



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **MONTSTAV CZ s. r. o.**, IČ 45348821, se sídlem Bergmannova 537, Dolní Rychnov, zast. Mgr. et Mgr. Janem Jungem, advokátem, se sídlem Vladislavova 1747/16, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 6. 2015, č. j. 57 Af 19/2014 - 63,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

Specializovaný finanční úřad, oddělení cenové kontroly v Plzni (dále jen „prvoinstanční orgán“), rozhodnutím ze dne 13. 12. 2013, č. j. 503031/13/4000-02300-402110, vyslovil, že se žalobkyně dopustila správního deliktu „[...] *ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012 porušila ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, kdy jako prodávající zneužila svého výhodnějšího hospodářského postavení vůči kupujícímu (odběrateli), neboť uplatnila vůči kupujícímu za službu - užívání sběrného kanalizačního systému MONTSTAV CZ za odvádění již vyčištěné odpadní vody cenu vyšší než obvyklou, určenou kalkulačním propočtem ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku.*“ Za uvedené jednání prvoinstanční orgán uložil žalobkyni pokutu ve výši 70.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

V odůvodnění rozhodnutí prvoinstanční orgán nejprve popsal průběh správního řízení, které bylo zahájeno na základě kontrolních zjištění zanesených v protokolu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 464986/13/4000-02300-401821, ke kontrole zaměřené na dodržování § 20 odst. 3 zákona o cenách, to znamená na zjišťování případného zneužití hospodářského postavení při sjednávání cen služeb s odběrateli pro účely užívání sběrného kanalizačního systému v majetku žalobkyně. Prvoinstanční orgán uvedl, že se zaměřil na zjištění hospodářského postavení žalobkyně, nalezení ceny téhož nebo srovnatelného zboží na trhu a určení obvyklé ceny kontrolovaného zboží. K hospodářskému postavení žalobkyně prvoinstanční orgán uvedl, že sběrný kanalizační systém umístěný v jejím areálu je v současnosti provozován ve zlomku původní kapacity a jeho funkce při poskytování služeb není z hlediska vodoprávně-technického jednoznačně definovatelná. Vzhledem k této skutečnosti prvoinstanční orgán dovodil, že nelze oslovit vodoprávní úřady v jiných krajích s žádostí o identifikaci poskytovatelů porovnatelných služeb. Jako příslušný trh proto vymezil území Karlovarského kraje a posoudil, zda žalobkyně byla vystavena cenové soutěži, zda skutečně zaujímal výhodnější hospodářské postavení při sjednávání cen a zda jí postavení na trhu poskytovalo možnost zneužít výhodnějšího hospodářského postavení při sjednávání cen. Tyto otázky prvoinstanční orgán zkoumal z hlediska věcného, územního a časového. Konstatoval, že z věcného hlediska došlo k omezení konkurenčního prostředí. Z územního hlediska neměli odběratelé poskytované služby za stávajícího propojení kanalizační sítě možnost volby jiného dodavatele. Z časového hlediska prvoinstanční orgán přihlédl ke skutečnosti, že žalobkyně uzavírala s odběrateli smlouvy na dobu neurčitou, které však lze oboustranně vypovědět. Ze všech posuzovaných skutečností prvoinstanční orgán dovodil, že za daného stavu žalobkyně měla na relevantním trhu výhodnější postavení vůči odběratelům a toto postavení jí umožnilo chovat se do značné míry nezávisle na soutěžitelích. K nalezení ceny téže nebo srovnatelné služby na trhu prvoinstanční orgán provedl šetření u čtyř provozovatelů kanalizačních sítí v rámci Karlovarského kraje. Vzhledem k odlišnosti podmínek, za kterých šetřené společnosti poskytují své služby, však pro službu poskytovanou žalobkyní nebylo možné stanovit obvyklou cenu. Prvoinstanční orgán proto musel zvolit náhradní postup předvídaný v § 2 odst. 6 zákona o cenách, tj. kalkulační propočet ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku, který v odůvodnění podrobněji popsal. Na základě zjištěných skutečností dovodil, že v případě dvou odběratelů nedošlo ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně a tím k získání nepřiměřeného majetkového prospěchu. V případě třetího odběratele však k tomuto zneužití došlo, přičemž nepřiměřený majetkový prospěch žalobkyně činil 66.246 Kč. Prvoinstanční orgán v závěru odůvodnění konstatoval, že při ukládání pokuty přihlédl k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, následkům, okolnostem a vyčíslitelnému poškození odběratele. Prvoinstanční orgán rovněž zohlednil, že se ze strany žalobkyně jednalo o opakované porušení cenových předpisů.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2014, č. j. 5747/14/5000-26000-711414, zamítl odvolání proti uvedenému rozhodnutí prvoinstančního orgánu. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný popsal průběh celého řízení a vyjádřil se k jednotlivým odvolacím námitkám. Odmítl, že by se prvoinstanční orgán snažil urychleně uzavřít celé řízení, aniž by přitom dbal práv žalobkyně. K námitce, že prvoinstanční orgán nevyřídil všechna podání žalobkyně před vydáním rozhodnutí ve věci samé, žalovaný uvedl, že správní řízení není bezprostředně propojeno s vyřizováním stížností. Proto bylo možné vyhodnotit

pokračování

relevantní důkazy, vydat rozhodnutí a uložit pokutu nezávisle na podané stížnosti a odvolání proti usnesení o prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Žalovaný přisvědčil žalobkyni, že prvoinstanční orgán mohl některé body rozhodnutí rozvést podrobněji, nicméně shledal, že rozhodnutí je v souladu se zásadou materiální pravdy. Argumentaci prvoinstančního orgánu tedy označil za dostačující. Dále vysvětlil, že závěr o okrajovém postavení žalobkyně na příslušném trhu v rámci Karlovarského kraje vychází z množství odběratelů služby a velikosti sběrného kanalizačního systému. Žalovaný potvrdil, že odběratelé mají možnost volby jiného dodavatele, nicméně s ohledem na finanční a časovou náročnost připojení je pro ně primárně výhodnější připojit se do sběrného kanalizačního systému žalobkyně. Žalovaný v této argumentaci shledal snahu odvrátit pozornost od merita věci, přičemž zdůraznil, že žalobkyně nebyla vystavena podstatné cenové soutěži. Žalovaný přisvědčil prvoinstančnímu orgánu, že zanedbatelné postavení žalobkyně na trhu v rámci Karlovarského kraje se nevylučuje s výhodnějším hospodářským postavením na trhu v rámci teritoria vymezeného rozsahem a dosahem sběrného kanalizačního systému vůči jeho odběratelům. Žalovaný konstatoval, že pokud měla žalobkyně pochybnosti o provedeném šetření u čtyř soutěžitelů vystupujících na trhu provozovatelů kanalizačních sítí, mohla proti výsledkům kontroly ve stanovené lhůtě podat námitky. Postup prvoinstančního orgánu označil žalovaný za souladný s § 2 odst. 6 zákona o cenách. Žalovaný se zabýval námitkami proti výpočtu ceny z nabízené služby podle naposledy uvedeného ustanovení a dospěl ke stejným závěrům jako prvoinstanční orgán. Odmítl přihlídnout k majetkovým poměrům jednotlivých uživatelů sběrného kanalizačního systému, neboť to není předmětem cenové kontroly. Vzhledem k tomu, že ceny na trhu sjednávala žalobkyně, nepřisvědčil závěru, že by byla v hospodářsky nevýhodném postavení. Žalovaný se neztotožnil s tvrzením, že prvoinstanční rozhodnutí obsahovalo vnitřní rozpory, nevycházelo z celého kontextu a obsahovalo pouze dílčí závěry. K námitce, že toto rozhodnutí trpí blíže nespecifikovanými vadami a nepřezkoumatelností žalovaný uvedl, že takové vady neshledal.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 4. 6. 2015, č. j. 57 Af 19/2014 - 63, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud poukázal na § 2 odst. 3 zákona o cenách, podle kterého prodávající ani kupující nesmí zneužít svého výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch. Přitom pojem „výhodnější hospodářské postavení“ vyložil odkazem na § 2 odst. 4 téhož zákona, to znamená, že výhodnější hospodářské postavení má prodávající nebo kupující, který sjednává ceny na trhu, aniž by byl vystaven podstatné cenové soutěži. Hospodářské postavení prodávajícího nebo kupujícího se posuzuje zejména podle objemu prodaného nebo nakoupeného zboží, podílu na daném trhu, hospodářské a finanční síly, právních nebo jiných překážek vstupu na trh a míry horizontálního i vertikálního propojení s jinými osobami na daném trhu. Krajský soud konstatoval, že jednou ze základních podmínek postihu za správní delikt podle § 16 odst. 3 písm. b) zákona o cenách je, že právnická osoba, nebo podnikatelská fyzická osoba jako prodávající, nebo kupující v rozporu s § 2 odst. 3 zákona o cenách zneužije svého hospodářského postavení, aniž by přitom byla vystavena podstatné cenové soutěži. V řízení o správním deliktu proto bylo nezbytné prokázat, že žalobce nebyl vystaven podstatné cenové soutěži, což je neurčitý právní pojem. Určitým vodítkem k jeho interpretaci přitom podle krajského soudu může být věta druhá ustanovení § 2 odst. 4 zákona o cenách pracující s pojmem „překážky vstupu na trh“.

Krajský soud poukázal na skutečnost, že žalovaný na deváté straně odůvodnění svého rozhodnutí uvedl „[k] bodu 7 Rozhodnutí - odvolací orgán k argumentaci účastníka řízení ve Vyjádření konstatuje, že odběratelé mají možnost volby jiného dodavatele, nicméně s ohledem na finanční a časovou náročnost připojení je pro ně primárně výhodnější připojit se do SKS MONTSTAV CZ. Odvolací orgán v tomto argumentu spatřuje snahu účastníka řízení odvrátit pozornost od merita věci. Je nepochybné, že v předmětném případě nebyl účastník řízení vystaven podstatné cenové soutěži ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o cenách, čímž získal jako prodávající výhodnější hospodářské postavení.“ Krajský soud rovněž připomněl, že na šesté straně prvoinstančního rozhodnutí je uvedeno, že „[s]právní orgán konstatuje ve svém protokolu, že případní odběratelé poskytované služby SKS nemají za stávajícího propojení kanalizační sítě možnost volby jiného dodavatele, svoji současnou situaci by ale mohli změnit, pokud by vynaložili investiční prostředky, například při napojení se na kanalizační síť Vodohospodářské společnosti Sokolov, s.r.o. K tomuto tvrzení je třeba konstatovat, či opět ani z obsahu protokolu ani ze spisové dokumentace není zřejmé, na základě jakých skutečností nebo zjištění správní orgán k tomuto stanovisku došel. K tomuto správní orgán uvádí, že nejbližším veřejným kanalizačním systémem je kanalizační síť provozovaná Vodohospodářskou společností s.r.o., na kterou se lze, samozřejmě za vynaložení určitých finančních prostředků připojit.“ Z uvedených citací krajský soud dovodil, že správní orgány připustily možnost napojení odběratelů na kanalizační síť Vodohospodářské společnosti Sokolov, s.r.o., avšak neuvedly, proč tato skutečnost vylučuje existenci cenové soutěže, respektive, proč nemá vliv na závěr, zda žalobce byl či nebyl vystaven podstatné cenové soutěži. Správní orgány tedy měly odůvodnit, proč možnost napojení na kanalizační síť Vodohospodářské společnosti Sokolov s.r.o., eventuálně i jiné řešení odkanalizování, například vybudováním vlastní jímky, není možné považovat za existenci podstatné cenové soutěže. K tomu bylo v souladu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nezbytné provést výklad neurčitého pojmu „podstatná cenová soutěž“. Vzhledem k tomu, že žalovaný tyto skutečnosti v rozhodnutí neuvedl, posoudil krajský soud jeho rozhodnutí jako nepřezkoumatelné, ve zbytku však posoudil žalobu jako nedůvodnou, přičemž se vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní odmítl, že by žalobou napadené rozhodnutí nebylo přezkoumatelné. Poukázal na § 89 odst. 2 správního řádu a konstatoval, že žalobkyně v odvolání nepřednesla žalobní námitku popírající zneužití výhodnějšího hospodářského postavení, nebo neexistenci podstatné cenové soutěže. Stěžovatel proto dovodil, že nebyl povinen prvoinstanční rozhodnutí přezkoumat v uvedeném rozsahu, neboť neexistovala odvolací námitka, která by jej k tomu zavazovala a nesvědčil tomu ani veřejný zájem. Pokud by krajský soud byl názoru, že veřejný zájem na přezkumu prvoinstančního rozhodnutí v uvedeném rozsahu existoval, musel by se s tím podle stěžovatele vypořádat v rozsudku. V opačném případě by totiž založil nepřezkoumatelnost svého rozsudku. Stěžovatel poznamenal, že krajský soud dovodil existenci námitky týkající se naplnění hypotézy § 2 odst. 3 zákona o cenách z odůvodnění uvedeného na straně devět žalobou napadeného rozhodnutí. Podle stěžovatele však uvedená námitka směřuje proti formalistickému vypořádání argumentace a rozporuplnosti prvoinstančního rozhodnutí. Stěžovatel přitom zdůraznil, že se jednalo o toliko obecnou

pokračování

námítku, kterou taktéž vypořádal v obecné rovině, což mu však nelze přičítat k tíži. Připustil, že žalobkyně uvedenou námítku do jisté míry konkretizovala, když uvedla, že se prvoinstanční orgán nezajímal o majetkové poměry jednotlivých uživatelů sběrného kanalizačního systému. Tuto námítku však stěžovatel vypořádal na desáté a jedenácté straně svého rozhodnutí. Stěžovatel pro úplnost upozornil, že existenci předmětné námítky nelze dovozovat ani ze sedmého bodu vyjádření žalobkyně, na který krajský soud reagoval citací z rozhodnutí obou správních orgánů. Žalobkyně podle stěžovatele v uvedeném bodě pouze zpochybnila tvrzení, že odběratelé nemají za stávajícího propojení kanalizační sítě možnost volby jiného dodavatele, svoji situaci by ale mohli změnit, kdyby vynaložili investiční prostředky například při napojení na kanalizační síť Vodohospodářské společnosti Sokolov s. r. o. Vzhledem k těmto skutečnostem stěžovatel uzavřel, že žalobou napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále shrnul, že prvoinstanční orgán zjistil a zachytil hospodářské postavení žalobkyně na desáté a jedenácté straně rozhodnutí. Prvoinstanční orgán přitom vymezil jako příslušný trh území Karlovarského kraje a prověřoval, zda je žalobce vystaven cenové soutěži, to znamená, zda skutečně zaujímá výhodnější hospodářské postavení při sjednávání cen a zda mu jeho postavení na trhu poskytuje možnost či příležitost ke zneužití výhodnějšího postavení při sjednávání ceny. V souvislosti s tím prvoinstanční orgán zkoumal příslušný trh z hlediska věcného, územního a časového. Stěžovatel konstatoval, že z uvedeného posouzení jasně vyplývá, na základě jakých skutečností prvoinstanční orgán dospěl k závěru, že se žalobce nacházel ve výhodnějším hospodářském postavení a proč nebyl vystaven podstatné cenové soutěži. Podle stěžovatele totiž v daném čase a místě pro žalobce neexistovali konkurenti a pro uživatele sběrného kanalizačního systému tedy neexistovala jiná konkurenční možnost, jak řešit odvádění srážkových a splaškových vod. Přitom je irelevantní, zda existovaly jiné hypotetické možnosti realizovatelné v budoucnu, neboť ty z povahy věci nemohly být dostupné v kontrolovaném období. Správní orgány se jimi tedy nemusely ve vztahu k pojmu „podstatná cenová soutěž“ zabývat. V daném případě vůbec žádná cenová soutěž neexistovala, a proto nebylo nutné uvedený pojem interpretovat.

Stěžovatel dále uvedl, že se zcela ztotožnil se závěry prvoinstančního orgánu, a proto do nich v žalobou napadeném rozhodnutí nikterak nezasahoval. V kasační stížnosti však uvedené závěry podpořil odkazem na rozsudek ze dne 8. 10. 2013, č. j. 10 Af 17/2011 - 64, ve kterém Městský soud v Praze konstatoval, že „[t]ypickým případem oprávněné cenové regulace jsou podle soudu např. dodávky elektřiny, vody, plynu či odvod kanalizačních vod. Jedná se o služby vázané na konkrétní technické zařízení, které je v daném místě zpravidla unikátní, a jeho provozovatel má tak v podstatě monopol.“ Stěžovatel namítl, že z existence hypotetických možností nelze dovozovat existenci cenové soutěže, neboť v opačném případě by bylo možné dovodit její existenci vždy a všude, což by mohlo vést k závěru, že monopol vůbec neexistuje. Kromě toho je podle stěžovatele nutné vzít v úvahu specifika daného trhu. Pro realizaci výše uváděných hypotetických alternativ by bylo nutné splnit celou řadu legislativních opatření, což by vyžadovalo delší časový úsek i nemalé náklady. Stěžovatel opět poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 - 44, podle kterého „[m]ěstský soud naopak uznal oprávněnost cenové regulace v případě dodávek elektřiny, vody, plynu či při odvodu kanalizačních vod. Jedná se o služby, které osoby musí (ze zákona nebo přinejmenším v rámci běžného životního standardu)

užívat a na které jsou kladeny požadavky z hlediska veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, zájmu na bezpečnosti a ochraně zdraví a veřejnosti.“ Z výše uvedeného stěžovatel dovodil, že podstatná cenová soutěž zjevně nebude korespondovat s monopolním postavením provozovatele kanalizačních vod. Z výkladu § 2 odst. 4 zákona o cenách stěžovatel dovodil, že podstatnou cenovou soutěží se rozumí situace, kdy prodávající nebo kupující, který sjednává ceny na trhu, soutěží zboží nebo služby, u nichž existuje takové množství prodávajících nebo kupujících, aby bylo možné považovat cenovou soutěž probíhající na relevantním trhu za podstatnou. Pokud ovšem na trhu neexistuje žádná možnost volby, nemůže se o soutěž vůbec jednat. K otázce hypotetických možností odběratelů rovněž stěžovatel uvedl, že cenová kontrola byla provedena zpětně za období již minulé, v němž alternativní řešení neexistovalo, a objekty uživatelů sběrného kanalizačního systému byly propojeny kanálem pouze na sběrný kanalizační systém žalobkyně. Pokud tedy prvoinstanční orgán připustil možnost napojení na kanalizační síť Vodohospodářské společnosti Sokolov s. r. o., jednalo se o hypotetickou variantu, která nemůže být pro posouzení věci relevantní. Nadto, i kdyby k hypotetickému propojení došlo, soutěžili by spolu pouze dva subjekty, což lze stěží podřadit pod pojem cenové soutěže. Obdobné závěry stěžovatel dovodil nejen ve vztahu k hypotetické možnosti vybudování přípojky, ale také jímky. Přitom zdůraznil, že by to nebylo v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu ve vztahu k ochraně životního prostředí a lze jen stěží předpokládat, že by v případě, kdy je v dosahu kanalizační síť, byla stavba jímky vůbec povolena. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud především odmítl tvrzení stěžovatele, že pojem „podstatná cenová soutěž“ nebylo nutné ve správním řízení interpretovat, neboť žádná cenová soutěž v posuzované věci neexistovala. Prakticky veškeré argumenty stěžovatele přitom vychází z tohoto mylného předpokladu. Krajský soud stěžovateli vysvětlil, že termín „podstatná

pokračování

cenová soutěž“ představuje neurčitý právní pojem a poukázal na části prvoinstančního rozhodnutí a žalobou napadeného rozhodnutí nikoliv proto, aby dovedl existenci určité konkrétní námitky, ale proto, aby nastínil, že otázka existence, či neexistence podstatné cenové soutěže byla pro řízení zásadní. Je zřejmé, že správního deliktu podle § 16 odst. 3 písm. b) zákona o cenách se, vzhledem k jeho konstrukci, navazující na § 2 odst. 3 a 4 téhož zákona, nemůže dopustit osoba, která byla vystavena podstatné cenové soutěži. Podle § 50 odst. 3 správního řádu „[v] řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Oba správní orgány tedy měly povinnost z vlastní činnosti zkoumat, zda žalobkyně byla vystavena podstatné cenové soutěži. Krajský soud ovšem správním orgánům nevyčetl, že by toto posouzení neprovedly, ale že jej nebylo možné přezkoumat, neboť neurčitý právní pojem „podstatná cenová soutěž“ nikterak neinterpretovaly. Je evidentní, že k tomu, aby správní orgány mohly určitý skutkový stav subsumovat pod skutkovou podstatu právní normy obsahující neurčitý právní pojem, musí ji nejprve vyložit. Nelze totiž přesvědčivě tvrdit, že podstatná cenová soutěž v žádném případě neexistovala, jestliže není jasné, co to vlastně je podstatná cenová soutěž.

K obdobným závěrům dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. 8 As 37/2011, v němž dovedl, že „neurčité právní normy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu. ... Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné. Pokud správní soud posoudí oproti správnímu orgánu odlišně zaměnitelnost ochranné známky nebo dotčenost práv osoby namítající přihlášku ochranné známky podanou ve zlé víře, může v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. zavázat správní orgán právním názorem vystavěným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem.“

V rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 13/2007 - 56, zdejší soud upřesnil, že „[p]ři interpretaci neurčitých právních pojmů je třeba odlišit případy, kdy se jedná o neurčité právní pojmy, jejichž výklad působí jak správním orgánům, tak soudům nemalé obtíže (viz např. bohatá soudní judikatura k neurčitému právnímu pojmu „veřejný zájem“), od případů týkajících se neurčitých právních pojmů relativně snadno srozumitelných, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření.“ To však není v současnosti posuzovaný případ.

Otázka, zda žalobkyně vznesla v odvolání námitku týkající se chybějící interpretace předmětného pojmu, tedy není relevantní, neboť poskytnutí interpretace neurčitého právního pojmu nebylo otázkou správnosti, nýbrž zákonnosti, respektive přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Z žalobkyní citovaného § 89 odst. 2 správního řádu se proto uplatní toliko jeho první věta, podle které „[o]dvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí

předcházel, s právními předpisy.“ Stěžovatel nebyl omezen odvolacími námitkami a měl povinnost z vlastní úřední činnosti zjistit, že prvoinstanční rozhodnutí není v souladu s požadavky na odůvodnění, které vyplývají z § 68 odst. 3 správního řádu, neboť neobsahuje interpretaci neurčitého právního pojmu „podstatná cenová soutěž“. Vzhledem k tomu, že předmětnou vadu nezjistil a uvedený pojem nevysvětlil, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, jak již správně vyslovil krajský soud.

Na těchto závěrech nemůže nic změnit, že se stěžovatel pokusil interpretovat předmětný neurčitý právní pojem v kasační stížnosti, neboť tímto způsobem nelze nahrazovat nedostatky správních rozhodnutí.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné takové náklady nevznikly.

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

V Brně dne 18. září 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu