž tento princip úročení není v § 252 daňového řádu z roku 2009 přímo popsán, ale jeví se jako jediný správný, neboť nelze po daňovém subjektu spravedlivě požadovat úrok z prodlení z celé částky daně v případě, kdy již část uhradil před rozhodnutím o změně daňové povinnosti.

Stěžovatel dále namítl nesprávné posouzení počátku běhu lhůty pro výpočet sporného úroku. Splatnost poplatku dovozuje od doručení rozhodnutí o vyměření správního poplatku zástupci žalobce. Skutečnost, že již na základě nesprávného doručení rozhodnutí žalobce uhradil vyměřený správní poplatek, správce daně při výpočtu výše úroku nezohlednil. Žalobce uhradil správní poplatek ve třech splátkách. Rozhodnutí o vyměření správního poplatku mu bylo řádně doručeno dne 7. 6. 2007 a splatnost celého poplatku nastala až později, než jej žalobce uhradil. Ačkoliv variantu, k níž v dané věci došlo, § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 neřeší, stěžovatel analogicky (ve prospěch žalobce)

dané ustanovení aplikoval a přiznal žalobci úrok od 8. 6. 2007, tedy ode dne, kdy došlo k celkové úhradě správního poplatku. Ke splatnosti dne 19. 4. 2007 dojít nemohlo, neboť tato splatnost byla počítána od data nesprávného doručení rozhodnutí o vyměření poplatku.

Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ve vztahu k otázce určení základu pro výpočet úroku ztotožnil se závěry krajského soudu, podle něhož § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 neposkytuje pro výklad zvolený žalovaným žádnou oporu. Zákon zjevně nerozlišuje případy, kdy došlo ke zrušení, změně či prohlášení nicotnosti rozhodnutí. Ve všech uvedených případech je základem pro výpočet úroku částka, kterou daňový subjekt uhradil na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s ním. Žalovaným zastávaný výklad se dostává jak do rozporu se zásadou legality, tak i do rozporu s judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, podle níž normy daňového práva nesmí být vykládány extenzivním způsobem v neprospěch daňového subjektu. Dovolávali se žalovaný úmyslu zákonodárce, krajský soud zcela správně poukázal na to, že z důvodové zprávy takový úmysl neplyne. Právní posouzení provedené krajským soudem se navíc shoduje i s komentářovou literaturou.

Žalobce nesouhlasí ani s argumentací žalovaného, podle níž je smyslem úroku postihnout pouze tu část jednání správce daně, která byla nezákonná. Zákonodárce totiž sankcionuje již samotnou nezákonnost postupu při stanovení a vybírání daně, respektive skutečnost, že daňový subjekt byl na základě nezákonného rozhodnutí autoritativně donucen zaplatit částku, kterou je ovšem správce daně oprávněn od daňového subjektu nárokovat pouze tehdy, existuje-li proto zákonný podklad. Žalovaný argumentuje průměrem k úroku z prodlení daňového subjektu s úhradou splatné daně podle § 252 citovaného zákona, tomuto úroku ovšem principiálně odpovídá úrok z vratitelného přeplatku ve smyslu § 155 téhož zákona. Úrok z neoprávněného jednání správce daně je odlišným institutem, plní odlišný účel a tomu odpo-

vidá i způsob, kterým zákon určuje základ pro jeho výpočet. Žalobce pak nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele, podle něhož v posuzovaném případě nezákonnost spočívala pouze v nesprávné výši poplatku.

Celý spor mezi žalobcem a daňovými orgány vznikl pouze proto, že se finanční orgány snažily účelově obejít změnu právní úpravy a právního předchůdce žalobce zatížily rádo- vě o desítky milionů korun vyšším odvodem, než umožňovala právní úprava. Až po několikaletých soudních sporech finanční úřad vyměřil a uložil právnímu předchůdci žalobce povinnost platit správní poplatek zákonným postupem. Nezákonný tak byl prokazatelně celý postup finančních orgánů předcházející vydání rozhodnutí finančního úřadu v listopadu 2010. I pokud by bylo možno připustit výklad zastávaný žalovaným, existovaly by tu nepochybně dva srovnatelné výklady, z nichž by musel být v duchu zásady *in dubio pro libertate* zvolen výklad ve prospěch daňového subjektu. Pokud pak jde o určení počátku běhu lhůty pro výpočet sporného úroku, stěžovatel nepředložil jediný právní argument, proč by posouzení zaujaté krajským soudem v dané věci nemělo být správné. Sporná otázka se navíc týká pouze správního poplatku za rok 2006, a to pouze jeho části, takže nemůže mít vliv na správnost závěru krajského soudu o zrušení napadených rozhodnutí finančního ředitelství. Krajský soud nepochybil, pokud se ztotožnil s námitkou žalobce, že v případě nesprávného doručení rozhodnutí přímo právnímu předchůdci žalobce, nemůže být žalobci na újmu to, že jeho právní předchůdce správní poplatek zaplatil ve lhůtě odvozené od okamžiku, kdy mu bylo takové rozhodnutí poprvé doručeno.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Spor se v projednávané věci týká výše úroku z neoprávněného jednání správce daně, který žalobci přísluší podle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, neboť (jak plyne ze shora reprodukováného předchozí-

ho průběhu řízení) rozhodnutí, jimiž byl žalobci stanoven správní poplatek za roky 2005 a 2006, byla finančním ředitelstvím změněna s tím, že žalobce uhradil poplatky ve vyšší než zákonné částce. Sporná otázka spočívá jednak v určení základu pro výpočet daného úroku, a jednak v určení doby, za kterou má být tento úrok žalobci přiznán. Zatímco podle žalobce, s jehož názory se krajský soud v napadeném rozsudku ztotožnil, mu náleží tento úrok i z částek 10 000 000 Kč (zákonná výše původně nesprávně vyměřených poplatků v obou sporných obdobích), a v případě poplatku za rok 2006 je třeba běh doby pro výpočet úroku odvíjet od dřívějšího doručení rozhodnutí o stanovení poplatku přímo žalobci, stěžovatel setrvává na tom, že úrok je třeba vypočítat pouze z rozdílu mezi původně určenou nezákonnou výší správního poplatku a zákonnou výší odpovídající změně rozhodnutí o stanovení poplatku, přičemž lhůtu pro výpočet úroku nelze odvozovat od nesprávného doručení rozhodnutí o stanovení poplatku žalobci, ale od řádného doručení tohoto rozhodnutí jeho zástupci, respektive od data úhrady správního poplatku.

Relevantní právní úpravu, jejíž výklad je mezi účastníky sporný, představuje v dané věci § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, podle něhož „[d]ojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náleží daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím, který odpovídá ročně vyšší repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, a to ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k úhradě nesprávně stanovené daně později, ode dne její úhrady“.

Při řešení první ze shora vymezených sporných právních otázek vyšel krajský soud v napadeném rozsudku z toho, že pro určení základu pro výpočet úroku z neoprávněného

jednání správce daně není rozhodující, zda došlo ke zrušení či změně rozhodnutí o stanovení poplatku (či k prohlášení jeho nicotnosti), a daňovému subjektu tak náleží úrok z celé jím uskutečněné platby. Na podporu tohoto závěru odkázal na názor zaujatý v jednom z komentářů k citovanému ustanovení daňového řádu (Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K.; Žišková, M. *Daňový řád. Komentář. II. díl.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011) a poukázal rovněž na to, že úmysl zákonodárce, jenž mu přiřítá stěžovatel, neplyne ani z důvodové zprávy, která mezi zrušením a změnou rozhodnutí taktéž nerozlišuje. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že zatímco důvodová zpráva výslovnou odpověď na popisovanou spornou právní otázku neposkytuje, citovaný komentář výslovně vychází z toho, že „*subjektu je vyhlacena úrok z celé jím učiněné platby, bez ohledu na výši vratitelného přeplatku. To ovšem i za situace, kdy později bude takto revidovaná daň snížena např. z 1 mil. Kč o 100 Kč. Úrok ze zde uvedené částky 1 mil. Kč tak bude subjektu náležet za každý den ode dne její úhrady do dne vrácení. Daňovému subjektu náleží tedy úrok z celé učiněné platby, provedené na základě nezákonného rozhodnutí, aniž by tímto postupem vznikl vratitelný přeplatek, a v případě vzniku vratitelného přeplatku je mu tato částka vrácena v určené lhůtě patnácti dnů od účinnosti rozhodnutí o revizi původního rozhodnutí.*“

V návaznosti na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na to, že shora vymezený výklad § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 není justiční praxí a odbornou veřejností přijímán zcela jednoznačně a názor, z něhož vychází argumentace stěžovatele v projednávané kasační stížnosti, není zcela ojedinělý. Předně je nutno upozornit na to, že opačný závěr, než krajský soud v projednávané věci, již zaujal Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku ze dne 11. 6. 2014, čj. 22 Af 125/2012-24 (tento rozsudek nebyl napaden u Nejvyššího správního soudu kasační stížností). V tomto rozsudku vyšel Krajský soud v Ostravě z toho,

že výklad právní normy by měl být průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod, tedy vedle metody jazykové též metody systematické, historické, teleologické, logické a srovnání v právu. Dospěl k závěru, že „*při výkladu § 254 odst. 1 daňového řádu [z roku 2009] nelze pominout účel daného ustanovení a logiku při jeho výkladu. Pokud bylo rozhodnutí správce daně shledáno nezákonným pouze v určité, konkrétně číselně vyjádřitelné části, znamená to mimo jiné, že ve zbývajících částech bylo shledáno zákonným. Neexistuje pak žádný racionální důvod, aby se sankce týkala i zákonné části onoho původního rozhodnutí.*“ Krajský soud v Ostravě pak v citovaném rozsudku uzavřel, že bylo-li rozhodnutí o stanovení daně změněno, náleží daňovému subjektu úrok podle uvedeného ustanovení pouze z rozdílu, o který bylo původní rozhodnutí změněno.

Stanovisko výše citovaného komentáře, pokud jde o sporný výklad tohoto ustanovení, pak nesdílí některé jiné komentáře k daňovému řádu, z nichž lze naopak dovodit příklon k názoru opačnému, podle něhož úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 „*vzniká daňovému subjektu, kterému v souvislosti s nezákonným rozhodnutím správce daně vznikla povinnost uhradit státu plnění nad rámec své zákonné povinnosti (odvedl v určitém čase státu více, než odvést měl, a to za dobu jejího uhrazení až do jejího vrácení*“ (Matyášová, L.; Grossová, M. E. *Daňový řád s komentářem a judikaturou : podle stavu k 1. 8. 2015.* 2. vyd. Praha : Leges, 2015, s. 958–959). Upozorňují-li pak žalobce v této souvislosti též na závěry dalšího z komentářů k daňovému řádu (Lichnovský, O.; Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář.* 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011), skutečně je zde ve vztahu k § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 uvedeno, že úročena je „*celková částka, kterou daňový subjekt uhradil*“, aniž by citovaný komentář rozlišoval mezi zrušením či změnou rozhodnutí o stanovení daně. Tento závěr se však dle kontextu komentáře k citovanému ustanovení zjevně týká toho, že „*celkovou částkou*“ je zde míněna jak daň, tak její příslušenství, aniž by zde (byť třeba jen

nepřímo) byla řešena sporná otázka určení základu pro výpočet úroku při „*pouhé*“ změně rozhodnutí o stanovení daně. Na základě výše uvedeného lze učinit dílčí závěr spočívající v tom, že soudní praxe ani odborná literatura nezaujímají ke sporné otázce výkladu § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 jednotné stanovisko, a pokud se k výkladu citovaného ustanovení v kontextu sporné otázky řešené v nyní projednávané věci vůbec vyjadřují, vyslovené závěry postrádají podrobnější argumentační oporu.

Nejvyšší správní soud má za to, že argumentace, k níž v projednávané věci přistoupil krajský soud, se z hlediska metody výkladu skutečně blíží spíše výkladu jazykovému. Zdejší soud se naopak v tomto ohledu více ztotožňuje s citovanými závěry Krajského soudu v Ostravě, podle něhož ani při výkladu § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 nemůže být tato výkladová metoda metodou stěžejní a je třeba zaměřit se především na posouzení smyslu daného ustanovení, respektive smyslu úroku z neoprávněného jednání správce daně jako takového. Nejvyšší správní soud přitom nemá pochyb o tom, že výchozím a stěžejním smyslem zmíněného institutu je „*předcházet komplikovaným řízením o náhradu škody*“ a to tak, že „*způsobenou majetkovou újmu by daňovému subjektu měla pokrýt*“ právě výše daného úroku. Takto vymezený smysl právní úpravy plynoucí z § 254 daňového řádu z roku 2009, tedy kompenzace vzniklé majetkové újmy daňového subjektu, a související úmysl zákonodárce, nejen že výslovně plyne z citované důvodové zprávy k danému ustanovení, ale lze jej dovodit i přímo z textu zákona (srov. § 254 odst. 6 daňového řádu z roku 2009); shodují se na něm ostatně i shora citované komentáře k daňovému řádu z roku 2009. Ke zmíněné preventivní funkci úroku ve vztahu k řízení o náhradě škody je pak nutno připomenout, že ustálená judikatura civilních soudů i doktrína v oblasti soukromého práva škodou rozumí takovou újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tedy penězi (srov. např.

stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, č. 55/1971 Sb. NS). Pokud je pak na institut úroku obecně nahlíženo jako na odměnu (náhradu) za to, že určitý subjekt nemohl po stanovenou dobu nakládat s finančními prostředky („*cena peněz*“), je podle názoru Nejvyššího správního soudu nanejvýše logické, že taková náhrada by i v případě úroku dle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 měla poškozenému subjektu náležet pouze z částky přesahující zákonnou daň (poplatek), kterou již daňový subjekt uhradil, a kompenzovat toliko újmu odpovídající nezákonně stanovené části daně (poplatku). Jinak řečeno, tento úrok by měl daňovému subjektu nahrazovat újmu spočívající v nemožnosti nakládat s finančními prostředky v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu správce daně. Zatímco v případě zrušení rozhodnutí o stanovení daně (poplatku) či prohlášení jeho nicotnosti je zjevné, že vzniklá škoda odpovídá celé uhrazené částce, čemuž by měl odpovídat i úrok přiznaný podle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 z celé uhrazené částky, v případě „*pouhé*“ změny rozhodnutí o stanovení daně (poplatku) je tomu jinak. V případě změny rozhodnutí o stanovení daně totiž nedošlo ke vzniku újmy v důsledku nezákonného rozhodnutí ohledně celé uhrazené částky. Pokud by totiž daňový subjekt již na základě prvotního rozhodnutí zaplatil daň (poplatek) ve správné výši, ohledně této (správné) částky by mu nepochybně žádná újma nevznikla a ani vzniknout nemohla. Není proto důvod k tomu, aby prostřednictvím úroku z neoprávněného jednání správce daně byla daňovému subjektu jakkoliv kompenzována úhrada daně (poplatku) v zákonné výši, neboť ke vzniku újmy v tomto rozsahu fakticky nedochází.

S ohledem na výše uvedené se pak zdejší soud nemohl ztotožnit se závěry žalobce plynoucími z jeho vyjádření ke kasační stížnosti, podle něhož je smyslem § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 sankcionovat samotnou nezákonnost postupu správce při stanovení a vybírání daně. Takový náhled považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný jak hlediska

obecné funkce institutu úroku v daňovém řízení, tak z hlediska konkrétní úpravy plynoucí z § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, jak byla vyložena shora. Nelze ostatně přehlédnout, že i komentář k daňovému řádu, na který k podpoře své argumentace odkazuje žalobce (a v napadeném rozsudku i krajský soud), v rámci výkladu k dotčenému ustanovení výslovně konstatuje, že „*uvádí-li důvodová zpráva k zákonu jednoznačně, že úrok z prodlení je stanoven jako ekonomická náhrada za nedoplatky peněžních prostředků na daních, které musí veřejné rozpočty získávat z jiných zdrojů, pak by shodnou optikou mělo být nahlíženo na úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena na základě rozhodnutí o stanovení daně, jež bylo později zrušeno, změněno či prohlášeno nicotným z důvodu nezákonnosti nebo nesprávného úředního postupu správce daně*“ (Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K.; Žiškova, M.: *Daňový řád. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011).

Argumentuje-li v této souvislosti krajský soud tím, že citované ustanovení nerozlišuje dostatečně důsledně mezi zrušením a změnou rozhodnutí o stanovení daně (poplatku) a zmiňuje vadná rozhodnutí „*zcela benevolentně*“, Nejvyšší správní soud k tomu připomíná (jak již bylo výše naznačeno), že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě (srov. například nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 163/1998 Sb. ÚS). Při výkladu daného ustanovení je proto nutno přihlídnout především k jeho smyslu, jak byl vymezen shora. Nejvyšší správní soud navíc nepovažuje za nezbytné, aby zákonodárce v případě jednotlivých možných procesních způsobů nápravy či „*odklizení*“ nezákonných rozhodnutí výslovně upravoval důsledky, které ve vztahu k výpočtu úroku z neoprávněného jednání správce daně může ten který výsledek řízení mít. Daňový řád z roku 2009 v § 116 odst. 1 výslovně předpokládá, že odvolací orgán „*napadené rozhodnutí změní* [písm. a)], *napadené rozhodnutí zruší a zastaví řízení* [písm. b)],

nebo odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí [písm. c)]“. Procesní důsledky rozhodnutí odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí správního orgánu, nebo naopak jeho změně, které jsou ostatně v daňovém řízení řešeny obdobně jako v obecném správním řízení (srov. § 90 odst. 1 správního řádu z roku 2004), jsou přitom zcela zřejmé, a podle názoru zdejšího soudu není vždy nezbytné, aby byly v dalších ustanoveních daňového řádu u dalších institutů podrobněji upraveny a vysvětlovány. Nelze přitom souhlasit s tím, co naznačil žalobce v žalobě podané u krajského soudu, a sice že až rozhodnutími finančního ředitelství z listopadu 2011 mu byla stanovena nová povinnost. S ohledem na měnící charakter těchto rozhodnutí finančního ředitelství je zřejmé, že se o žádnou novou poplatkovou povinnost nejednalo, tato svědčila žalobci (jeho právními předchůdci) již dříve, přičemž původní rozhodnutí finančního úřadu pouze tuto povinnost stanovilo (§ 5 odst. 1 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích) v nezákonné výši. S ohledem na délku předchozího řízení je pak logické, že rozhodnutí finančního ředitelství měnící výši poplatku muselo též nově stanovit lhůtu splatnosti takového poplatku, z čehož však taktéž nelze dovozovat, že by se jednalo o stanovení povinnosti zcela nové. Stejně tak Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu neshledal důvod dovozovat jakékoliv závěry z toho, že zákonodárce v citovaném ustanovení uvedl „*větší vadu, pak menší a potom tu největší*“. Dovožovat z takto zákonodárcem zvoleného pořadí důsledku vad rozhodnutí jakoukoliv návaznost týkající se základu pro výpočet úroku z neoprávněného jednání správce daně nelze.

Ve vztahu ke zmíněné zásadě *in dubio pro libertate* pak Nejvyšší správní soud toliko poznamenává, že předpokladem pro aplikaci této zásady je existence dvou výkladů, kdy jeden je srovnatelně přesvědčivý jako výklad opačný. Nejde tedy o situaci, kdy zde pouze existují dva možné výklady, ale o situaci, kdy proti sobě stojí srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS

666/02, č. 145/2003 Sb. ÚS). V projednávané věci však s ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal, že by se zde jednalo o dvě srovnatelné výkladové alternativy, neboť argumentace krajského soudu v napadeném rozsudku, založená převážně na jazykovém výkladu, výše vyložený smysl § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 nikterak nezpochybňuje a nenabízí žádnou relevantní alternativu, pokud jde o hodnocení účelu této právní úpravy.

S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že kasační námitka týkající se posouzení základu pro výpočet úroku z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 je v dané věci důvodná. Citované ustanovení je nutno v případě změny rozhodnutí o stanovení daně (poplatku) vykládat tak, že tento úrok náleží daňovému subjektu jen z částky zaplaceného poplatku (daně), která převyšuje jeho zákonnou výši.

Ve vztahu ke zbývajícím sporné otázce, která se týká určení počátku doby, za niž žalobci úrok dle citovaného ustanovení náleží, je nutno připomenout, že původní rozhodnutí finančního úřadu, jímž byl žalobci (jeho právnímu předchůdci) vyměřen správní poplatek za rok 2006 (v nezákonné výši), bylo doručeno jednak přímo žalobci (dne 4. 4. 2007) a jednak jeho zástupci (dne 7. 6. 2007), přestože toto rozhodnutí mělo být doručováno pouze zástupci žalobce (srov. § 17 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Finanční úřad v tomto rozhodnutí žalobci mimo jiné uložil, aby vyměřený poplatek uhradil do 15 dnů ode dne doručení daného rozhodnutí. Mezi účastníky je pak dále nesporné to (žalobce tuto skutečnost plynoucí z rozhodnutí finančního ředitelství nezpochybnil), že správní poplatek za rok 2006 dle původního rozhodnutí finančního úřadu žalobce uhradil ve třech splátkách (dne 19. 4. 2007 uhradil splátku ve výši 10 000 000 Kč, dne 8. 6. 2007 ve výši 4 219 454 Kč a ještě téhož dne ve výši 11 000 000 Kč).

Ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, pokud jde o dobu, za niž úrok z neoprávněného jednání správce daně da-

ňovému subjektu náleží, určuje její počátek dnem následujícím po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k její úhradě později, dnem její úhrady. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalobci byla s ohledem na doručení rozhodnutí o vyměření poplatku za rok 2006 přímo jemu stanovena povinnost uhradit poplatek do 19. 4. 2007, a pokud takto stanovenou povinnost splnil, nelze ji vnímat tak, že ji plnil jen o své vůli. Stěžovatel je naopak toho názoru, že žalobci lze úrok přiznat až od 8. 6. 2007, kdy dokončil úhradu správního poplatku v celé výši.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že i ve vztahu k této sporné právní otázce nelze odhlédnout od smyslu institutu úroku z neoprávněného jednání správce daně, jak jej vyložil v předchozí části tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu v tom, že nelze klást k tíži žalobce, jestliže vycházel z již doručeního rozhodnutí finančního úřadu a poplatek uhradil ještě před řádným doručením takového rozhodnutí jeho zástupci. Jinak řečeno, pokud by žalobce zaplatil poplatek v celé výši (včetně nezákonné stanovené části), a to ve lhůtě splatnosti odvíjející se od prvotního doručení rozhodnutí o vyměření poplatku (tedy dne 19. 4. 2007), bylo by mu nutno dát za pravdu v tom, že mu úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 náleží již od uvedeného data. V projednávané věci však nelze přehlédnout, že žalobce uhradil v takto stanovené lhůtě splatnosti pouze 10 000 000 Kč, tedy tu část správního poplatku, která byla i po dalším průběhu správního (soudního) řízení shledána zákonnou. Ostatně sám žalobce uvedl v odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu, jímž mu byl vyměřen správní poplatek za rok 2006 v nezákonné výši, že tento poplatek měl být vyměřen pouze ve výši 10 000 000 Kč. Žalobce tedy ve lhůtě splatnosti uhradil tu část poplatku, o které se domníval, že byla zákonná, a která ostatně byla zákonnou shledána i na základě dalšího průběhu správního řízení. Zbývajícím část správního poplatku (nezákonně přesahující částku 10 000 000 Kč) žalob-

ce uhradil až později (konkrétně dne 8. 6. 2007), a počínaje tímto dnem také finanční ředitelství v žalobou napadeném rozhodnutí úrok žalobci přiznalo. Pokud Nejvyšší správní soud v předchozí části tohoto rozsudku dovodil, že žalobci náleží úrok podle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 pouze z té části uhrazeného poplatku, která převyšuje jeho zákonnou výši, je z povahy věci vyloučeno, aby mu byl tento úrok přiznán i za dobu, kdy uhradil poplatek právě a pouze v zákonné výši. I druhou kasační námitku je tedy nutno označit za důvodnou, přičemž nelze souhlasit s krajským soudem v tom, že by rozhodným pro určení počátku doby, za níž žalobci úrok náleží, zde byl den splatnosti vycházející z prvotního doručení původního rozhodnutí finančního úřadu žalobci (tedy 19. 4. 2007). Přestože se Nejvyšší správní soud neztotož-

ňuje s argumentací stěžovatele, podle něhož doba pro výpočet úroku počala běžet dnem, „*kdy došlo k celkové úhradě správního poplatku*“, je nutno konstatovat, že ve výsledku postupovalo finanční ředitelství při určení doby rozhodné pro výpočet úroku správně, neboť jím uváděný den se shoduje se dnem, kdy žalobce uhradil část poplatku přesahující jeho zákonnou výši. Jinak řečeno, pokud jde ke vzniku nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 a v důsledku změny rozhodnutí o stanovení daně (poplatku) tento úrok vychází z částky přesahující zákonnou výši (poplatku), pak rozhodným pro určení počátku doby, za níž úrok náleží, je den, kdy byl poplatek uhrazen ve výši přesahující zákonnou poplatkovou povinnost.

3400

Rozhlasové a televizní vysílání: pořad obsahující umístění produktu; předchozí upozornění na porušení zákona

k § 2 odst. 2 písm. b), § 53a odst. 2 písm. b) a c) a § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákonů č. 235/2006 Sb. a č. 132/2010 Sb. (v textu jen „zákon o vysílání“)

I. Označení pořadu za pořad obsahující umístění produktu podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, nedává provozovateli vysílání právo, aby do těchto pořadů vkládal pasáže, které se materiálně blíží spíše reklamě či teleshoppingu. Pokud je umístěním produktu určité zboží nebo služba propagována přímo tak, že je divák nabádán ke koupi formou přímé manipulace, jak tomu může být v reklamě nebo teleshoppingu, pak jde o porušení § 53a odst. 2 písm. b) uvedeného zákona; pokud je naopak určité zboží nebo služba propagováno sice nepřímo, ale s intenzitou, obtěžováním a nevyvážeností, která se blíží spíše reklamě, pak půjde o porušení písmene c) téhož ustanovení. Za porušení § 53a odst. 2 písm. c) uvedeného zákona je tak třeba označit, pokud v živě vysílaném pořadu řádně označeném jako pořad obsahující umístění produktu vede moderátor rozhovor s pozvaným hostem na téma výhod a přínosů výrobku jedné konkrétní značky, který při tom kamera zabírá způsobem, z něhož je jasné, o jaký typ a jakou konkrétní značku výrobku jde.

II. Předchozí upozornění podle § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, se musí s opakovaným jednáním, za něž má být provozovatel vysílání již postihnut, shodovat v podstatných rysech. Tato požadovaná shoda se přitom týká těch skutkových a právních okolností, na jejichž základě Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v předchozím upozornění definovala kritéria rozhodná pro vymezení hranice mezi vysíláním souladným se zákonem či udělenou licencí a vysíláním s nimi rozporným.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2016, čj. 3 As 176/2015-37)

Prejudikatura: č. 244/2004 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS, č. 2076/2010 Sb. NSS, č. 2632/2012 Sb. NSS a č. 3110/2014 Sb. NSS.

Věc: Česká televize proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná vydala dne 3. 2. 2015 rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni podle § 60 odst. 1 písm. k) zákona o vysílání pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení § 53a odst. 2 písm. c) téhož zákona, neboť žalobkyně dne 25. 4. 2014 od 12:30 hod. na programu ČT1 odvysílala pořad *Sama doma*, který obsahoval umístění produktu, konkrétně výrobků Lenovo, čímž se dopustila nepatřičného zdůrazňování tohoto umístěného produktu, a to v rozhovoru na téma *„Jak vybrat tablet“*, v čase od 00:40:50 do 00:44:40 od začátku pořadu. Žalovaná vytkla žalobkyni, že se umístěný produkt stal ústředním prvkem daného rozhovoru, a to na základě kombinace zvukové složky, zejména diskuze o speciálních funkcích, přednostech a výhodách tabletů, a obrazové složky s detailními záběry na výrobky, vždy s čitelným logem Lenovo, s nimiž účastnice rozhovoru, tedy moderátorka a marketingová manažerka společnosti Lenovo, manipulovaly k demonstraci toho, o čem se právě vede řeč. Takto byla obrazová složka doplněna výroky typu: *„barevné provedení je také velmi důležité [...] Můžete se podívat vlastně na nejnovější kousek, což je tady ta champagne barva, která bude k dostání na přelomu května a června.“*; *„Yoga Tablet, který je velmi specifický, k čemu všemu se dá využít. Pokud ho máte v tomto režimu, můžete ho použít například při vaření. Jednoduše si vlastně tablet dáte před sebe, koukáte se na recept a vaříte podle něj. Tento tablet je specifický tím, že má vlastně jakoby tři režimy použití. Jeden je ten, co jste viděli. Druhý režim je vlastně, že tablet položíte a můžete na něm prohlížet fotky nebo surfovat po Internetu. Třetí režim, že vlastně stojánek dáte pryč a můžete tablet držet v ruce a jednoduše ergonomicky na něm pracovat, což vlastně jakoby i chrání vaše zápěstí.“*; *„Tady se můžete podívat, k tabletům existují speciální pouzdra pro ženy v několika barevných provedeních. Těch barev je i samozřejmě*

více.“ – *„Ke každým botám jedno.“* – *„Přesně tak. Můžete krásně sladit s botami i kabelkou. Potom samozřejmě u toho obalu je klasicky i speciální hadřík. Je nutné říct, že není dobré displej tabletu nebo i notebooku utřít čímkoliv, co najdete po ruce, protože byste samozřejmě mohli poškrábat.“* Tím došlo podle žalované k porušení zákonné povinnosti stanovené v § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání, podle něhož pořady obsahující umístění produktu nesmějí umístit produkt nepatřičně zdůrazňovat.

Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí uvedla, že se rozhodla neprovést žalobkyni navrhovaný důkaz scénářem pořadu a výpovědí dvou zaměstnanců žalobkyně, který měl sloužit zejména k prokázání toho, že podle scénáře měla v pořadu vystupovat též zástupkyně z řad spotřebitelů, která se však na poslední chvíli z účinkování v pořadu omluvila. Podle žalované totiž není rozhodující záměr tvůrců pořadu, ale jeho výsledné zpracování. Vysvětlení žalobkyně, že v pořadu účinkovala osoba, která není profesionální moderátorkou, žalovaná odmítla s tím, že je odpovědností provozovatele televizního vysílání, jaké osoby do živého pořadu zařadí a nakolik podrobně je proškolí. I sama moderátorka ostatně během pětiminutového rozhovoru ustupovala od neutrálního obecného přístupu směrem ke zdůraznění vlastností a výhod zobrazených produktů Lenovo a žádných jiných, což nelze akceptovat ani u moderátorky lifestyleového pořadu. V pořadu se vzájemně doplňovaly obrazová a zvuková složka, přičemž byly zdůrazňovány speciální možnosti různých pozic umístění a uchopení konkrétního tabletu Lenovo a množství barevných provedení, a to jak v rozhovoru, tak v záběrech na rozličné barevné spektrum produktů, vždy s viditelným logem Lenovo. Umístěný produkt tak ztrácel funkci přirozené součásti prostředí, jak by tomu u umístěného produktu mělo

být, a stával se ústředním prvkem daného rozhovoru, kterým byly výrobky Lenovo, nikoli informace o tabletech obecně. Žalovaná odmítla i námitku žalobkyně, že provozovatel vysílání nemůže být trestán za jednání, jehož protiprávnosti si nebyl vědom. Předchozí upozornění doručené žalobkyni dne 26. 10. 2012 bylo podle žalované způsobitelným podkladem pro uložení sankce za následná porušení povinnosti provozovatele vysílání. Z těchto důvodů žalovaná uložila žalobkyni podle § 60 odst. 1 písm. k) zákona o vysílání pokutu, a to v dolní části zákonem vymezeného rozmezí, přičemž přihlížela na straně jedné k celoplošnosti vysílání, ale zároveň na straně druhé k relativní krátkosti předmětného rozhovoru, vzhledem k celkové délce pořadu Sama doma, a k tomu, že šlo o živé vysílání s hostem pořadu, navíc v pořadu zaměřeném na relativně úzkou skupinu divácké obce.

Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze, v níž namítala nesprávné právní posouzení věci, spočívající v tom, že předmětný pořad nebyl způsobitelný naplnit skutkovou podstatu deliktu podle § 60 odst. 1 písm. k) zákona o vysílání, ve spojení s jeho § 53a odst. 2 písm. c). Pořad byl řádně označen značkou, která diváky informuje, že v pořadu je umístěn produkt, a na odvysílání byla se zadavatelem umístění uzavřena řádná smlouva o umístění produktu. Pořad Sama doma je pořadem typu lifestyle a jeho záměrem bylo podat diváčkám informaci, k čemu jsou tablety dobré, k čemu všemu mohou sloužit a jestli jsou zajímavé i svým designem. Podle scénáře měla v pořadu vystoupit nejen zástupkyně společnosti Lenovo, ale rovněž zástupkyně z řad spotřebitelů, která se ovšem na poslední chvíli omluvila. Šlo o živě vysílání pořadu a účinkovala v něm osoba, která není profesionální moderátorkou a absolvovala jen krátkou instruktáž před živým vysíláním. Sama moderátorka přítom v pořadu postupovala přesně v souladu se scénářem pořadu a otázky směřovala na obecné vlastnosti tabletů a těmito otázkami se snažila korigovat vystoupení respondentky. Nelze navíc směřovat začlenění produktu do živě vysílaného pořadu s jeho začleněním

do hrané tvorby. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením, že umístěný produkt Lenovo byl ústředním prvkem rozhovoru a že rozhovor trval 5 minut, když ve skutečnosti trval jen 3,5 minuty a měl toliko informativní, nikoli propagační funkci. Umístěný produkt v něm nebyl nepřiměřeně zdůrazňován, nebyl vychvalován, ani jednou nezazněl název tabletu Lenovo a pořad zcela jistě nevedl k obtěžování diváků. Žalovaná navíc nedostala své povinnosti zakotvené v § 59 odst. 1 zákona, o vysílání, neboť jednání, kterého se týkalo předchozí upozornění na porušení zákona se ani podstatnými rysy neshodovalo s tím, za které nyní uložila žalobkyni sankci. V onom dřívějším případě se jednalo o sportovní přenos, v jehož přestávce byl během rozhovoru popisován jen jeden konkrétní druh sportovní obuvi, která byla zabrána desetičetinovým detailním záběrem; zatímco nyní se jednalo o obecnou informaci o tabletech, která byla součástí lifestyleového pořadu pro ženy. Navíc zde na rozdíl od případu postiženého předchozím upozorněním ani jednou nezazněl název firmy. V upozornění tedy šlo o propagaci sportovní obuvi o přestávce sportovního přenosu, zatímco v napadeném rozhodnutí šlo o obecné informování o tabletech v lifestyleovém pořadu. Žalobkyně navrhla, aby byly soudem provedeny důkazy scénářem a záznamem pořadu a výpovědi dvou jejích zaměstnanců, a dovolávala se toho, že tyto důkazy nebyly provedeny již žalovanou.

Městský soud žalobu rozhodnutím ze dne 16. 7. 2015, čj. 8 A 71/2015-35, zamítl. Nejprve se zabýval podmínkami, které musí být kumulativně naplněny, aby byl provozovatel vysílání odpovědný za skrytou reklamu. Návrh na provedení důkazů výslechy svědků a scénářem pořadu, stejně jako námitku jejich neprovedení ve správním řízení, městský soud odmítl, protože žalobkyně byla sankcionována za odvysílání daného pořadu a svědecké výpovědi ani scénář nemohou na tom, co bylo ve skutečnosti odvysíláno, nic změnit. Ohledně tvrzeného nesplnění povinnosti podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání městský soud uvedl, že již v roce 2012 bylo žalobkyni uděleno upozornění za obdobné

porušení zákona, přičemž toto upozornění svou povahou a podstatou vyhovuje jak dikci § 59 zákona o vysílání, tak i výkladu, který k této záležitosti zaujal Nejvyšší správní soud. Nešlo o upozornění, které by bylo zcela nebo v podstatné míře totožné, ale týkalo se obdobné věci, obdobného pořadu vysílaného rovněž živě a obsahovalo obdobné skutkové okolnosti, na jejichž protiprávnost byla žalobkyně po odvysílání upozorněna a které naplnily stejnou skutkovou podstatu deliktu jako v nyní posuzované věci, jednalo se tedy o obdobné skutkové podstaty. Dále městský soud popsal průběh rozhovoru, v němž byla jedna z účastnic rozhovoru výslovně označena jako manažerka společnosti Lenovo a projev moderátorky nebylo možné považovat za čistě neutrální. Konstatoval, že podle jeho názoru nelze než uzavřít, že v dané věci se jednalo právě o zcela nepatřičné zdůrazňování umístěného produktu, které navíc vedlo k obtěžování a ovlivňování diváků. To, že se jednalo o lifestyleový živý pořad, nelze brát jako naprosté omilostnění provozovatele při odvysílání takových prvků, jako tomu bylo v tomto pořadu; ani uloženou pokutu nebylo možno označit za nepřiměřenou.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla tento rozsudek městského soudu kasační stížností, v rámci které v první námitce vytýkala městskému soudu, že se nevypořádal s námitkou týkající se propagační funkce umístění produktu, když nevezl v potaz, že umístění produktu je druhem obchodního sdělení, jehož definice je obsažena v § 2 odst. 2 písm. a) zákona o vysílání. Podle něj jsou obchodní sdělení určena k propagaci zboží nebo služeb osoby vykonávající hospodářskou činnost, takže propagační úloha umístění produktu vyplývá z jeho definice; od ostatních druhů obchodních sdělení se umístění produktu liší tím, že je zařazeno přímo do pořadu, nikoli od něj odděleno. Umístěný produkt proto může být zdůrazňován, ovšem nikoli nepatřičně, což se v posuzovaném případě nestalo, neboť šlo o rozhovor na téma tabletů a převažovaly v něm informace o tabletech v obecné poloze, nešlo o propagaci konkrétní značky.

Druhou námitku stěžovatelka směřovala proti tomu, že městský soud ve svém rozsudku odkazoval na judikaturu týkající se skryté reklamy, přestože šlo o případ nevztahující se ke skryté reklamě, ale k umístění produktu. Odkaz na § 2 odst. 1 písm. q) zákona o vysílání byl tudíž nepřipadný, protože umístění produktu má svou vlastní definici, a to v § 2 odst. 2 písm. b) téhož zákona, a umístění produktu nelze považovat za naplnění definice skrytého obchodního sdělení. Zákon o vysílání ostatně samostatně upravuje v § 48 odst. 1 písm. h) skrytá obchodní sdělení, zákaz vysílat tzv. propagující umístění produktu v § 53a odst. 2 písm. b) a nepatřičně zdůrazněné umístění produktu v § 53a odst. 2 písm. c). Skrytým obchodním sdělením by byla propagující prezentace produktů či služeb, aniž by existoval smluvní vztah o umístění produktu, což však nelze zaměňovat se situací, kdy je v pořadu umístěn produkt. Městský soud zcela nepochopitelně a nerosuditelně aplikoval argumentaci týkající se naplňování těchto odlišných skutkových podstat společně, což zakládá vnitřní rozpornost jeho rozsudku, která je podpořena i neustálým používáním pojmu „*reklamní cíl*“. Přitom propagaci produktu zákon o vysílání nezakazuje u nepatřičného zdůraznění umístěného produktu, o něž zde šlo, nýbrž u propagujícího umístění produktu. Navíc městský soud veškeré stěžovatelčiny námitky bagatelizoval tím, že je označoval jako „*neodůvodněné*“, přestože stěžovatelka ke každé své námitce uvedla dostatečné odůvodnění, takže by soud mohl nanejvýš dospět k závěru, že jsou její námitky nedůvodné. Přitom nedostatek důvodů je třeba vytknout spíše městskému soudu, jak se ukazuje například na s. 8 napadeného rozsudku, kde se uvádí, že v inkriminované věci došlo k žalovanou tvrzenému cílenému ovlivňování diváka; přitom takový cíl žalovaná ani městský soud neprokázaly a jde o cíl, který je znakem skutkové podstaty podle § 53a odst. 2 písm. b), nikoli písm. c) zákona o vysílání.

Třetí námitkou stěžovatelka vytýká městskému soudu, že se důkladně nezabýval tím, zda jednání, za které jí byla uložena pokuta,

vykazuje ve smyslu judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v podstatných rysech shodné znaky jako skutek, za který jí bylo roku 2012 vydáno předchozí upozornění na porušení zákona. Městský soud pouze uvedl, že jí bylo zasláno přílehlavé předchozí upozornění, ale nijak se nevypořádal s jejími konkrétními námitkami, ani neupřesnil, v čem mezi nimi spatřuje podobnost; pouze zmínil, že v obou případech se jednalo o živě vysílané pořady. Nevěnoval se tomu, že se předchozí upozornění vztahovalo ke sportovnímu pořadu, který vyplňoval přestávku fotbalového utkání; naopak nyní šlo o pořad lifestyleový, kde jsou rozhovory o nových výrobcích běžné, nikoli nepřirozené, takže divák tím není negativně zasažen. Stěžovatelka nemohla na základě předchozího upozornění, podle něhož byl porušením zákona o vysílání rozhovor o konkrétním výrobku v pořadu sportovního charakteru, seznat, jaké jednání bude žalovaná považovat za rozporné se zákonem ve specifickém pořadu typu lifestyle, který je na rozhovorech o novinkách založen. Přitom ona nepřiměřenost se nutně musí odvíjet právě od typu pořadu, takže prvky mohou být nepřiměřené v pořadu charakteru sportovního informování, ne však již v pořadu charakteru lifestyle. Předchozí upozornění se přitom týkalo odvysílání rozhovoru na téma konkrétního výrobku, zatímco nyní posuzovaný případ se týká situace, kdy tématem rozhovoru bylo obecně, co umějí tablety, pouze k demonstraci byly jako „kulisy“ použity tablety Lenovo. Nadto předchozí upozornění zmiňovalo prvky nepřiměřeného zdůrazňování, jako bylo uvedení příznivější ceny oproti alternativním výrobkům, či spojování umístěného produktu se slavným fotbalistou, což v nyní projednávaném případě nenastalo. Ze všech těchto důvodů stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku městského soudu i jemu předcházející rozhodnutí žalované a věc jí vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti oponuje stěžovatelce v tom, že městský soud ve skutečnosti nikde neuvedl ani nenaznačil, že by umístění produktu nebylo obchodním sdělením. Dále žalovaná znovu

připomíná, že v předmětném rozhovoru sice zazněly informace obecného charakteru, podle ní však byly v rozhovoru v menšině, neboť po jeho převážnou část se hovořilo o konkrétních informacích vztahujících se k určitým výrobkům a neutrální nebyl ani projev moderátorky, která zdůrazňovala výhody zobrazených produktů. I městský soud ostatně po zhlédnutí záznamu pořadu dospěl k závěru, že předmětem rozhovoru nebylo nic jiného než tablety Lenovo, a zejména jeden velmi konkrétní model, který se konstrukcí odlišuje od tabletů, které jsou běžně na trhu k dostání. K nepatřičnému zdůraznění umístěného produktu tedy opravdu došlo. Judikatura týkající se skryté reklamy byla v rozsudku zmíněna proto, že samotné umístění produktu nebylo doposud v judikatuře příliš řešeno, takže je pochopitelné, že se městský soud snažil najít rozsudek, který se zabýval nepatřičností a nepřiměřeností prezentace určitého zboží, nelze z toho ovšem dovodit, že městský soud posuzoval daný případ jako skrytou reklamu. Stěžovatelkou kritizovaný pojem „*reklamní cíl*“ se v celém rozsudku městského soudu objevuje pouze jednou a nelze tvrdit, že by městský soud jednotlivé skutkové podstaty zaměňoval. Pokud označoval stěžovatelčiny námitky za „*neodůvodněné*“, chtěl tím městský soud patrně pouze říci, že jsou neopodstatněné. Městský soud ani neuváděl, že by pořad nabádal k nákupu produktu, pouze se ztotožnil s hodnocením žalované v tom, že byl produkt nepřiměřeně zdůrazňován. Rozdíl mezi skutkovou podstatou dle § 53a odst. 2 písm. b) a písm. c) zákona o vysílání spočívá v tom, že zatímco v případě nepatřičného zdůraznění umístění produktu jde o „*obtěžování*“ diváka spojené s jeho mírným ovlivňováním, v případě propagace umístění produktu dle písmene b) jde již o přímou manipulaci v pravém slova smyslu, kdy umístění produktu sklouzává k charakteru reklamy. Žalovaná se ztotožňuje s městským soudem i v tom, že předchozí upozornění dle § 59 zákona o vysílání obsahovalo obdobné skutkové okolnosti, které naplnily stejnou skutkovou podstatu deliktu jako v nyní posuzované věci, takže stěžovatelka musela na základě předchozího upozornění vědět, jaké jednání

považuje žalovaná za závadné. Městský soud se s námitkou stěžovatelky vypořádal dostatečně, když shledal v obou věcech obdobné znaky a ztotožnil se s odůvodněním rozhodnutí žalované. Dále žalovaná rozebírá, v čem spatřuje podobnosti a odlišnosti mezi oběma pořady, přičemž za odlišnost označuje hlavně to, že starší pořad byl sportovní a zacílený na muže, zatímco nyní posuzovaný pořad byl lifestylový a zaměřený na ženy. Nebyla v něm sice zmíněna příznivější cena představovaných tabletů a jejich prezentace nebyla spojena s nejlepším fotbalistou světa, ale šlo fakticky o rozhovor na téma „*co umějí tablety Lenovo*“. Podmínka předchozího upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání tedy byla naplněna.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatelka v kasační stížnosti formálně podřadila uplatněné kasační námitky pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Je namístě, aby se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť vlastní přezkum rozhodnutí je dle judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 7. 1. 2016, čj. 9 Azs 229/2015-53, bod [10]) zásadně možný pouze za předpokladu přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

Důvod nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se přitom více či méně prolíná všemi třemi stěžovateličinými konkrétními kasačními námitkami vůči oněm jednotlivým částem rozsudku městského soudu, které označuje jednak za vnitřně rozporné či nedostatečně odůvodněné, jednak polemizuje se závěry, k nimž městský soud tímto způsobem dospěl v jednotlivých právních otázkách. Nejvyšší správní soud proto nejprve obecně konstatuje, že v některých stěžovatelkou označených částech je napadený rozsudek městského soudu skutečně na samé hranici přezkoumatelnosti, neboť jak bude vyloženo níže, v některých

pasážích městský soud v zásadě pouze uvádí judikaturu, jejíž relevantnost pro daný případ je sporná, či akceptuje a přebírá podrobnou argumentaci žalované a odkazem na ni odmítá neměně podrobnou argumentaci stěžovatelky, kterou pouze z menší části doplňuje o argumentaci vlastní. Z důvodů, které budou níže vyloženy ve vztahu k jednotlivým kasačním námitkám, to jistě není nejvhodnější postup; nicméně i z této stručné argumentace městského soudu lze jednoznačně zjistit, jaký je jeho názor na jednotlivé rozhodné právní otázky a proč se v jejich posouzení ztotožnil s názorem žalované. Stěžovatelka na jejím základě může s jeho posouzením právních otázek polemizovat, což svou kasační stížností činí. Nejde tedy o vadu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, jak byla vymezena například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.*“ Nepřezkoumatelnost ve smyslu nedostatečného vypořádání jednotlivých žalobních námitek pak Nejvyšší správní soud vymezil v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS: „*Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou*

argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ Jak bude rozebráno ve vztahu k jednotlivým kasačním námitkám, argumentace městského soudu je sice místy nepřesvědčivá a nevypořádává se s argumentací stěžovatelky a žalované tak, jak by si jejich preciznost zasloužila; je z ní nicméně zjevné, v čem městský soud spatřoval nesprávnost stěžovatelčiny argumentace, pro niž žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud proto může přikročit k posouzení jednotlivých kasačních námitek pohledem toho, zda městský soud správně posoudil právní otázky, na nichž byla žaloba postavena.

První námitkou stěžovatelka pouze tvrdí, že městský soud dostatečně nezohlednil povahu umístění produktu, označovaného také anglickým termínem *product placement*, ve světle definičních ustanovení obsažených v § 2 odst. 2 zákona o vysílání. Konkrétně v § 2 odst. 2 písm. b) zákona o vysílání je umístění produktu definováno jako „*jakákoli podoba začlenění výrobku, služby, ochranné známky, která se k výrobku nebo službě váže, nebo zmínky o výrobku a službě do pořadu za úplatu nebo obdobnou protihodnotu*“ a v jeho písmeni a) je umístění produktu vřazeno mezi obchodní sdělení, jimiž se rozumí „*reklama, teleshopping a sponzorování a v případě televizního vysílání rovněž umístění produktu nebo jiná obrazová sekvence se zvukem nebo bez zvuku, která je určena k přímé nebo nepřímé propagaci zboží nebo služeb osoby vykonávající hospodářskou činnost, popřípadě jejího obrazu na veřejnosti, a která doprovází pořad nebo je do pořadu zahrnuta za úplatu nebo obdobnou protihodnotu nebo za účelem vlastní propagace*“.

Mezi stěžovatelkou a žalovanou ovšem není spor o tom, že v případě pořadu, za něž byla stěžovatelce pokuta uložena, šlo o umístění produktu a že umístění produktu má za účel jeho propagaci. Spornou mezi účastníky je pouze otázka, zda zdůrazňování produktu bylo nepatřičné ve smyslu § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání, či nikoli, jak bude rozebráno níže. Nejasnost do této

jasně ohraničené neshody vnesl pouze městský soud svou poznámkou na s. 7 a 8 rozsudku, kde uvedl: „*Nehovoří tedy zrovna ve prospěch provozovatele, pokud uznává, že v tomto případě šlo o propagaci, neboť ta je zákonem o vysílání v souvislosti s umístěním produktu také zakázána.*“ Ve světle výše ocitovaných definičních ustanovení je třeba městský soud poopravit, že propagace jako taková je zákonem o vysílání v případě umístění produktu výslovně předpokládána; zakázána je toliko nepřiměřená propagace v podobě nepatřičného zdůrazňování, a to v § 53a odst. 2 písm. c), podle něhož „*[p]ořady obsahující umístění produktu musejí splňovat tyto požadavky: [...] nesmějí nepatřičně zdůrazňovat umístěný produkt*“.

Vzhledem k tomu, že nešlo o nosný důvod pro zamítnutí žaloby a městský soud učinil tuto poznámku pouze na okraj svého posouzení dopadů § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání, tedy ustanovení, které zakazuje nepatřičné zdůrazňování, a nikoli propagaci obecně, jde sice z jeho strany o určité pochybení, ovšem nikoli takové, které by mělo vliv na srozumitelnost rozsudku jako celku.

V zásadě totéž platí i ve vztahu k druhé kasační námitce. I v ní stěžovatelka fakticky kritizuje nevhodnost některých formulací použitých městským soudem a nadbytečnost některých pasáží jeho rozsudku. Lze přisvědčit názoru, že je nevhodné, aby soud odmítl námitku jako „*neodůvodněnou*“, když jde ve skutečnosti o žalobní námitku, která je precizně odůvodněna, pouze se s ní soud věcně neztotožnil. Městský soud tak učinil v napadeném rozsudku dvakrát na s. 6 a jednou na s. 7 a Nejvyšší správní soud dává stěžovatelce za pravdu, že pokud se s její námitkou městský soud neztotožnil, měl ji označit za neodůvodněnou, nikoli za neodůvodněnou. I z kasační stížnosti je ovšem zjevné, že stěžovatelka formulaci městského soudu právě takto pochopila, tedy že ji pochopila tak, jak ji městský soud mínil, nikoli jak ji příliš příkře a nepřilehavě vyjádřil. Za této situace jde ze strany městského soudu sice o pochybení, které ovšem ve vztahu ke stěžovatelce zjevně nezaložilo nesrozumitelnost napadeného rozsud-

ku, a proto nezakládá ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. vadu, pro kterou by bylo třeba napadený rozsudek soudou zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť v něm by mohl městský soud pouze tři nevhodné výrazy „*nedůvodněná*“, které použil, nahradit výrazy „*nedůvodná*“, které použít mívá.

Stěžovatelka se dále podivuje, proč městský soud použil odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 6 As 47/2009-49, č. 2076/2010 Sb. NSS, který se vztahuje k výkladu § 2 odst. 1 písm. q) zákona o vysílání a vymezuje podmínky odpovědnosti provozovatele vysílání za skrytou reklamu. Stěžovatelka má pravdu, že o skrytou reklamu nešlo ani v napadeném rozhodnutí žalované, ani v její žalobě a zmínku o skryté reklamě vnesl do sporu mezi ní a žalovanou až městský soud. Žalované lze ovšem naopak přisvědčit v tom, že městský soud patrně hodlal najít v judikatuře Nejvyššího správního soudu právní názor k otázce „*nepřiměřené nápadnosti*“ prezentace určitého zboží. Pokud tak učinil pomocí judikátu týkajícího se skryté reklamy, je jeho použití pouze částečně přílehavé; na straně druhé z něj městský soud nic dalšího nedovozuje a v rozsudku nijak neuvádí, že by se stěžovatelka snad dopustila skryté reklamy, takže na srozumitelnost rozsudku jako celku opět nemá toto poněkud nepřiléhavé použití judikatury Nejvyššího správního soudu žádný vliv a rozhodně nemůže založit jeho nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ona alespoň částečná přílehavost judikátu citovaného městským soudem plyne z toho, že zákon o vysílání se postupně měnil a zařazení určitého produktu do pořadu, který nemá charakter reklamy a teleshoppingu, což je řešeno v nyní posuzovaném případě, by v závislosti na různých zněních zákona o vysílání mohlo být v některých obdobích označeno za skrytou reklamu, skryté obchodní sdělení či konečně nyní za umístění produktu. Podobnosti i rozdíly mezi těmito instituty přehledně rozebral Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, čj. 8 As 86/2011-80, bodech [26]–[29], tak že „[p]odle § 2 odst. 1 písm. q) [zákona o vysí-

lání] *byla skrytou reklamou slovní nebo obrazová prezentace zboží, služeb, obchodní firmy, ochranné známky nebo činnosti výrobce zboží nebo poskytovatele služeb, uvedená provozovatelem vysílání v pořadu, který nemá charakter reklamy a teleshoppingu, pokud tato prezentace záměrně sleduje reklamní cíl a může veřejnost uvést v omyl o povaze této prezentace; taková prezentace je považována za záměrnou zejména tehdy, dojde-li k ní za úplaty nebo jinou protihodnotu.*

*Nová právní úprava předně opustila koncept skryté reklamy, a v § 1 odst. 1 písm. q) zavedla koncept skrytého obchodního sdělení, které definuje jako slovní nebo obrazovou prezentaci zboží, služeb, jména nebo názvu, ochranné známky nebo činnosti výrobce zboží nebo poskytovatele služeb, uvedené provozovatelem vysílání v pořadu, pokud tato prezentace záměrně sleduje reklamní cíl a může veřejnost uvést v omyl o povaze této prezentace; taková prezentace je považována za záměrnou zejména tehdy, dojde-li k ní za úplaty nebo obdobnou protihodnotu [...]. Vedle toho, nová právní úprava dále v § 2 odst. 2 písm. b) definovala nový institut „umístění produktu“, a to jako jakoukoliv podobu začlenění výrobku, služby, ochranné známky, která se k výrobku nebo službě váže, nebo zmínky o výrobku a službě, do pořadu za úplaty nebo obdobnou protihodnotu. Umístění produktu neboli product placement je obecně právně dovolené; zákon o vysílání v § 53a vymezuje požadavky, které musejí splňovat pořady obsahující umístění produktu. [...] Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 132/2010 Sb., [o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání)] *předmětná novela zákona o vysílání definici skryté reklamy nahrazuje širší definicí skrytého obchodního sdělení. Skryté obchodní sdělení zahrnuje vedle skryté reklamy i ostatní formy skrytého obchodního sdělení. Důvodová zpráva dále uvádí, že zákaz skrytého obchodního sdělení se netýká umístování produktu, bude-li o něm divák**

informován. Institut umístění produktu přitom označuje za zvláštní formu obchodního sdělení.“

V nyní posuzovaném případě nicméně od počátku nebylo sporu o tom, že stěžovatelce je vytýkáno, že v pořadu, v němž bylo řádně ohlášeno „*umístění produktu*“, byl daný umístěný produkt, tedy tablety značky Lenovo, nepatříčně zdůrazňován ve smyslu § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání. Vzhledem k tomu, že za právě takto vymezený delikt uložila žalovaná stěžovatelce pokutu, použití judikatury, která se týkala souvisejících institutů „*skryté reklamy*“ a „*skrytého obchodního sdělení*“, v napadeném rozsudku, či použití slov „*nabádání*“ či „*propagace*“, které se vyskytují v sousedním § 53a odst. 2 písm. b) zákona o vysílání, nemohly u stěžovatelky vytvořit skutečnou pochybnost o tom, že předmětem posouzení ze strany žalované i soudního přezkumu ze strany městského soudu bylo stále posuzování nepatříčného zdůrazňování umístěného produktu.

Posouzení těchto prvních dvou kasačních námitek pohledem tvrzené nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze tedy uzavřít tím, že jakkoli některé formulace použité městským soudem byly nevhodné či nepřiléhavé, neměly vliv na srozumitelnost jeho rozhodnutí jako celku, takže nebylo třeba jeho rozsudek zrušit pro nepřezkoumatelnost.

V první námitce ovšem stěžovatelka zpochybňuje i to, jak městský soud posoudil právní otázku, zda způsob, jakým byly v pořadu Sama doma prezentovány tablety Lenovo, opravdu představoval nepatříčně zdůrazňování umístěného produktu ve smyslu § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání. Stěžovatelka zde stejně jako v řízení před městským soudem uvádí, že šlo o rozhovor na téma tabletů a převažovaly v něm informace o tabletech v obecné poloze, nešlo o propagaci konkrétní značky.

Spojení „*nepatříčně zdůrazňování*“ nelze vyložit izolovaně, nýbrž jediné ve vazbě

na smysl institutu umístění produktu. Ten byl do českého právního řádu zaveden zákonem č. 132/2010 Sb., který novelizoval zákon o vysílání mimo jiné tím, že do něj transponoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání⁷⁾. Tímto vývojem unijní legislativy se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, čj. 6 As 16/2010-259. Podle důvodové zprávy k této novele zákona o vysílání bylo zakotvení institutu umístění produktu a vymezení hranic jeho použití odůvodněno následovně: „*Návrh zákona jako zvláštní formu obchodního sdělení zavádí institut umístění produktu a stanoví podmínky jeho použití. S ohledem na obchodní vývoj a technický rozvoj byla přizpůsobena i pravidla pro ty metody, při nichž není, jako např. při reklamě, nabízený výrobek nebo služba oddělen od obsahu pořadu, ale je přímo začleněn do děje pořadu. Při platnosti stávající úpravy by tento již nyní užívaný prostředek podpory audiovizuální tvorby mohl být hodnocen jako nezákonný. Směrnice [2007/65/ES] o audiovizuálních mediálních službách dovoluje členským státům jeho uznání. Umístění produktu znamená jakoukoli podobu začlenění produktu, služby nebo ochranné známky či zmínky o nich do děje pořadu za úplatu nebo obdobnou protihodnotu. Bezplatné umístění zboží nebo služeb je považováno za umístění produktu jen tehdy, pokud toto zboží nebo služby mají významnou hodnotu. Nalik je tato míra splněna, záleží na posouzení zboží nebo služby. Institut umístění produktu se nebude vztahovat na pořady vyrobené do konce roku 2009.*“

Do přijetí směrnice 2007/65/ES tedy nebyl institut umístění produktu v evropském ani českém právu výslovně upraven, což vedlo k pochybnostem, zda je umístění produktu v pořadu legální. Směrnicí 2007/65/ES bylo

⁷⁾ S účinností od 5. 5. 2010 zrušena směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách).

nově umístění produktu v řadě pořadů za určitých okolností výslovně dovoleno, nerozhodli se členský stát jinak. To mělo umožnit poskytovatelům audiovizuálních mediálních služeb získat v době klesajících příjmů dodatečné finanční prostředky a pomoci jim vytvořit kvalitnější pořady, a zvýšit tím i konkurenceschopnost evropského mediálního odvětví (viz k tomu Garde, A. *Towards the Liberalisation of Product Placement on UK Television?* *Communications Law*, 2011, č. 3, s. 92). Zároveň tím měl být v oblasti přípustnosti umísťování produktu odstraněn dvojitý standard uplatňovaný evropskými státy na televizní pořady vyrobené v rámci EU a pořady vyrobené v mimoevropských státech, které umísťování produktu připouštěly (viz Angelopoulos, C. *Product Placement in European Audiovisual Productions*, *Institute for Information Law Research Paper No. 2010-03*, s. 10). V neposlední řadě tím evropský zákonodárce vyhověl také tlaku samotných výrobců zboží a poskytovatelů služeb, kteří chtěli zareagovat na skutečnost, že spotřebitelé se stávají nedůvěřivými vůči tradičním formám reklamy, navíc náklady na umísťování produktu jsou výrazně menší než výroba reklamních spotů (Hackley, C.; Tiwaskul, R. A.; Preuss, L. *An Ethical Evaluation of Product Placement: A Deceptive Practice?* *Business Ethics: A European Review*, 2008, č. 2, s. 112).

Tímto krokem byl ovšem zároveň do značné míry popřen dřívější požadavek na jasné oddělení reklamy od samotného pořadu, zakotvený do té doby v čl. 10 odst. 1 směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání⁷⁾, podle něhož platilo, že „[t]elevizní reklama musí být snadno rozeznatelná a zřetelně oddělená od ostatních pořadů obrazovými a zvukovými prostředky“. Atraktivita umístění produktu do pořadu ovšem tkví pro jeho zadavatele právě v tom, že divák může být k informacím, jež zazní přímo v pořadu, důvěřivější, než pokud jsou zřetel-

ně ohraničeny jako reklama (viz Ondřejková, D. „*Product placement*“ aneb evropská výzva pro českého zákonodárce. *Právní rozhledy*, 2009, č. 2, s. 48). Divák se navíc oproti klasické reklamě nemůže sledování umístění produktu přímo v pořadu vyhnout, aniž by přišel o část jeho obsahu [Donders, K.; Pauwels, C.; Loisen, J. (ed.) *Private Television in Western Europe: Content, Markets, Politics*. Palgrave Macmillan UK, 2013, s. 229]. Tato z pohledu zadavatelů reklamy přednost však může ze stejných důvodů představovat nevýhodu z hlediska ochrany spotřebitele, proto je třeba trvat na důsledném označení umístění produktu (tak aby se nejednalo o skryté obchodní sdělení, které je zakázáno) a na dodržení jistých mantinelů (tak aby se nejednalo o faktické inkorporování klasické reklamy do pořadu).

Směrnice Rady 89/552/EHS byla následně rekonstruována nyní platnou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách). Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zákona o vysílání je tak nyní třeba vnímat jako implementaci čl. 1 odst. 1 písm. m) směrnice o audiovizuálních mediálních službách; a jeho § 53a jako implementaci jejího čl. 11. I do bodu 91 preambule této nové směrnice se promítly výše uvedené motivace pro právní regulaci umístění produktu: „*Umístění produktu do kinematografických děl a do audiovizuálních děl vytvořených pro televizi je realitou. Pro zajištění rovných podmínek, a tedy i zvýšení konkurenceschopnosti evropského mediálního průmyslu, pravidla pro umístění produktu jsou nezbytná. Definice umístění produktu stanovená touto směrnicí by měla zahrnovat jakoukoli podobu audiovizuálního obchodního sdělení, jež je tvořeno začleněním produktu, služby, nebo související ochranné známky či zmínky o nich do pořadu, za úplaty nebo*

⁷⁾ S účinností od 5. 5. 2010 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách)

obdobnou protihodnotu. Bezplatné poskytnutí zboží nebo služeb, jako např. rekvizit nebo cen, by mělo být považováno za umístění produktu pouze tehdy, pokud toto zboží nebo služby mají významnou hodnotu.“

Jedině ve vazbě na takto vyložený smysl umožnění umístění produktu je možno zabývat se tím, jaké umístění produktu už bude představovat „nepatřičné zdůrazňování“. Umístění produktu jistě představuje podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o vysílání jednu z možností, jak může být propagováno zboží nebo služby osob vykonávajících hospodářskou činnost. Přitom umístění produktu, tedy podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o vysílání „začlenění výrobku, služby, ochranné známky, která se k výrobku nebo službě váže, nebo zmínky o výrobku a službě do pořadu za úplaty nebo obdobnou protihodnotu“ je možno vnímat jako nepřímý způsob propagace, neboť požadavek nepřímosti propagace vyplývá *a contrario* ze zákazu přímého nabádání k nákupu nebo pronájmu zboží nebo služeb při umístování produktu, který je obsažen v § 53a odst. 2 písm. b) zákona o vysílání.

Zakotvení umístování produktu do zákona o vysílání tuto formu propagace legalizovalo, ovšem zároveň jí dalo jisté hranice, vyplývající mimo jiné ze samotné vnitřní systematiky zákona o vysílání, tedy zejména z respektování rozdílů mezi umístěním produktu, jako formou propagace integrované do vysílání, na straně jedné, a (kromě specifické propagace formou sponzorování) reklamou a teleshoppingem, jako formami, které jsou v souladu s § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání „zřetelně zvukově, obrazově nebo zvukově-obrazově nebo prostorovými prostředky oddělené od ostatních částí vysílání“, na straně druhé. Reklamou je podle § 2 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání „jakékoliv veřejné oznámení, vysílané za úplaty nebo obdobnou protihodnotu nebo vysílané za účelem vlastní propagace provozovatele vysílání, s cílem propagovat dodání zboží nebo poskytnutí služeb za úplaty, včetně nemovitého majetku, práv a závazků“. Teleshoppingem se podle § 2 odst. 1 písm. r) zákona

o vysílání rozumí „přímá nabídka zboží, a to včetně nemovitého majetku, práv a závazků, nebo služeb, určená veřejnosti a zařazená do rozhlasového či televizního vysílání za úplaty nebo obdobnou protihodnotu“.

Označení pořadu za pořad obsahující umístění produktu (tedy ono minimálně pět sekund trvající označení pořadu piktogramem, sestávajícím z bílých písmen zkratky PP na černém podkladu) tak zejména nemůže umožnit vysílateli, aby během vysílání, bez zřetelného oddělení od ostatních částí vysílání, propagoval zboží způsobem a v intenzitě, která odpovídá spíše reklamě či teleshoppingu. Umístění produktu v pořadu totiž rozhodně není a nemá být „umístěním reklamy uvnitř pořadu“, či „skrytou reklamou s výstražným označením“ (Castendyk, O.; Dommering, E.; Scheuer, A. (ed) *European Media Law*. Kluwer Law International, 2008, s. 843; citováno v Angelopoulos, C., op. cit., s. 20). Takový postup by totiž ohrožoval i svobodné rozhodnutí spotřebitele, jak připomíná Dana Ondřejková: „*Jsou-li však reklamní techniky pro spotřebitele skryté, avšak na jeho vědomí aktivně marketingově působí, vzniká tak nebezpečný nástroj deformující svobodnou vůli spotřebitele rozhodnout se při svém spotřebitelském výběru, neboť neví-li spotřebitel o tom, že je ovlivňován právě reklamou, přistupuje k takové informaci nikoliv s určitou nadsázkou či sniženou (event. zcela absentující) důvěrou v pravdivost superlativního sdělení, ale naopak může na sebe nechat „slepě“ působit konkrétní informaci a tuto zpracovat jako objektivní sdělení bez vlastní korekce.*“ (Ondřejková, D., op. cit., s. 48).

Jinak řečeno, to, že jsou určité pořady v souladu s požadavkem § 53a odst. 3 zákona o vysílání „na začátku, na konci a v případě přerušení reklamou nebo teleshoppingovými šoty rovněž po tomto přerušení zřetelně označeny jako pořady obsahující umístění produktu“, ještě nedává provozovateli vysílání právo, aby do těchto pořadů vkládal pasáže, které se materiálně blíží spíše reklamě či teleshoppingu. Tyto druhy propagace zboží a služeb totiž vyžadují podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání jiný druh oddělení

od ostatních částí vysílání, který má u diváka aktivovat vyšší obezřetnost než je tomu v případě umístění produktu. Při reklamě či teleshoppingu je totiž divák primárně v roli spotřebitele, jehož spotřebitelské chování chtějí reklama či teleshopping ovlivnit; naopak při umístění produktu zůstává primárně divákem daného pořadu, a je pouze varován, že některé pasáže pořadu, některé letmé záběry či mimoděk učiněné zmínky by ho mohly ovlivnit i jako spotřebitele. Ovlivnění jeho spotřebitelského chování však nemá představovat těžiště a smysl celého pořadu obsahujícího umístění produktu či jeho části.

Na škále mezi reklamou či teleshoppingem na straně jedné a mimoděk učiněným (aspoň z pohledu diváka) a takřka přehlédnutelným výskytem určitého umístěného produktu na straně druhé je přitom celá řada možných situací, které všechny představují určitou propagaci výrobku nebo služby. Pokud jsou učiněny v rámci pořadu označeného za pořad obsahující umístění produktu, pak ty postupy, které propagují způsobem vlastním spíše reklamě či teleshoppingu, je třeba označit buď za nepatříčně zdůrazňování ve smyslu § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání, o které šlo v nyní posuzovaném případě, nebo za přímé nabádání k nákupu nebo pronájmu zboží nebo služeb, zejména zvláštním zmiňováním tohoto zboží nebo služeb za účelem jejich propagace, které je taktéž zakázáno, a to § 53a odst. 2 písm. b) zákona o vysílání. Obě dvě tyto skutkové podstaty tak zakazují určitou intenzitu excesu z povahy a smyslu umístění produktu. Pokud je umístěním produktu určité zboží nebo služba propagováno přímo tak, že je divák nabádán ke koupi formou přímé propagace, jak tomu může být v reklamě nebo teleshoppingu, pak jde o porušení písmene b); o porušení písmene c) pak půjde tehdy, pokud je určité zboží nebo služba propagováno sice nepřímou, zato však obtěžujícím způsobem nebo v intenzitě, která odpovídá spíše reklamě, jež ostatně na rozdíl od teleshoppingu může být taktéž postavena na nepřímém, leč intenzivním, ovlivňování nevyváženě propagujícím jedno konkrétní zboží či službu. Takové reklamě se

blíží umístění produktu přitom nevypadá vždy navenek jako reklama, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 10. 2014 čj. 8 As 28/2013-54, bodu 37: „*Skutková podstata deliktu podle § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání nevyžaduje, aby umístěný produkt cíleně (reklamně) působil na diváka. Postačuje, pokud je umístěný produkt nepatříčně zdůrazňován, aniž by bylo třeba zkoumat, zda toto jednání skutečně reklamně ovlivnilo diváckou veřejnost.*“

V případě nyní posuzovaného pořadu žalovaná netvrdí, že by byl divák přímo nabádán ke koupi, nešlo tedy o porušení § 53a odst. 2 písm. b) zákona o vysílání. Ani moderátorka ani pozvaná manažerka společnosti v pořadu přímo nenabádaly diváky a diváčky, aby si koupili tablet společnosti Lenovo. Lze ovšem přisvědčit vyjádření žalované, že jakkoli nebyly tablety Lenovo propagovány přímo, byly propagovány v intenzitě, která odpovídá spíše reklamě než umístění produktu, že tedy šlo (slovy vyjádření žalované) fakticky o rozhovor na téma „*co umějí tablety Lenovo*“. Žalovaná přitom velmi precizně popsala, jaké aspekty k této celkové intenzitě propagace přispívají, počínaje přítomností manažerky společnosti Lenovo, přes zabírání výrobků společnosti Lenovo s jejich prakticky stále viditelným logem, zdůrazňování barevných kombinací, v nichž se tablety této společnosti vyrábějí, až po různé způsoby využití konkrétního typu, tedy Yoga tabletu. Taková intenzita propagace se i podle názoru Nejvyššího správního soudu materiálně blíží spíše reklamě, než umístění produktu, který by divák takřikajíc mimoděk zahlédl v pořadu, označeném jako pořad obsahující umístění produktu.

Česká zákonná úprava přitom nestanoví jasná kritéria pro posuzování nepatříčnosti umístění produktu podle § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání. Obecná vodítka nabídla provozovatelům vysílání přímo žalovaná, a to ve svém doporučení souvisejícím s aplikací právní úpravy umístění produktu (dostupné na stránkách <http://www.rtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/metodiky-a-doporu-ceni/index.htm>). Zde uvedla, že za nabádá-

ní ke koupi zboží či služby a za nepatřičné zdůrazňování produktu bude pokládat neopodstatněné zmiňování produktu nad rámec dějového kontextu s cílem na produkt upozornit a vzbudit divákův zájem o produkt; vyzdvihování a vychvalování kvalit produktu; nepřirozenou kumulaci výskytu jediného produktu; uvedení kontaktu (adresy, www stránek, telefonního kontaktu) na prodejce produktu či poskytovatele služby; a zdůrazňování produktu obrazovými prostředky (detaily produktu bez zjevného dramaturgicko-režijního opodstatnění).

U tohoto doporučení je sice poněkud překvapivé, že kombinuje skutkové podstaty uvedené v ustanoveních § 53a odst. 2 písm. b) a c) zákona o vysílání; jinak je ovšem nelze označit za excesivní, a to ani ve srovnání s přístupy jiných evropských regulátorů vysílání. I národní orgány dohlížející na dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání v jiných členských státech Evropské unie byly totiž postaveny před otázkou, jak vyložit tuto nepatřičnost zdůrazňování umístěných produktů zakázanou v čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice o audiovizuálních mediálních službách. Pro inspiraci je možno zmínit vodítka, která v bodu 3.3 svého doporučení o umístování produktu ze dne 17. 12. 2009 vyjádřilo belgické Kolegium pro vydávání povolení a provádění kontroly (*Collège d'autorisation et de contrôle: Recommendation relative au placement de produit*, dostupné na stránkách: http://www.csa.be/documents/1143?direct_download=true), které je součástí Nejvyšší rady pro audiovizuální vysílání (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*), tedy období české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání pro frankofonní komunitu v Belgii. V tomto doporučení citované kolegium uvádí pět kritérií, jež je vhodné zohlednit při posuzování nepatřičnosti zdůrazňování umístěných produktů: (i) zalíbení vyjadřované aktéry pořadu vůči umístěnému produktu, službě či značce; (ii) absence pluralismu v jeho prezentování; (iii) frekvence jeho zmiňování či zobrazování; (iv) uvedení takových informací, jako je adre-

sa či telefonní číslo výrobce produktu; a (v) absence objektivní kritiky produktu.

Z hlediska českého právního řádu samozřejmě nemůže mít právní názor vyjádřený ve stanovisku správního orgánu jiného členského státu Evropské unie žádnou závaznost (stejně jako pro Nejvyšší správní soud, coby soudní orgán vázaný pouze zákonem, není závazné výše uvedené domácí doporučení žalované k téže otázce). Nicméně vzhledem k tomu, že vykládá národní úpravu implementující totéž ustanovení sekundárního práva Evropské unie (respektive jeho předobraz v dřívější směrnici Rady 89/552/EHS ve znění směrnice 2007/65/ES), pokládá Nejvyšší správní soud uvedená kritéria přinejmenším za inspirativní. Pokud by jejich pohledem posoudil pořad popsany v rozhodnutí žalované, nutně by shledal, že většinu z nich naplňuje: (i) obě aktérky rozhovoru vyjadřovaly své nadšení z funkcí a konkrétních vlastností daného produktu; (ii) jediným hostem rozhovoru byla zaměstnankyně výrobce; (iii) produkt byl prakticky permanentně zobrazován, a to včetně loga výrobce; (iv) nebyla sice uvedena adresa či telefonní číslo, ovšem divák byl seznámen s marketingovou manažerkou výrobce a dozvěděl se, kdy bude konkrétní typ výrobku uveden na trh; a (v) byly zmiňovány pouze klady výrobku, žádné zápory.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s městským soudem i s žalovanou, že odvykláním pořadu Sama doma dne 25. 4. 2014 stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu nepatřičného zdůrazňování umístěného produktu ve smyslu § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání. Zároveň ovšem nelze přehlédnout, že toto podřazení stěžovatelčina jednání uvedenému ustanovení zákona o vysílání nebylo jednoduchou či jednoznačnou právní otázkou; jinak řečeno, porušení § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání zde nebylo „*do očí bijící*“. Hraničnost posuzovaného případu se ostatně odrazila i v relativně nízké pokutě uložené žalovanou.

Uložení pokuty přitom nemohlo být pro stěžovatelku překvapivé, neboť žalovaná k němu přistoupila až poté, co v obdobném případě vydala upozornění podle § 59

odst. 1 zákona o vysílání. Podle tohoto ustanovení platí: *„Jestliže provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej [žalovaná] na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě.“* Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 6 As 20/2008-83, *„smyslem § 59 zákona o vysílání je nepochybně zajistit, aby provozovatel nebyl trestán za deliktní jednání, jehož si nebyl vědom“*. Upozornění je tudíž třeba vnímat v materiálním smyslu, tedy jako předání informace o tom, že provozovatel vysílání porušuje povinnosti stanovené zákonem a že mu do budoucna hrozí ve vazbě na určitý typ porušení zákona sankce. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 7. 2014, čj. 8 As 85/2012-88, č. 3110/2014 Sb. NSS, bod [32], *„[s] ohledem na vysoce variabilní a jen málo typizovaný obsah televizního a rozhlasového vysílání nelze hranici, kdy tato vazba ještě existuje, a kdy už je nedostatečná, určit pro všechny myslitelné případy v obecné rovině. Právě proto musí v upozornění, kterým [žalovaná] vyzývá provozovatele k nápravě, vždy dostatečně konkrétně a nezaměnitelně popsat povahu závadného jednání provozovatele a identifikovat takové jeho konkrétní skutkové znaky, které ji vedou k závěru, že jím byla porušena určitá povinnost podle zákona o vysílání. Součástí upozornění musí být také přezkoumatelná úvaha o tom, jaká povinnost byla provozovatelem porušena.“*

Svou třetí kasační námitkou ovšem stěžovatelka zpochybňuje, zda upozornění, které jí žalovaná udělila v roce 2012, mohlo splnit tuto funkci vytyčení hranic mezi jednáním, které § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání zakazuje, a jednáním povoleným; zda tedy po vydání tohoto upozornění měla mít stěžovatelka jasno v tom, že jednání, jakým bylo vysílání sankcionované v nyní posuzovaném případě, spadá podle předem známého názoru žalované pod skutkovou podstatu nepatřičného zdůrazňování umístěného produktu. Podle stěžovatelky se totiž jednání, kterého

se týkalo upozornění na porušení zákona ani podstatnými rysy neshodovalo s tím, za které nyní uložila stěžovatelce pokutu.

K míře potřebné shodnosti mezi jednáním, jehož se týkalo předchozí upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, a jednáním, za něž je následně již ukládána pokuta, se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 85/2012-88, body [27]–[30], v nichž vyloučil, že by mezi oběma jednáními muse-la panovat úplná shoda: *„Výklad, dle kterého je možné účinky upozornění do budoucna vztáhnout pouze na stejný skutek (pořad, spot, sponzorský vzkaz), v konečném důsledku vede k nepostižitelnosti provozovatele, který by se i přes upozornění na své protiprávní chování mohl stejného porušení vědomě a opakovaně, avšak beztrestně dopouštět v typově obdobných případech, které by pouze skutkově pozměnil. K beztrestnosti provozovatele by plně postačilo příslušný pořad nereprizovat, přičemž všechna následná jednání ve svém celkovém vyznění a působení na diváka velmi obdobná, lišící se od sebe pouze nevýznamnými okolnostmi, by zůstala nepotrestána.“* *„[Z]ákon o vysílání charakter ‚upozornění‘ žádným způsobem blíže nespecifikuje a ani nestanoví, do jaké míry musí být toto upozornění konkretizováno, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstatoval, že smyslem upozornění je zajistit, aby provozovatel nebyl trestán za jednání, jehož protiprávnosti si nebyl vědom. [...] Účelem upozornění je v prvé řadě prevence. Upozornění je proto třeba vnímat v materiálním smyslu, tedy jako předání informace o tom, že provozovatel určitým konkrétním způsobem porušuje povinnost stanovenou zákonem a že mu za opakované porušení této povinnosti hrozí sankce. [...] Upozornění proto bude účinné ve vztahu k takovým budoucím jednáním, u kterých bude právě s ohledem na obsah upozornění zřejmé, že tato jednání jsou svými skutkovými okolnostmi typově obdobná tomu, na jehož závadnost již byl provozovatel upozorněn, a jsou i shodně právně kvalifikována. U takových jednání si provozovatel jako profesí-*

onál v tomto oboru může a musí být jist, že by – stejně jako jednání, na jehož závadnost byl upozorněn – byla regulátorem hodnocena jako protiprávní, a to bez ohledu na to, v jakém konkrétním spotu či pořadu se takového jednání dopustí.“

Příkladem praktické aplikace požadavků typové podobnosti se Nejvyšší správní soud následně zabýval například v rozsudku čj. 8 As 28/2013-54. Ten se týkal sankce uložené společnosti CET 21, spol. s r. o., jako provozovateli TV NOVA, za nepatřičné zdůraznění produktu Prostenal v seriálu Ordinance v růžové zahradě. Umístěný produkt Prostenal zde byl nepatřičně zdůrazňován obrazovými i verbálními prostředky. Ve scéně byly užity celkové záběry místnosti, při nichž byla viditelná krabička s přípravkem, objevily se rovněž záběry na nafukovacího Santa Clause s jasně patrnou krabičkou s čitelným názvem přípravku v popředí, následně i se svítilnou. Herec ve scéně manipuloval se svítilnou, rovněž s ní svítil po místnosti. Na produkt bylo upozorňováno i v rámci rozhovoru herců, přičemž byl zmíněn jeho účel a cílová skupina jeho uživatelů, takže produkt nebyl v pořadu zobrazen „nenásilně“, v rámci přirozeného prostředí. Naopak tvořil ústřední motiv scény, zatímco vánoční přípravy měly pouze doplňující povahu, což působilo ve vztahu k pořadu neintegálně, a tedy nepatřičně. Scéna postrádala dramaturgicko-režijní opodstatnění, do pořadu byla zařazena nad rámec dějového kontextu. Městský soud nejprve stejně jako žalovaná shledal v rozsudku ze dne 27. 3. 2013, čj. 5 A 215/2012-38, že v pořadu došlo k nepatřičnému zdůraznění umístěného produktu, a stěžovatelka se proto dopustila správního deliktu podle § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání. Městský soud se ztotožnil s výkladem žalované, označujícím „za nepatřičné zdůrazňování produktu neopodstatněné zmiňování produktu nad rámec dějového kontextu s cílem na produkt upozornit a vzbudit divákův zájem o produkt, vyzdvihování a vychvalování kvalit produktu, nepřirozenou kumulaci výskytu jediného produktu, uvedení kontaktu na prodejce produktu či poskytovatele

služby, zdůrazňování produktu obrazovými prostředky (detaily produktu bez zjevného dramaturgicko-režijního opodstatnění)“. Na tomto skutkovém základě přitakal městskému soudu i Nejvyšší správní soud, přičemž v bodu [33] svého rozsudku shledal, že zde byla dostatečná právní i skutková shoda mezi tímto pořadem a dřívějším pořadem, za nějž bylo provozovateli televizního vysílání uděleno předchozí upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání: „Nyní posuzované porušení zákona [o vysílání] bylo svými skutkovými okolnostmi typově podobné tomu, na jehož závadnost již byla stěžovatelka upozorněna předchozími dvěma upozorněními. V předchozích případech žalovaná vytkla stěžovatelce nepatřičné zdůrazňování umístěného produktu obdobnými obrazovými či verbálními prostředky jako v nyní posuzované věci. Ve scénách se objevily záběry na logo či na samotný produkt. Dále se zde vyskytly slovní zmínky o vlastnostech, kvalitách či účincích produktu (v případě produktů značky Jamall herci hovořili o tom, že se jedná o moderní nábytek z masivu, který je kvalitní, v křesle se dobře sedí; v případě produktu Allivictus lékařka zmiňovala, že přípravek je čistě přírodní, vysvětlila, kdy jej lze používat, a zároveň potrzovala, že se jedná o ověřený přípravek). Stejně jako v posuzované věci se oba předchozí případy nepatřičného zdůrazňování produktu vyskytly v rámci pořadu Ordinance v růžové zahradě. Žalovaná popsaná jednání shodně právně kvalifikovala – spatřovala v nich porušení § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání, tedy porušení zákazu nepatřičně zdůrazňovat umístěný produkt. Předchozí upozornění byla srozumitelná, podrobně a konkrétně vysvětlila, v čem spočívá závadnost umístění produktu.“

Zatímco v právě citovaném případě se předchozí upozornění i následně pokoutou potrestané jednání týkalo téhož pořadu, totiž seriálu Ordinance v růžové zahradě; v nyní posuzovaném případě se předchozí upozornění a nyní sankcionované jednání týkalo odlišných pořadů, ba dokonce odlišných typů pořadů. Předchozí upozornění se týkalo roz-

hovorů sportovního moderátora a bývalého fotbalisty v přestávce sportovního přenosu, zatímco nyní pokutované jednání se týká rozhovoru v rámci lifestylového pořadu. Stěžovatelka navíc v žalobě uvedla i další odlišnosti obou pořadů a podrobně rozporovala to, zda obě jednání byla svými skutkovými okolnostmi typově obdobná.

Dřívější upozornění se týkalo porušení § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání, kterého se stěžovatelka dopustila podle žalované tím, že dne 23. 2. 2012 na programu ČT4 odvysílala pořad Studio fotbal, jehož součástí byly zápasy Evropské ligy, komentované studio a poločasová přestávka fotbalového utkání Schalke 04 - FC Viktoria Plzeň. Jak žalovaná citovala ve svém nyní posuzovaném rozhodnutí ze dne 3. 2. 2015, v této přestávce „bylo zařazeno umístění produktu kopaček Adidas miCoach. Tento umístěný produkt byl po dobu zhruba dvou minut hlavním tématem pořadu, respektive živého rozhovoru, který se týkal pouze tohoto umístěného produktu. Moderátor nejprve produkt, v prodejní síti běžně dostupné kopačky se zabudovaným čipem snímajícím údaje o pohybu, podrobně představil a popsal jeho funkce, následně se svým hostem vedl rozhovor o jeho přednostech. V předmětném rozhovoru byly vysloveny výroky typu ‚hodně zajímavá technologická novinka‘, ‚zářivé kopačky značky Adidas‘, apod., protagonisté rozhovoru vyslovili závěr o užitečnosti produktu zejména pro mladé hráče a trenéry, zmínili přednost v příznivější ceně oproti drahým sporttesterům. Výjimečnost a kvalita kopaček byly rovněž zdůrazněny spojením této obuvi s profesionálními hráči, kteří v nich také hrají, konkrétně pak s Lionelem Messim, který je aktuálně považován za nejlepšího hráče světa, a Markem Bakošem, který byl označen za hráče, na kterého tým Plzně spoléhá, tedy za jednu z hlavních hvězd týmu. Umístěný produkt byl rovněž zabrán přibližně desetičetinovým detailním záběrem vystavených bot. Takovéto zpracování umístění produktu nelze hodnotit za přirozené začlenění výrobku coby přirozené součásti prostředí (scény), neboť umístěný produkt byl ústředním prv-

kem a tématem daného rozhovoru, který byl pouze o tomto umístěném produktu a o jeho podrobném představení a zdůraznění jeho předností, čímž došlo k nepatřičnému zdůraznění umístěného produktu.“

Shodu mezi tímto umístěním produktu kopaček Adidas v roce 2012 a nyní posuzovaným umístěním tabletů Lenovo vymezila žalovaná na straně 11 rozhodnutí ze dne 3. 2. 2015 následovně: *„I v případě výše uvedeného předchozího upozornění se jednalo o pořad vysílaný živě, respektive o jeho rozhovorovou část, která tvořila pouze sekvenci daného pořadu s řadou témat (předchozí upozornění se dokonce vztahovalo k ještě kratší sekvenci, co se času vysílání týče) a která byla při kombinaci obrazové (detailní záběry) a zvukové (uvedení názvu, popis funkcí a předností) složky z celkového hlediska nepatřičným zdůrazněním umístěného produktu, který tvořil ústřední prvek rozhovoru. V případě předchozího upozornění při detailních záběrech dokonce absentovalo viditelné logo, které bylo v nyní posuzované věci několikrát zobrazeno, což v nyní posuzované věci nepatřičně zdůrazňování produktu činí ještě intenzivnější.“*

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že mezi oběma pořady byly i rozdíly, které stěžovatelka jednoznačně vyjmenovala v žalobě: v prvním případě se jednalo o sportovní přenos, v jeho přestávce byl popisován jen jeden konkrétní druh sportovní obuvi, byly zde vysloveny nadšenější výroky vztahující se k danému produktu, výjimečnost a kvalita kopaček byly zdůrazněny i spojením této obuvi s profesionálními hráči. Naopak v případě nyní napadeného rozhodnutí žalované šlo podle stěžovatelky o obecnou informaci o tabletech, která byla součástí širšího lifestylového pořadu pro ženy, informace v tomto pořadu měla jiný charakter, ani výrobky nebyly přímo spojovány se značkou a nebyl použit stejně dlouhý desetičetinový detailní záběr.

Nejvyšší správní soud nerozporuje, že mezi oběma pořady tyto rozdíly byly, a přitakává stěžovatelce i v tom, že pokud na ně stěžovatelka v žalobě jednoznačně a srozumitelně upozornila, bylo by vhodnější, aby se

městský soud s touto rozdílností vypořádal podrobněji, než jen na stranách 6 a 7 rozsudku uvedeným konstatováním, že se nejedná „o upozornění, které by bylo zcela nebo v podstatné míře totožné, ale týká se obdobné věci, obdobného pořadu vysílaného rovněž živě. Soud má za to, že upozornění [...], které bylo žalobci doručeno dne 26. 10. 2012, obsahuje obdobné skutkové okolnosti, na jejichž protiprávnost byl žalobce po odvysílání upozorněn a které naplnily stejnou skutkovou podstatu deliktu jako v inkriminované věci, jedná se tedy o obdobné skutkové podstaty. Je zřejmé, že podmínky účinnosti předchozího upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, vymezené rozšířeným senátem v usnesení čj. 8 As 85/2012-88, byly naplněny. Žalobce na základě předchozího upozornění musel vědět, jaké jednání žalovaná považuje za závadné, a že umístěním produktu, které vykazovalo znaky obdobné těm, na jejichž závadnost již byl upozorněn, porušuje § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání.“

Z této pasáže rozsudku městského soudu je zjevné, proč shledal mezi oběma pořady shodu dostatečnou pro naplnění podmínky obsažené v § 59 zákona o vysílání, a tedy proč i tuto žalobní námitku zamítl, takže jeho posouzení v tomto ohledu není nepřezkoumatelné; navíc se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem, že mezi oběma pořady dostatečná shoda je. Nejvyšší správní soud nicméně považuje za vhodné konkrétněji zareagovat na stěžovatelčinu argumentaci uvedenou v kasační stížnosti a předtím i v žalobě a podrobněji vyložit, jaký je hlavní důvod, pro nějž je shoda mezi oběma pořady skutečně dostatečná k naplnění podmínek § 59 odst. 1 zákona o vysílání, navzdory stěžovatelkou uváděným rozdílům.

Tento hlavní důvod vyplývá ze samotného smyslu předchozího upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, jak byl vyložen ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 85/2012-88. V jeho bodech [28] a [29] zdůraznil rozšířený senát preventivní funkci předchozího upozornění zajišťujícího, „aby provozovatel nebyl trestán za jednání, jehož protiprávnosti si nebyl vědom“. Jinak řečeno, smyslem předchozího upozornění je vymezo-

vání hranic mezi jednáním souladným se zákonem či udělenou licencí a jednáním s nimi rozporným. Obsah rozhlasového a televizního vysílání je totiž vysoce variabilní, pestrý, kreativní a jen málo typizovaný (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 6 As 26/2010-101, č. 2632/2012 Sb. NSS), takže je zcela pochopitelné, že v oněch hraničních případech mají vysílatelé rozhlasového a televizního vysílání mnohdy pochybnost, na které straně této hranice se konkrétní pořad nachází a jaká kritéria jsou rozhodná pro její vymezení. I z hlediska ústavně zakotveného absolutního zákazu cenzury vyjádřeného v čl. 17 odst. 3 Listiny základních práv a svobod by bylo krajně nevhodné, kdyby se v těchto hraničních případech měli obracet na žalovanou, jako správní orgán dohlížející na dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, s žádostmi o předběžné schválení či zakázání konkrétního vysílání. Je naopak vhodné, že zákon o vysílání umožňuje provozovatelům vysílání postupovat metodou pokus-omyl a v případě, že se konkrétním jednáním dostanou za hranice vymezené zákonem nebo podmínkami udělené licence, tak jak je žalovaná vykládá, dočkají se napoprvé nikoli trestu, ale precedenčního rozhodnutí žalované. V něm budou vyjádřena kritéria určující hranice mezi dovoleným a nedovoleným, a to způsobem přenositelným i do dalších případů obsahujících obdobné skutkové okolnosti. Tato požadovaná shodnost se přitom týká právě těch skutkových a právních okolností, v nichž tkví kritéria rozhodná pro vymezení hranice mezi vysíláním souladným se zákonem či udělenou licencí a vysíláním s nimi rozporným.

V nyní řešené právní otázce má Nejvyšší správní soud plně pochopení pro to, že před rokem 2012 mohla mít stěžovatelka pochybnost o tom, zda v té době relativně nově zákonem regulovaný postup umístění produktu umožňuje, aby v živě vysílaném pořadu, řádně označeném jako pořad obsahující umístění produktu, vedl moderátor rozhovor s pozvaným hostem na téma výroby jedné konkrétní značky. Stěžovatelka tehdy mohla mít pochybnost o tom, zda je

nepatřičným zdůrazňováním umístěného produktu, pokud moderátor či jeho host rozebírají výhody či nové přínosy tohoto výrobku, který při tom kamera zabírá způsobem, z něhož je jasné, o jaký typ a jakou konkrétní značku výrobku jde. Mohla mít i pochybnost o tom, zda by mohlo jít o delikt podle § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání přes to, že jde o živě vysílaný rozhovor s hostem, takže nad ním provozovatel vysílání nemůže mít úplnou kontrolu. Ovšem poté, co dne 26. 10. 2012 obdržela výše citované upozornění, již tuto pochybnost mít nemohla, neboť právě na tyto klíčové otázky v něm žalovaná dala jasně formulovanou odpověď. Pořad odvysílaný v roce 2012, jehož se týkalo toto předchozí upozornění, se přitom shodoval s pořadem Sama doma odvysílaným v roce 2014 právě v těch bodech, v nichž předchozí upozornění plnilo svou preventivní a precedenční funkci vymezování kritérií pro odlišení povoleného a nepovoleného jednání. Byl tedy naplněn požadavek vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012 čj. 6 As 3/2011-119, bod [19], podle něhož obě jednání nemusejí být ve všech skutkových aspektech totožná, stačí, „*aby se ve svém celkovém vyznění a působení na diváka jednalo o jednání velmi podobná*“.

Z hlediska vymezení těchto obecných kritérií naopak není podstatné, že první pořad byl sportovní a druhý lifestyleový, neboť Česká republika, na rozdíl od některých jiných zemí EU (viz Angelopoulos, op. cit., s. 13), nevyužila možnost danou v čl. 11 odst. 3 písm. a) směrnice o audiovizuálních mediálních službách, tedy vyloučit umístování produktů z některých typů pořadů, v nichž toto ustanovení

umístění produktu zásadně připouští, tedy „*v kinematografických dílech, filmech a seriálech vytvořených pro audiovizuální mediální služby, sportovních pořadech a zábavních pořadech*“; namísto toho v § 53a odst. 1 písm. a) zákona o vysílání umožnil český zákonodárce umístování produktů ve všech těchto typech pořadů bez rozlišení.

Stejně tak není podstatné, že první z pořadů byl zaměřen spíše na muže, druhý spíše na ženy; že v prvním byla propagace produktu zdůrazněna zmínkou o slavných fotbalistech, zatímco v druhém nikoli; že v prvním kamera zabírala umístěný produkt prakticky bez pohnutí deset vteřin, zatímco v druhém postupně zabírala několik produktů téhož výrobce; že v prvním byla propagace slovně zdůrazněna nadšenými výrazy a upozorněními na výhodnou cenu, zatímco v druhém upozornění na jejich funkční i barevnou mnohostrannost. Tyto odlišnosti se totiž netýkaly přímo těch kritérií, jejichž vymezením žalovaná svým předchozím upozorněním odstraňovala stěžovatelčiny pochopitelné pochybnosti o výkladu § 53a odst. 2 písm. c) zákona o vysílání výše rozebraným způsobem.

I s vědomím odlišností, které stěžovatelka zmiňovala v žalobě a jejichž nerozebrání městským soudem právem kritizovala i v kasační stížnosti, lze tedy shledat, že rozhovor v pořadu Sama doma, za něž jí žalovaná udělila pokutu, byl svými skutkovými okolnostmi typově obdobný rozhovoru, na jehož závažnost již byla upozorněna rozhodnutím v roce 2012 a oba byly žalovanou i shodně právně kvalifikovány. Ani s třetí kasační námítkou se tedy Nejvyšší správní soud neztotožnil. (...)

3401

Kompetenční spory: rozhodnutí o stanovení povinnosti zdržet se zásahů do užívacího práva

k § 127 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.) ve znění zákona č. 509/1991 Sb.⁷⁾

k § 7 občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 519/1991 Sb., č. 30/2000 Sb., č. 151/2002 Sb. a č. 293/2013 Sb.

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

Tvrdí-li žalobce, že vlastník reklamních zařízení v sousedství pozemní komunikace zasahuje do jeho práva obecného užívání pozemní komunikace jakožto řidiče (uživatele pozemní komunikace) tak, že žalobci proto hrozí újma na zdraví a škoda na majetku, a domáhá-li se proto žalobou podanou u civilního soudu proti vlastníku reklamních zařízení ochrany sousedských práv podle § 127 občanského zákoníku z roku 1964, je k řešení sporu o takto tvrzené soukromé právo příslušný soud (§ 7 o. s. ř.), nikoli silniční správní úřad.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 16. 10. 2015, čj. Konf 32/2014-13)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS a č. 2953/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 8/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 451/11).

Věc: Spor o pravomoc mezi Ministerstvem dopravy a Obvodním soudem pro Prahu 2, za účasti žalobce Ing. Vojtěcha R. a žalované společnosti s ručením omezeným DD network, ve věci stanovení povinnosti zdržet se zásahů do užívacího práva.

Návrhem doručeným dne 18. 12. 2014 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), se Ministerstvo dopravy domáhalo, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 2 ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 42 C 42/2013 o stanovení povinnosti zdržet se zásahů do užívacího práva.

Žalobce se u Obvodního soudu pro Prahu 2 domáhal stanovení povinnosti zdržet se zásahů do užívacího práva žalobce jako řidiče, a tím uživatele pozemní komunikace, proti žalované obchodní společnosti, která je vlastníkem dvou reklamních zařízení v sousedství pozemní komunikace. Žalobce měl za to, že reklamní zařízení vzhledem k jejich rozměrům, osvětlení a rychlosti střídání záběrů mohou vést k dopravním nehodám, strhávají jeho pozornost, způsobují mu bolesti hlavy, poruchy vnímání (tzv. Purkyňovy paobrazy) a úzkosti. Tím žalobci hrozí vznik škody, pokud by se stal účastníkem dopravní nehody, případně i újma na zdraví. Žalobce tedy v žalobě poukázal na širší výklad sousedských práv dle § 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 a právo obecného užívání pozemní komunikace dle § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Žalobce upozornil na to, že právo obecného

užívání pozemní komunikace má jak soukromoprávní, tak i veřejnoprávní rozměr. Přitom se domníval, že na něj jako uživatele pozemní komunikace dopadá občanskoprávní rozměr tohoto užívacího práva, které je obdobné věcnému břemenu. Proto se na něj dle jeho názoru vztahuje i ochrana generální klauzule sousedského práva dle § 127 občanského zákoníku z roku 1964 a žalovaná je povinna výkon jeho práv nerušit. Žalobce se tedy domáhal, aby soud vyslovil, že žalovaná je povinna zdržet se obtěžování žalobce.

Obvodní soud usnesením ze dne 1. 9. 2014, čj. 42 C 42/2013-35, řízení zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Ministerstvu dopravy. V odůvodnění poukázal na § 7 odst. 1 a § 103 o. s. ř. a § 19 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož smí každý „[v] mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem [...] užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny [...], pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak“. Obvodní soud upozornil, že oprávnění užívat pozemní komunikace je stanoveno zákonem o pozemních komunikacích, a proto neshledal svou pravomoc jednat ve věci. Odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99, podle něhož obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, a dále rozhodnutí

Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1141/99, podle něhož jsou k poskytnutí ochrany práva obecného užívání účelové, popřípadě místní komunikace, příslušné silniční správní orgány. Z § 40 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích pak pro komunikaci, u níž stojí reklamní zařízení, dovedil působnost Ministerstva dopravy jako silničního správního úřadu.

Ministerstvo dopravy poté podalo návrh zvláštnímu senátu k rozhodnutí záporného kompetenčního sporu. Odmítlo svou pravomoc k rozhodnutí sporu mezi žalobcem a žalovanou. Ministerstvo poukázalo na to, že se v předložené věci jedná o užívání místní komunikace, příslušným by tedy byl jako silniční správní úřad Magistrát hlavního města Prahy, nikoli Ministerstvo dopravy. Silniční úřady však poskytují ochranu obecnému užívání pozemních komunikací z moci úřední, nemohou tedy vést řízení o návrhu žalobce. Magistrát by se mohl podáním žalobce zabývat pouze jako podnětem. Ministerstvo proto podání žalobce nemůže projednat ani jej postoupit k projednání jinému silničnímu správnímu úřadu. Žalobce se nadto dovolával ochrany z titulu zákazu rušení sousedských práv a ochrany práva, které podle něj odpovídá věcnému břemenu. Zákon o pozemních komunikacích ani jiný zvláštní zákon nesvěřuje silničním správním úřadům rozhodování sporů soukromoprávní povahy mezi uživateli pozemní komunikace a vlastníky či provozovateli reklamních zařízení. Proto ministerstvo navrholo, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve výše uvedené věci je soud.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o stanovení povinnosti zdržet se zásahů do užívacího práva je soud, a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 zrušil.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a obecným soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou.

Obvodní soud pro Prahu 2 popřel svou pravomoc rozhodnout věc. Ministerstvo dopravy popírá svou pravomoc rozhodnout po

postoupení věci. Ve věci se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je zákonem o některých kompetenčních sporech povolán zvláštní senát.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozhodnutí ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. platí, že „[v] občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je dle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány“.

Podle § 19 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích platí, že „[v] mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny [...], pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak“.

Výkon státní správy ve věcech dálnic, silnic, místních komunikací a veřejných účelových komunikací upravuje § 40 zákona o pozemních komunikacích. Taxativně vymezuje pravomoci Ministerstva dopravy (ministerstvo např. povoluje zvláštní užívání silnic ve vymezených případech, tj. užívání dle § 25 uvedeného zákona, které je odlišné od obecného užívání) i dalších silničních správních úřadů. Zákon o pozemních komunikacích přitom nikde neupravuje řízení o žádostech uživatelů pozemních komunikací o stanovení povinnosti zdržet se zásahů do práva obecného užívání pozemních komunikací.

V předložené věci je do značné míry určující, jak sám žalobce svůj návrh vymezil. Řízení před civilními soudy i soudy ve správním soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční. Žalobce je pánem sporu (*dominus litis*) a záleží výhradně na něm, zda bude spor vůbec zahájen, jaké námitky budou v řízení uplatněny, vydání jakého rozhodnutí se bude do-

máhat, případně zda bude spor předčasně ukončen. Je tedy primárně na žalobci, aby zvolil, jaké formy ochrany se domáhá a čeho se v řízení dožaduje. Zvláštní senát přitom již v rozhodnutí ze dne 28. 5. 2013, čj. Konf 67/2012-8, č. 2953/2014 Sb. NSS, vyslovil názor, že s ohledem na zásadu dispoziční je výlučně na žalobci, aby nastavil referenční rámec soudního řízení, které podanou žalobou sám vyvolal. Při rozhodování o příslušnosti soudů k projednání sporu není namístě zvažovat, zda žalobce v občanském soudním řízení může být úspěšný, či nikoliv. To soud rozhodnutí při posuzování důvodnosti žaloby.

Z obsahu podané žaloby, jak je popsán výše, vyplývá, že žalobce právo obecného užívání podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích připodobnil věcnému břemenu, jehož výkon dle § 127 občanského zákoníku z roku 1964 nemůže být nad míru přiměřenou poměrům obtěžován vlastníkem sousední stavby (vlastníkem reklamního zařízení). Žalobce se nedomáhal rozhodnutí správního orgánu, nepodal například podnět k výkonu státního dozoru, šetření, zda byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt, nebo přezkoumání, zda bylo žalované povoleno zvláštní užívání pozemní komunikace. Dle § 7 odst. 1 o. s. ř. je proto k projednání a rozhodnutí předložené věci příslušný soud rozhodující v občanském soudním řízení.

Nejvyšší soud ostatně ve vztahu k právu obecného užívání pozemní komunikace uvedl, že pokud žalobce dovozuje právo užívat pozemky způsobem vymezeným v žalobě také z titulu věcného břemene, musí soud ve sporu věcně rozhodnout, nicméně vyhovující rozhodnutí může opřít jen o zjištění, že žalobci náleží k užívání pozemku takové právo, kterému soud v občanském soudním řízení může poskytnout ochranu (rozhodnutí ze dne 18. 10. 2004, sp. zn. 22 Cdo 2373/2003). Rovněž již vyslovil, že pokud žalobce formuluje petit tak, že neodpovídá ustanovením zákona o pozemních komunikacích, je nutné o žalobě věcně rozhodnout (rozhodnutí ze dne 20. 2. 2009, sp. zn. 22 Cdo 3969/2007). Přímou vztahu sousedských práv a obecného užívání pozemní komunikace se týká také nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, č. 8/2012 Sb. ÚS, kterým zrušil meritorní rozhodnutí Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze.

Vzhledem k tomu, že Ministerstvo dopravy pravomoc k rozhodování sporu mezi žalobcem a žalovanou nemá, je tu založena obecná pravomoc soudu ve věci rozhodnout (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Proto zvláštní senát rozhodl, že předloženou věc projedná a rozhodne soud (§ 9 odst. 1 o. s. ř.) (...)

3402

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: výsluhový příspěvek

k § 157 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb.

Příslušníkovi bezpečnostního sboru, jehož služební poměr skončil propuštěním na žádost v době, kdy proti němu bylo vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně byl za něj pravomocně odsouzen, nevzniká nárok na výsluhový příspěvek ani tehdy, byl-li později v důsledku amnestie prezidenta republiky jeho trest odpuštěn a odsouzení zahlazeno [§ 157 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2016, čj. 10 As 237/2015-37)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 107/1996 Sb.; č. 36/1990 Sb. NS.

Věc: Štefan K. proti Ministerstvu vnitra o výsluhový příspěvek, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl rozsudkem Okresního soudu v Karviné ze dne 29. 8. 2012, čj. 1 T 72/2012-112, uznán vinným a odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu výtržnictví podle § 358 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009. Za to mu byl uložen trest odnětí svobody v trvání 6 měsíců, podmíněně odložený na zkušební dobu v trvání 18 měsíců. Rozhodnutím prezidenta republiky o amnestii ze dne 1. 1. 2013, č. 1/2013 Sb. (dále jen „rozhodnutí o amnestii“), byly tresty toho typu, jako byl trest žalobcův, promítnuty [čl. IV. odst. 1 písm. b) tohoto rozhodnutí]. Odsouzení žalobce bylo zahazeno usnesením Okresního soudu v Karviné ze dne 4. 1. 2013, čj. 1 T 72/2012-133, které nabylo právní moci 18. 1. 2013.

Rozhodnutím ze dne 20. 2. 2013 žalovaný nevyhověl podle § 157 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, žádosti žalobce o přiznání výsluhového příspěvku od 1. 12. 2011, a to s odkazem na skutečnost, že v době skončení služebního poměru žalobce (30. 11. 2011) bylo proti žalobci vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin, které skončilo jeho pravomocným odsouzením.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 6. 6. 2013. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 10. 2015, čj. 5 Ad 15/2013-92.

Městský soud otázku nároku žalobce na výsluhový příspěvek ode dne 1. 12. 2011 posoudil se zřetelem na rozhodnutí o amnestii, která se na žalobce vztahovala, a v jejímž důsledku nastala zákonná fikce zahazení odsouzení žalobce. Požadavek žalobce na přiznání výsluhového příspěvku zpětně ode dne 1. 12. 2011 směřoval do doby, po kterou na něj ještě nelze hledět, jako by nebyl odsouzen. Městský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v rozporu se zákonem ani ústavním pořádkem.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Tvrdil, že odůvodnění napadeného rozsudku nesplňuje ani základní judikaturní, potažmo ústav-

ní požadavky. Většina odůvodnění sestávala toliko z citace zákonných ustanovení a konstatování skutkového stavu, který stěžovatel nečinil sporným. Samou podstatou věci se dle stěžovatele soud zabýval v jediném krátkém odstavci na s. 4, v němž však nevysvětřil, proč věc hodnotil tak, jak ji hodnotil. Soud dále nevyvořoval ani námitku, že obě rozhodnutí správních orgánů byla vydána až v době, kdy stěžovatel již byl beneficentem amnestie, tedy že v době, kdy bylo napadené rozhodnutí vydáno, se už na stěžovatele hledělo, jako by nebyl odsouzen. Pro tyto důvody měl stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Z týchž důvodů stěžovatel znovu namítl nesprávné posouzení právní otázky nároku na výsluhový příspěvek. Městský soud nechal v úvahu žalobní námitku vázanosti správního orgánu skutkovým a právním stavem ke dni vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79). Stěžovatel též upozornil na účel a smysl amnestie, resp. obecně na účel zahazení odsouzení; k tomu dodal, že povinnost presumpce neviny, která vyplývá z čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv, je nutno vztáhnout o to přísněji na situaci, kdy bylo výslovně rozhodnuto, že se na stěžovatele hledí, jako by nebyl odsouzen. Přesto žalovaný kladl toto odsouzení stěžovateli k tíži. Stěžovatel se proto domníval, že napadené rozhodnutí je nejen nezákonné, ale i protiústavní.

Žalovaný napadený rozsudek městského soudu považoval za náležitě a srozumitelně odůvodněný a s jeho závěry se ztotožnil. Okamžikem nabytí právní moci odsuzujícího rozsudku dne 7. 11. 2012, tedy před účinností rozhodnutí o amnestii, pozbyl stěžovatel nárok bývalého příslušníka Policie České republiky na výsluhový příspěvek, protože k tomuto rozhodnému dni pro jeho přiznání nesplnil podmínky stanovené v § 157 písm. d) zákona o služebním poměru.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [9] Obě uvedené námitky stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodné, a to z následujících důvodů. Úvahy soudu, které vedly k zamítnutí žaloby stěžovatele, jsou zcela zřejmé a srozumitelně popsány na s. 3 napadeného rozsudku, předposlední odstavec, a dále na s. 4 a 5. Městský soud nejdříve zdůraznil funkci výsluhového příspěvku tak, jak ji popsal Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, č. 107/1996 Sb. Dále konstatoval, že vliv rehabilitačního rozhodnutí prezidenta v článku IV. rozhodnutí o amnestii na odstranění právních důsledků odsouzení, tj. zákonná fikce, že se na pachatele hledí jako by nebyl odsouzen, je stejný, jako kdyby o zahlázení odsouzení rozhodoval soud. Účinky zahlázení nastávají až právní mocí rozhodnutí, jímž bylo odsouzení zahlázeno. S ohledem na časovou posloupnost procesního vývoje ve věci stěžovatele lze na stěžovatele hledět, jako by nebyl odsouzen teprve od nabytí právní moci rozhodnutí o tom, že byl účasten amnestie, tj. ne dříve než od 18. 1. 2013.

[10] Z takto popsáných a přehledně a logicky strukturovaných úvah lze jasně seznat argumenty soudu, na nichž vystavěl své závěry. Ostatně stěžovatel sám s těmito údajně nepřezkoumatelnými závěry soudu v kasační stížnosti polemizuje. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[11] Pokud jde o věcnou správnost právě uvedených závěrů městského soudu, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[12] Mezi účastníky řízení není žádného sporu ohledně skutkových okolností popsáných jak v rozhodnutích správních orgánů, tak městského soudu; z tohoto pohledu není nezbytné je podrobně rekapitulovat nad rámec uvedený výše. Naopak, mezi účastníky řízení je sporná ryze právní otázka, a to, zda rozhodnutí o amnestii mělo pozitivní vliv na nárok stěžovatele na výsluhový příspěvek, resp. zda zahlázení odsouzení stěžovatele

v roce 2013 bylo možno aplikovat i na dobu předcházející vyhlášení amnestie, tj. ke dni 1. 12. 2011, od něhož stěžovatel žádal výsluhový příspěvek.

[13] Rozhodnutí o amnestii v části relevantní pro tuto věc promíjí v čl. IV. odst. 1 písm. b) podmíněně odložené tresty odnětí svobody pravomocně uložené před 1. 1. 2013 osobám, kterým byl trest uložen ve výměře nepřevyšující dva roky. Podle odstavce 3 tohoto rozhodnutí se na osoby, kterým se takto promíjí trest, hledí, jako by odsouzeny nebyly.

[14] V dané věci se tedy jedná o agraciální a rehabilitační formu amnestie. Účinkem *agraciace* je odpuštění nebo zmírnění trestu uloženého soudem [čl. IV. odst. 1 písm. b) rozhodnutí o amnestii], netýká se to však následků trestu. Účinkem *rehabilitace* je naopak odstranění nepříznivých následků uloženého nebo vykonaného trestu [čl. IV. odst. 3 rozhodnutí o amnestii]. Odsouzení je tak zahlázeno a odsouzený se považuje za osobu bezúhonnou, jestliže tomu nepřekáží jiné dosud nezahlázené odsouzení.

[15] Podle § 157 zákona o služebním poměru bývalý příslušník, který vykonával službu alespoň po dobu 15 let, má nárok na výsluhový příspěvek. To mj. neplatí, „*jestliže jeho služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1 písm. m)* [tedy požádal-li příslušník o propuštění] *a je proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen [...]*“ [§ 157 písm. d)]. Smyslem § 157 písm. d) zákona o služebním poměru „*je zamezit situaci, aby příslušník, proti němuž je vedeno trestní řízení, mohl na vlastní žádost skončit služební poměr a získat tak nárok na výsluhový příspěvek, který je se skončením podle § 42 odst. 1 písm. m)* [citovaného zákona] *jinak spojen.*“ (viz Tomek, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. Olomouc: ANAG, 2012, s. 427).

[16] Stěžovatel požádal o propuštění ze služebního poměru dne 19. 9. 2011 (viz č. l. 12 odvolacího správního spisu), služební poměr stěžovateli skončil ke dni 30. 11. 2011. Ze

správního spisu vyplývá, že v době skončení služebního poměru bylo proti stěžovateli vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin, za nějž byl následně v roce 2012 pravomocně odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody nepřevyšujícímu dva roky. Tím byly splněny všechny zákonné podmínky, které brání vzniku nároku na výsluhový příspěvek podle § 157 zákona o služebním poměru.

[17] Pokud procesní obrana stěžovatele směřuje do zpochybnění podmínky pravomocného odsouzení za úmyslný trestný čin v důsledku amnestie z 1. 1. 2013, je k tomu nutno konstatovat následující. Zahlazením odsouzení (rehabilitační aspekt amnestie) se neodstraňuje samotný fakt předchozího spáchání činu, ale jen jeho právní důsledky, **a to do budoucna.**

[18] Rozhodnutí soudu o použití amnestie podle § 368 trestního řádu má pouze deklaratorní povahu; právní účinky amnestie je nutno vztahovat ke dni jejího vyhlášení, neboť tyto účinky jsou konstituovány již rozhodnutím prezidenta republiky (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2013, čj. 7 Tdo 521/2013-23, resp. stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 24. 5. 1990, č. Tpjf 35/90, č. 36/1990 Sb. NS). Z uvedeného plyne, že odsouzení stěžovatele přestalo právně existovat ke dni právních účinků amnestie, tedy k 1. 1. 2013. Pokud tedy stěžovatel požadoval výsluhový příspěvek zpětně k datu 1. 12. 2011, fikce neodsouzení se na něj v té době nevztahovala. Účinky amnestie v tomto směru nesměřovaly do minulosti, tedy před 1. 1. 2013.

[19] Nejvyšší správní soud v tomto také koriguje právní názor městského soudu, podle něhož účinky amnestie nastaly až ke dni právní moci rozhodnutí o účasti stěžovatele na amnestii. Na věc samu však toto drobné pochybení městského soudu nemá žádný vliv.

[20] Dále se zdejší soud s názorem městského soudu v napadeném rozsudku ztotožňuje i v závěru, že rehabilitační rozhodnutí prezidenta republiky (tj. fikce neodsouzení)

má na odstranění právních důsledků odsouzení v zásadě stejný vliv jako zahlazení odsouzení na základě rozhodnutí soudu (§ 363 trestního řádu). Stejně tak vzniká fikce neodsouzení i jinak; typicky na základě zákona, a to především jako přímý důsledek vykonání některých druhů trestů. Jiným příkladem je rozhodnutí soudu o osvědčení u podmíněného odsouzení podle § 83 odst. 4 a § 86 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009. Ke vzniku fikce neodsouzení může dojít také marným uplynutím zákonné lhůty k rozhodnutí o tom, zda se podmíněně odsouzený osvědčil anebo zda vykoná podmíněně odložený trest odnětí svobody (§ 83 odst. 3, § 86 odst. 2 trestního zákoníku z roku 2009). Tento způsob vzniku fikce neodsouzení by se v případě, že by se byl v době stanovené soudem osvědčil, vztahoval též na stěžovatele.

[21] Chápání institutu fikce neodsouzení tak, jak jej podává stěžovatel, by však vedlo k absurdnímu závěru, že po vydání kladného rozhodnutí soudu o tom, že se stěžovatel osvědčil, příp. po marném uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí o této otázce, by si o výsluhový příspěvek zpětně mohl žádat kterýkoliv bývalý příslušník, jehož odsouzení by bylo tímto způsobem zahlazeno. Jinými slovy, výklad sporného ustanovení by v podstatě vedl k zjevnému popření této právní regulace. Prakticky by šlo pouze o jakési odložení přiznání výsluhového příspěvku. Takový výklad zcela jistě nebyl záměrem zákonodárce. Výsluhový příspěvek je opakujícím se peněžitým nárokem příslušníka souvisejícím se skončením služebního poměru. Jak městský soud správně uvedl, smyslem výsluhového příspěvku je určitá forma kompenzace pro bývalé příslušníky ozbrojených sborů za služby pro stát, vykonávané ve ztížených podmínkách a s určitými osobními omezeními danými charakterem vykonávané služby (srov. citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95). Uvedenou úpravu nelze považovat ani za protiústavní, neboť je obecně stanovená pro neurčitý počet osob předvídatelným způsobem stejně a nijak neporušuje ústavně zaručená práva jejich adresátů, které stěžo-

vatel ostatně v jeho případě ani nijak nespecifikuje.

[22] Pokud jde o námitku, že jak žalovaný, tak ministr vnitra rozhodovali až po vydání zahlazujícího rozhodnutí (žalovaný dne 20. 2. 2013 a ministr vnitra dne 6. 6. 2013), nemo-hou ani tyto skutečnosti ovlivnit právě uvedený závěr. V dané věci je totiž klíčový skutkový a právní stav, resp. naplnění podmínek § 157 písm. d) zákona o služebním poměru v době trvání služebního poměru, tj. do 30. 11. 2011 (probíhající trestní řízení), respektive následně pravomocné odsouzení stěžovatele z roku 2012.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace presumpcí nevin v kasační

stížnosti je zcela irelevantní, neboť v nyní projednávané věci nebyla tato otázka předmětem řízení, a ani v řízení navazujícím na rozhodnutí o amnestii. Rozhodnutí o zahlazení odsouzení se nijak nevztahuje k otázce viny, či nevin pachatele, dokonce ani nezpochybňuje, že se předmětný skutek stal a že ho spáchal odsouzený (srov. bod [17] shora).

[24] Proto pokud žalobce požaduje, aby byla na něj se zpětnými účinky aplikována fikce neodsouzení k datu 1. 12. 2011 pro účely přiznání nároku na výsluhový příspěvek, je jeho požadavek nedůvodný. Správní orgány byly povinny jeho žádosti nevyhovět z důvodu nesplnění zákonných podmínek pro přiznání výsluhového příspěvku.

3403

Ochrana veřejného zdraví: ochrana zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací; hluk z veřejné produkce hudby

k nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací k zákonu č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 11. 2015

k čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)
k čl. 2 odst. 4 Ústavy

Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, provádějící zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění do 30. 11. 2015, bylo v části regulující hluk z veřejné produkce hudby v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy; na případy regulace hluku z veřejné produkce hudby jej nebylo možno aplikovat.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, čj. 6 As 44/2014-88)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 271/1995 Sb., č. 512/2004 Sb. a č. 77/2014 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným HPK – Productions proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení pokuty.

Klíčovou otázkou tohoto rozsudku je zákonnost a ústavnost limitů pro hluk z veřejné produkce hudby, jak je vymezilo nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, provádějící zákon o ochraně veřejného zdraví, ve znění do 30. 11. 2015.

Ve dnech 13. až 15. 7. 2012 žalobkyně pořádala v prostoru letiště Aeroklubu Tábor,

Čápvů dvůr, hudební festival *Mighty Sounds 2012*. Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje (správní orgán I. stupně) provedla inspekční kontrolu měřením hluku z veřejné produkce hudby. Dne 13. 7. 2012 v noční době od 22:25 hod. do 23:25 hod. v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu čp. 536 v k. ú. Měšice u Tábora (místo měření č. 1) dosahoval hluk z veřejné produk-

ce hudby hodnoty $L_{Aeq,1h} = 62,9$ dB. Téhož dne v noční době od 22:15 hod. do 23:15 hod. v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu čp. 1161 v k. ú. Sezimovo Ústí (místo měření č. 2) pak hluk z veřejné produkce hudby dosahoval hodnoty $L_{Aeq,1h} = 40,9$ dB.

Správní orgán I. stupně proto rozhodnutím ze dne 18. 12. 2012 rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu. Jakožto pořadatelka hudebního festivalu nezajistila, aby hluk z veřejné produkce hudby nepřekročoval hladinu $L_{Aeq,1h} = 35$ dB (korekce měření $\pm 2,0$ dB), tj. limit stanovený dle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve spojení s § 12 a přílohou č. 3 částí A nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Za porušení této povinnosti uložil správní orgán I. stupně žalobkyni pokutu ve výši 360 000 Kč. Žalovaný snížil pokutu na 210 000 Kč; ve zbytku rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který žalobu rozsudkem ze dne 22. 1. 2014, čj. 10 A 94/2013-59, zamítl. Uvedl, že žalobkyně měla povinnost akci zajistit takovým způsobem, aby nedošlo k překročení hygienických limitů hluku. Napadené správní rozhodnutí nebrání žalobkyni v pořádání veřejných produkcí hudby mimo noční dobu při dodržení příslušných hlukových limitů. Výše uložené pokuty dle něj odpovídá závažnosti správního deliktu. V místě měření č. 1 žalobkyně překročila limit o 25,9 dB. Takto vysoká imisní zátěž negativně působí na zdraví lidí. Správní orgány zohlednily okolnosti zmírňující závažnost protiprávního jednání. Navíc žalobkyně oproti předchozímu ročníku festivalu v roce 2011 zajistila snížení nadlimitní hlukové zátěže na místě měření č. 2.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítala, že důsledným uplatňováním přísných hygienických limitů bez ohledu na to, co je zdrojem hluku a jak dlouho tato expozice trvá, je absolutně vyloučeno konání jakýchkoli akcí pod širým nebem. Poukázala

na podobné akce, jako jsou komerční prezentace, poutě, městské slavnosti, zábavy, ohňostroje, sportovní zápasy, koncerty, hudební festivaly a pivní slavnosti, pro které je v podstatě nemožné dodržet hlukový limit pro noční dobu stanovený na 35 dB. Tento limit odpovídá podle srovnávacích tabulek hluku obdobnému relativnímu tichu v obsazeném hledišti kina (30–35 dB) či tlumenému hovoru (40 dB).

Například podle strategické hlukové mapy Aglomerace Praha 2007 je evidentní, že hluk v Praze v chráněném venkovním prostoru staveb je nadlimitní. Velká část obyvatel Prahy je vystavena permanentně vyšší hlukové zátěži, než jaká byla naměřena v posuzovaném případě. Stejně tak jsou na tom podle hlukových map obyvatelé Ostravy či Brna. Nadlimitní působení hluku z veřejné produkce hudby bylo krátkodobé. Žádná studie neprokázala, že by krátkodobý hluk v naměřených hodnotách působil negativně na lidské zdraví. Podle studií Světové zdravotnické organizace poškozuje zdraví člověka až dlouhodobé vystavování hluku, který je vyšší než 65 dB. Lidé žijící v okolí hlavních silnic a železnic jsou dlouhodobě vystaveni hlukové zátěži, která je srovnatelná s hodnotami naměřenými v daném případě.

Současné hlukové limity jsou zcela nevyhovující pro pořádání krátkodobých hudebních produkcí. Na tom se shoduje široká odborná veřejnost. Potvrzují to snahy o legislativní změny z posledního období v podobě speciálního „*hlukového*“ zákona či v podobě zásadní novelizace zákona o ochraně veřejného zdraví. V drtivé většině případů, kdy jakákoliv hygienická stanice prováděla v posledních letech měření hluku veřejné produkce hudby, bylo výsledkem překročení stanovených limitů a následně udělení pokuty. Hlukový limit je splnitelný jen za předpokladu, že se veškeré kulturní aktivity přesunou do zcela neobydlených lokalit daleko od civilizace.

Stěžovatelka konečně upozornila na to, že se pořádaná veřejná produkce hudby koná každoročně. Je zaměřena nejen na okrajové hudební žánry, ale i na prezentaci divadel-

ních spolků, umělecké a sportovní workshopy, poskytuje prostor charitativním a vzdělávacím aktivitám. Festival *Mighty Sounds* je pořádán pouze jednou za rok v červenci, a to vždy za součinnosti města Tábor a místních složek státní správy. Stěžovatelka aktivně komunikovala se sousedními obyvateli, snažila se co nejvíce eliminovat možné dopady hudební produkce na okolí areálu festivalu. Hudební pódia byla natočena tak, aby „hrála“ do neobydlených míst, směrem od chráněných prostor. Čtyři z šesti hudebních scén byly umístěny ve stanech. Dramaturgie festivalu byla sestavena tak, aby bylo v nočních hodinách hlukové zatížení co nejmenší. Oproti minulosti se hudební produkce na obou hlavních scénách nepřekrývala, vždy „hrálo“ pouze jedno otevřené pódium.

Dále stěžovatelka polemizovala s výší uložené pokuty. Pokuta v řádech stovek tisíc je zcela mimo ekonomickou realitu dnešní ne-mainstreamové kultury. Zákodárce jistě neměl v úmyslu „sankcionovat“ a v podstatě „likvidovat“ jakékoli kulturní aktivity pod širým nebem nebo je vytlačit do odlehklých a lidmi opuštěných míst.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s právním názorem krajského soudu. Žalovaný ve svém rozhodnutí přihlédl k tomu, že se daná akce koná jedenkrát do roka a stěžovatelka se jí snažila lokalizovat na okraj obydlené části města. Nelze však opomenout, že přes přijatá opatření nedošlo oproti předcházejícím rokům ke zmírnění hlukové zátěže v místě měření hluku č. 1. Překročení hygienických limitů hluku znamená zdravotní riziko pro obyvatelstvo vystavené působení hluku. Není v kompetenci orgánu ochrany veřejného zdraví řešit otázku, zda se konkrétní akce uskuteční, či nikoliv, případně jak dosáhne pořadatel veřejné produkce hudby splnění svých zákonných povinností. Veřejnou produkci hudby lze pořádat mimo noční dobu při dodržení příslušných hlukových limitů. Žalovaný konečně uvedl, že v dané věci šlo o třetí porušení stejné povinnosti; předcházející sankce ve výši 90 000 Kč a 180 000 Kč dle něj nesplnily svou preventivní a odrazující funkci.

Při předběžném posouzení věci dospěl šestý senát k odlišnému právnímu názoru, než jaký byl zaujat v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, čj. 6 Ads 40/2012-29, věc *M-SPO*, a ze dne 27. 5. 2009, čj. 4 Ads 21/2008-125, věc *Sportovní klub Kostelní Lhota*. Na rozdíl od závěru ve věci *M-SPO* je šestý senát přesvědčen, že správní orgán měl k námitkám stěžovatelky zohlednit nedostatek speciální regulace hygienických hlukových limitů ve vztahu k veřejné produkci hudby již před rozhodováním o správním deliktu ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Veřejnou produkci hudby považuje šestý senát za jednorázovou činnost, která logicky vyžaduje zvláštní pozornost, a tedy i speciální podzákonnou úpravu limitů hluku odlišnou od dlouhodobého zatížení hlukem. Veřejnou produkci hudby srovnává se stavební činností, u které nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací zakotvilo mírnější hlukové limity. Zatímco nařízení vlády zohledňuje specifika hluku vznikajícího při pozemní dopravě, při leteckém provozu či v průběhu stavebních prací, neupravuje hlukové limity veřejné produkce hudby výrazně odlišně od hlukových limitů jakéhokoliv běžného provozu či produkce. Naopak, limity veřejné produkce hudby jsou sníženy o dalších 5 dB, protože tento hluk obsahuje tónové složky.

I bez odborného zhodnocení hlukové problematiky je již ze znění nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací patrná jeho nepoužitelnost pro regulaci ojedinělých nebo krátkodobých expozic. S jednorázovou hudební produkcí nepočítá a její specifika nezohledňuje. Ani zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje další mechanismus, kterým by bylo možno zohlednit specifika hudební produkce. Pořadatelům veřejné produkce hudby nepomůže ani § 31 citovaného zákona, neboť na ně mechanismus ospravedlňující překročení hygienických limitů nemíří. Šestý senát odkazuje na připravovanou legislativu, která svěřuje regulaci ojedinělých nebo krátkodobých expozic hluku obcím. To by ostatně odpoví-

dalo běžné praxi v ostatních státech EU, ve kterých je regulace tohoto druhu svěřena orgánům místní správy.

Pokud by rozšířený senát shledal, že podzákonná úprava hlukových limitů vztahujících se k veřejné produkci hudby v nočních hodinách nemá dostatečnou oporu v zákoně, šestý senát připomíná, že obecný soud nerozhoduje o neplatnosti podzákonného předpisu. Soud rozhoduje jen o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Případný výrok soudu o nezákonnosti podzákonného právního předpisu má právní účinky pouze *inter partes*, nikoliv *erga omnes* (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 276/01, N 34/29 SbNU 291, č. 34/2003 Sb. ÚS).

S ohledem na výše uvedené šestý senát zdůrazňuje, že úprava hlukových limitů hudební produkce v nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací neodpovídá zákonnému zmocnění, protože v něm chybí úprava, která by zohlednila specifika krátkodobých hudebních produkcí. Rozšířenému senátu proto k posouzení předkládá právní názor, dle něhož *„podřazení hudební produkce regulaci určené pro jakoukoliv jinou činnost, při které vzniká škodlivý hluk, limituje její provozování natolik, že zvolený způsob regulace přestává být úpravou limitů a stává se až jejím faktickým zákazem, ke kterému ovšem nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací určeno není, a ani nemůže být“*. Zákonné mantinely pro omezení základního práva ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny zákon o ochraně veřejného zdraví v tomto směru neobsahuje.

Žalovaný podal k výzvě soudu vyjádření k otázce řešené rozšířeným senátem. Sděлил, že v letech 2011–2015 bylo provedeno celkem pět kontrol, při kterých nebylo zjištěno překročení stanovených hygienických limitů hluku. Jednalo se o měření z větší vzdálenosti (500 metrů, 750 metrů, jeden kilometr), navíc prostor mezi měřením a koncertem byl odstíněn stromy, event. byly výsledky měření ovlivněny příznivými klimatickými podmínkami. Státní dozor a měření hluku byly prováděny převážně na základě podnětů obyvatel.

Žalovaný souhlasil s názorem, že uvnitř zastavěného území nelze uspořádat obvyklou veřejnou produkci hudby, aniž by došlo k překročení hygienických limitů hluku podle nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (detailně je toto stanovisko citováno dále v části V.3). Dále vysvětlil, že hluk z veřejné produkce hudby má značně specifické charakteristiky, které z něj činí výrazně rušivý faktor. Díky nízkofrekvenčnímu charakteru moderní veřejné produkce hudby se zvukové vlny šíří s malým útlumem na velkou vzdálenost a snadno pronikají obvodovými stěnami staveb do vnitřních obytných místností. Tam se díky vyfiltrování vyšších frekvencí a vytváření kvazistojatého vlnění jejich rušivý charakter zesiluje. Výsledný efekt je pak uvnitř subjektivně vnímán jako pulsující dunění, které již nenese žádnou hudební informaci.

Žalovaný upozornil, že zákonem č. 267/2015 Sb. byly z definice hluku, a tedy i z dozorové působnosti orgánů ochrany veřejného zdraví vyjmuty veškeré produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. Regulace tohoto hluku náleží od 1. 12. 2015, tedy od účinnosti zákona č. 267/2015 Sb., obcím. Za změněné zákonné úpravy již regulace produkce hudby ve venkovním prostoru pod nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací nespadá. Novela tohoto nařízení reagující na nový zákonný stav je v současné době v legislativním procesu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

Právní názor rozšířeného senátu

V. 1 Rozhodná právní úprava

[19] Rozšířený senát předně rekapituluje právní úpravu, kterou šestý senát shledal nedostatečnou pro závěr správních orgánů o spáchání správního deliktu.

[20] Podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění do 31. 7. 2013, „[z]a

nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč“.

[21] Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění do 30. 11. 2015, „[o] soba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk [...], jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby“. Dle odstavce 2 téhož ustanovení se „[h]lukem [...] rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis“. Dle odstavce 3 se „[ch]ráněným venkovním prostorem staveb [...] rozumí prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb“.

[22] Podle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění účinném do 30. 11. 2015 pak „[h]luk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla“.

[23] Zákon o ochraně veřejného zdraví se také vypořádával se situacemi, v nichž bylo obtížné plošně stanovené limity dodržet. V § 31 umožnil žádat o výjimku z dodržování

hlukových limitů. O výjimku nebylo možno požádat v případě hluku z veřejné produkce hudby.

[24] Prováděcím předpisem, o kterém hovořil § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, je nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (v původním znění, doposud bez novelizací). Citované nařízení vlády dle § 1 odst. 1 reguluje:

„a) hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích, způsob jejich zjišťování a hodnocení a minimální rozsah opatření k ochraně zdraví zaměstnance,

b) hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb,

c) hygienické limity vibrací pro chráněné vnitřní prostory staveb,

d) způsob měření a hodnocení hluku a vibrací pro denní a noční dobu“.

[25] Konkrétní hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru stanovuje § 12 nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Podle § 12 odst. 1 se „[h]odnoty hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, [...] vyjadřují ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}}$. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($L_{Aeq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($L_{Aeq,1h}$)“. Podle § 12 odst. 3 nařízení se „[h]ygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A , s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, [...] stanoví součtem základní hladiny akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}}$ se rovná 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 3 k tomuto nařízení. [...] V případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách, a hluku s výrazně informačním charakterem, se přičte další korekce -5 dB.“

[26] Další korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru stanoví příloha 3 nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, podle které se pro noční dobu v případě chráněného venkovního prostoru staveb přičítá další korekce -10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních dráhách, kde se použije korekce -5 dB. Další korekce závisí na povaze chráněného prostoru. Odlišné korekce jsou v části A přílohy stanoveny pro chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lánů, chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lánů a chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor, a to mj. též k hluku z veřejné produkce hudby.

V.2 Pravomoc rozšířeného senátu

[27] Rozšířený senát nejprve zvážil svou pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[28] Šestý senát dovozuje potřebu odklonit se od závěrů vyjádřených v citovaných rozsudcích čj. 6 Ads 40/2012-29 (*M-SPO*) a čj. 4 Ads 21/2008-125 (*SK Kostelní Lhota*).

[29] V citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 40/2012-29 (*M-SPO*) dospěl šestý senát k závěru, že okolnosti veřejné hudební produkce nemají na odpovědnost tehdejšího stěžovatele vliv: „*Již samotné překročení těchto hygienických limitů znamená ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku (nikoliv však přímo poškození zdraví fyzických osob), k jehož ochraně jsou dotčené limity stanovovány. Konkrétní okolnosti a dopady předmětného protiprávního jednání jsou pak zohledňovány při rozhodování o uložení pokuty a její výši ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví*“ (bod [8]). Pokud stěžovatel upozorňoval na neadekvátní a přisnou úpravu hlukových limitů pro venkovní produkci hudby, soud mu sdělil, že aspekty míry a závažnosti překročení hlukových limitů mají řešit správní orgány a soudy za pomoci individualizace sankce v konkrétním případě a také prostřednictvím moderačního práva.

[30] Tento právní názor dle názoru vysloveného v předkládacím usnesení brání tomu, aby obecná regulace hlukových limitů veřejné produkce hudby, zakotvená v § 12 nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací ve spojení s přílohou č. 3 tohoto nařízení, byla pro překročení rámce zákonného zmocnění posouzena jako neaplikovatelná.

[31] Rozšířený senát má za to, že právní názor vyjádřený v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 40/2012-29 (*M-SPO*) není ve výslovném rozporu s názorem, k němuž dospěl šestý senát při předběžné poradě v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud ovšem při rozhodování citované věci *M-SPO* vyslovil právní závěr, který ve svých důsledcích znemožnil v nynější věci šestému senátu vyslovit neaplikovatelnost nařízení vlády. Obecně totiž konstatoval, že jakékoli překročení limitů hluku zakotvených nařízením vlády znamená samo o sobě ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku, které podléhá sankci podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tím Nejvyšší správní soud sice nepřímou, nicméně přesto poměrně jednoznačně dospěl k závěru o zákonnosti a ústavnosti nařízení vlády. Pokud by se šestý senát bez předložení věci rozšířenému senátu rozhodl od tohoto závazného závěru odklonit, postupoval by v rozporu s § 17 s. ř. s.

[32] Rozšířený senát nepochybuje, že podmínka existence odlišného právního názoru, než jaký byl již vyjádřen v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je splněna. Druhou nezbytnou podmínkou pro rozhodování rozšířeného senátu je, aby posouzení předložené právní otázky rozšířeným senátem bylo potřebné pro rozhodnutí o dané věci. Stěžovatelka v kasační stížnosti a jejím doplnění, obdobně jako v žalobě, výslovně namítá, že limity zakotvené sporným nařízením vylučují pořádání jakýchkoliv akcí pod širým nebem. Proto je splněna i druhá podmínka pro pravomoc rozšířeného senátu o této věci rozhodovat.

[33] Rozšířený senát proto může podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat.

[34] Jedná-li se o tvrzený rozpor předběžného závěru šestého senátu s citovaným rozsudkem čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 21/2008-125 (*SK Kostelní Lhota*), rozšířený senát má za to, že zde o rozpor nejde. Tento rozsudek totiž zrušil správní rozhodnutí proto, že zákaz hudebních produkcí byl uložen osobě, která vůbec nebyla vlastníkem pozemků, na kterých proběhly koncerty rockové hudby. Proto nedávalo správní rozhodnutí žádný smysl a bylo nevykonatelné. Šestý senát asi i proto domnělý rozpor dovozuje jen na základě interpretace závěru tohoto rozsudku. Čtvrtý senát zde pouze podotkl, že při posuzování přiměřenosti uloženého opatření je třeba vycházet z toho, že „ochrana zdraví osob má zcela jednoznačně přednost před kulturním životem v obci, který byl uloženým opatřením pouze částečně omezen. Napadené rozhodnutí totiž stěžovateli ani jiným subjektům nebrání v pořádání veřejných produkcí hudby mimo noční dobu (tj. do 22:00 hod.), samozřejmě při dodržení příslušných hlukových limitů“. V této věci však čtvrtý senát nijak nevyloučil, aby se soudy v dalších případech zabývaly eventuální nezákonností podzákonného právního předpisu, který stanovil hygienicky přípustné meze hluku.

V.3 Posouzení rozhodné právní otázky

[35] V projednávané věci není sporu o tom, že správní orgán I. stupně v rámci inspekčního měření zjistil, že stěžovatelka při pořádání veřejné produkce hudby překročila hygienické limity hluku zakotvené nařízením vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Nařízením stanovený limit 35 dB překročila v jednom místě o 25,9 dB, v jiném místě pak o 3,9 dB. Ve vztahu k chráněným venkovním prostorům staveb platilo, že se obecný hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku ve výši 50 dB snížil o 10 dB z důvodu, že produkce probíhala v noční době, a o dalších 5 dB proto, že hluk obsahoval tónové složky. Povinností stěžovatelky tak podle nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací bylo, aby podnikla takové kroky, kterými by v chráněných ven-

kovních prostorech blízkých staveb omezila hluk na maximálně 35 dB (blíže viz část V.1 shora).

[36] Rozšířený senát musel posoudit, zda obecná regulace hlukových limitů zakotvená v § 12 nařízení o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací a dále v příloze č. 3 k tomuto nařízení překročila meze zákonného zmocnění. Stěžovatelka tvrdí, že tyto limity, tak jak jsou vládou nastaveny, ve skutečnosti vylučují pořádání jakýchkoliv hudebních akcí poblíž chráněného venkovního prostoru staveb.

[37] Žalovaný s tímto tvrzením stěžovatelky ve svém vyjádření ze dne 10. 3. 2016 souhlasí. V tomto vyjádření uvádí, že uvnitř zastavěného území nelze uspořádat obvyklou veřejnou produkci hudby (např. rockový koncert), aniž by došlo k překročení hygienických limitů hluku podle nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Při hudebním festivalu se hodnoty $L_{Aeq,8h}$ ve vzdálenosti 50 metrů od zdroje hluku běžně pohybují v pásmu 70–80 dB (individuálně však mohou dosahovat i mnohem vyšších hodnot). Nominální hodnoty hygienických limitů hluku mohou být překračovány i ve vzdálenostech větších než 0,5 km od zdroje hluku. Dosažení nominální hodnoty hygienického limitu hluku lze očekávat již po několika minutách hudební produkce, a to i ve značné vzdálenosti od zdroje hluku. Pokud je tedy veřejná produkce hudby produkována přímo v zastavěné části obce, hluk z veřejné produkce hudby prakticky vždy překračuje nominální hodnoty hygienických limitů hluku, a to již po odehrání jedné či dvou skladeb.

[38] Ze souhlasného stanoviska stěžovatelky a žalovaného tedy plyne, že na věc aplikovatelná právní úprava ve své podstatě vylučovala konání obvyklé produkce hudby v zastavěné části obce (v blízkosti chráněných venkovních prostor staveb ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví). Jde o tvrzení mezi stranami nesporné, pročez rozšířený senát nemusel provádět v tomto směru žádné dokazování. Rozšířený senát zdůrazňuje, že z vyjádření žalovaného plyne,

že hlukové limity nebylo možno splnit nejen v noční době, ale ani během dne.

[39] Žalovaný uvádí celkem pět případů, ve kterých měření krajských hygienických stanic nezjistilo překročení hlukových limitů. Těchto pět případů právě uvedenou tezi dále podporuje. Šlo totiž vesměs o hudební festivaly daleko od zastavěných oblastí (ve dvou případech jeden kilometr, v jiném půl kilometru), často v lesích nebo lesním údolím, odstíněné stromy. Jak žalovaný podotýká, měření bylo ovlivněno i příznivými klimatickými podmínkami. I z těchto pěti případů tedy plyne, že úspěšně uskutečnit běžný koncert bylo za aplikovatelné právní úpravy možné jen daleko od zastavěné části obce.

[40] Ostatně i dokumenty založené ve správním spise (rozhodnutí o sankcích uložených třetím osobám) prokazují tvrzení stěžovatelky, podpořené souhlasným vyjádřením žalovaného, že hudební akce, pokud jsou správním orgánem kontrolovány, pravidelně překračují hlukový limit.

[41] V českém právu platí základní ústavní princip, podle něhož povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny). Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy). Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny).

[42] Určité chování tedy může zakázat pouze zákon, respektive v jeho mezích může dále zákaz konkretizovat podzákoný právní předpis. Meze podzákoného předpisu jsou buď výslovně vymezeny zákonem, anebo vyplývají ze smyslu a účelu daného konkrétního prováděcího zákona (srov. např. nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, N 67/4 SbNU 157, č. 271/1995 Sb. – *Nářízení vlády o vyhlášení závazné části územního plánu velkého územního celku Plzeňska*). Prováděcími předpisy nemohou být stanoveny primární povinnosti. Pokud zákon

stanoví, že nemá být X, podzákoný předpis může dále tento zákaz specifikovat tak, že nemá být X1, X2, X3 atd. Pokud podle zákona nemá být X, podzákoný předpis nesmí stanovit, že nemá být Y (např. nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, N 39/72 SbNU 439, č. 77/2014 Sb. – *zrušení tzv. lázeňské vyhlášky*; a ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, N 113/34 SbNU 165, č. 512/2004 Sb. – *změna sazeb zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu*).

[43] Argumentace stěžovatelky a šestého senátu směřuje v podstatě k tomu, že zákaz veřejné produkce hudby v zastavěných částech obce je obsažen nikoliv v zákoně o ochraně veřejného zdraví, ale teprve v podzákoném právním předpise, konkrétně v nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

[44] Rozšířený senát upozorňuje, že zákon o ochraně veřejného zdraví nebyl zjevně postaven na koncepci, která by paušálně zakazovala veřejnou produkci hudby v zastavěných částech obce. Právě naopak, zákon evidentně počítal s tím, že za splnění hlukových limitů se koncerty a podobné akce mohou v obcích konat. Zákon v § 32 uváděl, že hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30, současně tato norma specifikovala osobu, která měla zajistit splnění této povinnosti (viz bod [22] shora).

[45] Významná pro nynější věc je rovněž skutečnost, že z limitů hluku z veřejné produkce hudby nebylo možno podle aplikovatelného znění zákona získat výjimku (viz bod [23] shora).

[46] Rozšířený senát pro srovnání podotýká, že limity nastavené nařízením vlády, tedy 45 dB ve dne a 35 dB v noci, byly významně přísnější než srovnatelné úpravy okolních zemí. Navíc takovéto úpravy znají výjimky pro konání hudebních či obdobných akcí.

[47] Například v Německu podle tzv. vzorové směrnice o hluku z volnočasových zařízení (*LAI-Freizeitlärmrichtlinie*)⁷⁾ činí hlukové limity v průmyslových oblastech ve dne i v noci 70 dB(A), v jádrových oblastech, vesnicích a smíšených oblastech přes den včetně soboty 60 dB(A), v noci 45 dB(A), v oblastech, jež slouží převážně k bydlení, a v oblastech se skupinami obydlí přes den ve všedních dnech včetně soboty mimo klidovou dobu 55 dB(A), v noci 40 dB(A), v čistě obytných oblastech 50 dB(A), v noci 35 dB(A), v lázeňských oblastech, pro nemocnice a pečovatelské ústavy přes den 45 dB(A), v noci 35 dB(A). V Německu tedy právo mnohem více strukturuje jednotlivá chráněná území podle typu využití, rozsahu osídlení a potřeby hlukové ochrany. Ve většině případů jsou hlukové limity vyšší než podle úpravy české. Ještě podstatnější je to, že německá úprava výslovně pamatuje i na tzv. akce, jež se konají zřídka (*seltene Veranstaltungen*), jež se vyznačují silnou vázaností na místo konání nebo jsou sociálně adekvátní a akceptované. Při takových akcích někdy nemohou být výše uvedené hlukové limity dodrženy, a to i přes všechna přiměřená technická a organizační opatření ke snížení hluku. Jedná se o velké akce jako *Hessentag*, *Kieler Woche*, na mnoha místech též jednotlivé koncerty konané na exponovaných místech uvnitř města. Takové akce přes nesplnění hlukových limitů mohou být příslušným úřadem povoleny, obvykle za podmínky splnění určitých dalších požadavků. Regulace hluku v jednotlivých spolkových zemích se přitom mohou v detailech lišit.

[48] Stejně tak je tato problematika regulována na úrovni jednotlivých spolkových zemí v Rakousku. I tam jsou hlukové limity vyšší než podle sporné úpravy české, dotčené chráněné lokality jsou více strukturovány (rozlišují se např. klidové obecní zóny a naproti tomu rušnější jádra měst).

Právní předpisy spolkových zemí znají speciální pravidla pro pořádání jednorázových hudebních či obdobných akcí a s nimi spojené udělování výjimek z obecných hlukových limitů.

[49] Rozšířený senát tedy shrnuje, že český zákonodárce veřejnou produkci hudby v obcích nebo v jejich blízkosti ani nezakázal, ani nepřipustil možnost požádat v těchto případech o výjimku (na rozdíl od jiných zdrojů hluku). Pokud zákon dával přesně určeným osobám povinnost zajistit dodržení hlukových limitů, evidentně vycházel z toho, že hlukové limity bude možno někdy porušit, někdy dodržet. Tak tomu ale podle nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací nebylo. Dodržení hlukových limitů v obcích nebo jejich blízkosti bylo v podstatě nemožné.

[50] V projednávané věci je namíste použít selský rozum. Obsahovalo-li by nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací výslovný zákaz veřejné produkce hudby v zastavěných oblastech, nebylo by sporu o tom, že by tento podzákonný předpis nad rámec zákona a mimo zákonné meze vytvořil nový zákaz. Stejně je třeba hodnotit situaci, v níž sice nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací výslovně obdobný zákaz neobsahuje, nastavuje však limity tak přísně, že je v praxi nelze dodržet. Podle nařízení vlády nebylo možno pořádat koncert či jinou hudební produkci v zastavěné části obce nebo v její blízkosti a současně dodržet limity stanovené nařízením.

[51] Nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací se tedy dostalo v té části, ve které reguluje hluk z veřejné produkce hudby, zcela mimo rámec zákona o veřejném zdraví. V této části je tedy nařízení protiústavní, rozporné s čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy. Obecné soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, nemohou takové nařízení v individuální kauze aplikovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

⁷⁾ <http://www.lai-immissionsschutz.de/servlet/is/20170/Freizeitl%C3%A4rmrichtlinie%20final.pdf?command=downloadContent&filename=Freizeitl%C3%A4rmrichtlinie%20final.pdf>

[52] Pokud správní orgán na základě hlukových limitů stanovených nařízením vlády uložil sankci, stalo se tak za porušení povinnosti, kterou stanovilo teprve nařízení vlády, nikoliv zákon. Takováto sankce nemá oporu v zákoně, a je proto v rozporu s ústavním pořádkem (článek 39 Listiny).

[53] Rozšířený senát tímto rozhodnutím nijak nezpochybňuje nutnost regulovat zdraví škodlivý hluk, včetně hluku z hudebních akcí. Musí se tak ale dít ústavním a zákonným způsobem.

VI.

Shrnutí a závěr

[54] Rozšířený senát shrnuje, že nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, provádějící zákon o ochraně veřejného zdraví ve znění do 30. 11. 2015, bylo v části regulující hluk z veřejné produkce hudby v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy; na případy regulace hluku z veřejné produkce hudby je nebylo možno aplikovat. Sankce byla uložena stěžovateli za porušení povinnosti, kterou poprvé stanovil teprve podzákonný právní předpis. Proto rozhodnutí správních orgánů o uložení sankce nemůže obstát. (...)

3404

Telekomunikace: směrnice o univerzální službě Právo EU: přímý účinek směrnic

k čl. 12 a čl. 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě)

I. Články 12 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací nebrání tomu, aby byl do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby zahrnut „ poskytovatele této služby, jež tvoří míra návratnosti vlastního kapitálu, kterou by požadoval podnik srovnatelný s poskytovatelem univerzální služby vážící, zda bude s přihlédnutím k úrovni rizika službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu pověření.

II. Články 12 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací mají přímý účinek a jednotlivci se jich mohou přímo dovolávat před vnitrostátním soudem ke zpochybnění rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu.

III. Pro účely určení výše čistých nákladů na povinnosti univerzální služby poskytované určeným podnikem se směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací nepoužije na období před přistoupením České republiky k Evropské unii, tj. v rámci roku 2004 na období od 1. 1 do 30. 4.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2016, čj. 7 As 131/2013-156)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS, č. 244/2004 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 2138/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 34/1995 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 84/94), č. 85/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 94/97), č. 64/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 741/06) a č. 225/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1534/08); rozsudky Soudního dvora ze dne 7. 1. 2004, Wells (C-201/02, Sb. rozh., I-723), ze dne 5. 10. 2004, Pfeiffer (C-397/2001, Sb. rozh., I-8835), ze dne 15. 4. 2010, CIBA

(C-96/08, Sb. rozh., I-2911), ze dne 6. 10. 2010, Base (C-389/2008, Sb. rozh., I-9073), a ze dne 6. 10. 2015, T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic (C-508/14).

Věc: a) Akciová společnost T-Mobile Czech Republic a b) akciová společnost Vodafone Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu, za účasti 1) akciové společnosti O2 Czech Republic a 2) společnosti s ručením omezeným UPC Česká republika, o výši ztráty z poskytování univerzální služby, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 9. 2010 (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo ověřeno, že výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004, předložená osobou zúčastněnou na řízení 1) dopisem ve verzi po mimořádném odpisu realizovaném v roce 2003 (*impairmentu*), činí 302 622 498 Kč. Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu svým rozhodnutím ze dne 23. 2. 2011 zamítnul rozklady osoby zúčastněné na řízení 1) [společnosti Telefonica O2 Czech Republic, a. s. (nyní O2 Czech Republic a. s.)] a žalobkyní a) a b) a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 12. 2013, čj. 3 A 54/2011-181, zrušil rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 23. 2. 2011 i rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 9. 2010 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud tak učinil především z důvodu porušení práva Evropské unie (směrnice o univerzální službě) a pro vady v řízení spočívající v nedostatečných skutkových zjištěních.

Městský soud především přisvědčil žalobkyním v tom, že vnitrostátní právní úprava – zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů^{*)}, ve znění účinném pro rok 2004 (dále jen „zákon o telekomunikacích“) a vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence^{**)} – byla v rozporu se směrnicí o univerzální službě. Konkrétně dovodil, že § 31 zákona o telekomunikacích (účinný do 30. 4. 2005) byl

v rozporu s článkem 12 a článkem 13 směrnice o univerzální službě. K odstranění rozporu došlo až přijetím nové právní úpravy – zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), který nabyl účinnosti dne 1. 5. 2005. Rozpory spočívaly: a) v rozdílném určení výše ztráty a b) v rozdílném způsobu výpočtu a určení prokazatelné ztráty. Podle vnitrostátních právních předpisů byla žalovaným nesprávně zohledňována jakákoliv ztráta, ačkoliv podle směrnice o univerzální službě měla být zohledněna toliko ztráta, která představuje „*nespravedlivou zátěž*“. Takovou ztrátou, vycházející z rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 2010, *Komise proti Belgii*, C-222/08, Sb. rozh., s. I-9017, bodů 35, 37, 42 a 43, je jen ztráta, která je nadměrná z hlediska možnosti ji unést vzhledem k velikosti podniku, jeho postavení na trhu, finančním možnostem atd. (nejde tedy o jakoukoliv ztrátu, jak to bylo upraveno ve vnitrostátní právní úpravě platné a účinné v roce 2004).

Městský soud měl za to, že správním orgánem byl do výpočtu prokazatelné ztráty (podle vnitrostátního práva) zahrnut jednak přiměřený zisk a jednak nebyly ve smyslu unijní úpravy zohledněny „*výhody*“, včetně výhod nehmotných. Jde-li o započtení přiměřeného zisku, vycházel z toho, že úprava výpočtu čistých nákladů, obsažená ve směrnici o univerzální službě, je orientována pouze na zjištění nákladů jako takových. Podle této unijní úpravy se započítávají pouze náklady na provozování univerzální služby, a to dosti striktním způsobem. Při tom je zásadně třeba zohlednit veškeré výhody (i nehmotné), které provozovateli – osobě zúčastněné na

^{*)} S účinností od 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

^{**)} S účinností od 1. 5. 2005 zrušena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

řízení 1) – vznikly poskytováním univerzální služby. Žádným způsobem se však do určení výše čistých nákladů (prokazatelné ztráty) nepromítají možné ušlé zisky, jak tomu bylo podle české právní úpravy v roce 2004. Cílem směrnice o univerzální službě tak je (případně – viz měřítko spravedlivosti nesené zátěže) kompenzovat pouze vzniklé náklady a vyloučit jakékoliv možné ovlivnění rovné hospodářské soutěže na telekomunikačním trhu společenství (zejm. body 4 a 18 odůvodnění rozsudku). Vnitrostátní právní úprava účinná v roce 2004 nejenže umožňovala zvýšení ztráty z provozu univerzální služby zahrnutím i přiměřeného zisku do ní, což je v rozporu s unijní úpravou, ale současně neumožňovala při určení výše ztráty zohlednit veškeré výhody, včetně výhod nehmotných, jak to bylo naopak výslovně vyžadováno směrnicí o univerzální službě.

Městský soud proto dovedl, že vnitrostátní právní úprava byla v roce 2004 v rozporu se směrnicí o univerzální službě, a byly tak naplněny předpoklady pro přímé použití této směrnice. Mělo tomu být tak proto, že implementace směrnice o univerzální službě do právního rádu České republiky neproběhla úspěšně a uběhla i implementační lhůta stanovená touto směrnicí. Směrnice o univerzální službě v čl. 13 odst. 1 jednoznačně stanoví, že k zavedení mechanismu pro úhradu čistých nákladů (prokazatelné ztráty) je nezbytné nejprve posoudit, zda čisté náklady představují pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěž. V tomto ohledu není členským státům ponechán žádný prostor pro uvážení, jak bylo ostatně potvrzeno i výkladem Soudního dvora v rozsudku ze dne 6. 10. 2010, *Base NV a další proti Ministerraad*, C-389/08, Sb. rozh., I-9073. Lze tedy bez jakýchkoliv pochybností určit, jak má regulační orgán postupovat. Na uvedeném nic nemění ani neurčitý právní pojem „nespravedlivá zátěž“, jehož obsah má být určen až úvahou správního či soudního orgánu. Soudní dvůr především nepovažuje ve své judikatuře interpretační nejasnosti ohledně obsahu použitých termínů za překážku přímého

účinku (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 1974, *Yvonne van Duyn proti Home Office*, 41-74).

Městský soud neshledal za možné ani použít při výkladu vnitrostátního práva eu-rokonformní výklad. Je tomu tak proto, že vnitrostátní právní řád neumožňuje žalovanému, aby při svém rozhodování nezohlednil vnitrostátním právem umožňované zahrnutí přiměřeného zisku do výše čistých nákladů za univerzální službu. Přímý účinek směrnice o univerzální službě není k tíži jednotlivce – což by jinak vylučovalo přímou aplikaci směrnice. Poskytovatel univerzální služby v roce 2004 – osoba zúčastněná na řízení 1) – také nebyl privátním podnikatelským subjektem (jednotlivcem), ale „státní entitou“ pod kontrolou státu [většinovým vlastníkem (51,1 % akcií) této společnosti byl stát, resp. Fond národního majetku, jež byl podřízen Ministerstvu financí České republiky], který plnil i univerzální službu ve veřejném (státním) zájmu, a nad plněním této povinnosti dohlížel stát prostřednictvím žalovaného.

Městský soud vybudoval své rozhodnutí i na názoru, že vstup České republiky do Evropské unie v průběhu roku 2004, za který byla prokazatelná ztráta v řízení ověřována, neměl v posuzovaném případě vliv na aplikaci unijního práva. Účinky práva Evropské unie od okamžiku přistoupení členského státu jsou v obecné rovině nepochybné. Městský soud zohlednil především skutečnost, že povinnost poskytovat univerzální službu trvala kontinuálně a bez jakékoliv změny po celý rok 2004. Prokazatelná ztráta se vypočítávala a řízení o jejím ověření bylo zahájeno až v roce 2005. Lze tedy hovořit o trvajícím právním vztahu, o kterém bylo rozhodováno v době působení práva Evropské unie. Na takový právní vztah jako celek je nutno aplikovat jednu právní úpravu, a to právní úpravu členského státu Evropské unie. Městský soud proto uzavřel, že právo Evropské unie se použije na posouzení celé projednávané věci, tj. na prokazatelnou ztrátu za celý kalendářní rok 2004.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel především vytýkal městskému soudu, že při svém rozhodování dospěl k nesprávnému právnímu závěru ohledně toho, že osoba zúčastněná na řízení 1) byla v roce 2004 státní entitou skrze majetkový podíl státu v této společnosti. Takový závěr nemá oporu v právních předpisech ani v judikatuře. Judikatura Soudního dvora sice hovoří o „kontrola entity ze strany státu“, nehovoří však již o tom, jak velký tento podíl má být (zda 100 %, jak se domnívá stěžovatel, nebo postačí 51 %, jak dovozuje městský soud; v judikatuře Soudního dvora vystupoval příslušný členský stát vždy v pozici 100% společnosti). Nesprávnost názoru městského soudu dokládá i to, že osoba zúčastněná na řízení 1) byla soukromou osobou obchodovatelnou na burze a měla i soukromé akcionáře. Tito – v důsledku posouzení statusu osoby zúčastněné na řízení 1) jako státní entity – by pak skrze své podíly získali nižší podíl na výnosu této společnosti. K tomu se přiklání i odborná literatura. Rozsudek ze dne 12. 7. 1990, *Foster*, C-188/89, Sb. rozh., I-3313, na který poukázal městský soud, na danou věc vůbec nedopadá. V této věci šlo o znárodněnou společnost s monopolním postavením. Takové postavení osoba zúčastněná na řízení 1) v roce 2004 v České republice neměla. Nemohla proto být skrze dílčí obchodní podíl státu v této společnosti považována za státní entitu. Nelze se proto dovolávat ani přímého účinku směrnice o univerzální službě k tíži jednotlivce – zde osoby zúčastněné na řízení 1) a jejich menšinových akcionářů. Opodstatněný není ani závěr městského soudu, že osoba zúčastněná na řízení 1) byla státní entitou pro výjimečné pravomoci spočívající v poskytování univerzální služby. Tato služba není ničím zvlášť výjimečná, neboť ve skutečnosti jde jen o poskytování služby nad rámec běžné telekomunikační služby. Nejde ani o nepřímý výkon funkcí státu, který by byl nadto neobvyklý v soukromých vztazích. Povinnosti a oprávnění osoby zúčastněné na řízení 1) nelze také přirovnat ke kompetencím z rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 12. 2013, *Portgáz*, C-425/12. Ničím výjimečným není ani okolnost, že osobě zúčastněné na ří-

zení 1), jako provozovateli univerzální služby, vzniká právo na úhradu ceny těchto služeb.

Městský soud též nesprávně dovodil, že směrnice o univerzální službě z časového hlediska dopadá i na univerzální službu poskytovanou osobou zúčastněnou na řízení 1) v celém roce 2004 na základě telekomunikační licence z roku 2002 [tedy i v období roku 2004, které předcházelo vstupu České republiky do Evropské unie (od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004)]. Takový výklad temporálních účinků unijní právní úpravy univerzální služby je v přímém rozporu se zásadou právní jistoty a ochrany nabytých práv. Osoba zúčastněná na řízení 1) byla pověřena poskytováním univerzálních služeb již v roce 2002, tedy ještě před vstupem České republiky do Evropské unie (stejně tak i před přijetím samotné směrnice o univerzální službě, která poskytování univerzální služby regulovala i před účinností asociační dohody). Výklad městského soudu by naopak osobu zúčastněnou na řízení 1) zbavil práv nabytých před vstupem do Evropské unie podle tehdy platných a účinných právních předpisů, včetně očekávané odměny (určené náhrady) za poskytovanou univerzální službu. I kdyby však bylo skutečně třeba od 1. 5. 2004 postupovat pro účely vyčíslení ceny (úhrady prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby) výhradně podle směrnice o univerzální službě, městský soud pochybil minimálně již tím, že vztáhl vadně účinnost směrnice o univerzální službě na celý kalendářní rok 2004. Správně měl směrnicí o univerzální službě aplikovat jen na období od přistoupení České republiky k Evropské unii (od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004). Tento postup nelze aplikovat též z toho důvodu, že ustanovení v něm uvedená nejsou dostatečně určitá a bezpodmínečná.

Městský soud se také mylí ve své úvaze o nepřipustnosti zohlednění přiměřeného zisku poskytovatele univerzální služby. Tento zisk je z ekonomického hlediska číselným vyjádřením nákladů na kapitálové investice. Nezahrnutí nákladů kapitálu do výpočtu ztráty je zásadní vadou jeho rozsudku. Přiměřený zisk nepředstavuje vyjádření ušlých zisků poskytovatele univerzálních služeb, jak nespráv-

ně dovozuje správní soud, ale představuje vyjádření nákladů na kapitálové investice potřebné pro poskytování univerzální služby uložené osobě zúčastněné na řízení 1). Jinak řečeno, „*přiměřený zisk*“ koresponduje s náklady na kapitálové investice potřebné pro poskytování univerzální služby.

Rozsudek městského soudu je však nesprávný a dílem i nepřezkoumatelný v otázce, kdy dovozuje, že správní orgán nezkoumal, zda prokazatelná ztráta představovala pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěž, a pokud nezohlednil nehmotné výhody, které měl poskytovatel univerzální služby z titulu jejího poskytování. Je tomu tak především proto, že opak vyplývá z obsahu napadeného rozhodnutí i z obsahu celého spisu. Prokazatelná ztráta nespravedlivou zátěž pro poskytovatele univerzálních služeb bezesporu představovala, neboť byla vyčíslena v řádu stamilionů Kč a pro „*unfair burden*“ existuje vícero definic neúnosné zátěže.

Vzhledem ke složitosti posuzované věci stěžovatel současně navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, v jejímž rámci by se tento vyslovil k otázce, zda:

- bylo možno osobu zúčastněnou na řízení 1) v roce 2004 považovat za státní entitu, vůči níž by byl připuštěn přímý účinek směrnice o univerzální službě,

- lze na právní vztah vzniklý na základě telekomunikační licence z roku 2002 aplikovat směrnici o univerzální službě, zejména s přihlédnutím k tomu, že Česká republika nebyla do 30. 4. 2004 členským státem Evropské unie, a

- lze do čistých nákladů ve smyslu směrnice o univerzální službě zahrnout přiměřený zisk, který odpovídá nákladům na kapitálové investice nutné k poskytování univerzální služby osobou zúčastněnou na řízení 1).

Žalobkyně a) se k podané kasační stížnosti nevyjádřila, žalobkyně b) se ztotožnila se závěrem městského soudu, že ve věci ověření výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004 bylo třeba přímo aplikovat směrnici o univerzální službě. Dovodila, že na

osobu zúčastněnou na řízení 1), která byla po celé období roku 2004 ovládána Fondem národního majetku (Českým státem), jenž byl jejím majoritním akcionářem, bylo třeba nahlížet jako na státní entitu ve smyslu judikatury Soudního dvora. Nelze odhlédnout též od okolnosti, že osoba zúčastněná na řízení 1) v tomto období navíc zajišťovala poskytování služeb ve veřejném zájmu (např. rozsudek ve věci *Foster* nebo rozsudek ze dne 22. 6. 1989, *Fratelli Constanzo*, C-103/88, Sb. rozh., I-1839). Přímou aplikovatelnost směrnice o univerzální službě lze rovněž dovodit ze skutečnosti, že subjektem, kterému předmětná směrnice ukládá povinnosti při posuzování (ověřování) výše ztráty, je primárně žalovaný, tedy orgán státu, a nikoliv osoba zúčastněná na řízení 1). V daném případě by se tak mohlo jednat o tzv. přímý účinek směrnice o univerzální službě v triangulární situaci (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 1. 2004, *Wells*, C-201/02, Sb. rozh., I-723), kde se jednotlivec dovolává přímé aplikace směrnice vůči státnímu orgánu, avšak přímá aplikace má vliv na právní postavení třetích osob – jednotlivců [zde osoba zúčastněná na řízení 1)], který může být ve svém důsledku příznivý i nepříznivý. Přímý účinek směrnice o univerzální službě v projednávané věci (ověření výše ztráty z poskytování univerzální služby) je proto v tomto případě nezpochybnitelný. Oproti stěžovateli má ale za to, že rozpor předchází právní úpravy (zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb.) se směrnicí o univerzální službě je zcela evidentní. Tuto okolnost sama o sobě dokazuje i činnost zákonodárce, který přijal nový „*eurokonformní*“ zákon o elektronických komunikacích. Tento však nabyl účinnosti až ode dne 1. 5. 2005. K obsahu rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 2015, *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic*, C-508/14, v této věci se žalobkyně b) nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení projednávané věci dospěl k závěru, že o věci nelze rozhodnout bez toho, aby se obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou k výkladu směrnice o univerzální službě. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským

soudem dospěl k závěru, že v otázce určení ceny univerzální služby v roce 2004 byly splněny předpoklady k přiznání přímého účinku směrnice o univerzální službě, že ve smyslu této směrnice neměl být zahrnut do čistých nákladů univerzální služby na její poskytování i vnitrostátním právem předpokládaný přiměřený zisk a že v roce 2004 nebyla česká právní úprava regulující poskytování univerzální služby zcela v souladu se směrnicí o univerzální službě.

Nejvyšší správní soud shledal opodstatněným požadavek stěžovatele, aby v čistých nákladech ve smyslu směrnice o univerzální službě byly zohledněny i dílčí náklady „*vlastního kapitálu*“ vynaloženého při poskytování univerzální služby ze strany jejího poskytovatele – osoby zúčastněné na řízení 1), které byly ne zcela jednoznačně podřazeny vnitrostátní právní úpravou termínu „*přiměřený zisk*“ [podle § 31 a § 77 zákona o telekomunikacích ve spojení s § 4 a přílohou č. 3 vyhlášky č. 235/2001 Sb. je přiměřený zisk konstituován hodnotou 14,5 % z účetní hodnoty vlastního kapitálu, který poskytovatel univerzální služby přiřadil na „*pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku sloužícího k poskytování ztrátových služeb*“ (příloha č. 1 vyhlášky č. 235/2001 Sb.)]. Není proto nájisto postaveno, zda deklarované náklady vlastního kapitálu (zahrnované podle vnitrostátní právní úpravy účinné v roce 2004 ve výši 14,5 % z účetní hodnoty tohoto vlastního kapitálu pod pojem přiměřeného zisku) odpovídají termínu čistých nákladů podle směrnice o univerzální službě, ani to, zda jejich procentní výše je přiměřená.

Současně se Nejvyšší správní soud rozešel s právním závěrem městského soudu v otázce, zda lze na poskytovatele univerzální služby v roce 2004 – osobu zúčastněnou na řízení 1) – nahlížet jako na státní entitu (výklad českých soudů v této otázce není jednotný). V tomto směru měl Nejvyšší správní soud oproti městskému soudu za to, že na osobu zúčastněnou na řízení 1) je nutno výhradně nahlížet jako na jednotlivce. Za státní entitu by podle Nejvyššího správního soudu mohla být osoba zúčastněná na řízení 1) označena

pouze tehdy, pokud by Česká republika (stát) v roce 2004 disponoval výhradně 100% podílem na osobě zúčastněné na řízení 1). Tak tomu ale v posuzovaném roce 2004 podle Nejvyššího správního soudu nebylo. Nelze také po této osobě, být v ní má či měl členský stát i majoritní podíl (51 %), ani po jejich ostatních (minoritních) akcionářích spravedlivě požadovat, aby nesli následky nečinnosti státu při procesu aproximace práva Evropské unie (do 30. 4. 2005).

Mezi vnitrostátními soudy nebyl jednotný výklad ani v otázce, zda měl být skutkový stav, resp. zákonnost správním orgánem osvědčené výše ztráty z poskytování univerzální služby osobou zúčastněnou na řízení 1) za rok 2004 posuzována výhradně skrze právo Evropské unie (tedy bez ohledu na okolnost, že se Česká republika stala členem Evropské unie až ode dne 1. 5. 2004, jak dovodil městský soud), nebo výše ztráty měla být za období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004 správně posouzena výhradně skrze tehdy platné a účinné právo České republiky a teprve počínaje dnem 1. 5. 2004 mohla být tato ztráta posuzována prizmatem směrnice o univerzální službě, tedy práva Evropské unie.

Ze všech uvedených důvodů rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 23. 10. 2014, čj. 7 As 131/2013-86, ve znění opravného usnesení ze dne 9. 12. 2014, čj. 7 As 131/2013-99 (dále jen „*usnesení o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru*“), tak, že předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba články 12 a 13 směrnice o univerzální službě vykládat v tom smyslu, že zde zakotvený institut ‚čistých nákladů‘ na poskytování této služby brání tomu, aby do ceny zjištěných čistých nákladů této služby byl zahrnut i ‚přiměřený zisk‘ jejího poskytovatele?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku mají tato ustanovení směrnice o univerzální službě (čl. 12 a 13) přímý účinek?

3) Mají-li články 12 a 13 směrnice o univerzální službě přímý účinek, lze se tohoto účinku dovolávat vůči obchodní společnosti, v níž členský stát drží (kontroluje) 51 % akcií – zde [osoba zúčastněná na řízení 1)] (jde o „státní entitu“), či nikoliv?

4) V případě kladných odpovědí na otázku 1 až 3 lze směrnici o univerzální službě aplikovat i na vztahy vzniklé v období předcházejícím přistoupení České republiky k Evropské unii (od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004)?²⁶

Rozsudkem ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic* pátý senát Soudního dvora odpověděl na předběžné otázky Nejvyššího správního soudu takto:

„1) Články 12 a 13 směrnice o univerzální službě musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby zahrnut „přiměřený zisk“ poskytovatele této služby, jež tvoří míra návratnosti vlastního kapitálu, kterou by požadoval podnik srovnatelný s poskytovatelem univerzální služby zvažující, zda bude s přihlédnutím k úrovni rizika službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu pověření.

2) Články 12 a 13 směrnice o univerzální službě musí být vykládány v tom smyslu, že mají přímý účinek a jednotlivci se jich mohou přímo dovolávat před vnitrostátním soudem ke zpochybnění rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu.

3) Směrnice o univerzální službě musí být vykládána v tom smyslu, že se pro účely určení výše čistých nákladů na povinnosti univerzální služby poskytované určeným podnikem nepoužije na období před přistoupením České republiky k Evropské unii, tj. v rámci roku 2004 na období od 1. 1. do 30. 4.“

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Rozhodné skutkové okolnosti a právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Z předloženého soudního a správního spisu, jakož i z dosavadního průběhu řízení vyplynuly následující rozhodné skutkové okolnosti. Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu vydal dne 23. 2. 2011 rozhodnutí, jímž byly zamítnuty rozklady osoby zúčastněné na řízení 1), žalobkyně a) a žalobkyně b) a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2010, kterým bylo ověřeno, že výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004, předložená osobou zúčastněnou na řízení 1) dopisem ve verzi po mimořádném odpisu realizovaném v roce 2003 (*impairmentu*), činí 302 622 498 Kč. Při posuzování výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004, kterou si uplatňovala osoba zúčastněná na řízení 1), vyšly správní orgány výhradně z vnitrostátních právních předpisů (zákon o telekomunikacích a vyhláška č. 235/2001 Sb.). Toto rozhodnutí napadly správními žalobami žalobkyně a) a žalobkyně b). Oběma žalobám přitom bylo společně, že žalovanému vytykaly porušení unijního práva, zejména porušení směrnice o univerzální službě a nutnost její přednostní aplikace před vnitrostátním právem. Mělo tomu tak být především proto, že § 31 zákona o telekomunikacích (účinný do 30. 4. 2005) byl v rozporu s článkem 12 a článkem 13 směrnice o univerzální službě. Tento rozpor žalobkyně spatřovaly v nezohlednění nehmotných výhod souvisejících s poskytováním univerzální služby a v absenci posouzení toho, zda vyčíslená prokazatelná ztráta představuje pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěž. Obě žalobkyně dále namítaly nevyločení nákladů na plnění uložených osobě zúčastněné na řízení 1) již před rokem 2001, nezohlednění výnosů z příchozích a odchozích hovorů na dotčené telefonní stanici se slevou (tzv. nepřímé tržby) a nezohlednění nehmotných výhod (např. dobrého jména, jak vyplývalo např. z předloženého posudku). Městský soud na-

padené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející napadené rozhodnutí (ze dne 27. 9. 2010) zrušil pro nezákonnost z důvodu porušení směrnice o univerzální službě a vad v řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem v této věci je posouzení zákonnosti rozsudku Městského soudu v Praze čj. 3 A 54/2011-181. (...)

Stěžovateli je v prvé řadě třeba přisvědčit, že městský soud došel k nesprávnému právnímu závěru, pokud při svém rozhodování dovodil, že osoba zúčastněná na řízení 1) byla státní entitou a že se proto z tohoto důvodu lze dovolávat přímého účinku směrnice o univerzální službě vůči této společnosti.

Je tomu tak proto, že v projednávané věci jde o spor (posouzení zákonnosti správního rozhodnutí) mezi žalovaným (členským státem – reprezentovaným a jednajícím prostřednictvím vnitrostátního regulačního úřadu) na straně jedné a účastníky řízení [žalobkyně a) a žalobkyně b)] na straně druhé. Má-li mít směrnice o univerzální službě přímý účinek, nemůže sama o sobě zakládat jednotlivcům povinnosti, ale pouze jen práva. Jednotlivce se proto nemůže dovolávat směrnice o univerzální službě proti členskému státu, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním jiné povinnosti, jež přísluší na základě této směrnice třetí osobě (např. rozsudek ve věci *Wells*, bod 56 a navazující judikatura). Naproti tomu z následujícího bodu (bod 57 citované judikatury) téhož poukazovaného rozsudku ve věci *Wells*, jakož i dalších vyplývá, že samotné negativní dopady na práva třetích osob, i když jsou tyto důsledky určité, nejsou důvodem pro to, aby bylo jednotlivci bráněno dovolávat se ustanovení směrnice o univerzální službě proti dotčenému členskému státu, reprezentovanému zde žalovaným jako stěžovatelem.

Pátý senát Soudního dvora v kontextu uvedeného ve svém rozsudku ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic*, který je v této věci pro Nejvyšší správní soud závazný, dospěl k závěru (bod 50), že osoba zúčastněná na řízení 1) „je ve vztahu ke sporu předloženému předkládajícímu

soudu třetí osobou a může být vystavena pouze negativním dopadům, jež nelze považovat za povinnosti uložené na základě směrnice uplatněných před předkládajícím soudem“. Otázka, zda byl tento podnik [osoba zúčastněná na řízení 1)] státní entitou je proto podle Soudního dvora bezvýznamná.

Z uvedeného závěru Soudního dvora lze tedy podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně dovozovat, že právní postavení osoby zúčastněné na řízení 1) nebrání tomu, aby se žalobkyně a) a žalobkyně b) mohly domáhat před soudem přímého účinku poukazované směrnice o univerzální službě (články 12 a 13). Nejvyšší správní soud, i přes uvedenou dílčí nesprávnost rozsudku městského soudu v otázce právního posouzení statutu osoby zúčastněné na řízení 1) neshledal, že by byl rozsudek městského soudu jako celek nezákonným. Je tomu tak proto, že dílčí vadný právní názor městského soudu, že osoba zúčastněná na řízení 1) je státní entitou, nemůže v kontextu pro věc závazného rozsudku Soudního dvora ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic* bránit přímému účinku směrnice o univerzální službě a její aplikaci v projednávané věci.

Rozsudek městského soudu neodpovídá zákonu ani v tom, pokud dospěl k závěru, že žalovaný měl v projednávané věci – při ověřování výše ztráty z poskytování univerzální služby za celý rok 2004 – aplikovat výhradně směrnici o univerzální službě [tedy že výše této ztráty vyčíslené za kalendářní rok 2004 – jak za období před přistoupením České republiky k EU (období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004), tak i za období po přistoupení České republiky k EU (za období od 30. 4. 2004 do 31. 12. 2004), měla být posuzována výhradně skrze unijní právo (směrnici o univerzální službě), která se však stala pro Českou republiku použitelnou (závaznou) až ode dne jejího přistoupení k EU (tj. ode dne 1. 5. 2004)].

Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, nesdílí právní názor městského soudu, že směrnici o univerzální službě bylo možno jednotně aplikovat (v otázce určení výše ztráty z poskytování

univerzální služby) na celé období kalendářního roku 2004 (tedy i za období bezprostředně předcházející vstupu České republiky do Evropské unie). Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani městským soudem vadně přisuzovaná povinnost osoby zúčastněné na řízení 1), že poskytovala univerzální službu kontinuálně a bez jakýchkoliv změn po celý rok 2004. Není též rozhodné, že řízení o ověření prokazatelné ztráty za rok 2004 bylo zahájeno až v roce 2005 nebo že lze v této souvislosti hovořit o „*trvajícím právním vztahu*“, o němž bylo rozhodováno až v době působení práva Evropské unie. Stejně tak není rozhodný ani odkaz městského soudu na rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 4. 2010, *CIBA*, C-96/08, Sb. rozh., I-2911.

Podle Nejvyššího správního soudu je v této otázce jedinou relevantní skutečností to, že v období před vstupem České republiky do Evropské unie nebylo možno směrnicí o univerzální službě považovat za pramen práva v České republice, který by při kolizi evropského práva s účinnými právními předpisy členského státu měl přednost, resp. který by vylučoval aplikaci vnitrostátního práva. Směrnice o univerzální službě proto nemohla vylučovat účinnost vnitrostátních právních norem – zde zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb. Jinak vyjádřeno, za situace, kdy měla směrnice o univerzální službě v projednávané věci přímý účinek, měl žalovaný správně posoudit výši ztráty z poskytování univerzální služby v roce 2004 odděleně [samostatně za období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004 podle tehdy účinných vnitrostátních právních předpisů (zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb.) a za období od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004 podle směrnice o univerzální službě]. Pokud však městský soud dospěl za předestřené skutkové stavu věci k jinému závěru – a to že stěžovatel měl posuzovat výši ztráty za poskytování univerzální služby v roce 2004 výhradně podle směrnice o univerzální službě –, nemůže tento závěr obstát. Tomuto právnímu závěru Nejvyššího správního soudu ostatně bezesbytku přisvědčil i Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *T-Mobile Czech Republic*

a Vodafone Czech Republic (body 58 a 59), kde konstatoval, že směrnice o univerzální službě byla pro Českou republiku použitelná ode dne jejího přistoupení k Unii v souladu s články 2, 53 a 54 aktu o přistoupení a že se pro účely určení výše čistých nákladů na povinnosti univerzální služby osoby zúčastněné na řízení 1) nepoužije na období předcházející tomuto přistoupení (tj. na období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004).

Stěžovatel ve své kasační stížnosti dále namítal, že je rozsudek městského soudu nezákonný, pokud dovodil, že napadená rozhodnutí nebyla vydána v souladu se směrnicí o univerzální službě (že neodpovídají jejím požadavkům) a že na věc měla být aplikována směrnice o univerzální službě (články 12 a 13), která měla přímý účinek. Městský soud měl vadně dovodit, že v napadených správních rozhodnutích:

- nebyly zohledněny veškeré výhody, včetně výhod nehmotných, které jejímu poskytovateli plynou z přílohy IV části A směrnice o univerzální službě. Zde má však naopak za to, že tyto výhody byly správními orgány zohledněny, jejich výše však byla zanedbatelná;

- byl promítnut (do výše prokazatelné ztráty) přiměřený zisk ve smyslu vnitrostátní právní úpravy, ačkoliv dle městského soudu v souladu se směrnicí o univerzální službě nelze do čistých nákladů promítat žádný zisk,

- nebylo posouzeno, zda je vyčíslená prokazatelná ztráta pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěží, ve smyslu článků 12 a čl. 13 směrnice o univerzální službě.

Tato stěžovatelem obsáhle rozvedená stížnostní argumentace (na s. 7-12 doplnění kasační stížnosti ze dne 7. 2. 2014) ve skutečnosti vyjadřuje nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu opírajícího se o uváděné závěry, pokud dovodil, že směrnice o univerzální službě, resp. její články 12 a 13, mají přímý účinek, že ze strany správních orgánů byl nesprávně aplikován toliko zákon o telekomunikacích a vyhláška č. 235/2001 Sb., namísto přímo použitelného unijního práva – směrnice o univerzální službě (srov. rozsuz-

dek městského soudu, s. 16 odst. 7), a že je rozsudek městského soudu v tomto směru i dílem nepřezkoumatelný.

Městský soud se při svém závěru o přímé použitelnosti směrnice o univerzální službě opřel o názor, že čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 citované směrnice nejsou v souladu s § 31 zákona o telekomunikacích a vyhláškou č. 235/2001 Sb. (s. 18 a násl. rozsudku městského soudu). Za tím účelem městský soud také předestřel účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení jednak dikci čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1, včetně přílohy č. IV části A směrnice o univerzální službě, jakož i dikci § 31 zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb. (§ 1 a § 2) a způsob výpočtu přiměřeného zisku pro účely zúčtování prokazatelné ztráty. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepovažuje za účelné, aby totožnou dikci použitelných právních předpisů uváděl i do svého rozhodnutí, a proto na ni toliko odkazuje. Městský soud dále předestřel účastníkům řízení i vývoj vnitrostátní právní úpravy v oblasti stanovení čistých nákladů univerzální služby, jímž byl zákon o telekomunikacích a soubor evropských směrnic označován jako „*nový regulační rámec elektronických komunikací*“, do něhož spadala i směrnice o univerzální službě, jejichž transpoziční lhůta v případě České republiky uplynula dne 30. 4. 2004. Na tuto transpoziční povinnost však český zákonodárce reagoval až zákonem o elektronických komunikacích, jenž nabyl účinnosti od 1. 5. 2005, jak ostatně vyplývá z jeho důvodové zprávy. Městský soud tak s ohledem na rozdílnost dikce unijní a vnitrostátní právní úpravy, jakož i s přihlédnutím k historickému zákonodárci konstatoval, že v roce 2004 nebyla v souladu vnitrostátní právní úprava regulující ztrátu z poskytování univerzální služby s právní úpravou, kterou byla Česká republika povinna transponovat do svého právního řádu ke dni přistoupení k EU. Otázkou, zda má článek 12 a článek 13 směrnice o univerzální službě přímý účinek, se ostatně – k položené předběžné otázce Nejvyššího správního soudu v této věci – zabýval i Soudní dvůr, jehož rozsudek je v této věci pro Nej-

vyšší správní soud závazný, a kde konstatoval, že: „*Články 12 a 13 [směrnice o univerzální službě] musí být vykládány v tom smyslu, že mají přímý účinek a jednotlivci se jich mohou přímo dovolávat před vnitrostátním soudem ke zpochybnění rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu.*“

I podle Nejvyššího správního soudu jsou články 12 a 13 směrnice o univerzální službě přímo použitelné (mají přímý účinek). Je tomu tak proto, že: 1) implementace směrnice o univerzální službě do právního řádu členského státu (České republiky) neproběhla úspěšně (*rozpor směrnice o univerzální službě se zákonem o telekomunikacích*), 2) uběhla implementační lhůta stanovená směrnicí o univerzální službě (1. 5. 2004) a 3) pravidlo stanovené směrnicí o univerzální službě je určité, jasné a bezpodmínečné (srov. např. *rozsudky ze dne 5. 10. 2004, Pfeiffer, C-397/2001, Sb. rozh., I-8835, ze dne ze dne 6. 10. 2010, Base, C-389/2008, Sb. rozh., I-9073*). Nejvyšší správní soud se proto v otázce přímého účinku směrnice o univerzální službě plně ztotožňuje s názory městského soudu a Soudního dvora. Ostatně i z obsahu výroku a odůvodnění žalobami napadeného rozhodnutí ze dne 23. 2. 2011 a napadeného rozhodnutí ze dne 27. 9. 2010 vyplývá, že o výši ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004 bylo stěžovatelem rozhodováno výlučně podle zákona o telekomunikacích, jaké byly podklady pro jejich vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (srov. § 68 odst. 2 a 3 správního řádu). Žalobkyně proto byly, v rámci soudního přezkoumání žalobami napadeného rozhodnutí stěžovatele, oprávněny domáhat se práv, které jim přiznává přímo použitelné unijní právo (směrnice o univerzální službě). To znamená, že městský soud byl povinen při přezkoumávání zákonnosti žalobami napadených rozhodnutí posuzovat soulad těchto rozhodnutí s unijním právem. Tedy posuzovat, zda správní orgány při svém rozhodování aplikovaly použitelné právní předpisy (unijní právo), nebo nikoliv, když aplikovaly výhradně zákon o telekomunikacích a vyhláš-

ku č. 235/2001 Sb. Nelze proto v uvedeném směru přisvědčit stěžovateli, že by žalobkyně nebyly oprávněny před správním soudem namítat nezákonnost jeho rozhodnutí pro nesoulad s unijním právem.

V dalším se Nejvyšší správní soud zabýval toliko posouzením otázek, zda ob stojí dílčí závěry městského soudu o rozporu žalobami napadených rozhodnutí s unijním právem, či nikoliv.

Městský soud v napadeném rozsudku vyslovil právní názor, že způsob výpočtu prokazatelné ztráty stanovený v § 31 zákona o telekomunikacích je odlišný od způsobu výpočtu tzv. čistých nákladů stanovených směrnicí o univerzální službě, konkrétně její přílohou IV částí A. Do výpočtu prokazatelné ztráty (podle vnitrostátního práva) byl jednak v rozporu s unijním právem: a) zahrnut přiměřený zisk poskytovatele univerzální služby a jednak b) nebyly zohledněny „výhody, včetně výhod nehmotných“, které mu plynuly z titulu poskytování univerzální služby.

Jde-li o započtení přiměřeného zisku, byla podle městského soudu vnitrostátní právní úprava orientována na zjištění nákladů jako takových. Žádným způsobem se do jejího určení nepromítají možné ušlé zisky. S vysloveným názorem městského soudu, opírajícím se toliko o jazykový výklad dotčených právních předpisů vnitrostátního a unijního práva nelze souhlasit.

Otázkou, zda lze pod pojem čistých nákladů ve smyslu směrnice o univerzální službě zahrnout i přiměřený zisk, se k předběžné otázce Nejvyššího správního soudu v této věci zabýval již i Soudní dvůr. Bylo tomu tak v poukazovaném rozsudku ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic*. Zde Soudní dvůr, jak bylo uvedeno shora, vyslovil právní názor, podle kterého články 12 a 13 směrnice o univerzální službě nebrání tomu, aby byl do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby zahrnut „přiměřený zisk“ poskytovatele této služby, jenž tvoří míru návratnosti vlastního kapitálu. Soudní dvůr ve shodě s účastníky řízení a s poukazem na přílohu IV část A druhý

pododstavec směrnice o univerzální službě dospěl k názoru, že náklady cizího nebo vlastního kapitálu jsou zahrnuty mezi čistými náklady vynaloženými na plnění povinnosti univerzální služby. Není přitom rozhodné, zda je tato konkrétní položka čistých nákladů uváděna v předmětné vnitrostátní právní úpravě pod označením „přiměřený zisk“ nebo náklady kapitálu, neboť představuje skutečné náklady, které nese poskytovatel univerzální služby.

Nejvyšší správní soud, pro jehož rozhodování je názor Soudního dvora vyslovený ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic* závazný, proto dospěl k závěru, že nemůže obstát právní názor městského soudu, podle kterého je rozhodnutí stěžovatele nezákonné z toho důvodu, že správní orgány v rozporu se směrnicí o univerzální službě zahrnuly do ověřené výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004, předložené osobou zúčastněnou na řízení 1) (čistých nákladů), i náklady kapitálu poskytovatele univerzální služby [osoby zúčastněné na řízení 1)]. Je tomu tak proto, že vnitrostátním právem používaný termín přiměřený zisk ve smyslu § 31 zákona o telekomunikacích a § 2 a § 4 vyhlášky č. 235/2001 Sb. ve skutečnosti představuje náklady kapitálu, které je třeba zahrnovat do čistých nákladů na poskytování univerzální služby.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti pro úplnost dodává, vzhledem k zásadě dispoziční, na které je založeno správní soudnictví v České republice, že mu nepřisluší, aby ve smyslu bodu 44 a předchozích rozsudku Soudního dvora ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic* ověřoval, zda roční míra návratnosti použitá ve vnitrostátní právní úpravě (14,5 %) z účetní hodnoty vlastního kapitálu investovaného poskytovatelem univerzální služby odpovídá kritériím rozhodnutí Soudního dvora v této věci. Je tomu tak proto, že by nepřipustně předjímal úvahu, která v prvé řadě náleží krajskému správnímu soudu (zde městskému soudu). Odňal by totiž účastníkům řízení možnost tuto úvahu napadnout ve správním soudnictví opravným prostředkem (kasač-

ní stížností). Posouzení této otázky ostatně *prima facie* nepřísluší ani městskému soudu ve správním soudnictví, které má jako celek v České republice zásadně kasační charakter. Ani tomuto správnímu soudu proto nepřísluší nahrazovat úvahy správního orgánu, které musí být obsaženy v přezkoumávaném rozhodnutí.

Rozsudek městského soudu však již není nezákonný, pokud městský soud dovodil, že ze strany správních orgánů nebyly do ověřené výše ztráty za poskytování univerzální služby osobou zúčastněnou na řízení v roce 2004 zohledněny v rozporu s článkem 12 a přílohou IV částí A směrnice o univerzální službě „výhody, včetně výhod nehmotných“, které této společnosti plynuly z titulu poskytování univerzální služby.

Jak zcela případně uvedl ve svém rozsudku městský soud, vnitrostátní právní předpis neumožňoval regulačnímu orgánu zohlednit při stanovení prokazatelné ztráty ve smyslu požadavků směrnice o univerzální službě v roce 2004 veškeré výhody, včetně výhod nehmotných, které poskytovateli univerzální služby plynou z jejího poskytování. Je tomu tak proto, že směrnice o univerzální službě v článku 12 („*Výpočet nákladů na povinnosti univerzální služby*“) v odstavci 1 stanoví: „*Pokud se vnitrostátní regulační orgány domnívají, že poskytování univerzální služby podle článků 3 až 10 může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, vypočítají čisté náklady na její poskytování. Za tímto účelem vnitrostátní regulační orgány: a) v souladu s přílohou IV částí A vypočítají čisté náklady na povinnost poskytování univerzální služby, přičemž zohlední jakoukoli tržní výhodu, která vyplyne pro podnik určený k poskytování univerzální služby*“ (zvýraznění provedl Nejvyšší správní soud). Hodnotu nehmotné výhody je pak třeba pro tyto účely vyjádřit v penězích (bod 20 odůvodnění směrnice o univerzální službě). Tak tomu ale podle vnitrostátní právní úpravy (zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb.), podle níž v projednávané věci postupovaly správní orgány, není. Měst-

ský soud proto zcela správně konstatoval, že § 31 zákona o telekomunikacích je v rozporu s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o univerzální službě a na něj navazující přílohou IV částí A směrnice o univerzální službě. Jinak řečeno, správními orgány měly být zohledněny v čistých nákladech univerzální služby „*výhody, včetně výhod nehmotných*“, které osobě zúčastněné na řízení 1) plynuly z titulu poskytování univerzální služby. Z obsahu napadených rozhodnutí ani z obsahu správního spisu ale není zřejmé, že by správní orgány tyto nehmotné výhody ve skutečnosti zohlednily.

Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani nynější argumentace stěžovatele [ve vztahu k připomínce žalobkyně a) i žalobkyně b)], že se nehmotnými výhodami ve svých rozhodnutích zabýval jak správní orgán (s. 15–24 napadeného rozhodnutí), tak i žalovaný (s. 28 žalobou napadeného rozhodnutí) v částech, v nichž rekapituloval obsah znaleckého posudku č. 2267/2009 (s. 15 a násl. napadeného rozhodnutí). Ostatně sám správní orgán v kapitole 3.3.3.5 a násl. napadeného rozhodnutí, jakož i na s. 28 a násl. žalobou napadeného rozhodnutí uvádí, že platná legislativa mu nenařizuje zohlednění nehmotných výhod a že tyto neměl povinnost ani zohlednit, tedy že do výpočtu ztráty z poskytování univerzální služby zahrnul pouze náklady podle zákona o telekomunikacích, vyhlášky č. 235/2001 Sb. a vydaného formuláře.

Ve světle uvedeného nelze než dospět k závěru, že ob stojí právní závěr městského soudu o nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů, pokud v rozporu s unijním právem při svém rozhodování nezahrnuly do výše ověřené ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004, resp. za období od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004, žádné nehmotné výhody (*jakoukoliv tržní výhodu*) plynoucí osobě zúčastněné na řízení 1) v tomto období (1. 5. 2004 do 31. 12. 2004) z titulu poskytování univerzální služby, jak to předpokládá článek 12 směrnice o univerzální službě, jehož uplatnění se žalobkyně a) i žalobkyně b) domáhaly ve svých připomíncech.

Nejvyšší správní soud v poukazované souvislosti neshledal opodstatněnou ani výtku

stěžovatele, že je rozsudek městského soudu dílem nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1995 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, článek 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že *odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, č. 225/2008 Sb. ÚS, rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 [Listiny základních práv a svobod].“*

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS,

v němž vyložil, že *za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno, či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že *nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*. V rozsudku ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007-107, Nejvyšší správní soud judikoval, že *je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že 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 zásadních skutečnostech, respektive, jak se vypořádával se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací a jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění soudního rozhodnutí

lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 větu třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by přezkoumávané rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění, nebo by nereflekovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání účastníků řízení a námitky v nich uvedené nebo by bylo vnitřně rozporné, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Tak tomu ale v pojednávané věci není.

Z odůvodnění napadeného rozsudku je především zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů tento správní soud dospěl k závěru o přímém účinku článku 12 a článku 13 směrnice o univerzální službě a nesouladu napadeného rozhodnutí s unijním právem, pokud správní orgány při svém rozhodování o ověření výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004 nezohlednily veškeré výhody, včetně výhod nehmotných, jež osobě zúčastněné na řízení 1) v roce 2004 plynuly z titulu jí poskytované univerzální služby. Navazující závěry městského soudu, jež vyplývají z rekapitulace správního spisu, jsou též dostatečně určité i srozumitelné a odpovídají rovněž zásadám logického vyvozování závěrů ze skutkových zjištění.

Ponechat stranou nelze městským soudem stěžovateli důvodně vytykané pochybení při dokazování a hodnocení důkazů v souvislosti s žalobkyní a) předloženým znaleckým posudkem k jednotlivým nehmotným výhodám, které bylo podle jejího mínění třeba zohlednit správním orgánem jako tržní výhodu. Je tomu tak proto, že napadené rozhodnutí je výsledkem úvah a soudů rozho-

dujícího orgánu, který musí mít podklad ve skutkovém stavu zjištěném tímto orgánem. Český telekomunikační úřad musí k posouzení nehmotných výhod přistoupit sám a na základě vlastních určitých skutkových zjištění. Pokud některý z účastníků [zde žalobkyně a)] na podporu svých tvrzení předloží znalecký posudek, nepřísluší správnímu orgánu, není-li sám znalcem či znaleckým ústavem, vyvracet závěry znalce o tom, která výhoda poskytovateli ve skutečnosti vznikla a v jaké výši. Uvedené platí tím spíše, měl-li stěžovatel při svém rozhodování k dispozici dva znalecké posudky [viz posudek osoby zúčastněné na řízení 1) ze dne 22. 4. 2010], které byly nadto protichůdné. Za takového stavu je namístě postupovat způsobem, který předestřel Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 1. 7. 2010, čj. 7 Afs 50/2010-60, č. 2138/2010 Sb. NSS. V tomto rozsudku kasační soud konstatoval: „*Má-li k téže otázce správce daně k dispozici dva rovnocenné, ale co do závěru odlišné znalecké posudky, nepřísluší mu, aby sám bez dalšího uvážil, který z nich použije pro rozhodná skutková zjištění a který nikoliv. Naopak je povinen odstranit jejich vzájemné rozpory a nesrovnalosti, a to především prostřednictvím výsledku znalce, popřípadě znalců obou. Nevedly-li by tyto výpovědi k ozřejmění zeslýých nejasností, bylo by namístě přistoupit k dalšímu znaleckému zkoumání nebo reviznímu znaleckému posouzení.*“ Uvedenému závěru není k tíži, vztahoval-li se k postupu správních orgánů podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků⁷⁾, a nikoliv podle správního řádu, v jehož mezích bylo rozhodováno v této věci.

Podle Nejvyššího správního soudu tedy ob stojí právní názor městského soudu, že ustanovení článku 12 a přílohy IV části A směrnice o univerzální službě byla v roce 2004 (pro období od 1. 5. 2004) v rozporu s vnitrostátním právem a nenechávala členským státům prostor pro uvážení nebo pro zpřesňující legislativní dotváření na vnitrostátní úrovni v otázce, jak stanovit výši čistých nákladů, a že tento názor netrpí stěžovatelem vytykanou nepřezkoumatelností.

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

Správný je i závěr městského soudu o nezákonnosti žalobami napadených rozhodnutí z toho důvodu, že stěžovatel při svém rozhodování nezkoumal, zda prokazatelná ztráta představuje pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěž, či nikoliv.

Městský soud ve svém rozsudku (s. 19 odst. 4 a násl.) podrobně rozvedl, z jakých důvodů má za to, že zákon o telekomunikacích a vyhláška č. 235/2001 Sb. neodpovídá požadavkům článku 12 a článku 13 směrnice o univerzální službě. Zdůraznil, že česká právní úprava, podle které vyčíslil správní orgán ztrátu osoby zúčastněné na řízení 1) z poskytování univerzální služby za rok 2004 (správně od 1. 5. 2004, jak bylo uvedeno shora), neodpovídá požadavkům kladeným na tuto ztrátu ze strany směrnice o univerzální službě. Tomuto závěru nelze ničeho vytknout. Vnitrostátní právní úprava vychází z toho, že poskytovateli univerzální služby má být uhrazena jakákoliv ztráta, která mu vznikla v důsledku provozování této služby. Unijní úprava (článek 13 směrnice o univerzální službě) však stojí na premise, že poskytovateli univerzální služby je třeba uhradit jen takovou ztrátu, která pro něj představuje „*nespravedlivou zátěž*“. To znamená, že unijní úprava, podle které měl stěžovatel při svém rozhodování pro část kalendářního roku vycházet (za období od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004) předpokládala primární úvahu správního orgánu o tom, zda je vyčíslená prokazatelná ztráta pro poskytovatele univerzální služby [osoba zúčastněná na řízení 1)] nespravedlivou zátěží, či nikoliv (a z jakých důvodů tomu tak je). Takovou úvahu však napadené rozhodnutí neobsahuje (a ani obsahovat nemůže, neboť správní orgán aplikoval výlučně vnitrostátní právo). Jde však o zákonný předpoklad (nezbytnou úvahu) pro následné vyčíslení čistých nákladů na poskytování univerzální služby, jenž lze podrobit soudnímu přezkoumání. Na uvedeném také nic nemění ani nynější tvrzení stěžovatele, že prokazatelná ztráta vyčíslená podle vnitrostátních právních předpisů jistě pro poskytovatele univerzální služby představovala nespravedlivou zátěž, neboť „*byla vyčíslena v rádech stamilionů Kč*“.

Nynější tvrzení stěžovatele však nemůže obstát. Je tomu tak proto, že tato úvaha měla být v první řadě obsažena v napadeném rozhodnutí. Současně je i nedostatečná, pokud tuto částku nelze porovnat s jakoukoliv výchozí hodnotou [např. výší dosaženého celkového obrátu osoby zúčastněné na řízení 1)]. Nelze tak jakkoliv vytyčit mez, kdy by možná ztráta u poskytování univerzální služby byla ještě spravedlivou/únosnou, a naopak, kdy již nikoliv. Tato úvaha však náleží výhradně správnímu orgánu rozhodujícímu o ověření výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004 (resp. jeho dílčí části), jak byla předložena osobou zúčastněnou na řízení 1). Tuto absentující úvahu správního orgánu pak není s to nahradit ani městský soud, ani nyní Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud žalobou napadené rozhodnutí ze dne 23. 2. 2011 i jemu předcházející rozhodnutí ze dne 27. 9. 2010 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Na uvedeném nemění nic ani okolnost, pokud Nejvyšší správní soud shora konstatoval dílčí nezákonnosti napadeného rozsudku městského soudu: a) v otázce temporálních účinků směrnice o univerzální službě, neboť městský soud mylně vztáhl její účinnost i na období před přistoupením České republiky k EU (období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004); b) v otázce nesprávného posouzení statutu osoby zúčastněné na řízení 1), když dovodil, že tato společnost je státní entitou, a c) v otázce, že započtení přiměřeného zisku (nákladů kapitálu), vyčísleného podle zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb., pod pojem čistých nákladů ve smyslu směrnice o univerzální službě, bylo v rozporu s unijním právem (směrnicí o univerzální službě).

Otázkou, obstojí-li výrok stížností napadeného rozhodnutí správního soudu v případě, kdy Nejvyšší správní soud shledá podanou kasační stížnost dílem opodstatněnou, se Nejvyšší správní soud zabýval již dříve. Bylo tomu tak v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs

15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, a navazujícím rozsudku v téže věci. V poukazovaném usnesení rozšířený senát vyslovil názor, že: „Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení [§ 110 odst. 1 s. ř. s.]. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ Právě o druhý předvídaný případ jde i v této věci.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsudkem Soudního dvora ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic* dospěl k závěru, že městský soud při zrušení žalobou napadeného rozhodnutí vyšel dílem i z úvah, které neobstály před Soudním dvorem a kasačním soudem. Nesprávnost těchto dílčích úvah však ve svém výsledku nemohla zvrátit zásadní důvody zrušujícího rozsudku městského soudu. Je tomu tak proto, že napadené správní rozhodnutí bylo skutečně vydáno v rozporu s unijním právem, jak dovodil v přezkoumávaném rozsudku již městský soud.

Nejvyšší správní soud proto ve shodě s předestřeným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovil, že důvody zrušujícího rozsudku městského soudu obstály v podstatné míře, vadné názory městského soudu nahradil vlastními a kasační stížnost zamítl, neboť není důvodná (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

V dalším řízení bude na stěžovateli, resp. na Českém telekomunikačním úřadu, aby v mezích závazného právního názoru městského soudu, modifikovaného názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v tomto rozsudku a rozsudku Soudního dvora ve věci *T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic*, posoudil oprávněnost předloženého zúčtování prokazatelné ztráty osobou zúčastněnou na řízení 1) dne 30. 6. 2005, vzniklé této osobě v souvislosti s poskytováním univerzální služby v roce 2004. Přitom bude postupovat tak, že část této ztráty (za období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004) posoudí výhradně v kontextu v tomto období platné a účinné vnitrostátní právní úpravy (zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb.) a zbylou část posoudí podle v kontextu přímo účinné unijní úpravy (směrnice o univerzální službě), která měla pro období od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004 přednost před vnitrostátní právní úpravou (zákonem o telekomunikacích a vyhláškou č. 235/2001 Sb.). Teprve poté vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

3405

Právo na informace: soukromoprávní společnost jako veřejná instituce

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

Zásadním kritériem pro podřazení soukromoprávní společnosti pod pojem veřejná instituce podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je efektivní ovládnání této společnosti státem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015-84)

Předjudikatura: č. 1321/2007 Sb. NSS, č. 1688/2008 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 1972/2010 Sb. NSS, č. 2165/2011 Sb. NSS, č. 2494/2012 Sb. NSS, č. 2844/2013 Sb. NSS, č. 3155/2015 Sb. NSS a č. 3346/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06), č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08) a č. 125/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2029/08).

Věc: Spolek V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín proti akciové společnosti ČEZ o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalované.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 4. 2015, čj. 7 A 251/2011-125, zrušil rozhodnutí představenstva žalované ze dne 23. 5. 2011 a rozhodnutí žalované ze dne 7. 9. 2006, o neposkytnutí žalobcem požadovaných informací týkajících se kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva (tzv. pasporty paliva) a analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE – 6 dodavatele Westinghouse pro reaktor VVER 1000 v jaderné elektrárně Temelín, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Městský soud dospěl k závěru, že uvedená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť v nich bylo uvedeno toliko, že žalobcem požadované informace nebyly poskytnuty proto, že představují obchodní tajemství. Tento závěr však nebyl nikterak odůvodněn, a není proto zřejmé, o jaké skutečnosti jej žalovaná opřela a na základě jakých úvah k němu dospěla. Městský soud proto zrušil rozhodnutí obou stupňů a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V dalším řízení má pak žalovaná znovu rozhodnout o žádosti žalobce (a to po sdělení stanoviska dotčené osoby, tj. dodavatele). Pokud žalovaná dovodí důvody pro odmítnutí požadované informace z důvodu ochrany obchodního tajemství, je povinna řádně specifikovat skutečnosti, ze kterých lze tento závěr dovodit.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka především namítala, že byla nesprávně posouzena otázka povahy stěžovatelky jako veřejné instituce, a tedy povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatelka nejprve poukázala na skutečnost, že pojem veřejná instituce není v českém ani evropském právním řádu definován. Poukázala též na úmysl zákonodárce a okolnosti, za kterých byl tento pojem do § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím doplněn zákonem č. 39/2001 Sb. Zákonem č. 61/2006 Sb. byl navíc odstraněn dodatek *hospodařící s veřejnými prostředky*, což učinilo tento pojem ještě obtížněji

uchopitelným. Stěžovatelka poukázala na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, kterou zapracovává také zákon o svobodném přístupu k informacím. Dle této směrnice je informační povinnost vázána pouze na subjekty veřejného sektoru, kterými se rozumí „*státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty*“. Veřejnoprávním subjektem se pak rozumí „*jakýkoli subjekt a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty*“. S ohledem na to, že tato kritéria musí být splněna současně, měla stěžovatelka za to, že právnická osoba, jejímž účelem je podnikání a která není vůbec financována státem a ani její představenstvo ani dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty (jmenování těchto orgánů valnou hromadou je rozhodnutím orgánu příslušné obchodní společnosti, a nikoliv přímo jednoho z akcionářů), nemůže být povinným subjektem dle směrnice 2003/98/ES. Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že směrnice představuje unijní standard. Členské státy mají možnost rozšířit okruh povinných subjektů. Citovaný bod 8 směrnice 2003/98/ES totiž zjevně míří pouze na rozsah poskytovaných informací, nikoliv na okruh povinných subjektů.

Stěžovatelka dále poukázala na další kritéria pro výklad pojmu veřejná instituce, jak plynou z judikatury Ústavního soudu a odborné nauky. Subjekt lze považovat za veřejnou instituci, splňuje-li minimálně tato

kritéria: a) musí vykonávat veřejnou správu, b) musí splňovat hledisko pro kvalifikaci zkoumané instituce jako veřejné, c) způsob vzniku a zániku instituce (hledisko zřizovatele), d) kreace převážné části orgánů státem, e) státní dohled a f) veřejný účel. Stěžovatelka zdůraznila, že nespňuje ani jedno z uvedených kritérií.

Za prvé, stěžovatelka nevykonává veřejnou správu. Z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím plyne, že všechny povinné subjekty mají povinnost poskytovat pouze informace vztahující se „*k jejich působnosti*“. Stěžovatelka však nemá zákonem vymezenou žádnou působnost ani jí nebyla svěřena žádná pravomoc, a tudíž nemůže být považována za vykonavatele veřejné správy ani za veřejnou instituci.

Stěžovatelka pak uvádí, že nespňuje ani hledisko pro kvalifikaci instituce jako veřejné, neboť není vykonavatelem veřejné správy. V této souvislosti poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, č. 30/2003 Sb. ÚS, a ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS. Ústavní soud v nich mj. vymezil určité společné znaky veřejných institucí, které musí být dle stěžovatelky naplněny kumulativně a jimiž jsou a) způsob vzniku (zániku) z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, včetně osoby zřizovatele, b) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. jestli dochází ke kreaci orgánů státem), c) existence či neexistence státního dohledu a d) veřejný nebo soukromý účel instituce. Ústavní soud v posledně uvedeném nálezu také uvedl, že není možné „*argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu*“.

Stěžovatelka dále dle svého tvrzení nespňuje ani hledisko zřizovatele, resp. způsobu vzniku a zániku. Stěžovatelka byla založena v rámci první vlny velké privatizace, jejímž účelem byl převod veřejného majetku do soukromého vlastnictví, rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky ze dne 30. 4. 1992. Stěžovatelka je soukromoprávní

společností hospodařící s vlastním majetkem, jejíž akcie jsou kótovány na burzách. Pokud jde o zánik stěžovatelky, dle jejích stanov platí, že „*valná hromada je schopna se usnášet, pokud přítomní akcionáři mají akcie, jejichž jmenovitá hodnota přesahuje 30 % základního kapitálu společnosti*“, a o zrušení společnosti s likvidací rozhoduje valná hromada alespoň dvou třetinovou většinou hlasů přítomných akcionářů. O zrušení společnosti tedy rozhoduje valná hromada, nikoliv stát.

Pokud jde o kreaci orgánů, o té rozhoduje opět valná hromada, resp. dozorčí rada, která je ze dvou třetin volena valnou hromadou a z jedné třetiny zaměstnanci stěžovatelky.

Stěžovatelka dále není podrobena ani státnímu dohledu. Stát zde vystupuje pouze ze své pozice akcionáře, nikoliv jako vykonavatel veřejné správy spočívající ve veřejnoprávní kontrole subjektu, zda při konkrétních činnostech jedná v souladu s právními předpisy.

Stěžovatelka byla toho názoru, že legitimním zájmem veřejnosti je zájem na kontrole hospodaření s majetkem státu, i pokud stát vystupuje v soukromoprávních vztazích. Stát je proto povinným subjektem poskytovat informace ve všech právních vztazích, ve kterých vystupuje. Pokud tedy stát vystupuje jako právnická osoba coby akcionář stěžovatelky, má veřejnost právo na poskytnutí informací od státu, který tímto způsobem nakládá se státním majetkem (akciemi), a nikoliv od stěžovatelky, která je zcela odlišnou, na státu nezávislou entitou nakládající výhradně s vlastním majetkem. Je tak nutno odlišovat vystupování státu v rámci soukromoprávních vztahů (výkon akcionářských práv), v nichž je považován za právnickou osobu, a stát coby představitele autoritativní moci v rámci veřejnoprávních vztahů. Proto je nutno odmítnout myšlenku, že stát svým výkonem akcionářských práv vykonává zároveň dohled nad stěžovatelkou. Je nemyslitelné, aby výkon práv jednoho z akcionářů mohl být považován za vrchnostenský dohled dle předpisů veřejného práva.

Stěžovatelka byla dále přesvědčena, že nesplňuje ani hledisko veřejného účelu. Instituce zřízená za veřejným účelem je dle Ústavního soudu ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb. Za hledisko, zda se jedná o veřejný účel, je možné považovat dále skutečnost uznání „všeúčitečnosti“ a veřejnoprávní povahy účelu příslušného subjektu právním řádem, například přiznáním určitých privilegií nebo záruk. Služby poskytované stěžovatelkou nejsou bezplatné, jejím cílem je především uspět na trhu ve své podnikatelské činnosti, přičemž jedním z předmětů podnikání je i obchod s elektřinou. Na trhu obchodu s elektřinou přitom stěžovatelka čelí tvrdé konkurenci dalších obchodníků (ke dni 15. 7. 2013 celkem 430 dodavatelů elektrické energie), přičemž stěžovatelka nemá žádnou výhodu. Kromě toho, členové orgánů akciové společnosti (představenstva, dozorčí rady) jsou povinni jednat v zájmu této společnosti, nikoliv v zájmu jednotlivého akcionáře. Stěžovatelka tudíž nesouhlasila s městským soudem, který v její činnosti spatřuje veřejný účel. Takový účel by pak bylo možné shledat u prakticky jakéhokoliv ekonomického subjektu, neboť již samotné fungování ekonomiky je nepochybně v zájmu státu.

Stěžovatelka tedy dle svého názoru nesplňuje kritéria a nemůže být řazena pod pojem veřejná instituce. Nemůže jí být proto ani ukládána povinnost vydat rozhodnutí o odvolání. V této souvislosti stěžovatelka upozornila, že poněvadž není správním orgánem, nevydává žádné správní rozhodnutí a navíc není ani zřejmé, který orgán je ve vztahu ke stěžovateli odvolacím orgánem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelce totiž nebyl zákonem stanoven žádný nadřízený orgán ani orgán, který by měl rozhodovat o odvolání nebo vykonávat dozor, a nelze uplatnit ani § 178 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím zase míří na monokratické orgány, avšak stěžovatelka takovým subjektem není, neboť nejvyšším orgánem akciové společnosti je

valná hromada. Jejím statutárním orgánem pak představenstvo. Stěžovatelka nesouhlasila, že by tímto orgánem mělo být představenstvo, neboť zákon jeho rozhodování jako odvolacího orgánu vůči společnosti nepředpokládá, navíc není ani zřejmé, jakým způsobem by mělo představenstvo toto rozhodnutí přijmout a kým by mělo být podepsáno (srov. § 191 a § 194 obchodního zákoníku³⁾). Stěžovatelka s ohledem na výše uvedené konstatovala právní nemožnost, resp. absurditu vydávání správních rozhodnutí právníčkou osobou soukromého práva.

Stěžovatelka navrhla předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s ohledem na rozsudky ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, č. 1972/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS, a ze dne 21. 9. 2011, čj. 2 Ans 9/2011-336. Měla za to, že otázka vymezení povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím je otázkou zásadního významu, která doposud nebyla uspokojivě vyřešena i s ohledem na širokou odbornou debatu, která byla projednávána v rámci odborných článků ohledně této otázky, resp. na odmítavé vyjádření společnosti Burza cenných papírů Praha, a. s., k citovanému rozsudku čj. 2 Ans 4/2009-93.

Stěžovatelka se dále domnívala, že došlo k porušení jejích ústavně zaručených práv. Stěžovatelka měla za to, že interpretace § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím Nejvyšším správním soudem, kterou převzal městský soud do svého rozsudku, je natolik chybná a extrémně nesouladná s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, odbornou literaturou i záměrem zákonodárce, že ji lze hodnotit jako svévolnou aplikaci obvyčejného práva. Napadeným rozsudkem se stěžovatelka cítila být dotčena na svých základních právech a svobodách zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), Listinou základních práv EU, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), Všeobecnou deklarací lid-

³⁾ S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

ských práv a Mezinárodním paktem o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Konkrétně stěžovatelka uvedla, že byl porušen princip rovnosti, neboť jiné soukromé obchodní společnosti nemají povinnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, čímž získávají výhodnější postavení. Dále dochází také k diskriminaci stěžovatelky oproti ostatním soukromým obchodním společnostem. Stěžovatelka dále spatřovala v napadeném rozsudku porušení principu, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, neboť rozsudek ukládá stěžovateli povinnost bez ohledu na znění zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť zákonné podmínky kladené na povinné subjekty nebyly v případě stěžovatelky splněny. Rozsudkem městského soudu bylo rovněž zasaženo do práva stěžovatelky na soukromí a práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o její osobě, protože dovoluje, aby jiné osoby o ní shromažďovaly údaje, ačkoli pro to neexistuje zákonný podklad. Zároveň je porušováno právo stěžovatelky vlastnit majetek. Stěžovatelka poukázala na to, že její hospodářské výsledky mohou být poskytováním informací negativně dotčeny, a to zejména v důsledku poskytování informací konkurenčním subjektům. Nelze pominout ani nutnost vynaložení nákladů na vyřízení žádostí. Rozsudkem tak dochází ke snížení ochrany majetkového podílu zejména minoritních akcionářů, což dle stěžovatelky nemůže být vyváženo veřejným zájmem. Stěžovatelka se domnívala, že přiznáním práva na informace od soukromoprávních subjektů by došlo k prolomení ústavním zákonem a mezinárodními úmluvami zaručeného práva na ochranu soukromí obchodní společnosti. Právo na informace od soukromých obchodních společností není stanoveno ani ústavním zákonem, ani jinými mezinárodními smlouvami.

Stěžovatelka v této souvislosti podala návrh na zrušení části zákona o svobodném přístupu k informacím a návrh na přerušování řízení s ohledem na porušení zásady jasnosti a určitosti zákona, jež představují součást

principu právní jistoty a právního státu. Pojem veřejná instituce je nejednoznačný, a proto obtížně aplikovatelný. Stěžovatelka se domnívala, že by měl být vykládán v souladu s právní naukou a konstantní judikaturou Ústavního soudu, jak to popsala shora. Přesto měla za to, že se jedná o pojem neurčitý, který je navíc v rozporu s Listinou. Stěžovatelka tedy navrhla vypuštění sporného pojmu veřejná instituce z § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zrušení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím v rozsahu slov „a veřejné instituce“. Další možností by bylo případné doplnění tohoto pojmu o jasnou definici zákonodárnou cestou.

Stěžovatelka závěrem konstatovala, že výkladem, dle kterého by i obchodní společnosti částečně vlastněné státem měly být veřejnými institucemi, by byly takové společnosti nevyhnutelně výrazně znevýhodněny ve své obchodní činnosti. Již konkrétní žádost žalobce týkající se paliva použitého v elektrárně Temelín ukazuje, že by touto cestou mohly být získávány informace přímo využitelné v konkurenčním boji, což by prakticky mohlo způsobit znehodnocení podílu státu v obchodní společnosti. Stěžovatelka zopakovala, že je toho názoru, že by měl informace poskytovat stát, případně příslušná municipalita s podílem v určité právnické osobě, a nikoliv tato právnická osoba. Takto může být veřejnost informována o příslušné společnosti v rozsahu dostupném akcionáři, nebude však ohrožena společnost jako taková. Stěžovatelka poukázala také na to, že zákon o svobodném přístupu k informacím nechrání veškeré informace chráněné dle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), či dříve obchodního zákoníku z roku 1964. Ne všechny informace, které jsou s to přivodit společnosti újmu, musí totiž nutně naplňovat definici vnitřní informace, obchodního tajemství či splňovat jiné podmínky pro odmítnutí jejich poskytnutí.

Stěžovatelka s městským soudem nesouhlasila ani v tom, že nespécifikovala újmu, která by jí nebo jejím akcionářům vznikla

poskytnutím informace. Stěžovatelka byla přesvědčena, že principy rovného zacházení musí být bez výjimky zachovávány. Opačný výklad by vedl k šikaně a diskriminaci některých soukromoprávních osob pro jejich ekonomickou sílu nebo pro povahu akcionářů.

Stěžovatelka dále upozornila, že i pokud by její údajné rozhodnutí o odvolání mělo být teoreticky posouzeno jako rozhodnutí, jakkoliv to stěžovatelka vylučuje, muselo by být nutně prohlášeno za nicotné, neboť nebylo vydáno k tomu příslušnou osobou a nesplňovalo ani náležitosti rozhodnutí. Stěžovatelka navíc ani neprojevila vůli jakkoli rozhodnout.

Závěrem stěžovatelka navrhla předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve znění zda „[m]ůže být směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru – konkrétně její článek 2 odst. 1 a 2 – interpretována tak, že předpokládá své provedení zákonem, popřípadě zákonným ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společností (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účástí státu, jejichž účelem je pouze podnikání a nejsou financovány státem ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenováni jinými veřejnoprávními subjekty (jmenování provádějí tyto orgány samy nebo valná hromada)“.

Žalobce se ve svém vyjádření ztotožnil s argumentací a závěry městského soudu. Byl toho názoru, že se městský soud zabýval vším, co stěžovatelka namítala v kasační stížnosti, a veškeré své závěry odůvodnil. Dle žalobce se stěžovatelka snaží v rozporu se skutečností vytvořit dojem, že zde existuje rozpor mezi závěry Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti judikoval, že za veřejnou instituci lze považovat také akciovou společnost založenou územním samosprávním celkem nebo společností s ručením omezeným vlastněnou státem. Judikatura je tak bezrozporná a není zde prostor pro předložení věci rozšířenému senátu. Závěr, že relevantní pojmové znaky stěžovatelky (způsob vzniku, zřizovatel, vy-

tváření orgánů, státní dohled, veřejný účel) převažují ve prospěch jejího podřazení mezi veřejné instituce, byl akceptován jak odbornou a širší veřejností, tak i exekutivou, která upustila od plánované novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy měly být mezi povinné subjekty zařazeny také právnické osoby soukromého práva ovládané státem, územním samosprávním celkem či jinou veřejnou institucí, neboť tento cíl byl již naplněn interpretací § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce poukázal také na jiný účel a předmět úpravy směrnice a zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [27] Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, o jehož výklad je veden spor, zní: „*Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*“

[28] Poněvadž stěžovatelka nepředložila správní spis, protože trvá na své argumentaci, že jelikož není správním orgánem, správní spis nevede, vycházel Nejvyšší správní soud z jí předložených příloh, jež jsou součástí spisu městského soudu i spisu Nejvyššího správního soudu. Podáním ze dne 12. 7. 2006 požádal žalobce stěžovatelku podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), o kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasпорty paliva) a o analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE – 6 dodavatele Westinghouse pro reaktor VVER 1000 v jaderné elektrárně Temelín. Sdělením ředitele organizační jednotky Temelín ze dne 7. 9.

2006 nebyly informace poskytnuty z důvodů ochrany obchodního tajemství. Proti tomuto sdělení podal žalobce odvolání s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím. Žalobce se následně žalobou domáhal, aby městský soud rozhodl, že žalovaná je povinná vydat rozhodnutí o jeho odvolání ve věci žádosti o poskytnutí předmětné informace. Žaloba byla nejprve odmítnuta jako nepřijatelná, neboť městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka jakožto soukromý subjekt není povinnou osobou podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr byl popřen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 4/2009-93, v němž Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že není dán důvod nepřijatelnosti žaloby ani pro nevyčerpání opravných prostředků, ani proto, že stěžovatelka není osobou povinnou podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud věc znovu posoudil a žalobu zamítl, protože žádost o informace byla podána dle atomového zákona, nikoliv podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ke kasační stížnosti žalobce byl tento rozsudek zrušen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 7/2010-175 s tím, že stěžovatelce má být nařízeno ukončit její dosavadní nečinnost a vydat rozhodnutí o odvolání. Rozsudkem městského soudu ze dne 18. 4. 2010, čj. 8 A 239/2010-219, tak bylo učiněno s tím, že stěžovatelka je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento rozsudek byl zrušen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 9/2011-336, ke kasační stížnosti stěžovatelky, pro procesní pochybení v řízení před městským soudem. V mezidobí však stěžovatelka, vázána posledně uvedeným rozsudkem městského soudu, vydala „*dopis*“ – rozhodnutí představenstva stěžovatelky ze dne 23. 5. 2011, jímž bylo odvolání žalobce zamítnuto s odůvodněním, že je stěžovatelka nadále přesvědčena, že není povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže vydávat správní rozhodnutí a nemá odvolací orgán. Přesto v tomto rozhodnutí uvedla, že odvolání zamítá a potvrzuje rozhodnutí ze dne 7. 9.

2006 o odmítnutí poskytnutí dokumentů, neboť se jedná o obchodní tajemství.

[29] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že většina stěžovatelčiny argumentace nedoznala změn oproti předchozím shora uvedeným řízením o nečinnostních žalobách, v nichž vystupovala stěžovatelka jako žalovaná a v nichž rovněž trvala na tom, že není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. O této argumentaci tak již bylo pojednáno ve výše zmíněných rozsudcích, a Nejvyšší správní soud proto na tomto místě uvádí, že se v tomto řízení nehodlá od tam uvedeného v zásadě žádným způsobem odchýlit, pouze některou svou předchozí argumentaci doplní o změny nastalé v důsledku vývoje judikatury v čase.

[30] Nejvyšší správní soud dále předesílá, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72. Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, jakým je i stěžovatelkou podaná kasační stížnost o rozsahu 34 stran plus přílohy; opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru stěžovatelky odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudoují vlastní závěry na*

podrobné oponentúre (a vyvracení) jednotlivé vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 44/2013-30, popř. ze dne 3. 7. 2013, čj. 1 As 17/2013-50). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypovídá (srov. např. náleze ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, č. 125/2009 Sb. ÚS), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci – pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů – nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly. Nejvyšší správní soud proto na tomto místě předesílá, že s ohledem na to, že se nehodlá odchýlit od svých předchozích závěrů ohledně povahy stěžovatelky, resp. naplnění znaků veřejné instituce, odkazuje v otázkách naplnění předmětných kritérií v podrobnostech na svou předchozí judikaturu zabývající se touto otázkou, zejména na citované rozsudky čj. 2 Ans 4/2009-93 a čj. 2 Ans 7/2010-175 a na rozsudky ze dne 29. 8. 2011, čj. 8 As 57/2011-77, nebo ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011-121, č. 2494/2012 Sb. NSS.

[31] Zásadní a v podstatě jedinou námitkou stěžovatelky je, že nesouhlasí se svým zařazením mezi povinné subjekty podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, konkrétně pod pojem veřejná instituce. Nejprve uvádí, že tento pojem jednak není v právním řádu definován, a dále, že ona, jakožto soukromoprávní obchodní korporace, nespĺňuje žádné z kritérií, jak byly k uvedenému pojmu stanoveny Ústavním soudem nebo odbornou právní literaturou.

[32] Se stěžovatelkou lze jistě souhlasit, že pojem veřejná instituce není v právním řádu České republiky, ani v právu evropském, dostatečně definován. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že s tímto pojmem zákon o svobodném přístupu k informacím počítá, když veřejným institucím stanovuje určité povinnosti. Pojem veřejná instituce a tím, zda určitý subjekt lze, nebo nelze pod tento pojem podřadit, se od jeho vložení do zákona o svobodném přístupu k informacím zabývalo vícero rozhodnutí, ať se již jedná o rozsudky Nejvyššího správního soudu, nebo nálezy Ústavního soudu. V těchto rozhodnutích byl podán výklad tohoto pojmu, který je již odbornou i laickou veřejností akceptován, a Nejvyšší správní soud se ani v této věci od něj nehodlá odchýlit, neboť na rozdíl od stěžovatelky není toho názoru, že se jedná o výklad absurdní. Komparací těchto rozhodnutí pak lze vysledovat postupnou vývojovou tendenci, že se pod pojem veřejná instituce zařazuje čím dál tím více na první pohled soukromoprávních subjektů, u nichž určitým způsobem převažuje státní, resp. municipální vliv, jak bude pojednáno níže.

[33] Pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vložen novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů. Výkladem tohoto pojmu se zabýval Ústavní soud například v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06. Ústavní soud vymezil hlediska pro hodnocení toho, zda se jedná o veřejnou nebo soukromou instituci, následovně: způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti, či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), hledisko osoby zřizovatele (tj. zda je zřizovatelem stát, či nikoli), subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli), existence, či neexistence státního dohledu nad činností instituce, veřejný nebo soukromý účel instituce. Ústavní soud však také dovodil, že „[z]ařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí

vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické“. Uvedenou citací je tak popřena argumentace stěžovatelky, která se domnívá, že všechny znaky veřejné instituce musí být naplněny kumulativně. Ostatně, stejnou námitkou se již zabýval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175, týkajícím se týchž účastníků jako v nyní probíhajícím řízení. Zákonem č. 61/2006 Sb. účinným od 23. 3. 2006 byla z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěna slova „*hospodařící s veřejnými prostředky*“. Je tak zřejmé, což bylo ostatně prezentováno také Ústavním soudem, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky, či nikoli, splňuje-li kritéria pro její podřazení pod tento pojem. Lze sice připustit, že některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit potíže, to však není důvodem k tomu, aby poskytování informací odmítaly. Může to však být podnět pro zákonodárce, aby procedury přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmínované subjekty. Vzhledem k tomu, že tak ale zákonodárce do dnešního dne nepostupoval a neupravil proceduru poskytování informací pro veřejné instituce zvlášť, musí i tyto subjekty dodržovat postupy stanovené v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Nelze tedy akceptovat stěžovatelčinu myšlenku, že povinným subjektem za situace, vystupuje-li stát v soukromoprávních vztazích, tedy i jako akcionář v obchodní společnosti, by měl být stát, a nikoli tato společnost. Zákon takový postup totiž neumožňuje.

[34] K jednotlivým znakům veřejné instituce Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ačkoli stěžovatelka vznikla jako soukromoprávní právnická osoba, nelze přehlédnout fakt, že při jejím vzniku byl přítomen veřejnoprávní prvek. Stěžovatelka sama uvádí, že byla založena v rámci první vlny velké privatizace rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky ze dne 30. 4. 1992, a sama také uvádí, že účelem privatizace byl

převod veřejného majetku do majetku soukromého. Již na pozadí právě uvedeného je zřejmé, že to byl stát, resp. Fond národního majetku, jakožto veřejnoprávní subjekt hospodařící se státním majetkem, jehož vůle stála na počátku vzniku stěžovatelky. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na body [30] – [32] citovaného rozsudku čj. 2 Ans 4/2009-93.

[35] Pokud jde o veřejný účel existence a fungování stěžovatelky, Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že se jedná o obchodní společnost, sledující svým konáním dosažení zisku, jejímž předmětem podnikání je několik velmi rozličných činností. Pro zařazení stěžovatelky mezi veřejné instituce je ale dle názoru Nejvyššího správního soudu významný hlavní předmět činnosti, jímž je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České republiky, a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře stěžovatelky rozhodující podíl. Rovněž platí, že výnosy z privatizovaného majetku jsou součástí státního rozpočtu, který s nimi samozřejmě kalkuluje a účelově je určuje.

[36] Dle § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), platí, že „*[p]řenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu*“. S ohledem na citované ustanovení je zřejmé, že u těchto činností zákonodárce shledal, že u nich převažuje veřejný zájem nad soukromoprávními aspekty. Tvrdí-li pak stěžovatelka, že poskytování jakékoli služby může představovat veřejný zájem, neboť stát má zájem na fungování ekonomiky, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že je samozřejmě pravdou, že nikoliv pouze shora poskytované služby mohou představovat služby ve veřejném zájmu. Jak to ostatně plyne i z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8

As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, jenž se touto otázkou zabýval, může jít také o poskytování služeb souvisejících více či méně s veřejným zájmem, například provoz letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, provoz městské hromadné dopravy, provoz jiných faktických činností jako například vědeckého výzkumu, nejrůznějších měření, analýz apod. Budou-li entity poskytující předmětné služby efektivně ovládaný státem nebo jiným veřejnoprávním subjektem, lze rovněž pomýšlet na jejich podřazení pod pojem veřejná instituce a aplikovat na ně zákon o svobodném přístupu k informacím. Veřejnou institucí pak nebude pouze taková obchodní společnost, v níž má veřejnoprávní subjekt pouze minoritní (nebo žádnou) majetkovou účast, přestože by uvedené služby poskytovala, neboť veřejný charakter již nebude dominantní v řízení, kontrole ani ve smyslu této společnosti.

[37] Jde-li o kritéria kreace orgánů, zánik stěžovatelky, resp. dohled nad její činností, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že i u těchto je patrný podstatný vliv státu, přičemž lze rovněž vyjít ze stávající judikatury. Stěžovatelka je akciovou společností s majetkovou účastí státu ve výši 69,78 % podílu na základním kapitálu a se 70,29% výši podílu na hlasovacích právech. Z výroční zprávy stěžovatelky za rok 2011 výslovně plyne, že *„majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládání společnosti ČEZ běžnými formami, zejména hlasováním na valných hromadách“*. Toto tvrzení se stěžovatelka snaží popřít v kasační stížnosti, když poukazuje na to, že její valná hromada je usnášeníschopná za přítomnosti akcionářů, kteří mají akcie o jmenovitě hodnotě přesahující 30 % základního kapitálu společnosti. Ti pak jsou s to rozhodnout o zániku společnosti a rozhodují také o volbě dvou třetin členů dozorčí rady (jednu třetinu volí zaměstnanci). Členy představenstva pak volí dozorčí rada. Stejně tak je stěžovatelka přesvědčena o tom, že stát výkonem svých akcionářských práv nevykonává státní dohled, nýbrž vystupuje stejně jako kterýkoli jiný akcionář.

[38] Nejvyšší správní soud nerozporuje tvrzení stěžovatelky ohledně kvora potřebného pro usnášeníschopnost její valné hromady a ani ohledně volby členů jejích orgánů. Nelze si však nevsímnout, že její argumentace je čistě hypotetická a počítá s absolutní pasivitou státu jako akcionáře. I s ohledem na další tvrzení stěžovatelky je však nesporné, že k takovému scénáři v minulosti nedošlo a nedochází k němu ani dnes. Stát svá akcionářská práva ve společnosti řádně uplatňuje prostřednictvím Ministerstva financí. Poněvadž je stát většinovým akcionářem, je zřejmý jeho přímý vliv na volbu orgánů stěžovatelky a stejně tak na její eventuální zrušení.

[39] Jedná-li se o dohled státu nad činností stěžovatelky, z již ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS) plyne, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž může jít i o dohled, který stát vykonává na základě soukromoprávních předpisů. Ve výroční zprávě i na webových stránkách stěžovatelka navíc sama přiznává přímé ovládání státem, tudíž i tato podmínka je naplněna.

[40] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že právě efektivní ovládání akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsána Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládání společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládání soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmínovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládání soukromoprávní entity také citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 55/2012-62, bod [102].

[41] Ohledně definice ovládání vychází Nejvyšší správní soud podpůrně z úpravy obchodních společností. Poněvadž bylo na-

padené rozhodnutí vydáno dne 23. 5. 2011, vychází Nejvyšší správní soud s odkazem na znění § 75 odst. 1 s. ř. s. z úpravy obchodních společností v již zrušeném obchodním zákoníku.

[42] Podle § 66a odst. 1 obchodního zákoníku platilo, že „[s]polečník, který má většinu hlasů plynoucích z účasti ve společnosti, je většinovým společníkem a společnost, ve které tuto většinu má, je společností s většinovým společníkem“. Podle § 66a odst. 3 písm. a) uvedeného zákona je „[o]vládařící osobou [...] vždy osoba, která je většinovým společníkem“.

[43] Ustanovení § 66a odst. 2 obchodního zákoníku vymezuje ovládařící osobu jako osobu, která „fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo provozování podniku jiné osoby“. Sama stěžovatelka, jak již bylo předesláno, uvádí, že Česká republika disponuje takovým majetkovým podílem, který jí umožňuje přímé ovládnutí stěžovatelky. Nepřímým vlivem se rozumí vliv vykonávaný prostřednictvím jiné osoby či jiných osob. Osobu ovládanou vymezuje také např. zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, který v § 2 písm. b) vymezuje pojem osoba ovládaná subjektem veřejné správy tak, že se jedná o právnickou osobu, „pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji může svou činností ovlivňovat a na jejíž činnost mohou subjekty veřejné správy vykonávat přímo nebo prostřednictvím jiné osoby či osob rozhodující vliv; má se za to, že rozhodujícím vlivem je vztah, kdy subjekt veřejné správy může ovlivňovat činnost této osoby prostřednictvím pravidel, jimiž se tato osoba řídí, nebo vztah, kdy subjekt veřejné správy je většinovým společníkem, disponuje většinou hlasovacích práv nebo může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání většiny osob, které jsou statutárním orgánem nebo jeho členem, anebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby“. Nejvyšší správní soud se domnívá, že právnická osoba, která tato kritéria splňuje, je veřejnou institucí, a tedy i povinným sub-

jektlem dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[44] Veřejnou institucí jsou tedy i ty soukromoprávní právnické osoby, které jsou ovládané ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávným celkem, příp. jinou veřejnou institucí, nebo u nichž stát, územní samosprávný celek nebo jiná veřejná instituce fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby.

[45] Nejvyšší správní soud nepopírá, že zařazení stěžovatelky a jí podobných společností mezi povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím může působit jako odlišné zacházení, nicméně takové zacházení je podepřeno legitimním cílem, kterým je informování veřejnosti o působení společností, které jsou fakticky nebo právně ovládané státem, a tedy přímo nebo nepřímo hospodaří se statním majetkem; dochází tak k naplňování ústavně zaručeného práva na informace jako jedné z garancí demokratického právního státu. Tyto úvahy odpovídají tomu, že společnost ovládaná veřejnoprávním subjektem je spojena také s větší mírou odpovědnosti a povinností. Tato míra odpovědnosti je tím vyšší, čím těsnější je přímé nebo nepřímé propojení takových subjektů se státem a veřejnými financemi, ale také tím vyšší, čím více jsou tyto subjekty schopny zasahovat do práv jiných osob, a to zejména do práv základních. Stěžovatelka je mj. výrobcem a prodejcem elektrické energie, tepla a obchoduje také s plynem. Lze tak mít za to, že jejím posláním je uspokojování potřeb veřejnosti v oblasti dodávek těchto energií. „Přestože totiž je jistě elektrizační soustava v EU navzájem propojena, není sporu o tom, že právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České republiky“ (srov. již uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 4/2009-93). Eventuálním omezením dodávek elektrické energie, tepla nebo plynu může stěžovatelka zásadním způsobem zasahovat do práv jiných osob, proto je namístě informování veřejnosti o její čin-

nosti prostřednictvím prostředků dle zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě těchto právnických osob je však třeba zvažovat, do jaké míry mají být povinnými subjekty, tedy kdy zájem veřejné kontroly nad těmito subjekty převáží např. ochranu práv třetích osob (společníků obchodních společností), a proto lze odmítnout poskytnout ty informace, které zákon z informační povinnosti vylučuje (mj. obchodní tajemství).

[46] V souvislosti s těmito úvahami je třeba řešit také námitku stěžovatelky, že dle jejího názoru nelze podle zákona o svobodném přístupu k informacím určit její odvolací orgán. Podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím obecně platí, že „[n]elze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu“. Stěžovatelka poukazuje na to, že není monokratickým subjektem, na který toto ustanovení míří; nejvyšším orgánem akciové společnosti je valná hromada, jejím statutárním orgánem pak představenstvo. Mělo-li by být tímto orgánem představenstvo, není zřejmé, jakým způsobem by mělo rozhodnutí přijmout.

[47] Pokud se jedná o orgán rozhodující o opravných prostředcích u akciové společnosti, jakožto povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, touto otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval ve více rozsudcích, např. ze dne 10. 10. 2013, čj. 9 As 74/2013–20, ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012–47, č. 2844/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 9. 2015, čj. 7 As 180/2015–33, č. 3346/2016 Sb. NSS. Z předmětných rozhodnutí lze dovodit, že je-li stěžovatelka povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak se její povinnost postupovat podle tohoto zákona nevztahuje pouze na vyřízení žádosti o informace, ale také na vyřízení opravných prostředků proti rozhodnutím o těchto žádostech. Stěžovatelka je tedy povinna rozhodnout i v řízení II. stupně, neboť povinnost poskytovat informace nelze omezit pouze proto, že si jí nebyl daný subjekt dosud vědom a k takovému rozhodování není připraven a nemá vy-

budovanou organizační strukturu, jak to tvrdí stěžovatelka. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v citovaném rozsudku čj. 1 As 114/2011–121 nebo čj. 8 Aps 5/2012–47. Ve vztahu k výše uvedenému je vhodné také připomenout, že i v případech, kdy je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím, je povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Těto povinnosti musí povinný subjekt dostát i v řízení o opravném prostředku tak, aby takové rozhodnutí obstálo v případném následném soudním přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008–72).

[48] Určení orgánu, který je v rámci organizační struktury obchodní společnosti příslušný k rozhodování o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím, je v dispozici této společnosti jakožto povinného subjektu. Určení či vytvoření nadřízeného orgánu k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je přitom třeba provést tak, aby bylo vyhověno účelu zásady dvojinstančnosti. Zásada dvojinstančnosti řízení vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu I. stupně řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán orgán vyššího stupně. Podstatou opravného řízení je revizní činnost přezkumných orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 81/2006–62). Zásada dvojinstančnosti dále znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy podléhá kontrole odvolacího orgánu. Tato dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před správním orgánem I. stupně (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007–75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Určení orgánu rozhodujícího o opravných prostředcích musí být také dostatečně transparentní. Účastníci

řízení o žádosti o informace musí být obeznámeni s tím, kdo je nadřízeným orgánem povinného subjektu, a tedy kdo je příslušný k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace.

[49] Pokud si povinný subjekt soukromoprávního charakteru vytvoří takovou rozhodovací strukturu, jež bude vyhovovat základním zásadám správního řízení, především popsanému účelu dvoustupňového rozhodování, pak nelze rozhodnutí nadřízeného orgánu příslušného k rozhodnutí o opravných prostředcích dle takto zvolené struktury považovat za nicotné z důvodu věcné nepříslušnosti tohoto orgánu. V případě obchodní společnosti, která nemá organizační strukturu odpovídající dvojinstančnímu způsobu rozhodování, resp. u níž účastník řízení o žádosti o informace nebyl obeznámen s tím, kdo je jejím nadřízeným orgánem, může účastník podat opravný prostředek ke kterémukoli jejímu orgánu. Ten jej pak předá orgánu, který o odvolání rozhodne, tedy orgánu podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. orgánu, který je v čele takového subjektu.

[50] V čele povinného subjektu je dle názoru Nejvyššího správního soudu ten orgán, který povinný subjekt řídí. Podle § 191 odst. 1 obchodního zákoníku platilo, že u akciové společnosti je „[p]ředstavenstvo [...] statutárním orgánem, jenž řídí činnost společnosti a jedná jejím jménem. Představenstvo rozhoduje o všech záležitostech společnosti, pokud nejsou tímto zákonem nebo stanovami vyhrazeny do působnosti valné hromady nebo dozorčí rady. Nevyplývají ze stanov něco jiného, za představenstvo jedná navenek jménem společnosti každý člen představenstva. Členové představenstva, kteří zavazují společnost, a způsob, kterým tak činí, se zapisují do obchodního rejstříku.“ Podle § 194 odst. 3 obchodního zákoníku platilo, že „[p]ředstavenstvo rozhoduje většinou hlasů svých členů určenou stanovami, jinak většinou hlasů všech členů. Každý člen představenstva má jeden hlas.“ Poněvadž stěžovatelka sama tvrdí, že nemá (určený) orgán, který by byl povinen

rozhodovat o opravných prostředcích podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a protože tedy její stanov y a ani žádný právní předpis tento orgán výslovně neurčují, je tímto orgánem představenstvo stěžovatelky, neboť to rozhoduje o všech věcech, o nichž nerozhoduje jiný orgán. Pokud jde o podepisování rozhodnutí, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že o opravném prostředku rozhoduje představenstvo postupem podle § 194 odst. 3 obchodního zákoníku s tím, že se podepíše postupem dle § 191 odst. 1 obchodního zákoníku; tj. u stěžovatelky, jak to sama uvádí, dle jejich stanov podepisují rozhodnutí představenstva společně dva jeho členové; stejné ostatně plyne i z obchodního rejstříku. Odkaz stěžovatelky na § 195 obchodního zákoníku není případný, protože ten pojednává o zápisech o průběhu zasedání představenstva a o jeho rozhodnutích s tím, že tyto zápisy podepisuje předseda představenstva a zapisovatel. Zápis z jednání představenstva je v této souvislosti nutno chápat jako důkazní prostředek pro případné posouzení správnosti výsledku hlasování a o tom, zda člen nebo členové představenstva postupovali při rozhodování s náležitou péčí a zda neporušili svoje povinnosti. Stěžovatelka tak postupovala v souladu s právními předpisy, rozhodlo-li o žalobcově odvolání její představenstvo a rozhodnutí bylo podepsáno jejími dvěma členy.

[51] Stěžovatelka dále namítá, že sice vydala rozhodnutí o odvolání, ovšem to je nutné považovat za nicotné. Rozhodnutí I. stupně o odmítnutí žádosti bylo v nyní projednávané věci vydáno ředitelem organizační jednotky Temelín a rozhodnutí o odvolání představenstvem stěžovatelky. Poněvadž bylo vytvoření struktury orgánů oprávněných a povinných o žádosti a odvolání žalobce rozhodnout v gesci stěžovatelky, přičemž ta dodržela i zmiňovanou dvojinstančnost řízení, nelze rozhodnutí považovat za nicotné pro věcnou nepříslušnost. Tvrdí-li stěžovatelka, že je rozhodnutí nicotné i proto, že v něm absenteje její vůle takové rozhodnutí vydat, upozorňuje ji Nejvyšší správní soud, že vůle povinného subjektu není pro řádnost vydaného rozhod-

nutí podstatná; povinný subjekt má zákonem stanovenou povinnost, kterou splnil vydáním rozhodnutí. Navíc faktický stav neodpovídá stěžovateli tvrzení, neboť rozhodnutí o opravném prostředku fakticky vydala, tudíž vůli projevila. Předmětné rozhodnutí tak z hlediska nicotnosti ve smyslu § 77 správního řádu z roku 2004 ob stojí.

[52] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž namítá, že nemůže být veřejnou institucí také proto, že nevykonává veřejnou správu a žádným právním předpisem jí nebyla svěřena žádná působnost. K této námitce Nejvyšší správní soud odkazuje na již zmiňovaný rozsudek svého rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62, v němž mj. uvedl, že „podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím [p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“. *Zákon hovoří o „informacích vztahujících se k jejich působnosti“, ovšem současně z výčtu povinných subjektů plyne, že tato „působnost“ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti (například budují a udržují určité stavby, třeba silnice a dálnice, vodní díla aj.), nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a, jsouce součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právně úzce svázány anebo jimi toliko fakticky ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost (poskytují zcela nebo zčásti prostřednictvím tržního mechanismu určité služby související více či méně s veřejným zájmem, například provozují letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, městskou hromadnou dopravu, vyrábějí elektřinu, provádějí jiné faktické činnosti jako například vědecký výzkum, nejrůznější měření, analýzy aj.) anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo*

jimi fakticky ovlivňovány (např. jakékoli obchodní korporace ovládané státem, obcemi či kraji nebo národní podnik).“ Je tak evidentní, že „působnost“ povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí, jak se domnívá stěžovatelka. „Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod., přičemž vyloučeny z poskytování jsou z takto široce vymezeného rozsahu jen takové informace, na něž se vztahují omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných zákonů jsoucích v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v poměru speciality.“

[53] Stěžovatelka také namítá, že na zákon o svobodném přístupu k informacím je nutno nahlížet prismatem směrnice 2003/98/ES, která byla do českého právního řádu transponována prostřednictvím zákona č. 36/2006 Sb. Má také za to, že s ohledem na tuto směrnici je namístě položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda může být čl. 2 odst. 1 a 2 této směrnice interpretován tak, že předpokládá své provedení ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je výlučně podnikání, které nejsou financovány státem a ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenováni jinými veřejnoprávními subjekty. Pro účely této směrnice se „subjektem veřejného sektoru“ rozumí „státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika tako-

vými veřejnoprávními subjekty“; „veřejnoprávním subjektem“ se rozumí „jakýkoliv subjekt: a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty“. Nejvyšší správní soud prvně připomíná svůj rozsudek ze dne 4. 7. 2007, čj. 3 As 22/2006-138, č. 1321/2007 Sb. NSS, dle kterého je „první a základní podmínkou pro položení předběžné otázky krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem [...], že tyto soudy považují rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohly rozhodnout“. Nejvyšší správní soud však důvod pro předložení věci Soudnímu dvoru neshledal. Již ve svých dřívějších rozhodnutích, např. v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175 nebo v rozsudku ze dne 21. 3. 2013, čj. 4 As 82/2012-90, totiž dovodil, že uvedená směrnice 2003/98/ES podle své preambule a čl. 1 odst. 1 stanovuje pouze minimální pravidla, unijní standard, který si mohou státy upravit. Dle bodu 8 preambule také platí, že „[o]patření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí, aby umožnila širší opakované použití“. Česká republika rozšířila tato pravidla tím, že při novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím vypustila jedno omezující kritérium, konkrétně, že se nemá jednat o subjekty „průmyslové nebo obchodní povahy“. Jak již bylo uvedeno, pojem veřejná instituce byl do zákona o svobodném přístupu k informacím včleněn ještě dříve, než nabyla účinnosti předmětná směrnice 2003/98/ES. Úprava zákona o svobodném přístupu k informacím byla přijata na základě čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoli na základě společné evropské úpravy, přičemž Listina představuje rovněž toliko minimální standard, pod něhož nemůže zákonná úprava

jit. Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a jak okruh povinných subjektů, tak rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, korigoval velice široce. Účel a předmět úpravy směrnice 2003/98/ES je také jiný a mnohem užší, než je účel zákona o svobodném přístupu k informacím. Cílem směrnice 2003/98/ES je odstranění překážek volného trhu, resp. usnadnění tvorby informačních produktů a služeb a zajištění účinného využívání dokumentů veřejného sektoru soukromými společnostmi v zájmu rozvoje hospodářství a zvýšení počtu pracovních míst. Cílem a účelem obecné úpravy svobodného přístupu k informacím dle zákona o svobodném přístupu k informacím, jenž jde, co se týče rozsahu poskytovaných informací, jak nad rámec Listiny, tak nad rámec směrnice 2003/98/ES, je co nejširší realizace práva na informace. Důvodem je, aby byla veřejnost informována mj. o stavu společnosti, o využívání veřejných financí a hospodaření s nimi, o chování státu, resp. dalších veřejnoprávních subjektů při realizaci různých činností spadajících do jejich kompetencí (s čímž souvisí i jejich majetková účast v soukromoprávních subjektech) atd., což má následně vést k podnícení veřejnosti k informované participaci na záležitostech obecného zájmu; dochází tak k upevňování legitimacy veřejné správy jako služby pro veřejnost a také k upevňování důvěry veřejnosti k činnosti státu, územních samosprávních celků anebo dalších veřejných institucí. Jsou tak naplňovány znaky demokratického právního státu. Poněvadž navíc sama směrnice 2003/98/ES ve své preambuli (bod 9) uvádí, že „[s]měrnice se opírá o platné režimy přístupu v členských státech a **nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům**“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem), má Nejvyšší správní soud za to, že Česká republika nebyla povinna transponovat směrnici 2003/98/ES takovým způsobem, aby snížila standard poskytování informací, který byl do té doby garantován, a tudíž není ani povinna zrestriktivnit výklad pojmu veřejná instituce podle toho, jak volí svou pū-

sobnost předmětná směrnice 2003/98/ES (definice pojmu „veřejnoprávní subjekt“). Z uvedeného je zřejmé, že výklad okruhu povinných subjektů důsledně směřuje k naplnění smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace je chápáno extenzivně, tedy tak, aby žadatel jeho prostřednictvím mohl účinně zjistit, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí. Pokud jde o výklad okruhu povinných subjektů, je ke skutečně účinnému přístupu k informacím nutné, aby tento okruh zahrnul i ty instituce, do nichž stát či územní samosprávný celek vstupuje, a to i nepřímo.

[54] Dovolávali se stěžovatelka citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 s tím, že nález zpochybnil možnost rozšíření okruhu povinných subjektů o obchodní společnosti, Nejvyšší správní soud již v citovaném rozsudku čj. 1 As 114/2011-121, s odkazem na závěry citovaného rozsudku osmého senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 57/2006-67, uvedl základní důvody, které vedly k odmítnutí restriktivního výkladu pojmu veřejná instituce. K argumentaci stěžovatelky, že by pod tento pojem měly být zařazeny toliko instituce „*vylučně plnicí veřejné účely*“, resp. vykonávající veřejnou správu, zaujal Nejvyšší správní soud závěr již v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 4/2009-93. Stěžovatelka v daném případě žádnou novou právně relevantní oponenturu nevznáší, Nejvyšší správní soud proto považuje za nadbytečné v tomto rozsudku opakovat již vyslovené a odkazuje na uvedená rozhodnutí. Obecnou obavu stěžovatelky ohledně zneužití přístupu k informacím ostatními soužiteli Nejvyšší správní soud proto nesdílí, vzhledem k omezení práva na informace zákonem (např. právě pro případ obchodního tajemství).

[55] Nejvyšší správní soud, stejně jako již v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175, uvádí, že stěžovatelka upozorňuje na problémy údajně plynoucí z předchozích rozhodnutí ohledně její povahy; problémy které uvádí, jsou však buďto v podstatě hypotetické, nebo velmi výrazně nadnesené (jak již bylo uvedeno, například neúčast státu jakožto

většinového akcionáře při zrušení společnosti nebo rozhodování valné hromady o zásadních otázkách, jakými je například volba členů vrcholných orgánů); v podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud na bod [25] uvedeného rozsudku.

[56] Stěžovatelka namítá také porušení svých ústavních práv. Konkrétně tvrdí, že došlo k porušení principu rovnosti v právech bez náležitého důvodu, a tedy porušení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, jedná se skutečně o jisté omezení stěžovatelky v jejích právech, resp. uložení jí více povinností než jiným akciovým společenstvem, které veřejnými institucemi nejsou. Neděje se tak však v důsledku libovůle, ale je to dáno legitimním cílem, kterým je informování veřejnosti o působení společností, které jsou fakticky nebo právně ovládané státem, a naplňování ústavně zaručeného práva na informace jako jedné z garancí právního státu.

[57] Stěžovatelka dále namítá porušení čl. 4 odst. 1 Listiny, konkrétně že jí jsou stanovovány povinnosti, aniž by to bylo dáno zákonem, když nesplňuje kritéria stanovená pro veřejnou instituci. Jak již bylo objasněno výše, poněvadž je stěžovatelka ovládána státem a naplňuje rovněž kritéria stanovená Ústavním soudem, je veřejnou institucí, a proto jsou povinnosti ukládané jí na základě zákona o svobodném přístupu k informacím zcela souladné s výhradou zákona obsaženou v čl. 4 odst. 1 Listiny.

[58] Problematikou střetu svobody projevu a práva na informace s právem na ochranu osobnosti a soukromí se již mnohokrát zabýval Ústavní soud a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od této judikatury odchýlit, navíc za situace, je-li povinnost poskytovat informace stěžovatelce uložena přímo zákonem, který umožňuje oprávněné odepření některých informací ze zákonem uvedených důvodů. Nejvyšší správní soud navíc stěžovatelku upozorňuje, že není předmětem tohoto řízení posuzovat, zda bude povinna poskytnout určité druhy informací, které uvádí ve své kasační stížnosti (obchodní plány, mzdy apod.); předmětem tohoto řízení je toliko posoudit zákonnost stěžovatelčina rozhodnutí

o žalobcově žádosti, v níž žádal poskytnutí kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva) a analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE - 6 dodavatele Westinghouse pro reaktor VVER 1000 na jaderné elektrárně Temelín.

[59] Jak již bylo konstatováno v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175, u stěžovatelky nedochází ani k porušení článku 11 Listiny. Ekonomické náklady, jež nese stěžovatelka při vyřizování žádostí, jsou „*cenou*“, kterou veřejná instituce platí za transparentci veřejné správy. Jedná se o logický a zákonodárcem předvídaný důsledek možnosti veřejnosti uplatňovat své ústavní právo na informace, který rozhodnutím zákonodárce ponese ta veřejnoprávní (výjimečně i jiná - viz § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím) soukromoprávní entita. Na

okraj lze poznamenat, že neúměrné náklady na poskytování informací jsou řešitelné postupem podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[60] Za této situace, kdy argumenty stěžovatelky nezměnily právní názor Nejvyššího správního soudu ohledně její povahy jakožto veřejné instituce, není zde důvod k využití navrhovaného postupu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., aby věc byla předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu. Zároveň není dán ani důvod k předložení návrhu na vypuštění slov „*veřejné instituce*“ z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Nejvyšší správní soud považuje toto ustanovení a provedený výklad pojmu veřejná instituce za souladný s ústavním pořádkem, přičemž bylo postupováno mj. podle již dříve vyslovených závěrů Ústavního soudu k výkladu tohoto ustanovení.

POZNÁMKY: