



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobce: Unicampus, o. s.**, se sídlem Kubelíkova 42, Praha 3, zast. Mgr. Ing. Michaelou Šafářovou, advokátkou se sídlem Záběhlická 3262/88a, Praha 10, proti **žalované: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutím žalované ze dne 30. 10. 2012, č. j. had/4032/2012, a ze dne 31. 10. 2012, č. j. had/3970/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2013, č. j. 6 A 15/2013 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutím žalované ze dne 30. 10. 2012, č. j. had/4032/2012, a ze dne 31. 10. 2012, č. j. had/3970/2012. Prvně zmíněným rozhodnutím žalovaná uložila společnosti OMEGA ALTERMED, a. s., pokutu ve výši 800 000 Kč za to, že zadáním reklamy, která byla v rozhodnutí blíže specifikovaná, tato společnost nerespektovala zákonné ustanovení, které reklamám na potraviny zakazuje uvádět v omyl přísuzováním potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo takové vlastnosti naznačovat. Druhým zmíněným rozhodnutím žalovaná uložila společnosti WALMARK, a. s., pokutu ve výši 1 100 000 Kč za porušení stejného zákazu.

Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že z hlediska obsahu žaloby, kterou stěžovatel k městskému soudu podal, se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Část žalobního petitu, v níž se stěžovatel domáhal ochrany proti nečinnosti žalované, městský soud považoval za součást věcných námitek vztahujících se k zákonnosti napadených rozhodnutí.

Městský soud konstatoval, že aktivně legitimovaným k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je osoba tvrdící zkrácení na svých subjektivních právech tím, že napadené správní rozhodnutí její práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší či závazně určuje jinak, než předepisuje zákon, nebo že rozhodnutí bylo vydáno v řízení, v němž byla porušena žalobcova procesní práva tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Dle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odst. 1 citovaného ustanovení, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Městský soud dále uvedl, že předmětem napadených rozhodnutí bylo uložení pokuty za správní delikt, přičemž stěžovatel nebyl účastníkem řízení, z nichž napadená rozhodnutí vzešla. Napadená rozhodnutí se týkají zcela odlišných subjektů a vůči stěžovateli nevyvolala žádný účinek spočívající v tom, že by byl přímo dotčen v právní sféře. Uložení pokuty za správní delikt je dotčen jen ten subjekt, jemuž byla pokuta uložena. O žalobní legitimaci tak nelze z hlediska § 65 odst. 1 s. ř. s. uvažovat. Ani dle § 65 odst. 2 s. ř. s. není stěžovatel legitimován k jejímu podání, jelikož nebyl a ani neměl být účastníkem řízení, z nichž napadená správní rozhodnutí vzešla.

Stěžovatel nebyl dotčen ani ve svém „právu jednat“ ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/22/ES, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti zájmů spotřebitele (dále jen „směrnice 2009/22/ES“). Zmíněná směrnice v čl. 2 zavazuje členské státy Evropské unie mj. k tomu, aby určily soudy nebo správní orgány příslušné k rozhodnutí o žalobách podaných oprávněnými subjekty dle čl. 3 dané směrnice, které jsou zaměřeny na co možná nejpohotovější zákaz porušování předpisů na ochranu spotřebitele. Dle hodnocení městského soudu byla směrnice 2009/22/ES do českého právního řádu implementována v § 25 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Toto ustanovení stanoví, že návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být sdružení nebo profesionální organizace, které mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele. Stěžovatelem zmiňované „právo jednat“ je právo podat zápůřčí žalobu před civilním soudem. Toto právo stěžovatele však nemohlo být napadenými správními rozhodnutími žalované jakkoli dotčeno. Jejich předmětem nebyl zákaz určitého jednání, ale uložení pokuty za správní delikt. Pro účely případného řízení o zápůřčí žalobě dle § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele nepředstavují rozhodnutí žalované překážku věci rozhodnuté.

Městský soud dodal, že stěžovatelem odkazované rozsudky Evropského soudního dvora (rozsudek ve věci C-25/62, *Plaumann*, a rozsudek ve věci C-294/83, *Les Verts*) se týkají specifické otázky žalobní legitimace fyzických a právnických osob podle bývalého čl. 175 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství (dnešního čl. 263 odst. 4 Smlouvy o

pokračování

fungování Evropské unie), tedy žalobní legitimaci k podání žaloby proti aktům vydávaným vymezenými orgány Evropské unie. I kdyby městský soud připustil dopad této judikatury do jím řešené věci, bylo nutno zmínit, že rozsudek ve věci *Plaumann* klade důraz na to, že žalobní legitimace je spojena s bezprostředním dotčením osoby, která se proti napadeným aktům brání. Dle judikatury Evropského soudního dvora o bezprostřední dotčení jde tehdy, pokud jsou předmětným rozhodnutím osoby zasaženy z důvodů určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým byl individualizován adresát rozhodnutí. Vzhledem k předmětu řízení, jímž bylo uložení pokuty za správní delikt, nelze u stěžovatele vysledovat žádnou takovou vlastnost či faktickou situaci, která by jej individualizovala ve vztahu k předmětu rozhodnutí obdobně jako adresáta.

Městský soud dále odmítl výklad, že by zásada Evropské unie jako „společenství práva“ vyžadovala, aby v každém jednotlivém případě byl akt aplikace práva, který má komunitární dosah, podroben za všech okolností soudnímu přezkumu z hlediska souladu s právem Evropské unie. Tato zásada byla definována v rozsudku ve věci *Les Verts* a je naplněna existencí reálných prostředků, jak prověřit soulad aktů institucí Evropské unie a orgánů členských států s právem Evropské unie. Neznačená to, že tyto prostředky v každém případě musí být využity. Jakákoliv soudní ochrana spočívá v tom, že chrání subjektivní práva jednotlivců. Pokud subjekt, jenž je příslušným aktem aplikace práva dotčen, nevyužije z jakýchkoli důvodů prostředek soudní ochrany, neznačená to, že zásada Evropské unie jako „společenství práva“ musí zajistit objektivní přezkum takového správního aktu bez ohledu na vůli dotčeného subjektu, a to i tehdy, pokud by byl daný akt objektivně nezákonný. Jak na úrovni komunitární, tak na úrovni vnitrostátní je přezkum individuálních správních aktů vyhrazen pro případy, kdy se jej domáhá osoba takovými akty přímo dotčená.

Městský soud tak zhodnotil, že stěžovatel se domáhal zrušení napadených rozhodnutí žalované jako osoba zjevně neoprávněná. Žalobu proto odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na to, že v případech, kdy správní orgán vydá rozhodnutí, které nezákonně zvýhodňuje účastníky řízení, z něž rozhodnutí vzešlo, nebude takové rozhodnutí ze strany zmíněných účastníků soudně napadeno. Vydávání správních aktů, které zvýhodňují porušující podnikatelské subjekty oproti stavu, který by odpovídal souladu se zákony na ochranu spotřebitele, přitom představuje závažnou dysfunkci v dosahování společenských cílů a politik Evropské unie.

Dle stěžovatele se městský soud ve své argumentaci nevyrovnal s porušením zásady společenství práva – s reálnou přezkoumatelností napadených správních aktů žalované ve vnitrostátním českém právu. Městský soud odklonil uvažovaný význam a účinky rozsudku ve věci *Les Verts* ve vztahu k působnosti této zásady k právním aktům orgánu Evropské unie, ačkoli i následně teoreticky uvažil i možnou širší působnost. Širší působnost zásady společenství práva je již dlouhodobě realitou, o níž není třeba uvažovat jen hypoteticky. Daná zásada se vztahuje i ve vztahu k aktům orgánů členských států, jak vyplývá např. z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-22/70, *AETR*. Dále

stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně uchopil ve své argumentaci tzv. test *Plaumann*. Jde o test, jehož kritéria se používají k rozhodnutí o žalobní legitimaci při napadání obecně závazných právních aktů. Je to přísný a v důsledku velmi restriktivní test (proto je kritizován v odborné literatuře). Používá se obvykle při napadení legislativy členského státu. U správních aktů a jiných aktů aplikace práva se restriktivní test *Plaumann* nepoužívá (pokud by jej chtěl Nejvyšší správní soud použít, stala by se aktuální otázka souladu tohoto testu se zásadou společenství práva). Aplikace kritérií testu *Plaumann* totiž nesmí zapříčinit soudní nepřezkoumatelnost právního aktu.

Stěžovatel netvrdil, že by zásada společenství práva vyžadovala, aby sporný akt byl za všech okolností podroben soudnímu přezkumu. Tato zásada vyžaduje, aby existoval reálně využitelný procesní prostředek, jehož podání vede vnitrostátně k soudnímu přezkumu sporného správního aktu vůči právu Evropské unie. Pokud takový prostředek existuje, avšak legitimovaný žalobce jej nevyužil, ačkoliv jej využít mohl, poté byl takový prostředek dle stěžovatele „promarněn“. Tehdy již soudní přezkum sporného správního aktu přípustný být opravdu nemusí. Správní akt se pohledem práva Evropské unie může soudně nepřezkoumatelným fakticky stát, ale nesmí jím od samého počátku být. Městský soud však neozřejmil, jaký prostředek stěžovatel „promarnil“, že byla jeho žaloba nepřipustná. Stěžovatel tak dovozuje, že městský soud musel být odlišně toho právní názoru, že stěžovatel neměl nikdy k dispozici využitelný procesní prostředek, jehož podáním by dosáhl soudního přezkumu napadených rozhodnutí žalované. Tím by došlo k porušení zásady společenství práva.

Stěžovatel se cítí být osobně dotčený na svých právech všemi takovými vnitrostátními akty aplikace práva, ve kterých správní orgány z moci úřední aplikují zákony na ochranu spotřebitele. Dále vyjádřil nesouhlas s tím, že rozhodování soudu o zdržení se protiprávního jednání je o jiné věci, než je správní rozhodování o uložení sankce. Tato argumentace mj. opomíjí, že rozhodování o uložení sankce se může týkat jednání, které stále probíhá. Vždy jde o rozhodování o právní kvalifikaci sporného jednání, jehož přímým důsledkem může být také nařízení ukončení protiprávního jednání správním orgánem. Dotčení na své právní sféry spatřuje stěžovatel již v tom, že existuje materiální stav poškození kolektivních práv a zájmů spotřebitelů.

Pokud by stěžovateli bylo přiznáno účastenství ve správních řízeních na základě výše předestřených důvodů o dotčení jeho právní sféry, považuje za vhodné uvést, že možnost podat žalobu proti rozhodnutí správních orgánů dle jeho mínění nelze vázat na skutečnost, zda se stěžovatel aktivně domáhal účastenství již v řízení před správními orgány. Takový výklad by stěžovateli bránil provádět efektivně ochranu kolektivních zájmů a práv spotřebitelů, protože nedisponuje možnostmi, aby takto náročnou činnost realizoval. Stěžovatel považuje za racionální, aby mu až na základě hodnocení vydaných správních rozhodnutí bylo umožněno soudně napadnout ta, s nimiž nesouhlasí.

V kasační stížnosti byla rovněž uplatněna námitka, že městský soud nedostatečně reflektoval, že právo Evropské unie je právo hmotné, když se pokusil přímo z textu směrnice 2009/22/ES určit obsah procesních práv stěžovatele. To se projevilo v hodnocení způsobu provedení této směrnice do českého vnitrostátního právního řádu. Dle stěžovatele směrnice ve své části, kde se uvádí, že členské státy určí soudy nebo správní orgány oprávněné rozhodovat o žalobách podaných oprávněnými subjekty dle čl. 3 směrnice, má v českých podmínkách ten dopad, že oprávněné subjekty své návrhy mohou podávat všem orgánům,

pokračování

které byly vnitrostátně určeny k aplikaci předpisů na ochranu spotřebitele. Zmíněné předpisy v České republice aplikují vedle soudů také správní orgány, proto by stěžovatel měl mít možnost zahájit řízení i před správními orgány a soudně se bránit proti rozhodnutím vydaným ve správních řízeních.

Stěžovatel se zároveň domnívá, že pokud by mu Nejvyšší správní soud nehodlal vyhovět, měla by být podána předběžná otázka k Soudnímu dvoru Evropské unie týkající se rozhodného práva Evropské unie. V petitu kasační stížnosti posléze stěžovatel navrhl napadené usnesení městského soudu zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

Žalovaná považovala argumentaci stěžovatele za dezinterpretaci hmotného práva Evropské unie ve vztahu k procesnímu právu České republiky. Stěžovatel nebyl účastníkem řízení, v nichž byla napadená správní rozhodnutí vydána, ani jeden správní akt nebyl určen stěžovateli, a přesto se stěžovatel jimi cítí být dotčen. Žalovaná uvedla, že se po ní stěžovatel před městským soudem domáhal zcela nelegitimního plnění, ať již jde o zjišťování uvádění přípravku na jiných trzích či zveřejnění rozsudku v tisku.

Žalovaná dle svého názoru postupovala plně v souladu s právními předpisy. Dále uvedla, že stěžovatel chybně operuje s pojmem nečinnost, když jí na jedné straně vytýká nečinnost, na druhou stranu se však domáhal zrušení rozhodnutí, která měla vzejít z údajné nečinnosti. Žalovaná považuje za správné závěry městského soudu, že stěžovatel je zjevně neoprávněn k podání žaloby proti napadeným rozhodnutím, a navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Replika stěžovatele

Stěžovatel uvedl, že dotčení na svých právech nespatřuje v rozhodnutích žalované, zkrácen na právech byl až v řízení před městským soudem, který rozhodl o nepřipustnosti jeho žaloby. Svou žalobní legitimaci odvozuje od sporného obsahu právních aktů žalované, jimiž nedosáhla zamýšlených účinků práva Evropské unie, dále pak od stavu hrozící nepřezkoumatelnosti aktů žalované jiným reálným žalobcem.

Stěžovatel zdůraznil, že se především domáhal ukončení nečinnosti žalované a toho, aby jí městský soud nařídil vydat dva platné správní akty s ohledem na již provedená věcná zjištění. K nečinnosti uvedl, že nezákonná činnost žalované způsobila absenci činnosti zákonné, proti čemuž se stěžovatel bránil.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst.

1 písm. e) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda toto usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Městský soud napadeným usnesením rozhodl o odmítnutí žaloby proti dvěma správním rozhodnutím. Těmito rozhodnutími byla ze strany žalované uložena pokuta dvěma společnostem odlišným od stěžovatele.

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s městským soudem v tom, že napadená správní rozhodnutí se žádným způsobem nemohla dotknout právní sféry stěžovatele. Jejich předmětem bylo uložení majetkové sankce (pokuty) subjektům odlišným od stěžovatele za porušení § 5d odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), který reklamám na potraviny zakazuje uvádět v omyl přísuzováním potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo takové vlastnosti naznačovat.

Povinnost zaplatit pokutu nebyla uložena stěžovateli. Žalovaná v řízeních, která předcházela vydání napadených rozhodnutí, hájila veřejný zájem na dodržování právní regulace týkající se reklamy. Základním smyslem těchto řízení je totiž zachování objektivní zákonnosti, nikoli ochrana něčích subjektivních práv. V případě porušení výše zmíněného zákazu stanoveného zákonem o regulaci reklamy je ukládání pokuty výlučně vztahem mezi státem reprezentovaným žalovanou a účastníkem příslušného řízení, jemuž má být pokuta uložena. Z tohoto důvodu nedisponují jednotlivci žádným právem k tomu, aby jinému subjektu měla být uložena pokuta za porušení daného zákazu. Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil s argumentací stěžovatele, který odvíjel dotčení svých práv od materiálního stavu poškození kolektivních práv a zájmů spotřebitelů, a návazně pak od všech vnitrostátních aktů aplikace práva, ve kterých správní orgány aplikují z moci úřední zákony na ochranu spotřebitele.

S ohledem na popsany základní smysl řízení před žalovanou jde o řízení zahajovaná z moci úřední (§ 46 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „správní řád“). Při tomto způsobu zahajování správních řízení je povinností správního orgánu zahájit řízení ve chvíli, kdy nabude důvodné přesvědčení, že došlo ke skutečností odůvodňujícím vedení takového řízení (zde: porušení zákazu daného zákonem o regulaci reklamy, který je žalovaná povinna sankcionovat). Účastenství v řízení před žalovanou v nynější věci se odvíjelo od § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu a účastníky tak jsou ty „dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“ Vzhledem k tomu, že žádný subjekt nemá právo na to, aby jinému subjektu byla uložena pokuta za porušení předmětného zákazu, nemohou se rozhodnutí, která žalovaná vydala, dotýkat práv či povinností nikoho jiného než subjektů, kterým byla pokuta uložena. Z těchto důvodů je vyloučeno účastenství stěžovatele v řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, dle něhož jsou účastníky rozhodnutím přímo dotčené osoby. Již bylo uvedeno, že jde o řízení zahajované z moci úřední, účastenství se zde tak nemůže odvíjet ani od § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, který se týká řízení o žádosti (tj. řízení, které je zahájeno dle § 44 odst. 1 správního řádu žádostí či jiným návrhem účastníka).

pokračování

V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publikovaném pod č. 1043/2007 Sb. NSS, dostupném stejně jako další zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu z www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud konstatoval, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. V nynějším případě šlo o zcela zjevný nedostatek legitimace hmotné, jelikož stěžovatel žalobou napadl rozhodnutí žalované, které se mohou dotýkat právní sféry jen těch subjektů, jimž byla těmito rozhodnutími uložena pokuta, což vylučuje stěžovatelovu věcnou legitimaci v žalobě podané dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Dále lze uvést, že zákonná úprava počítá s tím, že účastníkem řízení, z nichž napadená rozhodnutí žalované vzešla, je výhradně ten subjekt, jemuž má být uložena pokuta, tím však stěžovatel nebyl a ani neměl být, jak bylo uvedeno výše. Vymezení žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. se přitom váže na účastenství v řízení. I ve vztahu k § 65 odst. 2 s. ř. s. tak na nynější věc dopadají závěry citovaného rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, ohledně odmítnutí žaloby.

Proti odmítnutí své žaloby stěžovatel uplatnil argumentaci poukazující na směrnici 2009/22/ES.

Dle čl. 1 odst. 1 směrnice 2009/22/ES je cílem této směrnice sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se žalob na zdržení se jednání ve smyslu čl. 2 téže směrnice, kterými jsou chráněny kolektivní zájmy spotřebitelů v působnosti směrnic uvedených v příloze směrnice 2009/22/ES. V čl. 2 odst. 1 směrnice, který je uveden nadpisem žaloby na zdržení se jednání, je uvedeno:

„Členské státy určí soudy nebo správní orgány příslušné k tomu, aby rozhodly o žalobách podaných oprávněnými subjekty ve smyslu článku 3, které jsou zaměřeny na:

- a) co možná nejpohotovější zastavení nebo zákaz porušování předpisů, případně vydaný v rámci zkráceného řízení;*
- b) případná opatření, jako je vhodnou formou zveřejněné rozhodnutí v plném nebo částečném znění nebo uveřejnění opravného prohlášení s cílem zastavit pokračující účinek porušování předpisů;*
- c) je-li to v souladu s právním řádem členského státu, příkaz žalované straně, která prohrála a odmítla výkon rozhodnutí ve lhůtě stanovené soudy nebo správními orgány, zaplatit do veřejné pokladny nebo oprávněné osobě určené podle vnitrostátního práva pevnou částku za každý den prodlení nebo jinou částku stanovenou soudy nebo správními orgány, aby se zajistil výkon rozhodnutí.“*

Čl. 3 směrnice potom stanovuje, že oprávněným subjektem je „každý subjekt nebo organizace, které byly zřízeny řádně podle práva členského státu a mají oprávněný zájem zajistit dodržování ustanovení v článku 1 směrnice“. Dle čl. 3 písm. b) směrnice jsou oprávněným subjektem zejména „organizace, jejichž cílem je hájit zájmy uvedené v článku 1 v souladu s kritérii, která jsou stanovena předpisy vnitrostátního práva“.

Městský soud konstatoval, že požadavek dle čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice 2009/22/ES je v českém vnitrostátním právu naplněn v § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Dle zmíněného zákonného ustanovení: „Návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se

protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být a) sdružení nebo profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, nebo b) subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů [...], aniž je dotčeno právo soudu přezkoumat, zda návrh na zahájení řízení byl podán oprávněným subjektem.“

Stěžovatel se s městským soudem neztotožnil a zastává výklad, že byť směrnice dle svého jazykového vyjádření členským státům ukládá určit soudy nebo správní orgány k projednání žalob (návrhů) ve smyslu čl. 2 směrnice, musí se žalobou (návrhem) oprávněného subjektu zabývat každý vnitrostátní orgán, který je pověřen k autoritativní aplikaci předpisů na ochranu spotřebitele. Touto argumentací stěžovatel *de facto* tvrdí, že prostřednictvím § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele nebylo zcela dosaženo cíle směrnice 2009/22/ES, což je dle smyslu stěžovatelovy argumentace nutno zohlednit při výkladu předpisů týkajících se správních řízení, v nichž lze aplikovat právní předpisy na ochranu spotřebitele.

S popsaným náhledem stěžovatele zdejší soud nesouhlasí, a to ze dvou důvodů.

Zaprvé, v bodě 3 odůvodnění směrnice je uvedeno, že stávající mechanismy jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni Evropské unie, neumožňují vždy včas odstranit porušování předpisů poškozující kolektivní zájmy spotřebitelů. Mezi typickými mechanismy, kterými lze prosadit právní předpisy na ochranu spotřebitele, lze dozajista řadit návrhy samotných jednotlivců, kteří se dovolávají ochrany svých subjektivních práv plynoucích jim z předpisů na ochranu spotřebitele, a dále též prosazování předpisů na ochranu spotřebitele správními orgány z úřední povinnosti. Směrnice 2009/22/ES ochranu spotřebitele zlepšuje tím, že požaduje zavést další mechanismus ochrany práv spotřebitelů, a sice žaloby (návrhy) ve smyslu čl. 2 směrnice, jimiž mohou oprávněné subjekty ve smyslu čl. 3 směrnice chránit nikoli nutně svá subjektivní práva, ale práva jiných osob (spotřebitelů). Vnitrostátní právo jednotlivých členských států přitom nemuselo uznávat žaloby (návrhy) soukromých subjektů, které nebyly zaměřeny na ochranu práv samotného žalobce (navrhovatele), ale na ochranu práv osob od něj odlišných. Zlepšení prosazování předpisů na ochranu spotřebitele, které si směrnice klade za cíl, tak spočívá v ustavení další procesní regulace, na jejímž základě mohou oprávněné subjekty dle čl. 3 směrnice podávat žaloby (návrhy) dle článku 2 směrnice, jimiž chrání nikoli svá vlastní subjektivní práva, ale subjektivní práva spotřebitelů. V tomto smyslu směrnice na členských státech požaduje zavést právní institut, který umožní oprávněným osobám dle čl. 3 směrnice na základě žalob (návrhů) dosáhnout zastavení či zákaz porušení předpisů na ochranu spotřebitele. Je přitom na členských státech, zda tento požadovaný institut bude možno využít před správními orgány či soudy. Směrnice jen požaduje, aby takový institut byl zaveden a oprávněné subjekty dle čl. 3 směrnice tak měly garantovanou možnost u určeného orgánu podat žaloby (návrhy) ve smyslu čl. 2 směrnice, jimiž sledují ochranu práv spotřebitelů a jimiž hodlají dosáhnout co nejpočetnějšího zastavení nebo zákazu porušování předpisů na ochranu spotřebitele. Určení, zda tímto orgánem má být správní orgán či soud, je přitom na členských státech, které při volbě příslušného orgánu mohou v široké míře zohlednit specifika svých právních řádů a institucionálního uspořádání veřejné moci.

Uvedený výklad zdejšího soudu pak zcela koresponduje s tím, že směrnice uvádí: „členské státy určí soudy nebo správní orgány“ k rozhodování o žalobách (návrzích) dle čl. 2 směrnice 2009/22/ES. Tím, že v podmínkách českého právního řádu byly k žalobám ve

pokračování

smyslu čl. 2 směrnice 2009/22/ES určeny civilní soudy, tak byl zcela naplněn požadavek dané směrnice.

Nejvyšší správní soud v dané souvislosti nepřisvědčil námitce, že právo Evropské unie je právo hmotné, což dle stěžovatele městský soud nedostatečně reflektoval, když se ze směrnice 2009/22/ES pokusil vyvodit přímo obsah stěžovatelových procesních práv. Uvedená směrnice klade na členské státy požadavky zejména ve vztahu k jejich procesnímu právu a k procesním oprávněním tzv. oprávněných subjektů ve smyslu čl. 3 směrnice, jelikož jejím cílem je sbližování právních předpisů týkajících se žalob (návrhů) na zdržení se jednání (čl. 1 této směrnice), tedy procesních institutů. Městskému soudu proto nelze v žádném případě vytýkat, že hodnotil, jaká stěžovatelova procesní práva mají záštitu v dané směrnici.

Zadruhé, směrnicí 2009/22/ES nelze úspěšně argumentovat v případě, že jde o správní rozhodnutí, jehož předmětem bylo uložení správní sankce. Zmíněná směrnice mezi žaloby (návrhy) ve svém čl. 2 odst. 1 řadí jen vymezený (a tudíž omezený) okruh opatření, u nichž směrnice požaduje, aby byly dány k dispozici oprávněným subjektům ve smyslu čl. 3 směrnice. Jde o zákaz nebo zastavení porušování předpisů [čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice], případná opatření jako zveřejnění rozhodnutí [čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice] a *je-li to v souladu s právním řádem členského státu, příkaz žalované straně, která prohrála a odmítla výkon rozhodnutí ve lhůtě stanovené soudy nebo správními orgány, zaplatit do veřejné pokladny nebo oprávněné osobě určené podle vnitrostátního práva pevnou částku za každý den prodlení nebo jinou částku stanovenou soudy nebo správními orgány, aby se zajistil výkon rozhodnutí* [čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice]. Uložení pokuty za porušení právních předpisů mezi opatření vymezené v čl. 2 směrnice 2009/22/ES nespadá.

Pokuty, které žalovaná napadenými rozhodnutím uložila, představují sankci za protiprávní jednání uskutečněné v minulosti a její uložení nelze ztotožňovat s autoritativním zákazem nebo zastavením porušování předpisů dle čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice, které svou povahou směřují k přítomnosti a budoucnosti. Nejvyšší správní soud sice připouští, že zejména v případech, kdy protiprávní jednání započaté v minulosti pokračuje do doby uložení sankce, lze s ohledem na preventivní funkci sankce uvažovat o tom, že uložená sankce bude motivovat sankcionovaného k upuštění od jednání, za které byla pokuta uložena, to se bude dít spíše nepřímo skrze hrozbu možného uložení nové sankce. Směrnice však pojednává o žalobách (návrzích) zaměřených na co nejpohotovější zastavení či zákaz porušování předpisů, tedy o opatřeních, které mají působit přímo např. tím, že je vysloven autoritativní zákaz pokračovat v přesně vymezeném jednání, který je exekučně vymožitelný. Požadavek směrnice na zastavení nebo zákaz porušování předpisů dále nelze ztotožnit s uložením pokuty též z toho důvodu, že pokutu lze uložit i za protiprávní jednání, které bylo jednorázové či odeznělo v minulosti a není riziko jeho opakování. V takovém případě však vůči pokutovanému subjektu lze jen těžko nalézt účinek co nejpohotovějšího zastavení či zákazu porušování předpisů, o němž pojednává čl. 2 odst. 1 směrnice 2009/22/ES.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s namítaným porušením zásady „společenství práva“ tím, že by rozhodnutí žalované, kterými je protiprávně zvýhodněn subjekt, jemuž má být uložena sankce, nemohla být soudně přezkoumána z hlediska souladu s právem Evropské unie, jelikož by neexistoval žádný reálný žalobce, který by je napadl.

Zde se stěžovatel dovolával rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-294/83, *Les Verts*, kde bylo uvedeno, že Evropské hospodářské společenství je společenství založené na vládě práva (jde o právní společenství jakožto obdobu právního státu), z čehož vyplývá, že žádný z jeho členských států ani instituce Společenství se nemůže vyhnout přezkumu otázky, zda opatření jimi přijatá jsou v souladu s ustavující mezinárodní smlouvou – Smlouvou o založení Evropského hospodářského společenství. Ze smyslu bodů 24 a 25 zmíněného rozsudku vyplývá, že soudní dvůr měl na mysli opatření, která mají právní dopad na třetí strany. Soudní dvůr Evropské unie sice ve zmiňovaném rozsudku pojednával o Evropském hospodářském společenství, nicméně není nejmenšího důvodu se domnívat, že by tomu u dnešní Evropské unie ve vztahu mj. k Smlouvě o fungování Evropské unie mělo být jinak.

Zdejší soud se plně ztotožňuje s městským soudem, že požadavek na to, aby se proti aktu mohli bránit jen ti žalobci, kteří byli jím dotčeni, není v rozporu s požadavky stanovenými ve zmíněném rozsudku ve věci *Les Verts*.

Městský soud v daném ohledu poukázal na to, že i dle čl. 263 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie je podání žaloby k Soudnímu dvoru Evropské unie ze strany fyzické nebo právnické osoby umožněno jen proti aktům, které jsou takové osobě určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Městský soud přitom odkazoval na tzv. test *Plaumann* vycházející z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-25/62, *Plaumann proti Komisi*, ve kterém bylo pojednáno o výkladu pojmu dotčení. Soudní dvůr Evropské unie uvedl, že osoby odlišné od těch, kterým bylo rozhodnutí určeno, mohou tvrdit, že se jich takové rozhodnutí individuálně týká, pokud jsou jím dotčeny z důvodu jejich nezaměnitelných vlastností nebo pro okolnosti, které je vymezují tak, že je odlišují od ostatních osob, a vymezují je individuálně tak, jak je to u osob, kterým je rozhodnutí určeno.

Stěžovatel namítl, že test *Plaumann* je v odborné literatuře kritizovaný restriktivní test, jehož kritéria se používají k rozhodnutí o žalobní legitimaci při napadání obecně závazných právních aktů. Dle stěžovatele se tento test nepoužívá u správních aktů či jiných aktů aplikace práva. Pokud by měl být použit i u individuálních správních aktů, dle stěžovatele je nutno řešit otázku kolize se zásadou „společenství práva“.

Nejvyšší správní soud může přisvědčit stěžovateli, že test *Plaumann* se většinou aplikuje při posuzování žalobní legitimace při napadání obecně závazných právních aktů. Nemusí to však být nutností a okruh těchto aktů může být širší. Čl. 173 Smlouvy o Evropském hospodářském společenství, který byl vykládán ve věci *Plaumann*, pojednával u aktivní legitimace fyzických a právnických osob nikoli jen o obecně závazných právních aktech, ale daleko širěji o rozhodnutích, která jsou těmto fyzickým či právnickým osobám určena, a o rozhodnutích, která byt byla vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jich bezprostředně dotýkala. Nynější čl. 263 Smlouvy o fungování Evropské unie, který v podstatě vychází ze základu čl. 173 Smlouvy o Evropském hospodářském společenství, pojednává o aktech, které jsou určeny žalující fyzické či právnické osobě nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají.

pokračování

V daném ohledu lze uvést, že např. ve věci C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council*, bylo rozhodováno o opravném prostředku proti rozhodnutí Soudu první instance, který prohlásil za nepřijatelnou žalobu uvedeného žalobce, která směřovala proti rozhodnutí Komise vyplatit Španělskému království finanční částku podle rozhodnutí Komise C (91) 440 ze dne 7. 4. 1991, jímž byla Španělskému království přiznána finanční pomoc z Evropského fondu regionálního rozvoje až do částky 108 578 419 ECU na výstavbu dvou elektráren na Kanárských ostrovech. Zde o napadeném rozhodnutí vzhledem k jeho povaze nelze hovořit jako o obecně závazném právním aktu, přesto Soudní dvůr vycházel z rozsudku ve věci *Plaumann* a na něj navazujících rozhodnutí (srov. body 27, 28 a 7 rozsudku ve věci *Stichting Greenpeace Council*), potvrdil přitom absenci žalobní legitimace u žalobce, který se ve vztahu k danému rozhodnutí Komise domáhal ochrany práv ze směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Zdejší soud tak na základě způsobu, jakým sám Soudní dvůr Evropské unie rozhodl v rozebrané věci *Stichting Greenpeace Council*, nemá nejmenší pochybnost o tom, že požadavek na přezkoumatelnost aktů institucí Evropské unie či členských států s primárním právem Evropské unie stanovený v rozsudku ve věci *Les Verts* se organicky doplňuje s vymezením žalobní legitimace umožňujícím soudně napadat určitý akt jen těm žalobcům, kteří jsou jím dotčeni. Žádný z aktů Evropské unie či členských států vyvolávající účinky nemůže být obecně zbaven možnosti svého přezkumu s požadavky primárního práva Evropské unie, to však neznamená, že by soudně mohl napadnout jakýkoli akt ať již institucí Evropské unie či orgánů členských států vždy kdokoli bez ohledu na vlastní dotčení žalovaným aktem. Charakter Evropské unie jako společenství založeného na vládě práva zůstane zachován i tehdy, pokud se proti takovým aktům může bránit jen ten, kdo splní podmínky vymezení žalobní legitimace odvíjející se od určitého stupně dotčení napadeným právním aktem. Jiný náhled by ostatně Soudnímu dvoru Evropské unie neumožnil vydat např. zde odkazovaný rozsudek ve věci *Stichting Greenpeace Council*.

Stěžovatel ve své argumentaci zmiňoval širokou kritiku rozhodnutí ve věci *Plaumann*. Nejvyšší správní soud si je plně vědom odborné kritiky testu *Plaumann* z důvodu, že pro žalobce, jímž nebyl akt přímo určen, je velmi obtížné prokázat jejich vlastnost nebo okolnost, která je individuální způsobem vyděluje z množiny těch subjektů, které se mohou cítit být aktem dotčeny. V nynější věci Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že na rozhodnutí ve věci *Plaumann* bylo odkázáno jen pro náležité zdůvodnění obecného závěru, že právu Evropské unie a z něj vycházející judikatuře Soudního dvora Evropské unie se nepřiči podmínění žalobní legitimace tím, že žalobce je sám dotčen žalovaným aktem. Samotná posouzení, zda stěžovatel byl dotčen rozhodnutími žalované, bylo činěno na základě kritérií stanovených v § 65 s. ř. s., která jsou pro žalobce nesrovnatelně příznivější než kritéria testu *Plaumann*.

Nejvyšší správní soud dále považuje za nutné uvést, že v nynější věci neshledal důvodu předkládat Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku k výkladu práva Evropské unie, jak navrhoval stěžovatel. K povinnosti soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, podat předběžnou otázku, se Soudní dvůr Evropské unie vyjádřil v rozsudku ve věci C-283/81, *CILFIT*. V bodě 9 tohoto rozsudku konstatoval, že samotná skutečnost, že strana sporu prohlašuje, že v její věci vyvstala otázka týkající se výkladu práva Evropské unie, neznamená, že by rozhodující soud byl nucen podat

předběžnou otázku. V bodech 16 až 20 tohoto rozhodnutí Soudní dvůr Evropské unie navázal, že předběžná otázka nemusí být položena tehdy, je-li správný výklad práva Evropské unie natolik zjevný, že neponechává žádný prostor pro rozumnou pochybnost ohledně řešení otázky, která vyvstala. Rozhodující soud však musí být přesvědčen, že řešení otázky je stejně zřejmé i soudům dalších členských států a též Soudnímu dvoru Evropské unie. Takové posouzení musí být učiněno na základě charakteristických prvků práva Evropské unie a specifických obtíží spojených s jeho interpretací, konkrétně se musí zohlednit srovnání různých jazykových znění, musí být přihlédnuto k tomu, že terminologie Evropského práva nemusí mít vždy stejný význam jako shodný význam s jejím vnitrostátním užitím a dále výklad musí být proveden ve světle práva Evropské unie jako celku.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že zmíněné podmínky, za nichž není třeba předběžnou otázku pokládat, byly naplněny. V dané otázce se různá jazyková znění směrnice nerozcházejí, výklad pojmu soud nebo správní orgán použitý směrnicí se přitom v relevantních ohledech neodlišuje od jeho ustáleného vnímání v české právní kultuře. Co se týče stěžovatelem namítaného rozsudku ve věci *Les Verts*, opíral se zdejší soud o judikaturu Evropského soudního dvora, na jejímž základě bylo možno dospět k jednoznačným závěrům ve vztahu k řešeným právním otázkám, což je další z případů, kdy není třeba pokládat předběžnou otázku.

Nejvyšší správní soud tak může uzavřít, že městský soud nepochybil, když odmítl stěžovatelovu žalobu proti napadeným správním rozhodnutím žalované, která se zcela zjevně nedotýkala právní sféry stěžovatele. Tento závěr není ani v rozporu se směrnicí 2009/22/ES. Cítí-li se být stěžovatel dotčen materiálním stavem poškození kolektivních práv spotřebitelů, jak tvrdí, má možnost podat příslušnou zápůřčí žalobu u civilního soudu, splňuje-li podmínky § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly její běžnou úřední činnost.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2014

JUDr. Radan Malík

pokračování

předseda senátu