



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobců: **a) Institute H21, z. ú.**, se sídlem Zapova 1559/18, Praha 5, **b) Otevřená společnost, o. p. s.**, se sídlem Prokopova 197/9, Praha 3, zastoupena JUDr. Františkem Vyskočilem, Ph.D., advokátem se sídlem Voršílská 130/10, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: O2 Czech Republic a. s., se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2023, č. j. 11 A 25/2022-63,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- II.** Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobci se před Městským soudem v Praze (dále též „městský soud“) domáhali ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (žalovaného) ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Nezákonný zásah spatřují v úkonu žalovaného, k němuž došlo dne 25. 2. 2022 (bezprostředně po invazi ruských vojsk na Ukrajinu). Žalobci mají za to, že uvedeného dne žalovaný adresoval několika soukromoprávním subjektům, mimo jiné osobě zúčastněné na řízení, faktický závazný pokyn (ve formě oficiálního dopisu) k technickému znemožnění přístupu k přiloženému seznamu webových stránek. Žalovaný tímto pokynem žádal

„o preventivní opatření, a to technické znemožnění přístupu k navrženým dezinformačním stránkám obsaženým v připojeném seznamu“. Žalobci se proto v řízení před městským soudem domáhali, aby soud vyřkl, že „faktický pokyn z 25. 2. 2022, vydaný žalovaným ve formě dopisu a adresovaný soukromoprávními subjekty, požadující technické znemožnění přístupu k žalovaným navrženému seznamu webových stránek, byl nezákonný“, a uložil žalovanému povinnost zdržet se opakování zásahu.

II.

[2] Městský soud žalobu žalobců v záhlaví označeným usnesením odmítl, neboť v souladu s prejudikaturou (usnesení téhož soudu ze dne 24. 6. 2022, č. j. 14 A 39/2022-14 a ze dne 29. 6. 2022, č. j. 17 A 36/2022-9, jakož i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2022, č. j. 5 As 230/2022-66) dospěl k závěru, že napadený úkon nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jakkoliv se samotná blokáce určitých webových stránek přinejmenším dotýká svobody projevu a práva na informace žalobců, vzhledem k okolnostem podle městského soudu nepředstavoval dopis ze dne 25. 2. 2022 jakkoliv autoritativní pokyn jeho adresátům. Dotčení práv tudíž nelze přičítat žalovanému. Žalovaný nepřikazoval soukromým subjektům blokáci webů, pouze je o to nezávazně požádal (resp. jim to doporučil). Žalobci netvrdí, že by blokáce byla jakkoliv vymáhána nebo že by stát někoho sankcionoval za neuposlechnutí výzvy. Konstrukce žalobců, že se adresáti mohli důvodně domnívat, že v případě neuposlechnutí žádosti jim hrozí zákonem neupravená sankce, je čistě hypotetická a nevyplývá ani z textu dopisu, ani jiných okolností. Bylo tedy na svobodné volbě adresátů dopisu, zda žádost uposlechnou a využijí své možnosti weby zablokovat. To, že nezávazné žádosti vyhověli, nelze přičítat žalovanému. Nejedná se proto pojmově o zásah.

III.

[3] Proti usnesení městského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) samostatné kasační stížnosti (obdobného znění) z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] V nich shodně uvedli, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 230/2022-66, z něhož městský soud vycházel, přezkoumával věc, která se odehrála za jiné skutkové situace. Žaloba ve věci rozhodnuté pátým senátem byla totiž podána ještě předtím, než byl zveřejněn dopis žalovaného soukromým subjektům. Významnou změnu skutkového stavu spočívající ve vědomí o existenci dopisu městský soud nezohlednil. Absence pravomoci žalovaného, explicitní výzvy ke splnění povinnosti či výslovného poučení o negativních následcích jejího nesplnění naznačuje, že si byl žalovaný nezákonnosti svého postupu vědom. Nezákonnost dopisu plyne z toho, že neexistuje žádný postup ani úprava, která by pokyn činila zákonným; šlo o jednání veřejné moci *ultra vires*. Otázka existence zásahu nemůže záviset výhradně na rafinovanosti formulace výzvy státu. Pokud mělo jít ze strany žalovaného skutečně o neautoritativní prosbu o pomoc, mělo to být explicitně zmíněno přímo v dopise. Dopis je však formulován tak, že jej soukromoprávní subjekty mohly pochopit jako závazný (mluví se v něm o vládním opatření či odkazuje na usnesení vlády), k čemuž městský soud odmítl provést navržené výsledky soukromoprávních subjektů, jimž byl dopis adresován.

pokračování

[5] Podle stěžovatelů městský soud dále nesprávně interpretoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Z jeho rozsudku ze dne 25. 10. 2011, ve věci *Altuğ Taner Akçam proti Turecku*, stížnost č. 27520/07, vyplývá, že i zásah soukromých subjektů s náležitou podporou státu může být přičitatelný veřejné moci. Za matoucí stěžovatelé označují bipolaritu veřejné moci, která na jedné straně odmítá závaznost pokynu a mluví o dobrovolnosti zablokování webů, na druhou stranu ministr vnitra na svém Twitter účtu sdílí článek s názvem „Vláda rozhodla o zablokování dezinformačních webů“ s dovětkem „Zásah!“. Závěrem stěžovatelé uvedli několik poznámek k argumentaci obsažené v usnesení městského soudu č. j. 14 A 39/2022-14, konkrétně k právu na přijímání informací z jedné konkrétní internetové stránky.

[6] Pro výše uvedené stěžovatelé navrhuji zrušit usnesení městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry usnesení městského soudu, a navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

[8] Osoba zúčastněná na řízení se ve věci nevyjádřila.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud o tvrzeném zásahu, byť označeném jinak, již pojednal v rozsudcích ze dne 20. 1. 2023, č. j. 4 As 206/2022-108, a č. j. 5 As 230/2022-66. Fakticky jde o stále stejné jednání ze strany žalovaného vůči stejným subjektům soukromého práva, přičemž nezáleží na pojmenování identifikovaného zásahu (formální stránce), ale na jeho obsahu (materiální podstatě); ten je napříč projednávanými věcmi neměnný. Nutno dodat, že ve věci vedené pod sp. zn. 4 As 206/2022 zkoumal čtvrtý senát naplnění pojmových znaků zásahu při znalosti textu předmětného dopisu, jak plyne z bodu 11 tam přezkoumávaného usnesení, v němž městský soud shrnul obsah tohoto textu. O povaze vytýkaného jednání žalovaného tedy čtvrtý senát rozhodoval na základě skutkové situace zahrnující stejně jako v nynější věci vědomí o existenci dopisu a jeho obsahu. Kasační soud pak neshledal důvody pro odchýlení se od závěrů čtvrtého a pátého senátu a postoupení věci rozšířenému senátu, v souzené věci z nich proto vyšel.

[12] Dle výše citovaného rozsudku čtvrtého senátu:

„Zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. poskytuje jednotlivci ochranu proti nejružnějším aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. nebo nečinností ve smyslu

§ 79 s. ř. s. (popř. též opatřením obecné povahy dle § 101a s. ř. s.). Aby tedy nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o úkon veřejné moci, který je namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho veřejných subjektivních práv. Z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem též procesní úkony, které pouze technicky zajišťují průběh řízení před správním orgánem.

Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, pokud je zjevné a nepochybné, že namítané jednání nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., byť by tvrzení byla pravdivá, je třeba žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně zrušovací důvody se týkaly výhradně určení okamžiku pro počátek běhu lhůty pro podání zásahové žaloby; tato otázka není v projednávané věci nastolena. Závěry rozšířeného senátu stran naplnění pojmových znaků zásahu tak nebyly zrušovacím nálezem Ústavního soudu dotčeny, a lze z nich proto vycházet i v nyní posuzované věci. Městský soud v tomto směru dospěl ke zcela správnému závěru, že doporučení orgánů veřejné moci, v nichž stěžovatel spatřuje nezákonný zásah, představují pouze podnět, který adresát tohoto podnětu (správci webů či mobilní operátoři) nemusí nikterak respektovat, a proto pouhé vydání doporučení nemůže být zásahem. Tyto subjekty nejsou ve vztahu k žalovaným v žádném vztahu podřízenosti, úkony, které stěžovatel napadá (vyslovená doporučení) je nijak nezavazují, nejsou proto ani vymahatelné.

Jak správně konstatoval již městský soud, pouze za situace, kdy by správní orgány zavazovaly třetí osoby k určitému postupu, by soud mohl seznat, že se jedná o akt veřejné správy směřující proti jednotlivci, který je způsobilý zasáhnout sféru jeho práv a povinností. Tak tomu však v posuzovaném případě nebylo a stěžovatel ostatně ani ve správní žalobě takové skutečnosti netvrdil. Nejvyšší správní soud doplňuje, že na těchto závěrech vyslovených v rozsudku č. j. 5 As 230/2022-6 nic nemění to, zda jednání žalovaných stěžovatel označil jinými slovy (doporučení vs. instrukce).

Kromě podmínky, že se musí jednat o zásah související s činností správního orgánu v rámci jemu dané kompetence, je třeba, aby zásah směřoval přímo vůči stěžovateli; v daném případě však doporučení byla adresována subjektům od stěžovatele odlišným. Samotná doporučení (tvrzený zásah) neměla směřovat přímo proti stěžovateli, stěžovatel nebyl provozovatelem předmětných domén, resp. nic takového netvrdil, dovolával se pouze (ne)možnosti přijímat z dotčených internetových stránek informace.

[...]

Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatel netvrdil logicky přípustitelný zásah do svého veřejného subjektivního práva ze strany správního orgánu, který by mohl být věcně posuzován správním soudem. Nelze tedy dospět k jinému závěru, než že žalobu bylo třeba v těch částech, u nichž nebyla zjištěna překážka litispendence, odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, jak správně učinil městský soud.“

pokračování

[13] V souzené věci označený zásah nenese vůči subjektům soukromého práva žádnou pohružku sankce; schází mu pak zejména i jeden ze základních atributů práva – vynutitelnost. Soud si je vědom skutečnosti, že ve veřejném prostoru zaznělo doporučení (instrukce/žádost) soukromým subjektům o určitý druh jednání, jehož následky stěžovatelé tvrdí, že pociťují. Nejde však o vynutitelné jednání ze strany orgánů veřejné moci, ale spíše o nezávaznou politickou proklamaci doporučujícího charakteru.

[14] V souzené věci nelze odhlédnout od skutečnosti, že tato proklamace úzce a bezprostředně souvisela s vpádem Ruské federace na území Ukrajiny – válkou na Ukrajině. Onen „dopis“ byl vydán den po začátku invaze. V evropském prostoru došlo na základě nařízení Rady (EU) 2022/350 ze dne 1. března 2022, kterým se mění nařízení (EU) č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, k zákazu vysílání obsahu stanic Russia Today a Sputnik, které mají přímé vazby na Rusko a jsou obecně považovány za nástroje jeho propagandy. Zákonnost zavedených opatření posoudil velký senát Tribunálu v rozsudku ze dne 27. 7. 2022, ve věci *RT Francie*, T-125/22. Mimo jiné se vyjádřil i k dočasnému zákazu vysílání jakýmkoliv prostředky. Uzavřel přitom, že přijatá opatření jsou přiměřená. Přijetí opatření je v souladu s cíli chránit hodnoty, základní zájmy, bezpečnost a celistvost Evropské unie (srov. bod [161] rozsudku Tribunálu). V bodech [193] a [194] rozsudku Tribunál již přímo k přiměřenosti uvedl, že *„dotčená omezující opatření zaměřená na sdělovací prostředky, nad nimiž Ruská federace vykonává kontrolu a které se dopouštějí propagandy ve prospěch vojenské invaze na Ukrajinu, mohou ochránit veřejný pořádek a bezpečnost Unie, jakož i zachovat integritu demokratické diskuze v rámci evropské společnosti, mír a mezinárodní bezpečnost. V projednávaném případě je třeba uvést, že dočasný zákaz šíření obsahu žalobkyně, který je součástí rychlé, jednotné, odstupňované a koordinované reakce zavedené řadou omezujících opatření, představuje rovněž vhodné opatření k dosažení cíle vyvinout co největší tlak na ruské orgány, aby ukončily své akce a politiky destabilizující Ukrajinu, jakož i vojenskou agresi proti této zemi (viz bod 163 výše).“* Soud proto v žádném případě nepovažuje za zavádějící politickou proklamaci demokratického právního státu s úctou k hodnotám sdíleným napříč evropským společenstvím, která v prvních dnech invaze reagovala na nastalou urgentní situaci i takto neprávě – „bezzubě“. Bylo totiž toliko na soukromých subjektech, jak se k dané situaci postaví. Žalovaný svým jednáním nemohl jakkoliv ovlivnit (zasáhnout, donutit či uložit pokyn) jednání soukromoprávních subjektů.

[15] Na výše uvedeném nic nemění ani stěžovateli uváděná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která se týkala skutkově zcela odlišné věci (trestní stíhání za urážky a hanobení tureckého národa a „Tureckosti“ ve vztahu ke článku o genocidě Arménů), přičemž o nevynutitelném doporučení veřejné moci zde není ani zmínka.

[16] Výtky činěné ve vztahu k usnesení městského soudu č. j. 14 A 39/2022-14 neshledal kasační soud relevantními, neboť v posuzovaném usnesení městský soud kritizovaný závěr nepřevzal.

[17] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost neshledal důvodnou.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 9. srpna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu