

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **T-Mobile Czech Republic a. s.**, IČ 64949681, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupená JUDr. Petrem Hromkem, PhD., advokátem, se sídlem Vinohradská 30, Praha 2, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 24. září 2013, č. j. ČTÚ-53900/2013-603, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. března 2016, č. j. 3 A 128/2013 - 39,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. března 2016, č. j. 3 A 128/2013 - 39, a rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 24. září 2013, č. j. ČTÚ-53900/2013-603, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 24.456 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Petra Hromka, PhD., advokáta, se sídlem Vinohradská 30, Praha 2, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný dne 12. července 2012 vyhlásil, resp. zveřejnil výběrové řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě v pásmech 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz, pod č. j. ČTÚ-120 780/2012-613 (dále jen „vyhlášení výběrového řízení“). Žalobkyně se do uvedeného výběrového řízení přihlásila a v souladu s podmínkami vyhlášeného výběrového řízení složila na účet žalovaného vedený u České národní banky peněžitou záruku ve výši 250 mil. Kč (dále též „peněžitá záruka“); šlo o záruku sloužící k zajištění povinnosti žalobkyně zaplatit jí v aukci nabídnutou celkovou cenu za udělení práva k využívání rádiových kmitočtů. Rozhodnutím ze dne 8. března 2013 předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „předseda rady“) výběrové řízení zastavil a následně rozhodl o vrácení složené peněžité záruky žalobkyni; ta byla žalobkyni vrácena 4. dubna 2013, kdy byla odepsána z účtu žalovaného.

[2] Žalobkyně se poté žalovaného dopisem z 9. dubna 2013 dotázala, zda může očekávat také vyplacení úroků ze složené záruky ve smyslu bodu 6.3 odst. 7 vyhlášení výběrového řízení, podle něhož *„případný úrok ze Záruky po dobu jejího složení na účtu Úřadu Úřad vrátí Žadateli na bankovní účet, z něhož byla Úřadu odeslána Záruka, a to nejpozději do 14 dnů ode dne, kdy dojde k vrácení nebo propadnutí záruky.*“ Předseda rady žalobkyni rozhodnutím ze dne 18. dubna 2013, vypraveným dne 19. dubna 2013, č. j. ČTÚ-31 714/2013-613/VI. vyř., sdělil, že úroky se nevrací. Záruka byla totiž v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), deponována na účtu cizích prostředků (§ 45 odst. 5 rozpočtových pravidel). Účet cizích prostředků sice byl úročen, úroky se však podle § 45 odst. 7 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. prosince 2012, staly příjmem státního rozpočtu. Rozpočtová pravidla, ve znění účinném od 1. ledna 2013, sice již dané pravidlo neobsahují, současně však stanoví, že peněžní prostředky na účtu cizích prostředků se neúročí. Vzhledem k tomu tedy nevznikly žádné úroky, které by správní orgán prvního stupně mohl žalobkyni vrátit ve smyslu 6.3 odst. 7 vyhlášky výběrového řízení.

[3] Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila rozkladem, který však Rada Českého telekomunikačního úřadu 24. září 2013 zamítla (dále též „rada“ a „rozhodnutí žalovaného“). Rada uvedla, že peněžní prostředky ze záruky musela převést na účet cizích prostředků. Úroky vzniklé na tomto účtu byly připisovány přímo na příjmový účet státního rozpočtu podle § 45 odst. 7 rozpočtových pravidel, ve znění do 31. prosince 2012. K tomuto účtu nemá Český telekomunikační úřad přístup a nemohl tuto skutečnost nijak ovlivnit. Rada proto dovodila, že se Český telekomunikační úřad v podmínkách výběrového řízení nezavázal a ani nemohl zavázat k vrácení úroků z peněžité záruky vzniklých na účtu cizích prostředků. Český telekomunikační úřad se v podmínkách výběrového řízení zavázal k vrácení případného úroku vzniklého na příjmovém účtu, protože pouze z tohoto účtu by mohl žalobkyni úroky vrátit.

[4] Žalobkyně proti rozhodnutí rady brojila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a zamítl ji. V odůvodnění konstatoval, že na peněžitou záruku se v daném případě vztahuje obecná úprava obsažená v § 147 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a zvláštní úprava zakotvená v § 21 odst. 5 písm. j) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Podle těchto ustanovení mohl žalovaný v podmínkách výběrového řízení upravit toliko

následující otázky – výši peněžité záruky, podmínky složení peněžité záruky a vymezení případů, kdy záruka propadá. Dané právní normy tedy bez ohledu na rozpočtová pravidla vůbec nepočítají se vznikem úroku za dobu, kdy je peněžitá záruka složena u správního orgánu. Žalovaný tak nebyl zmocněn k úpravě otázky vzniku úroků a jejich vrácení. Závazek vrátit úroky učinil žalovaný nad rámec svých pravomocí (*ultra vires*), a žalobkyni tudíž nemohlo svědčit veřejné subjektivní právo na vrácení úroků.

[5] Žalobkyně se v uvedené situaci neocitla sama. Ze správního spisu žalovaného se podává, že ve stejné skutkové a právní situaci se včetně žalobkyně ocitly čtyři subjekty, o všech předseda rady vydal ve stejný den rozhodnutí s identickým výrokem a odůvodněním. Tři z dotčených subjektů podaly proti rozhodnutí rozklad, který byl radou žalovaného zamítnut. Soudní ochranu pak kromě žalobkyně vyhledala společnost Vodafone Czech Republic a. s. a její žalobu také městský soud zamítl (jeho rozsudek č. j. 3 A 126/2013 - 67 ze dne 2. března 2016 je na základě kasační stížnosti přezkoumáván Nejvyšším správním soudem v řízení sp. zn. 4 As 86/2016).

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti uvedenému rozsudku městského soudu žalobkyně (nyní stěžovatelka) brojila včas podanou kasační stížností.

[7] Stěžovatelka nejprve uvedla, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která způsobuje nezákonnost rozhodnutí městského soudu. Stěžovatelka tuto vadu spatřovala v tom, že městský soud rozhodl bez nařízení jednání, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka k takovému postupu nedala souhlas a podle jejího mínění ani nebyly splněny podmínky pro uplatnění fikce souhlasu ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Městský soud tak stěžovatelce znemožnil rozvést její žalobní argumentaci, čímž zasáhl do jejích ústavně zaručených práv, tím spíše v situaci, kdy městský soud ve věci rozhodl ze zcela odlišné perspektivy než žalovaný.

[8] Dále stěžovatelka brojila proti rozsudku městského soudu z důvodu nesprávného právního posouzení. Pravidlo zakotvené v bodu 6.3 odst. 7 vyhlášení výběrového řízení týkající se vrácení úroků z peněžité záruky (viz výše) podle stěžovatelky lze interpretovat pouze tak, že pokud k deponované částce peněžní záruky přibudou jakékoliv úroky, je povinností žalovaného úroky vyplatit stěžovateli jakožto majiteli peněžních prostředků, a to bez jakýchkoliv dalších podmínek. Hypotéza uvedené normy byla naplněna, žalovaný však vyplacení úroků odmítl.

[9] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že žalovaný, zavázav se k vyplacení úroků, jednal *ultra vires*. Zaprvé, sám žalovaný zjevně nevzal v potaz tvrzenou kogentní povahu soudem citovaných norem, a to ani při stanovování podmínek výběrového řízení ani při dvojím rozhodování o nároku na vrácení úroků, protože využil formalistickou argumentaci založenou na citaci rozpočtových pravidel. Zadruhé, podle stěžovatelky vyložil městský soud ustanovení § 21 odst. 5 písm. j) zákona o elektronických komunikacích příliš restriktivně. Pod pojem „podmínky složení záruky“ je totiž třeba zahrnout nejen pouhý akt samotného složení záruky, ale i její správu a nakládání se

zárukou, pochopitelně i její vrácení včetně veškerého příslušenství. Fáze vrácení peněžité záruky je integrální součástí procesu složení záruky.

[10] Následně stěžovatelka podpořila své tvrzení o nároku na vrácení úroků poukazem na princip vnitřní bezrozpornosti a jednoty právního řádu. Na peněžitou záruku je údajně třeba hledět jako na zajišťovací instrument. Pro zajišťovací instituty přitom všeobecně platí, že je-li zajištění zhodnoceno, náleží plody majiteli složených prostředků. V tomto ohledu stěžovatelka podpůrně odkázala na úpravu nájmu v občanském zákoníku.

[11] Na závěr své kasační stížnosti stěžovatelka zdůraznila, že se žalovaný k vrácení úroků ze složené peněžité záruky sám zavázal v podmínkách výběrového řízení. V daném případě by tedy při interpretaci relevantních právních norem měla sehrát podstatnou úlohu zásada *pacta sunt servanda*.

[12] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby rozsudek městského soudu zrušil.

[13] Společný správní spis ke všem čtyřem skutkově a právně identickým případům (viz odstavec [5] odůvodnění tohoto rozsudku) žalovaný postoupil Nejvyššímu správnímu soudu k související věci Vodafone Czech Republic a. s. sp. zn. 4 As 86/2016, jejímž prostřednictvím se s ním seznámil i šestý senát Nejvyššího správního soudu pro účely rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatelky.

[14] Nejvyšší správní soud dále vyzval žalovaného a Českou národní banku, aby sdělila, o jakou částku úroků se v daném případě jedná. Žalovaný sdělil, že v roce 2012 a 2013 příjmový účet 19-725001/0710 nebyl úročen. Záruku ve výši 250 mil. Kč od žalobkyně žalovaný obdržel na svůj příjmový účet č. 19-725001/0710 ČTÚ dne 5. září 2012. Tato záruka byla z příjmového účtu č. 19-725001/0710 převedena na účet cizích prostředků č. 6015-725001/0710 dne 7. září 2012. Účet cizích prostředků č. 6015-725001/0710 byl v roce 2012 úročen sazbou 0,1 % dle čl. 5 smlouvy o běžném účtu ČNB a ČTÚ ze dne 13. prosince 2010 a smlouvy o běžném účtu ČNB a ČTÚ ze dne 31. ledna 2013, výpočet úroků byl proveden dle podkladů a fotokopie bankovních výpisů s úroky, podmínek ČNB pro vedení účtu k 1. lednu 2013, článku 4, § 3 zákona č. 218/2000 Sb., odst. h1 a h6. Úroky byly v souladu se smlouvou zúčtovány ve prospěch příjmového účtu č. 19-725001/0710. Výši úroků z částky záruky složené žalobkyní za rok 2012 žalovaný vypočítal ve výši 78 551,91 Kč. Žalovaný doplnil, že závěr, podle něhož neexistoval žádný „případný úrok“, který by byl způsobilý k vrácení žalobci ve smyslu kapitoly 6.3 vyhlášení výběrového řízení, vyplývá i z rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 23. června 2016 č. j. 15 C 479/2015 - 53, kterým byla zamítnuta žaloba Vodafone Czech Republic a. s. v obdobné věci.

[15] Česká národní banka v zásadě potvrdila skutečnosti tvrzené žalovaným, obě vyjádření se lišila jen ve výpočtu úroku: podle České národní banky byly prostředky ve výši 250 mil. Kč na účtu cizích prostředků ČTÚ úročeny úrokem 0,10 % od 7. září 2012 do 31. prosince 2012, celkem 116 dnů, a podle pravidel úročení dle platných smluvních podmínek Česká národní banka vypočetla úrok v částce 79 234,97 Kč; úroky pak byly připsány „ke konci třetího a čtvrtého čtvrtletí“ na příjmový účet ČTÚ. V roce 2013 již účet cizích prostředků úročen nebyl v důsledku změn ve vedení účtů státní pokladny, které

přinesl s účinností od 1. ledna 2013 zákon č. 501/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

[16] Stěžovatelka v replice ke sdělením žalovaného a České národní banky uvedla, že závěr, údajně vyplývající z rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 23. června 2016 č. j. 15 C 479/2015 - 53, žalovaná vytrhla z kontextu. Vodafone Czech Republic a. s. pouze, kromě správní žaloby obdobné správní žalobě a kasační stížnosti stěžovatelky, uplatnila u občanskoprávního soudu ještě soukromoprávní nárok za odškodnění za to, že žalovaný nezajistil „běžné bankovní úročení" složených prostředků, zmíněný rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 9 se tedy týkal něčeho zcela jiného. Poznamenala dále, že žalovaný reálně vzniklý úrok spočítal nesprávně, správnou částku úroku vyčíslila naopak Česká národní banka, neboť vycházela ze 116 dnů úrokového období (od 7. září 2012 do 31. prosince 2012), nikoli 115 dnů.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[18] Nejprve bylo třeba vypořádat námitku vady řízení spočívající v rozhodnutí městského soudu bez nařízení jednání v rozporu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť důvodnost této námitky by vedla ke zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost bez dalšího ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. bez věcného posouzení ostatních námitek. Tato námitka je ovšem zcela lichá. Městský soud sice rozhodl bez jednání, učinil tak ovšem poté, co stěžovatelku poučil podle § 51 odst. 1 s. ř. s. o této možnosti s tím, že bude mít za to, že stěžovatelka s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí, nevyjádří-li do dvou týdnů od doručení výzvy nesouhlas s takovým projednáním věci. Přípis s nezbytným poučením byl stěžovatelce prostřednictvím jejího právního zástupce doručen 16. prosince 2013 (přípis a doručenka na č. l. 18 a 19 spisu městského soudu), stěžovatelka však – navzdory poučení – městskému soudu nesdělila v poskytnuté lhůtě dvou týdnů ani později svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Obdobně byl vyzván i žalovaný, ani ten však s rozhodnutím bez jednání nesouhlas nevyjádřil. Městský soud proto v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. ve věci se souhlasem účastníků rozhodl rozsudkem, aniž by jednání nařizoval.

[19] Můžeme tedy přistoupit k věcnému posouzení sporné právní otázky, tj. zda žalovaný, který ve vyhlášení výběrového řízení (v bodě 6.3 odstavci 7) stanovil, že „*případný úrok ze záruky po dobu jejího složení na účtu* [žalovaného] [žalovaný] *vrátí*", byl povinen vyhovět žádosti stěžovatelky o vrácení úroků, které z jí složené záruky na účtu (příp. účtech) žalovaného vzešly. Je třeba upřesnit, že stěžovatelka po žalovaném žádala vrácení úroku, který z peněžité záruky složené na účtech žalovaného skutečně a objektivně vzešel, aniž by znala, resp. vyčíslila konkrétní výši úroku, jejž nárokovala. Její argumentace v řízení před žalovaným a před městským soudem se netýkala ničeho jiného; stěžovatelka netvrdila, že by peněžitá záruka měla být úročena jinak, v jiném časovém období (např. za celou dobu složení peněžité záruky), jinou úrokovou sazbou (např. běžnou na trhu bankovních služeb), resp. že by požadovaný úrok měl být jiný (vyšší).

[20] Před nalezením odpovědi na vymezenou právní otázku je vhodné dále předeslat, že dosavadní skutková zjištění nejsou mezi stranami sporná, resp. plynou z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí a stěžovatelka je nezpochybnila. Od 5. září 2012, kdy stěžovatelka složila peněžitou záruku na tzv. příjmový účet žalovaného v souladu s vyhlášením výběrového řízení, do dne, kdy žalovaný peněžitou záruku převedl ze svého příjmového účtu na tzv. účet cizích prostředků, peněžitá záruka v souladu s rozpočtovými pravidly na tzv. příjmovém účtu úročena nebyla. Po dobu, kdy se peněžitá záruka nacházela na tzv. účtu cizích prostředků, až do 31. prosince 2012 však úročena byla, přičemž úrok se podle § 45 odst. 7 rozpočtových pravidel ve znění do 31. prosince 2012 stal příjmem státního rozpočtu. Od 1. ledna 2013 pak již ani peněžní prostředky, včetně peněžité záruky stěžovatelky, na tzv. účtu cizích prostředků úročeny nebyly a tento stav trval až do vrácení peněžité záruky na účet stěžovatelky dne 4. dubna 2013.

[21] Pro posouzení sporné právní otázky v jejím základu již není podstatné, o jakou konkrétní výši úroku v daném případě jde, byť si Nejvyšší správní soud v tomto směru vyžádal upřesnění. Pro úplnost skutkových zjištění lze konstatovat, že podle sdělení žalovaného a České národní banky byla peněžitá záruka stěžovatelky z tzv. příjmového účtu žalovaného převedena na tzv. účet cizích prostředků dne 7. září 2012, na tomto účtu pak byla úročena sazbou 0,1 %, takže úrok do 31. prosince 2012 činil cca 79 tis. Kč (viz odstavce [14] a [15] odůvodnění tohoto rozsudku). Úrok byl zúčtován ve prospěch tzv. příjmového účtu žalovaného a stal se příjmem státního rozpočtu.

[22] Lze také hned zkraje odmítnout poukaz žalovaného na rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 9, který údajně potvrdil závěr, že žádné úroky, jež by byly stěžovatelce vratitelné, neexistovaly. Stěžovatelka má pravdu v tom, že žalovaný pominul kontext a předmět řízení v dané věci, což je ostatně zřejmé již ze skutečnosti, že jde o rozsudek soudu v občanskoprávním soudním řízení o soukromoprávním sporu o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Žalovaným citovaná věta z rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 9 se opírá o závěr vyplývající z rozsudku soudu ve správním soudnictví, tj. Městského soudu v Praze č. j. 3 A 126/2013 - 67, což je rozsudek, který je na základě kasační stížnosti společnosti Vodafone Czech Republic a. s. také přezkoumáván Nejvyšším správním soudem v řízení sp. zn. 4 As 86/2016, obdobně jako je tomu v nyní posuzované věci stěžovatelky.

[23] Před posouzením sporné právní otázky je příhodné shrnout znění relevantní právní úpravy.

[24] Hospodaření organizačních složek státu s cizími prostředky upravovala do 31. prosince 2012 ustanovení § 45 odst. 5, 7 a 8 rozpočtových pravidel v tomto znění: *„(5) Organizační složky státu dále zřizují účty fondů tvořených podle tohoto zákona, účet cizích prostředků, účet sdružených prostředků, účty pro vnitřní organizační jednotky, o kterých vedoucí organizační složky státu rozhodl, že hospodaří se zálohou, a účty, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis nebo z povahy příjmů a výdajů dané právním předpisem vyplývá, že nejsou součástí příjmů nebo výdajů státního rozpočtu. ... (7) Zůstatky na účtech podle odstavce 5 koncem roku nepropadají. Úroky z těchto účtů jsou příjmem státního rozpočtu a úhrady za bankovní služby jsou výdajem státního rozpočtu, pokud tento zákon nestanoví jinak. (8) Účet cizích prostředků se zřizuje pro oddělené uložení cizích peněžních prostředků, zejména pro*

omylem došlé peněžní prostředky, mzdy pracovníků organizační složky státu a s nimi související výdaje za měsíc prosinec, vyplácené v lednu následujícího roku, prostředky, které správci kapitol soustřeďují v rámci finančního vypořádání od příjemců prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, peněžní částky pacientů a chovanců v léčebných a jiných ústavech a pro prostředky kulturních fondů obyvatel ústavů sociální péče.“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). S účinností od 1. ledna 2013 došlo k přečíslování odstavců (nyní jde o odstavce 6, 8 a 9) a zejména k novému znění § 45 odst. 8 rozpočtových pravidel tak, že byla vypuštěna slova „*úroky z těchto účtů jsou příjmem státního rozpočtu*“. Ze shodných vyjádření žalovaného a České národní banky pak vyplývá, že v roce 2013 již ani tzv. účet cizích prostředků úročen nebyl.

[25] Žalovaný v daném případě postupoval podle ustanovení § 21 zákona o elektronických komunikacích. Podle tohoto ustanovení žalovaný vyhlásil výběrové řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě. Toto ustanovení výslovně zakládá žalovanému pravomoc výběrové řízení vyhlásit a stanovit podmínky pro účast v něm a kritéria hodnocení žádostí. Ustanovení § 21 odst. 5 pak předepisuje způsob vyhlášení výběrového řízení, tj. uveřejněním vyhlášení výběrového řízení v Telekomunikačním věstníku a na elektronické úřední desce žalovaného. Mezi stranami je nesporné, že inkriminované výběrové řízení bylo řádně zákonem předepsanou formou vyhlášeno. Podle § 21 odst. 5 písm. j) zákona o elektronických komunikacích je součástí uveřejněného vyhlášení výběrového řízení i stanovení „*výše a podmínek složení peněžité záruky*“, s odkazem pod čarou na § 147 správního řádu, tj. ustanovení o záruce za splnění povinnosti. Podle § 147 odst. 3 správního řádu „*při výběru a vracení peněžité záruky postupuje správní orgán, který záruku přijal nebo uložil, podle zvláštního zákona*“, poznámka pod čarou č. 27 zde odkazuje na tehdy platný a účinný zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jenž je nyní nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád. Konečně podle § 21 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích „*po vyhlášení výběrového řízení nelze podmínky výběrového řízení měnit*“.

[26] Z uvedeného se jednoznačně podává, že peněžitá záruka složená stěžovatelkou tvořila ve smyslu citovaných ustanovení rozpočtových pravidel a správního řádu tzv. cizí prostředky, které měl žalovaný deponovat na k tomu účelu zřízeném zvláštním účtu cizích prostředků. Skutečnost, že ve vyhlášení výběrového řízení neuvedl účet cizích prostředků nýbrž svůj příjmový účet v rozporu s rozpočtovými pravidly, není pro posouzení této věci relevantní. Podstatné naopak je, že později žalovaný peněžitou záruku na účet tzv. cizích prostředků převedl a na tomto účtu byla peněžitá záruka po část doby, kdy se na něm nacházela, reálně úročena, přitom tento úrok se podle § 45 odst. 7 rozpočtových pravidel stal příjmem státního rozpočtu, prostřednictvím jeho zúčtování ve prospěch příjmového účtu žalovaného.

[27] Ze znění § 45 odst. 5 rozpočtových pravidel, účinného do 31. prosince 2012, z napadeného rozhodnutí žalovaného a z vyjádření žalovaného a České národní banky je dále zřejmé, že tzv. účet cizích prostředků je účtem žalovaného, neboť žalovaný je povinen takový účet s účelovým určením pro deponování cizích prostředků zřídit. Nejde tedy o účet „cizí“, spravovaný jinou organizační složkou státu. Převody mezi účty žalovaného, v souladu s jejich účelovým určením, provádí žalovaný autonomně uplatněním svých vnitřních postupů. Stěžovatelka neměla a ani nemohla mít žádnou účast

na těchto vnitřních postupech, ani o nich nemohla mít žádné povědomí. Peněžitou záruku složila na bankovní účet uvedený ve vyhlášení výběrového řízení (bod 6.3 odst. 5 ve spojení s bodem 3.5.1), přičemž žalovaný ve vyhlášení výběrového řízení tento účet nijak necharakterizoval (např. že jde o tzv. účet příjmový, který se neúročí). Argumentaci žalovaného, že se zavázal jen k vrácení případných úroků z tzv. příjmového účtu žalovaného, který ovšem úročen být nemohl, a že vlastně při převodu peněžité záruky na úročený účet cizích prostředků postupoval pro dobro stěžovatelky, ve snaze nezpůsobit jí škodu, neboť jinak by na příjmovém účtu ke konci roku její peněžitá záruka celá propadla státnímu rozpočtu, proto Nejvyšší správní soud odmítá jako ryze oportunistickou, *nota bene* když úrok z účtu cizích prostředků nakonec byl zúčtován ve prospěch účtu příjmového.

[28] Ze správního spisu připojeného k věci sp. zn. 4 As 86/2016 a z odůvodnění rozhodnutí rady ve skutkově a právně identické věci Vodafone Czech Republic a. s. č. j. ČTÚ-55 929/2013 603 dále vyplývá, že znění inkriminovaného ustanovení 6.3 odstavce 7 vyhlášení výběrového řízení bylo výsledkem veřejné konzultace, neboť žalovaný tímto ustanovením akceptoval připomínku jiného účastníka výběrového řízení, aby případné úroky byly vráceny. Povinnost provést veřejnou konzultaci co do „*podmínek účasti, kritérií a způsobu hodnocení žádostí a podmínek výběrového řízení*“ podle § 130 zákona o elektronických komunikacích byla žalovanému výslovně uložena ustanovením § 21 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Tato skutečnost není mezi stranami sporná a výzva k podávání připomínek a vypořádání připomínek jsou krom toho veřejně dostupné na internetových stránkách žalovaného https://www.ctu.cz/vyzva-k-uplatneni-pripominek-k-navrhu-textu-vyhlaseni-vyberoveho-rizeni-za-ucelem-udeleni-prav-k-3 (dle stavu ke dni 21. února 2017). Připomínka vznesená společností Telefónica Czech Republic, a. s., zněla: „*V návrhu se uvádí, že případný úrok ze Záruky po dobu jejího složení na účtu ČTÚ je příjmem České republiky a nebude Žadatelům jakkoliv nahrazován. V ustanovení § 21 odst. 5 písm. j) Zákona je uvedeno, že pro zajištění průběhu a účelu výběrového řízení je možno vyžadovat peněžitou záruku. ČTÚ může vymezit případy, kdy peněžitá záruka propadá. Zákon neumožňuje, aby si ČTÚ, resp. ČR ponechal úroky. Podmínka stanovená v návrhu jde nad rámec oprávnění a byla by bezdůvodným obohacením na straně státu. Úroky náleží jako příslušenství poskytnuté záruky Žadateli.*“ Žalovaný připomínku vypořádal takto: „*Akceptováno. Text Vyhlášení bude upraven v tom smyslu, že případné úroky se vrátí Žadateli.*“ (vypořádání str. 133, https://www.ctu.cz/cs/download/tabulky_vyporadani/rok_2012/tabulka_vyhlaseni_vyberoveho_rizeni_20_03_2012_vyporadani_pripominek.pdf; dle stavu ke dni 21. února 2017).

[29] V této souvislosti je třeba zmínit i zásadu transparentnosti a předvídatelnosti, na niž výslovně odkazuje i 21 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích o podmínkách účasti ve výběrovém řízení. Podle § 6 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích je úřad (žalovaný) povinen „*poskytovat podnikatelům poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací a uživatelům s předstihem všechny informace, které jsou rozhodující pro posouzení věci a jejichž poskytnutí nebrání ustanovení zvláštního právního předpisu, aby byla umožněna předvídatelnost jednání Úřadu v případech, kde tento zákon s určitým stavem spojuje právo nebo povinnost Úřadu konat.*“ Nelze také zapomínat, že jde o oblast v Evropské unii harmonizovanou. Zmíněné zásady transparentnosti a předvídatelnosti v zákoně o elektronických komunikacích se opírají o ustanovení příslušných unijních směrnic. Podle odstavců 12 a 34 preambule tzv.

autorizační směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES, o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací) musí být postup pro přidělování rádiových frekvencí za všech okolností objektivní, *průhledný*, nediskriminační a přiměření. *Průhlednost* vyžaduje, aby měli poskytovatelé služeb snadný přístup ke všem informacím, které se týkají práv, podmínek, postupů, poplatků a rozhodnutí o poskytování služeb elektronických komunikací. Podle čl. 7 odst. 3 autorizační směrnice při udělování práv na užívání rádiových frekvencí „*udělují členské státy tato práva na základě výběrových kritérií, která musí být objektivní, transparentní, nediskriminační a přiměřená*." Veřejný konzultační mechanismus, se zdůrazněním zásady transparentnosti, předepsaný na vnitrostátní úrovni v § 130 ve spojení s § 21 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, je transpozicí čl. 6 tzv. rámcové směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES, o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací): „*... zajistí členské státy, aby v případě, že mají vnitrostátní regulační orgány v úmyslu přijmout opatření ..., byla zainteresovaným subjektům poskytnuta příležitost vznést k návrhu opatření v přiměřené lhůtě připomínky. ... Výsledky konzultačního postupu vnitrostátní regulační orgán veřejně zpřístupní*".

[30] Můžeme nyní přistoupit k vlastnímu vypořádání stěžejní námitky stěžovatelky.

[31] Stěžovatelka se domáhala vrácení úroku především s *civilistickou* argumentací, s oporou v právním principu závaznosti daného slibu a v zásadě *pacta sunt servanda* [smlouvy se mají dodržovat; srov. § 3 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku]. Vyhlášení výběrového řízení vnímá v tomto smyslu jako ofertu (návrh smlouvy), přihlášení do výběrového řízení a složení peněžité záruka pak jako její akceptaci. V tomto smyslu podle stěžovatelky byl žalovaný povinen dodržet ustanovení takto uzavřené smlouvy, resp. měl splnit to, k čemu se strany dohodou zavázaly, tzn. vrátit úrok, který žalovanému z peněžité záruky vzešel na účtu, resp. účtech, na nichž ji měl deponovanou. Tuto argumentaci pak podpořila tezí, že smlouva mezi oběma stranami je obsahově smlouvou o poskytnutí jistoty a že úrokové zhodnocení jistoty byl žalovaný povinen vyplatit stěžovatelce jako majitelce peněžních prostředků tvořících jistotu.

[32] Městský soud tuto *civilistickou* argumentaci odmítl. S vyčerpávající odpovědí městského soudu na tuto stěžovatelčinu námitku se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje, postačí ji proto ocitovat: „*Zdejšímu soudu jakožto soudu správnímu přísluší poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Zdejší soud tak může posoudit jen veřejnoprávní aspekty posuzované věci. V kontextu výše vyložených předpisů veřejného práva pak nezbývá než konstatovat, že celá řada soukromoprávních argumentů žalobce postrádá v posuzované věci před správním soudem význam. Soud dále poukazuje na to, že vztah mezi žalobcem a žalovaným ohledně složení, správy a vrácení záruky byl veřejnoprávní. Peněžitá záruka není jistotou ve smyslu občanského zákoníku (§ 555 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., resp. § 2012 a násl. č. 89/2012 Sb.), ale zárukou za splnění povinnosti dle § 147 správního řádu. Z toho důvodu je nepřípadná i argumentace soukromoprávními zásadami, zejména zásadou řádného hospodáře, běžnou obchodní praxí a principem, že smlouvy se mají dodržovat (pacta sunt servanda). Výkon veřejné správy totiž vychází z vlastních zásad (srov. např. § 2 až § 8 správního řádu).*". Na jiných místech odůvodnění napadeného rozsudku městský soud příléhavě ozřejmil, že spornou právní otázkou není otázka existence soukromoprávního nároku na vrácení přirostlých úroků, nýbrž to, „*zda žalobci*

dle čl. 6.3 podmínek v návaznosti na § 21 odst. 5 písm. j) zákona o elektronických komunikacích vzniklo veřejné subjektivní právo na úroky ze záruky"; s takto vymezenou právní otázkou souhlasí i Nejvyšší správní soud (viz odstavec [19] odůvodnění tohoto rozsudku). Městský soud dále správně uzavřel, že „*výběrové řízení pro příděl rádiových kmitočtů je zákonem regulovaný postup, kdy Český telekomunikační úřad autoritativně rozhoduje o udělení práva k využívání rádiových kmitočtů*" a že „*na institut peněžité záruky v § 21 odst. 5 písm. j) zákona o elektronických komunikacích* [se vztahuje] *obecná úprava obsažená v § 147 správního řádu.*"

[33] V této souvislosti je nutno ze stejných důvodů vyloučit, že by snad měla stěžovatelka v daném případě svůj nárok uplatnit žalobou podle části páté občanského soudního řádu, resp. že by v dané věci nebyla dána pravomoc soudů ve správním soudnictví. Jakkoli jde v důsledku o zásah do jejího vlastnického práva, pro rozhraničení kompetence mezi tzv. civilní a správní soudnictví není podstatná povaha vlastnického práva samotného, nýbrž soukromoprávní či veřejnoprávní povaha *zásahu* do vlastnického práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 50, publ. pod č. 448/2005 Sb. NSS, rozsudek č. j. 9 As 4/2007 - 63 ze dne 14. června 2007, publ. pod č. 1313/2007 Sb. NSS). Žalovaný zde nevystupoval jako správní úřad rozhodující namísto soudu soukromoprávní spor, což je typická situace pro tzv. *déclassement de matières judiciaires en matières administratives* ve prospěch příslušnosti úřadů správních na úkor přirozené kompetence soudů, tedy situace spadající pod rozhodování podle části páté občanského soudního řádu dle § 7 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu (viz usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 23/2006 - 6 ze dne 18. září 2007, publ. pod č. 1431/2008 Sb. NSS, citující J. Pražáka. Rakouské právo veřejné. Praha 1902, s. 312), nýbrž jednal vůči stěžovatelce z pozice vrchnostenské, když jí úrok z peněžité záruky nepřiznal, uplatněním veřejnoprávní metody právní regulace při výkonu veřejné moci. Jeho postupy proto nelze soukromoprávními instituty poměřovat.

[34] Navzdory uvedenému však Nejvyšší správní soud – oproti městskému soudu – dospěl k závěru, že stěžovatelce veřejné subjektivní právo na vrácení úroku, který na účtech žalovaného vzešel ze složené peněžité záruky, přece jen svědčí, a to z titulu povinnosti soudu poskytnout ochranu legitimnímu očekávání, které žalovaný na straně stěžovatelky kvalifikovaně vyvolal. Stěžovatelka se sice výslovně tohoto konceptu ve správní žalobě ani v kasační stížnosti nedovolávala, obsahově však argumentaci ochranou svého legitimního očekávání nepochybně uplatnila, byť s využitím pojmového instrumentária soukromého práva: odvolávala se na ochranu své dobré víry, vyvolané ujištěním ze strany žalovaného jako správního orgánu o jeho budoucím postupu, který odpovídal představě stěžovatelky o běžném způsobu nakládání s úrokovými přírůstky k jistotě podle občanského zákoníku (konkrétně v případě jistoty poskytované nájemcem na zajištění jeho závazku ve smyslu § 2254 odst. 2 občanského zákoníku, resp. podle ustanovení o správě cizího majetku). Jakkoli Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem odmítl argumentaci soukromým právem jako nepřiléhavou v oboru práva veřejného, nelze – s respektem k základnímu právu na přístup k soudní ochraně a na přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod) a k zásadě *iura novit curia* (soud zná právo) – ponechat stěžovatelku takříkajíc *ztracenou v překladu* a formalisticky bazírovat na nesprávné právní kvalifikaci jejích námitek. Stěžovatelce se totiž přece jen v žalobních a kasačních námitkách podařilo obsahově vystihnout základní prvky konceptu ochrany legitimního očekávání,

který částečně spočívá na obdobných východiscích jako principy ochrany dobré víry a závaznosti slibů a smluvních ujednání.

[35] Princip ochrany tzv. legitimního očekávání je v judikatuře soudů České republiky v čele s Ústavním soudem uznáván jako součást souboru základních principů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), jakkoli jeho obsah a projevy – zejména v oboru práva ústavního v jurisprudenci Ústavního soudu – nelze označit za ustálené (blíže viz LANGÁŠEK, T. *Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu.* In Sborník z konference PF MU Dny práva 2008). Pro účely našeho posouzení lze poznamenat, že tento princip je v oboru správního práva úzce spojen s principy ochrany právní jistoty, spravedlivosti a předvídatelnosti aktů veřejné moci a důvěry v ně a s principem zákazu libovůle [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. června 2015, N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb., odst. 37: „*Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání).*“]. V různých obdobách se uplatňuje ve správním právu téměř všech členských zemí Evropské unie, například v podobě britského konceptu *protection of procedural and substantive legitimate expectations* či německého *Vertrauenschutz*, a jakožto obecný právní princip je vlastní též právu Evropské unie (srov. např. CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials. Sixth Edition*. Oxford University Press 2015, s. 558, citujíce SCHONBERG S. *Legitimate Expectations in Administrative Law*. Oxford University Press 2000, LENAERTS and VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union.* Sweet and Maxwell Ltd., 2005, str. 714, *Wyatt and Dashwood´s European Union Law.* Sweet and Maxwell Ltd., 2006, str. 244 a n.; viz též komparativní zmínka v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. července 2010, N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.).

[36] Ideovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednají v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváních, že v souladu s právem jednají a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnicí, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy (tzv. *representation*). V českých právních předpisech se výslovně o ochraně legitimního očekávání sice nehovoří, tento princip je však základem některých specifických forem činnosti veřejné správy, např. v podobě institutu závazného posouzení podle § 132 a násl. daňového řádu, a promítá se též do základních zásad činnosti správních orgánů (např. povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy adresátů veřejné správy v § 2 odst. 3 správního řádu, povinnost dbát o to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly v § 2 odst. 4 správního řádu, povinnost poskytnout přiměřené poučení o právech a povinnostech a uvědomit o

úkonech, které správní orgán hodlá učinit v § 4 odst. 2 a 3 správního řádu) a takto je v soudní judikatuře nalézán a uplatňován.

[37] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 6 Ads 88/2006 - 132 ze dne 21. července 2009 (*L'OREAL Česká republika s.r.o. proti ČSSZ*) uznal (s oporou v řadě nálezů Ústavního soudu a dosavadních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) vynutitelnou vázanost správního orgánu správní praxí, která spočívá v ustálené, jednotné a dlouhodobé činnosti (příp. i nečinnosti) orgánů veřejné správy, opakovaně potvrzující určitý výklad a použití právních předpisů, neboť taková praxe na straně adresátů veřejné správy zakládá legitimní očekávání, že v ní správní orgány budou pokračovat. Z mnoha nálezů Ústavního soudu nalézajících princip ochrany legitimního očekávání i v českém právním řádu se pro účely nyní rozhodované věci jeví příléhavým ocitovat právní názory z nálezu sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. listopadu 2003 (N 131/31 SbNU 173), podle něhož „*každému ... vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí*", a z nálezu sp. zn. I. ÚS 163/02 ze dne 9. listopadu 2004 (N 169/35 SbNU 289), podle kterého „*pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čím vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné a jednání jednotlivce protizákonné. Takovým aktem totiž orgán státu narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu a v akty státu.*"

[38] Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení *L'OREAL Česká republika s.r.o. proti ČSSZ*, otázka vzniku legitimního očekávání „*je zcela evidentně otázkou skutkovou. Určit, zda existovalo určité očekávání a zda takové očekávání bylo legitimní* [tzn. zda mu soud má poskytnout ochranu], *vyžaduje zjišťovat mnoho skutečností.*" Nejde ovšem jen o otázku skutkovou zjišťovanou v procesu dokazování, ale též o otázku právní: přiznání ochrany legitimnímu očekávání musí předcházet obezřetné vážení všech právem chráněných zájmů, které jsou ve hře, a při končeném „účtování" musí soud pečlivě poměřovat legitimní očekávání a míru jeho intenzity s případným závažným veřejným zájmem, který by s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem mohl a měl nad imperativem ochrany legitimního očekávání převážit.

[39] Konečně soudní jurisprudence i sekundární literatura jsou vesměs zajedno v tom, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy *secundum et intra legem*, nikoli *contra legem*, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu) ani *praeter legem* (viz např. citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v odstavci 73). Nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit nemůže, neboť nezákonnou správní praxí, jednal-li (dosud) správní orgán mimo svou pravomoc a působnost (*ultra vires*), nemůže být správní orgán do budoucna vázán. To je nepochybně správné obecné východisko, v konkrétních případech však nemusí být situace tak jednoznačná. To, že správní orgán jednal *ultra vires*, nemusí být vzhledem k narůstající složitosti a nepřehlednosti právního řádu zdaleka zřejmé ani samotnému správnímu orgánu

a adresátům jeho aktů, až do doby, než na to sofistikovaným výkladem právních předpisů nepřijdou vyšší soudy. Nelze vyloučit, že i jednání, jež je nakonec shledáno jednáním *ultra vires*, může v konkrétní situaci (šlo-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybňovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů) založit na straně adresáta veřejné správy očekávání, jemuž bude zcela výjimečně, při absenci konkurujícího závažného veřejného zájmu, poskytnuta v zájmu obecné spravedlnosti a alespoň do určité míry soudní ochrana.

[40] Pokud jde o nyní řešený případ, ve prospěch založení legitimního očekávání na straně stěžovatelky, že jí bude případný úrok z peněžité záruky vrácen, hovoří následující okolnosti. Je to zaprvé doslovné znění ustanovení bodu 6.3 odstavce 7 vyhlášení výběrového řízení, které *prima facie* nepřipouští jiný výklad. K tomu přistupuje jako zesilující argument skutečnost, že toto znění bylo žalovaným výslovně upraveno v připomínkovém řízení, jak vyplývá ze zveřejněného vypořádání připomínek, v reakci na obavu, resp. nesouhlas jednoho z budoucích účastníků výběrového řízení s tím, že by snad úrok z peněžité záruky měl propadnout žalovanému, potažmo státu. Za této situace žalovaný budoucí účastníky výběrového řízení jen utvrdil v tom, že jim budou případné úroky z peněžité záruky vráceny (tedy ne nutně vždy, ale jen pokud úroky reálně přirostou). Toto připomínkové řízení je přitom zákonem výslovně předepsáno jako prostředek realizace zásad transparentnosti a předvídatelnosti, jejichž uplatňování vyžaduje unijní regulace. Na straně žalovaného v tomto případě sice nešlo o dlouhodobě ustálenou správní praxi, legitimní očekávání však může stejně pevně založit jednorázové ujištění správního orgánu, přímo adresované omezenému okruhu budoucích účastníků výběrového řízení a vyjádřené ve formě výslovně zákonem předpokládané, tj. § 21 zákona o elektronických komunikacích, který výslovně zmocňuje žalovaného ke stanovení „*výše a podmínek složení peněžité záruky*“ a k vyhlášení těchto podmínek v oficiálních publikačních platformách žalovaného. Lze v této souvislosti poznamenat, že takové ujištění ze strany žalovaného lze připodobnit právnímu pravidlu a svou formou i obsahem nepochybně převyšuje standard běžné správní praxe, která by sama o sobě byla způsobilá založit legitimní očekávání, tím spíše pak zakládá legitimní očekávání i inkriminované ustanovení vyhlášení výběrového řízení. Ve prospěch stěžovatelky dále hovoří skutečnost, že se jí dostalo ujištění ze strany ústředního správního úřadu, jenž je ve svém speciálním oboru nejvyšší a nezávislou správní autoritou. Jeho aktům jsou adresáty veřejné správy v oblasti telekomunikací ve větší míře než v případě aktů běžných správních úřadů připisovány atributy odbornosti, přesvědčivosti, závaznosti a konečnosti a samozřejmě též legálnosti. Bez významu v dané věci není ani skutečnost, že výběrové řízení bylo nakonec žalovaným zrušeno, aniž by vedlo z pohledu jeho účastníků k cíli; žalovaný, potažmo stát tak na svých účtech vázal po několik měsíců soukromé finanční prostředky v řádu stovek milionů Kč a jeví se přirozeně spravedlivým, že tyto prostředky jejich vlastníkům vrátí i s případnými (zdůrazňujeme) úroky, když to předem přislíbil. Nejvyšší správní soud ani neshledává existenci nějakého protichůdného závažného veřejného zájmu, pro který by nemohl legitimnímu očekávání stěžovatelky poskytnout ochranu. Ujištěním žalovaného stát přislíbil vrátit stěžovatelce jen to, co případně na úrocích přirostlo, přitom šlo o úroky, které si sám stát stanovil (tzn. stát, nehledě na to, kterým ze svých údů, určil, zda vůbec a případně v jaké výši budou cizí prostředky deponované na jeho účtech úročeny). Ani

žalovaný nezpochybňuje, že vlastníkem finančních prostředků tvořících peněžitou záruku zůstala po celou dobu stěžovatelka, a splněním příslibu žalovaného nic státu na jeho vlastním majetku neujde.

[41] Zbývá odpovědět na otázku, zda svým ujištěním nejednal žalovaný *ultra vires*, tedy zda se ujištěním účastníků výběrového řízení nezavázal k něčemu, k čemu oprávněn nebyl. Městský soud dospěl k závěru, že by žalovaný takovým ujištěním *ultra vires* jednal, a i z tohoto důvodu nakonec žalobu stěžovatelky zamítl.

[42] Nejvyšší správní soud k této otázce předesílá, že ze znění zákona o elektronických komunikacích a rozpočtových pravidel nelze dovodit *prima facie* závěr o jednání *ultra vires*, resp. o nemožnosti ujištění stěžovatelky o vrácení případných úroků. Ujištění žalovaného se nedostalo ani do rozporu s existující soudní judikaturou, která by na tuto otázku dříve poskytla autoritativní odpověď a jež by na straně žalovaného i stěžovatelky vyloučila dobrou víru, že je tomu jinak. Dosavadní zjištění, ani obsah správního spisu a napadených rozhodnutí žalovaného také nevyvolávají jakoukoliv pochybnost v tom smyslu, že by snad ujištění žalovaného bylo vyvoláno nebo inicióváno nějakým nepoctivým, korupčním, podvodným nebo jinak trestným jednáním úředních osob, ani se neopíralo o nesprávné, nepravdivé či neúplné údaje poskytnuté stěžovatelkou či jinými účastníky výběrového řízení. Nelze ani upřít přesvědčivost stěžovatelčině argumentaci, že ustanovení § 45 odst. 7 rozpočtových pravidel, ve znění do 31. prosince 2012, nejsou vůči stěžovatelce přímo aplikovatelná, neboť není jejich přímým adresátem. Kdyby například žalovaný nepřevedl peněžitou záruku ze svého příjmového účtu na účet cizích prostředků do konce roku 2012, jak se pokoušel oportunisticky modelovat, nebylo by možné těmito ustanoveními, podle nichž prostředky na příjmovém účtu na konci roku propadají ve prospěch státního rozpočtu, ospravedlnit expropriaci peněžních prostředků stěžovatelky bez náhrady; srov. v této souvislosti ústavní garanci vlastnického práva a čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. I s ohledem na zmíněnou ústavní garanci vlastnického práva je nutno citovaná ustanovení rozpočtových pravidel vyložit ústavně konformně tak, že upravují toliko účetní (rozpočtový) režim jednotlivých účtů, které žalovaný zřizuje, neboť jejich smyslem a účelem nebylo upravovat vlastnictví na nich deponovaných peněžních prostředků a jejich plodů z pohledu práva soukromého, resp. bránit náhradě újmy, resp. omezení vlastnického práva, k nimž došlo v důsledku aplikace daného zákona (nalezením ústavněkonformní interpretace daného ustanovení také odpadl důvod obracet se na Ústavní soud s případným návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na vyslovení protiústavnosti § 45 odst. 7 rozpočtových pravidel, ve znění do 31. prosince 2012, v části věty druhé vymezené slovy „Úroky z těchto účtů jsou příjmem státního rozpočtu“). Krom toho, samo ustanovení § 45 odst. 7 rozpočtových pravidel obsahuje stran případných úroků dovětek „pokud tento zákon nestanoví jinak“. Ve věci aplikovaný zákon o elektronických komunikacích sice v § 21 nic výslovně o úrocích z peněžité záruky nestanoví, Nejvyšší správní soud však připouští, že znění § 21 odst. 5 písm. j) zákona o elektronických komunikacích, které zmocňuje žalovaného ke stanovení „*výše a podmínek složení peněžité záruky*“, lze extenzivně interpretovat i tak, že zahrnuje též podmínky a postup vracení peněžité záruky, včetně jejího navýšení o případné úroky, které byly v mezidobí k peněžité záruce připsány na účtu (účtech) žalovaného v souladu s rozpočtovou státní politikou.

[43] Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěr městského soudu o tom, že pokud se žalovaný svým ujištěním zavázal k vrácení případných úroků, jednal *ultra vires*, není správný. Krom toho, městský soud pro svůj závěr nevzal v úvahu všechny relevantní okolnosti, zejména ty, které naopak svědčí pro závěr opačný, což bylo jeho povinností, pokud by si připustil úvahy o poskytnutí ochraně legitimnímu očekávání stěžovatelky (srov. odstavec [38] odůvodnění tohoto rozsudku, citující část odůvodnění usnesení ve věci *L'OREAL Česká republika s.r.o. proti ČSSZ*). Nejvyšší správní soud dodává, že i kdyby nakonec po zvážení všech relevantních okolností převážil názor, že žalovaný ve svém ujištění *ultra vires* jednal, i tak by při absenci protichůdného veřejného zájmu bylo namístě vzhledem ke specifickým okolnostem daného případu (viz odstavce [39], [40] a [42]) výjimečně přiznat legitimnímu očekávání stěžovatelky, že jí budou vráceny, resp. nahrazeny též úroky vzešlé z peněžité záruky, soudní ochranu a zavázat žalovaného k tomu, aby její žádosti svým rozhodnutím vyhověl a vyplatil, resp. nahradil jí úroky, jež se staly příjmem státního rozpočtu.

[44] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost nejen rozsudek městského soudu, ale podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. též rozhodnutí žalovaného a věc mu ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatelky. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí žalovaného mělo být již městským soudem pro nezákonnost zrušeno a že nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení či vypořádání dalších žalobních námitek městským soudem. Městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správnímu orgánu.

IV. Náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka uhradila soudní poplatky ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti [položky 18 a 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů]. Pokud jde o úkony právní služby, soud vycházel ze skutečností zjevných ze soudního spisu. Stěžovatelka byla již před městským soudem zastoupena advokátem. Za zastoupení v řízení před městským soudem přísluší odměna za dva úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za dva úkony právní služby, a to za sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a za repliku k obdrženým vyjádřením. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý úkon přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 13 600 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok na náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem o částku 2 856 Kč

odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkové náklady řízení pro žalobce včetně soudních poplatků tedy představuje částka 24 456 Kč. K její úhradě byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 19. dubna 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu