9. 4. 2021

ID: 112854

Zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby

Trestní zákoník v § 240 výslovně stanoví trestnost krácení i těch povinných plateb, které v něm nejsou výslovně uvedeny, avšak jsou (svou povahou) podobné daním a dalším v zákoně demonstrativně vyjmenovaným platbám. Proto není dovození trestnosti krácení takových povinných plateb v rozporu se zásadou nullum crimen sine lege. Televizní poplatky podle zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, jsou „jinou podobnou povinnou platbou“ ve smyslu § 240 odst. 1 tr. zákoníku. Tento závěr lze vztáhnout i na poplatky rozhlasové podle téhož zákona.

(Usnesení Nejvyššího soudu České republiky č.j. 7 Tdo 1229/2020-881 ze dne 15.12.2020)

Nejvyšší soud rozhodl v neveřejném zasedání o dovolání nejvyššího státního zástupce podaném v neprospěch obviněných Z. K., nar. XY ve XY, a J. K., roz. T., nar. XY ve XY, oba trvale bytem XY, proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. 3 To 590/2019, v trestní věci vedené u Okresního soudu v Prachaticích pod sp. zn. 1 T 165/2018 tak, že podle § 265k odst. 1, 2 tr. ř. se zrušují usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. 3 To 590/2019, a usnesení Okresního soudu v Prachaticích ze dne 12. 8. 2019, sp. zn. 1 T 165/2018, obě pouze v části týkající se obviněných Z. K. a J. K. Podle § 265k odst. 2 tr. ř. se zrušují také další rozhodnutí na zrušené části rozhodnutí obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo zrušením, pozbyla podkladu. Podle § 265l odst. 1 tr. ř. se Okresnímu soudu v Prachaticích přikazuje, aby věc v potřebném rozsahu znovu projednal a rozhodl.

Z odůvodnění:

Dosavadní průběh řízení

1. Usnesením Okresního soudu v Prachaticích ze dne 12. 8. 2019, č. j. 1 T 165/2018-819, bylo podle § 314c odst. 1 písm. a), § 188 odst. 1 písm. c) a § 172 odst. 1 písm. b) tr. ř. zastaveno trestní stíhání obviněných Z. K., J. K. a právnické osoby G. I., pro skutky kvalifikované podanou obžalobou jako přečin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1 tr. zákoníku, neboť samosoudce dospěl k závěru, že žalované skutky nejsou trestným činem a není důvod k postoupení věci.

2. Tento přečin měl (pokud jde o obviněné Z. K. a J. K.) podle obžaloby spočívat v podstatě v tom, že Z. K. v období od 11. 8. 2005 do 31. 3. 2008 jako osoba samostatně výdělečně činná provozoval ve Vimperku H. a r. T. s šestnácti pokoji a v období od 1. 10. 2009 do 30. 11. 2016 provozoval rovněž ve Vimperku H. Z. h. s osmnácti pokoji, na obou hotelích v souvislosti s poskytováním ubytovacích služeb používal televizní přijímače, a dále Z. K. společně s J. K. vykonávali funkce jednatelů společnosti G. I., která v období od 1. 4. 2008 do 30. 11. 2016 provozovala výše uvedený H. a r. T. s šestnácti pokoji včetně televizních přijímačů, přičemž podle § 6 odst. 2, 5 zákona č. 252/1994 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, účinného do 12. 9. 2005, byl Z. K. povinen do patnácti dnů oznámit místně příslušné provozovně pošty den, kdy se stal držitelem televizních přijímačů, a posléze

podle § 8 odst. 2 zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, byli Z. K. a J. K. povinni do patnácti dnů oznámit provozovateli televizního vysílání České televizi, že se stali poplatníky televizního poplatku, popřípadě že se jím stala společnost G. I., a následně platit České televizi poplatek z každého používaného televizoru v období do 30. 9. 2005 ve výši 75 Kč měsíčně, v období od 1. 10. 2005 do 31. 12. 2006 ve výši 100 Kč měsíčně, v období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2007 ve výši 120 Kč měsíčně a v období od 1. 1. 2008 do 30. 11. 2016 ve výši 135 Kč měsíčně, což řádně neučinili, neboť v různých, v obžalobě specifikovaných obdobích neoznámili, že jsou či společnost G. I. je poplatníkem televizního poplatku, a celkem tak Z. K. sám za uvedené období zkrátil poplatek o 179 820 Kč a společně s J. K. zkrátili poplatek o 147 690 Kč (dohromady 327 510 Kč).

3. Stížnost státního zástupce (kterou napadl citované usnesení v celém rozsahu v neprospěch obviněných) Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 22. 7. 2020, č. j. 3 To 590/2019-848, podle § 148 odst. 1 písm. c) tr. ř. jako nedůvodnou zamítl. Soudy uzavřely, že televizní poplatek nelze podřadit pod jinou podobnou povinnou platbu ve smyslu § 240 tr. zákoníku, a jednání, které bylo obviněným kladeno za vinu, proto není trestným činem.

Dovolání a vyjádření k němu

4. Proti rozhodnutí krajského soudu podal nejvyšší státní zástupce v neprospěch obviněných dovolání, kterým napadl část týkající se obviněných Z. K. a J. K. Odkázal na dovolací důvody podle § 265b odst. 1 písm. f), g), l) tr. ř. Zrekapituloval obsah rozhodnutí soudů obou stupňů s tím, že soudy považovaly za klíčovou otázku, zda televizní poplatek je jinou podobnou povinnou platbou ve smyslu § 240 tr. zákoníku. Podle nich se televizní poplatek značně odlišuje od veřejnoprávních plateb, jako jsou daň, clo, správní, soudní a místní poplatky. Soudy přitom vycházely z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 7. 2012, sp. zn. 33 Cdo 3370/2010, a uvedly, že vztahy týkající se dlužných televizních poplatků a přirážek k nim mají charakter soukromoprávní, byť jsou obsaženy v zákoně, v němž se prolínají i prvky veřejnoprávní. Krajský soud poukázal na to, že správnost závěrů uvedeného rozhodnutí Nejvyššího soudu byla potvrzena usnesením Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1039/20.

5. Nejvyšší státní zástupce se s uvedenými právními závěry krajského soudu neztotožnil a namítl, že soudy do svého výkladu zahrnuly pouze část relevantních norem a nepostupovaly důsledně při užití metody systematického výkladu, který smysl normy zjišťuje i v její souvislosti s dalšími normami nebo celým zákonem. Rozhodnutí Nejvyššího soudu, na které soudy poukázaly, se zabývalo povahou vztahu mezi poplatníkem a Českou televizí v souvislosti s otázkou, zda v tomto vztahu lze aplikovat ustanovení občanského zákoníku o úroku z prodlení. Nejvyšší soud tuto otázku zodpověděl kladně a vyslovil, že vztah mezi účastníky, týkající se úhrady dlužných poplatků a přirážek, je soukromoprávním závazkovým vztahem, byť je upraven v zákoně, v němž se prolínají i prvky veřejnoprávní. Nejvyšší soud však s ohledem na rozsah otázky významné pro jeho rozhodnutí neměl podle dovolatele důvod komplexně zkoumat povahu televizního poplatku. Ústavní soud se ve zmíněném usnesení zabýval otázkou, zda o povinnosti zaplatit televizní poplatek mají rozhodovat soudy v občanském soudním řízení nebo soudy správní, tudíž ani on se povahou televizního poplatku nezabýval ze všech hledisek.

6. V projednávané věci podle dovolatele soudy do svých úvah nezahrnuly ta ustanovení, která upravují předmět televizního poplatku, osobu poplatníka, důvody osvobození od poplatku, základ poplatku, jeho sazbu, způsob placení a splatnost (§ 1 odst. 2, § 2 – 5 zákona č. 252/1994 Sb., resp. § 2 odst. 2 a § 3 – 7 zákona č. 348/2005 Sb.). Nepřihlédly ani k dalším ustanovením o povinnosti vést evidenci poplatníků, povinnosti poplatníků oznámit, že se stali poplatníky, a také o jejich povinnosti

zaplatit přirážku k poplatku, pokud svoji oznamovací povinnost nesplnili (§ 6 odst. 1, 2 zákona č. 252/1994 Sb., resp. § 8 odst. 1, 2 zákona č. 348/2005 Sb.). Povinnost k placení televizního poplatku vzniká přímo ze zákona, jsou-li splněny stanovené podmínky. Zákonem je ve všech podstatných částech určen obsah právního vztahu mezi poplatníkem a provozovatelem vysílání, tedy Českou televizí. Tento právní vztah nemohou jeho účastníci dohodou založit ani ukončit. Zákon č. 252/1994 Sb. ani zákon č. 348/2005 Sb. neobsahuje dispozitivní ustanovení, která by jeho účastníkům umožňovala upravit obsah právního vztahu odchylně od zákona. Fyzická nebo právnická osoba je povinna poplatek platit bez ohledu na to, zda přijímá veřejnou službu České televize v oblasti televizního vysílání. Smyslem poplatku, vedle zajištění úhrady nákladů spojených se zajištěním vysílání, je i poskytnout určitý finanční ekvivalent za možnost využívat tuto službu (jak uvádí Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí), ale poplatek, s ohledem na jeho paušální výši, která není závislá na tom, zda vůbec, případně v jakém rozsahu je služba skutečně přijata, nelze považovat za platbu ceny odpovídající poskytnuté službě, jak by tomu bylo ve smluvním vztahu rovnoprávných účastníků.

7. Relevantní úvahy pro posouzení povahy televizního poplatku nabízí podle dovolatele nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 3344/12, který se zabýval postavením České televize a povahou televizního poplatku v souvislosti s otázkou práva České televize na náhradu nákladů vynaložených v občanském soudním řízení. Úvahy Ústavního soudu zde podle dovolatele vycházejí z širší perspektivy a jeho závěry překračují úzký rozsah jím řešené specifické otázky.

8. Při širším posouzení právní úpravy televizního poplatku vystupuje podle dovolatele do popředí právě její veřejnoprávní povaha, z níž lze usuzovat na to, že televizní poplatek je povinnou platbou. Česká televize, která je příjemcem poplatku, byla zákonem zřízena jako právnická osoba veřejného práva, která plní úkoly veřejné služby v oblasti televizního vysílání (§ 1 odst. 2, § 2 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o České televizi“). Byla vyčleněna ze soustavy orgánů státu, aby přímými politickými vlivy nebo podřízeností moci výkonné nebylo splnění jejího poslání ohroženo. Proto získala právní a majetkovou samostatnost. Stát jí současně musel zajistit i stabilní zdroje financování. Této potřebě stabilního financování odpovídá právě povaha televizního poplatku jako platby stanovené a ve všech podstatných prvcích upravené zákonem, tedy platby povinné, která svým charakterem odpovídá dani.

9. K závěru, že televizní poplatek je povinnou platbou ve smyslu § 240 tr. zákoníku, vede podle dovolatele i jeho srovnání s povahou některých dalších povinných plateb konkrétně uvedených v tomto ustanovení. Připomněl výše zmíněné znaky společné těmto povinným platbám a televiznímu poplatku. Zdůraznil, že podstatnou podobnost lze spatřovat i v účelu použití povinných plateb, tedy jejich použití na financování činností vykonávaných ve veřejném zájmu.

10. S poukazem na příslušná ustanovení zákona o České televizi dovolatel připomněl obsah veřejné služby České televize, k jejímuž financování televizní poplatek slouží. Uvedl, že ve veřejné službě České televize se mají odrážet hodnoty, na kterých je Česká republika jako demokratický právní stát založena (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). Plnění úkolů České televize podporuje realizaci řady základních lidských práv a svobod v souladu se zásadou rovnosti. Např. poskytování všestranných informací pro svobodné vytváření názorů a nabídka pořadů podporuje uplatňování svobody projevu a práva na informace, svobody myšlení a náboženského vyznání (čl. 15 odst. 1, čl. 17 Listiny základních práv a svobod). Výroba a vysílání vzdělávacích pořadů koresponduje s veřejným zájmem, který se projevuje např. ve financování školství ze státního rozpočtu.

11. Nejvyšší státní zástupce shrnul, že jiným povinným platbám ve smyslu § 240 tr. zákoníku i televiznímu poplatku je společné, že povinnost platit vzniká na základě skutečností stanovených v

zákoně. Rozdíl, který byl podstatný pro argumentaci soudů, se týkal až vymáhání poplatku, tedy individuálního rozhodování v případě, že poplatek nebyl řádně a včas zaplacen. Zatímco např. správce daně je oprávněn stanovit daňovému subjektu daň rozhodnutím (§ 147 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád) a je také oprávněn vydáním exekučního příkazu nařídit daňovou exekuci k vymožení daně, při níž má postavení exekučního orgánu (§ 175 odst. 1, § 177 odst. 2 věty druhé a § 178 odst. 1 daňového řádu), Česká televize není orgánem veřejné moci a není nadána vrchnostenským oprávněním, a proto splnění povinnosti nemůže sama vymoci. Veřejnou správu je však možno vykonávat vrchnostenskými i nevrchnostenskými metodami (viz nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, odst. 58., který se týkal výkladu pojmu veřejná instituce podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů).

12. Zákonem o České televizi byla zřízena Rada Česká televize jako orgán, jímž se zajišťuje právo veřejnosti na kontrolu České televize. Do její působnosti mj. náleží schvalovat rozpočet a účetní závěrku České televize, kontrolovat účelné a hospodárné využívání finančních zdrojů a majetku podle schváleného rozpočtu, předkládat Poslanecké sněmovně ke schválení Kodex České televize, který stanoví zásady naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, a dohlížet na plnění úkolů veřejné služby v oblasti televizního vysílání [§ 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 písm. b), c), f), i) zákona o České televizi]. Z těchto důvodů má podle dovolatele Česká televize povahu veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky (viz nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 3202/17, odst. 12.).

13. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 3344/12, nejvyšší státní zástupce akcentoval, že existence České televize je konkrétním beneficiem společnosti uspořádané ve stát. Česká televize však z důvodů své nezávislosti není součástí státní moci, ale stát pro její fungování vytváří podmínky ve formě zákonných záruk. Nelze tak podle dovolatele souhlasit s výkladem, který jinou podobnou povinnou platbu nutně spojuje s vrchnostenským postavením příjemce platby vůči jednotlivému poplatníkovi při jejím vymáhání. Odlišnost ve způsobu vymáhání platby je sekundární a souvisí s nezávislým postavením České televize, která je však veřejnou institucí, na jejíž činnosti je veřejný zájem.

14. Veřejný zájem na činnosti České televize byl podle nejvyššího státního zástupce soudy podceněn. Okresní soud bez jakéhokoli odůvodnění tento zájem označil za nesrovnatelně nižší vzhledem k významu celospolečenských potřeb, které jsou prostřednictvím veřejných rozpočtů financovány z povinných plateb. Toto vyjádření dovolatel považuje za pouhý subjektivní pohled. Při svém konstatování, že Česká televize není jediným provozovatelem televizního vysílání, přičemž pro všechny provozovatele platí stejné podmínky, soud zcela pominul význam veřejné služby České televize a její zvláštní postavení. Byť činnost dalších provozovatelů částečně podléhá stejné regulaci jako činnost České televize, je postavení České televize, ve srovnání s ostatními subjekty působícími v mediálním prostoru, značně odlišné (viz výše citovaný nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 3344/12, odst. A. 3.). Širší systematický výklad tak podle dovolatele ústí v závěr o podobnosti televizního poplatku s daní a dalšími povinnými platbami uvedenými v § 240 tr. zákoníku.

15. Závěrem nejvyšší státní zástupce navrhl, aby Nejvyšší soud zrušil v části týkající se obviněných Z. K. a J. K. napadené usnesení Krajského soudu Českých Budějovicích i jemu předcházející usnesení Okresního soudu v Prachaticích a soudu prvního stupně aby přikázal věc v potřebném rozsahu znovu projednat a rozhodnout.

16. Obvinění Z. K. a J. K. se ve společném podání prostřednictvím obhájce k dovolání písemně vyjádřili s tím, že je považují za zjevně neopodstatněné. Uvedli důvody, jež podle nich vedou k závěru o značné odlišnosti televizního poplatku od povinných plateb uvedených v § 240 tr. zákoníku.

Zdůraznili veřejnoprávní povahu těchto plateb a to, že objektem předmětného trestného činu je fiskální zájem státu, předmětem ochrany jsou tedy vztahy, které vznikají v průběhu finanční činnosti státu. Televizní poplatek podle nich nemá znaky, které mají ostatní uvedené povinné platby.

17. Právní normy upravující úhradu televizních poplatků nemají veřejnoprávní, nýbrž soukromoprávní povahu. Televizní poplatky nejsou vymáhány autoritativně, nýbrž v občanskoprávním řízení před soudy, a Česká televize je při jejich vymáhání ve vztahu s poplatníkem v rovnoprávném postavení. Příjmy z televizních poplatků neplynou do veřejného rozpočtu, ať již státního rozpočtu nebo rozpočtu krajů či obcí, a tedy neslouží k zajištění hospodářského chodu státu, nýbrž plynou do majetku České televize, která je na veřejných rozpočtech nezávislá.

18. Naproti tomu částečná shoda v některých znacích akcentovaná dovolatelem podle obviněných nečiní z televizního poplatku platbu ve smyslu § 240 tr. zákoníku. Skutečnost, že je příslušný právní vztah založen nebo upraven zákonem, ještě sama o sobě neurčuje veřejnoprávní charakter platby realizované v rámci takového vztahu. Veřejnoprávní regulace se prostřednictvím zákonů promítá i do celé řady soukromoprávních vztahů (např. vztahy odpovědnostní nebo statusové, úroky z prodlení, regulované nájemné).

19. Relevantním argumentem nemůže být podle obviněných ani to, že prostřednictvím televizních poplatků je financována činnost vykonávaná ve veřejném zájmu, neboť řada činností vykonávaných ve veřejném zájmu je zajišťována soukromými subjekty, jimž je činnost hrazena (například veřejná doprava).

20. Srovnání televizního poplatku s daněmi není podle obviněných namístě, neboť televizní poplatek nepředstavuje jednostrannou povinnost bez nároku na jakékoli protiplnění. Zatímco daně se vyznačují neúčelovostí a neekvivalentností, uhrazení televizního poplatku poplatníkem přesně odpovídá nárok přijímat po dobu kalendářního měsíce 24 hodin denně televizní vysílání.

21. Porovnáním televizního poplatku s regulačními poplatky podle § 16a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a s autorskými poplatky (konkrétně uvádějí podle § 25 zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon) se obvinění snažili ukázat, že i v těchto případech jde o vztah soukromoprávní povahy, vymahatelný před soudem v občanskoprávním řízení, a tudíž použití prostředků trestního práva zde nemá opodstatnění. Zmínili v této souvislosti nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 69/06.

22. Dále obvinění poukázali na podle jejich názoru dovolatelem prosazovaný nepřípustně extenzivní výklad ustanovení trestního zákona, který odporuje zásadě nullum crimen sine lege (žádný trestný čin bez zákona). Zdůraznili, že neurčitost znaku skutkové podstaty nelze klást k jejich tíži. Vina pachatele může být dovozována jen ve vztahu k takovému jednání, o němž mohl v době, kdy se ho dopouštěl, důvodně předpokládat, že jde o jednání trestné.

23. Obvinění se odvolali rovněž na zásadu subsidiarity trestní represe a princip ultima ratio s tím, že posuzované jednání má povahu sporu o zaplacení určité částky a lze je řešit v občanskoprávním řízení. Česká televize má ke správě a vymáhání televizních poplatků zákonem dané speciální nástroje, jako jsou přístup k evidenci odběratelů elektřiny připojených k distribuční soustavě, oprávnění zjišťovat údaje o neevidovaných poplatnících a vést jejich evidenci, oprávnění využívat k vedení evidence poplatníků a vymáhání televizních poplatků referenční údaje ze základního registru obyvatel aj. Má rovněž k dispozici robustní aparát, personální zázemí a propracovaný systém správy a vymáhání dlužných televizních poplatků (pročež není nutné k tomu využívat advokátních služeb). Z toho obvinění dovodili, že použití prostředků trestního práva zde není nutné a odporovalo by zásadě

proporcionality. Uzavřeli, že i pokud by bylo možné televizní poplatek považovat za „jinou podobnou povinnou platbu“ ve smyslu § 240 odst. 1 tr. zákoníku, stíhaný skutek by ani v takovém případě nebyl trestným činem, a to s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe zakotvenou v § 12 odst. 2 tr. zákoníku.

24. Obvinění navrhli, aby Nejvyšší soud dovolání nejvyššího státního zástupce podle § 265i odst. 1 písm. e) tr. ř. odmítl jako zjevně neopodstatněné, eventuálně aby je podle § 265j tr. ř. jako nedůvodné zamítl.

Přípustnost dovolání, dovolací důvody a vytyčení sporné otázky

25. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 265c tr. ř.) shledal, že dovolání je přípustné [§ 265a odst. 1, odst. 2 písm. h) tr. ř.], bylo podáno osobou k tomu oprávněnou, tj. nejvyšším státním zástupcem [§ 265d odst. 1 písm. a) tr. ř.], v zákonné lhůtě a na místě k tomu určeném (§ 265e tr. ř.) a splňuje náležitosti obsahu dovolání (§ 265f odst. 1 tr. ř.).

26. Dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. f) tr. ř. je dán v případech, kdy bylo rozhodnuto o postoupení věci jinému orgánu, o zastavení trestního stíhání, o podmíněném zastavení trestního stíhání, o schválení narovnání, aniž byly splněny podmínky pro takové rozhodnutí. Dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř. je dán v případech, kdy rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení skutku nebo jiném nesprávném hmotně právním posouzení. Ve spojení s těmito důvody dovolání uplatnil nejvyšší státní zástupce také důvod podle § 265b odst. 1 písm. l) tr. ř., a to v alternativě, že bylo rozhodnuto o zamítnutí řádného opravného prostředku proti usnesení, ačkoli byl v řízení mu předcházejícím dán důvod dovolání uvedený v § 265b odst. 1 písm. a) až k) tr. ř.

27. Námitky uplatněné v dovolání jsou podřaditelné pod uvedené dovolací důvody. Nejvyšší soud neshledal důvody k odmítnutí dovolání podle § 265i odst. 1 tr. ř. a přezkoumal ve smyslu § 265i odst. 3, 5 tr. ř. zákonnost a odůvodněnost napadené části rozhodnutí v rozsahu a z důvodů uvedených v dovolání, jakož i řízení napadenému rozhodnutí předcházející. Dospěl k závěru, že dovolání je důvodné.

28. Spornou a zároveň stěžejní otázkou bylo v posuzované věci to, zda tzv. televizní poplatky, popřípadě rozhlasové poplatky, jsou povinnou platbou ve smyslu § 240 odst. 1 tr. zákoníku a tedy zda jejich zkrácení ve větším rozsahu je trestným činem. Soudy dospěly k závěru, že nikoliv, a proto zastavily trestní stíhání obviněných. Nejvyšší soud se však s takovým závěrem neztotožnil a naopak přisvědčil výše uvedenému právnímu názoru nejvyššího státního zástupce. S ním se v zásadě ztotožnil i v důvodech, které jej k podání dovolání vedly.

29. Uvedená otázka v judikatuře Nejvyššího soudu není vyřešena. V literatuře bylo pouze poukázáno na starší rozhodnutí sp. zn. 4 Tz 24/1987, které říká, že televizní poplatek lze charakterizovat jako obdobu poplatku ve smyslu § 148 trestního zákona č. 140/1961 Sb., účinného do 31. 12. 2009 (Fenyk, J., IIIková, P.: Rozhodnutí a stanoviska k trestnímu zákonu 1918 – 1995. Vydání 1. Praha: C. H. Beck 1995, s. 432).

Obecná východiska a vymezení pojmů

30. Skutková podstata daného trestného činu v trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb., účinný od 1. 1. 2010) nedoznala z posuzovaného hlediska podstatných změn. Do určité míry se však v mezidobí změnila zákonná úprava rozhlasových a televizních poplatků (viz níže).

31. Trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 tr. zákoníku spáchá ten, kdo ve větším rozsahu (tj. minimálně o 100 000 Kč) zkrátí daň, clo, pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na úrazové pojištění, pojistné na zdravotní pojištění, poplatek nebo jinou podobnou povinnou platbu anebo vyláká výhodu na některé z těchto povinných plateb.

32. Objektem tohoto trestného činu je zájem na správném vyměření (a odvedení) daně, cla, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na úrazové pojištění, pojistného na zdravotní pojištění, poplatku nebo jiné podobné povinné platby a na příjmech z těchto povinných plateb, z kterých je financována činnost státu, krajů a obcí a jiné činnosti vykonávané ve veřejném zájmu. Podle tohoto ustanovení není trestné pouhé neodvedení uvedených povinných plateb, ale jejich zkrácení. Jde tak v podstatě o zvláštní případ podvodu, jímž se v rozporu se zákonem ovlivňuje daňová, respektive jiná podobná povinnost určitého subjektu předstíráním nižšího rozsahu této povinnosti nebo předstíráním, že subjekt takovou povinnost vůbec nemá.

33. Daní se rozumí povinná, zákonem určená platba do veřejného rozpočtu, která se vyznačuje neúčelovostí a neekvivalentností, tj. představuje jednostrannou povinnost bez nároku plátce na plnění ze strany státu.

34. Poplatkem se zpravidla rozumí platba odváděná ve prospěch státu nebo obce subjektem poplatku za to, že mu jsou poskytnuty určité služby, je mu soudem nebo jiným státním orgánem vydáno osvědčení, jímž jsou potvrzována, měněna nebo upravována jeho práva, je mu umožněno účastnit se určitého řízení, např. soudního řízení, správního řízení (soudní poplatky, poplatek za výpis z rejstříků trestů, správní poplatky apod.). Poplatky se tradičně rozlišují na soudní, správní a místní (obecní); místními poplatky jsou například poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek z ubytovací kapacity, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst aj. Lichnovský ještě rozlišuje kategorii zvláštních dávek poplatkového charakteru, jako jsou poplatek za znečišťování podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, poplatek za regulované látky podle zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, různé poplatky podle vodního zákona (zák. č. 254/2001 Sb.) a další (Lichnovský, O., Vučka, J., Křístek, L. Trestní právo daňové. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 19).

35. V literatuře bylo upozorněno na to, že vývojem zákonodárné činnosti před rokem 1989 i po něm došlo k určité relativizaci znaku poplatku jako odvodu do veřejného rozpočtu a k vydání právních předpisů upravujících poplatek nejen jako veřejnoprávní dávku, ale i jako soukromoprávní regulovanou cenu na poskytované služby (Krenk, M.: Několik poznámek k právní povaze televizních poplatků a právní povaze vztahu mezi Českou televizí a držiteli televizních přijímačů. Soudce, Wolters Kluwer, č. 8/2005). Jako příklad poplatku nevykazujícího znaky veřejnoprávní dávky autor citovaného příspěvku uvedl poplatek za oprávnění účastnit se dražby provozní jednotky podle § 5 odst. 3 zák. č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, jenž měl charakter vstupného do dražebního procesu, anebo užití pojmu „poplatek“ v zákoně č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k ne zcela významově shodnému, jednotnému používání pojmu „poplatek“ v legislativní praxi lze soudit, že samotné užití tohoto pojmu neznamená, že jde o poplatek ve smyslu § 240 tr. zákoníku.

36. Některé dávky zákonem označené jako poplatky (např. místní poplatek ze psů) ve skutečnosti nemají všechny znaky poplatků, nýbrž naplňují spíše definiční znaky daně, neboť postihují (zpoplatňují) pouhé vlastnictví, takže je vlastně zdaňují, aniž by to vyžadovalo jakoukoli konkrétní činnost orgánu, který poplatek ukládá, vyměřuje či vybírá. Tomuto typu poplatků, majících povahu majetkové daně, se blíží i rozhlasové a televizní poplatky, upravené nyní zákonem č. 348/2005 Sb., o

rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů.

37. Nejsou však regulovány zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, Ten podle § 1 odst. 1 upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy atd., pokud jsou příjmem (stručně řečeno) státního rozpočtu, včetně státních finančních aktiv, územních rozpočtů nebo státních fondů. Jinými slovy, protože nejsou příjmem žádného z rozpočtů či fondů uvedených v § 1 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, nejsou rozhlasové a televizní poplatky daní či poplatkem ve smyslu tohoto zákona. Tím se rozhlasové a televizní poplatky významně liší třeba od poplatků ze psů, ačkoli jinak s nimi sdílejí povahu majetkové daně či alespoň obsahovou podobnost s ní. Rozhlasové a televizní poplatky tedy nejsou správními poplatky, samozřejmě nejsou ani poplatky soudními nebo místními.

Řešení sporné otázky v odborné literatuře

38. V odborné literatuře dlouhodobě panuje zásadní shoda v tom, že rozhlasové a televizní poplatky - spíše než poplatkem ve smyslu § 240 tr. zákoníku - jsou „jinou podobnou povinnou platbou“ ve smyslu tohoto ustanovení. Starší komentář k trestnímu zákonu uvádí, že v praxi jde o otázku spornou, avšak v judikatuře převažuje názor, že poplatek, který je povinen platit držitel televizního přijímače, lze považovat za platbu (tehdy „dávku“ – pozn. NS) podobnou poplatku ve smyslu § 148 tr. zák. (Matys, K. a kol.: Trestní zákon. Komentář II. Část zvláštní. 2. vydání. Praha: Panorama 1980, s. 540). Také novější literatura uvádí, že televizní a rozhlasové poplatky jsou jinou podobnou povinnou platbou (dříve dávkou) ve smyslu § 240 tr. zákoníku (dříve § 148 tr. zák.), a to s obecným poukazem na praxi soudů (viz např. Púry, F.: Aktuální otázky trestního postihu daňových úniků. Trestněprávní revue č. 1/2005, s. 1, dále Šámal, P. – Púry, F. – Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 1995, s. 604, a shodně též Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník II. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 2197). V další komentářové literatuře je tento názor podrobněji rozveden s tím, že jiná podobná povinná platba - tedy platba podobná daním, clům, určitým pojistným plněním a poplatkům - musí vykazovat základní charakteristiky spočívající v tom, že je stanovena zákonem, je příjmem veřejných rozpočtů a za stanovených podmínek vzniká povinnost ji odvést. Takovou povinnou platbou je například poplatek za držení televizního nebo rozhlasového přijímače. S ohledem na to nepřihlášení takového přijímače do evidence a neplacení televizního nebo rozhlasového poplatku v zákonem určené paušální částce naplňuje znaky zkrácení jiné podobné povinné platby ve smyslu § 240 tr. zákoníku (Draštík, A. a kol.: Trestní zákoník. Komentář. Wolters Kluwer. Praha: 2015, dostupný v ASPI). Obdobný názor je vyjádřen i v komentáři Vantuch, P.: Trestní zákoník s komentářem. 1. vydání. Olomouc: ANAG 2011, s. 872.

39. Stejný názor je vyslovován i v jiné než trestněprávní literatuře (např. Zatloukal, T.: Daňová kontrola v širších souvislostech. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 268). Lichnovský se k dané otázce nestaví jednoznačně, když uvádí: „Jiné povinné platby jsou jakousi zbytkovou kategorií, která se nehodí nikam jinam. Nejblíže má k poplatkům, avšak slovo poplatek v jejich názvu nenajdeme. V rámci trestněprávní terminologie je tak můžeme řadit pod pojem jiné podobné povinné platby. I ty tak mohou být předmětem zkrácení, tudíž je nelze na tomto místě opomenout. Stejně jako u poplatků, i zde je jejich jednoznačná identifikace v našem hypertrofovaném právním řádu věcí nad míru složitou, téměř nerealizovatelnou. Navíc v mnoha případech lze vést spory o to, zda se o jinou podobnou povinnou platbu ještě jedná. V tomto ohledu kupříkladu Zatloukal mezi jiné povinné platby řadí i poplatek za držení televizního či rozhlasového přijímače.“ (Lichnovský, O., Vučka, J., Křístek, L. Trestní právo daňové. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 21).

40. Učebnice trestního práva zpravidla uvádějí, že v případě televizních a rozhlasových poplatků jde o tzv. jinou podobnou povinnou platbu ve smyslu § 240 tr. zákoníku (resp. dříve § 148 tr. zák.) s tím, že o jinou podobnou povinnou platbu podle tohoto ustanovení jde tehdy, jestliže je tato platba

stanovena na základě určitého zákona (Kuchta, J. a kol.: Kurs trestního práva – trestní právo hmotné. Zvláštní část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2009, s. 262, shodně Novotný, O., Vokoun, R., Šámal, P. a kol.: Trestní právo hmotné. Zvláštní část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer 2010, s. 271, a rovněž Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. 7. vydání. Praha: Leges 2019, s. 707).

41. Právě rozhlasové a televizní poplatky jsou v literatuře nejčastěji uváděny jako příklad (zpravidla jako jediný) „jiné podobné povinné platby“ ve smyslu § 240 odst. 1 tr. zákoníku (dříve „dávky“ podle § 148 odst. 1 trestního zákona účinného do 31. 12. 2009). Citovaný Draštíkův komentář dále uvádí pojistné na důchodové spoření (tzv. druhý pilíř) podle zák. č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření (nepatří sem však doplňkové penzijní spoření shromažďované v účastnických fondech podle zák. č. 427/2011 Sb. či penzijní připojištění se státním příspěvkem podle zák. č. 42/1994 Sb.). Lichnovský v citovaném díle mezi jiné podobné povinné platby dále řadí odvod z elektřiny ze slunečního záření podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, odvod za odnětí ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a zpoplatnění pozemních komunikací podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Naplnění zákonného znaku „jiná podobná povinná platba“

42. I přes shora naznačenou roztříštěnost právní úpravy plateb podřaditelných pod ustanovení § 240 odst. 1 tr. zákoníku a vývoj, který zaznamenala právní úprava rozhlasových a televizních poplatků, dospěl Nejvyšší soud – ve shodě s citovanou odbornou literaturou – k závěru, že jde o povinnou platbu ve smyslu uvedeného ustanovení. Tato „jiná podobná povinná platba“ z logiky věci nemá všechny znaky daně či poplatku (pak by tato část právní normy byla nadbytečná) a nejde ani o jiné alternativy demonstrativně vyjmenované v § 240 odst. 1 tr. zákoníku. Podstatnou je tedy otázka podobnosti televizního poplatku jakožto povinné platby ostatním tam uvedeným povinným platbám.

43. Tato podobnost je dána podobnou povahou platby, a to platbou povahy neekvivalentní, veřejné, placené veřejné instituci na veřejně prospěšný účel a uložené a podrobně upravené zákonem, u něhož převažují prvky veřejnoprávní úpravy. Tyto a další níže uvedené znaky i další argumentace se v zásadě vztahují i k poplatkům rozhlasovým, i když dále bude argumentováno především ve vztahu k poplatkům televizním (jednak v zájmu stručnosti, jednak s ohledem na konkrétní předmět tohoto řízení).

Česká televize jako veřejná instituce zřízená státem k veřejnému účelu

44. Prvním důležitým znakem je veřejnoprávní charakter České televize, k jejímuž financování televizní poplatek slouží. Právní postavení České televize je zakotveno v zákoně č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů. Podle uvedeného zákona je Česká televize právnickou osobou, jejímž hlavním úkolem je poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, tj. činnosti vykonávané ve veřejném zájmu. Například v nálezu ze dne 29. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 3202/17, v odst. 12 Ústavní soud zmínil povahu České televize jako veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.

45. Nejvyšší státní zástupce v dovolání připomněl obsah veřejné služby České televize, její veřejně prospěšný účel. Podle § 2 odst. 1 zákona o České televizi poskytuje Česká televize službu veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky za účelem naplňování demokratických, sociálních a kulturních potřeb společnosti a potřeby zachovat mediální pluralitu. Zákon dále v § 2 odst. 2

vymezuje hlavní úkoly veřejné služby České televize v oblasti televizního vysílání. Jsou jimi poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů, přispívání k právnímu vědomí obyvatel České republiky, vytváření a šíření programů a poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel se zřetelem na svobodu jejich náboženské víry a přesvědčení, kulturu, etnický nebo národnostní původ, národní totožnost, sociální původ, věk nebo pohlaví tak, aby tyto programy a pořady odrážely rozmanitost názorů a politických, náboženských, filozofických a uměleckých směrů, a to s cílem posílit vzájemné porozumění a toleranci a podporovat soudržnost pluralitní společnosti, rozvíjení kulturní identity obyvatel České republiky včetně příslušníků národnostních nebo etnických menšin, výroba a vysílání zejména zpravodajských, publicistických, dokumentárních, uměleckých, dramatických, sportovních, zábavných a vzdělávacích pořadů a pořadů pro děti a mládež. Lze dodat, že obdobnou úpravu obsahuje zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu.

46. Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, vytyčil kritéria umožňující rozlišit, zda určitý subjekt má povahu veřejné nebo soukromé instituce. K tomuto pojetí se přiklonil i v dalších nálezech, například ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, a ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. Jde o tyto znaky: a) způsob vzniku či zániku (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem stát), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází ke kreaci orgánů státem), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e) veřejný nebo soukromý účel instituce. Nejde tu však o nutnost kumulativního splnění těchto kritérií, nýbrž Ústavní soud dovodil, že je nutno zkoumat „převahu“ uvedených znaků.

47. Česká televize jako instituce zřízená státem při absenci soukromoprávního úkonu (jednání), jejíž orgány jsou utvářeny státem a která (v některých směrech) podléhá státnímu dohledu a její účel je veskrze veřejný, je typickou veřejnoprávní institucí. Není možné souhlasit s konstatováním nalézacího soudu, že Česká televize je nezávislá na státu a jeho orgánech. Její nestátní charakter nevyplývá z toho, že by se jednalo o soukromoprávní instituci, nýbrž z nezbytnosti zachování její určité oddělenosti od státních institucí v zájmu zachování její nezávislosti. Zároveň je její postavení ve srovnání se soukromými subjekty působícími v mediálním prostoru značně odlišné a lze říci výsadní.

48. Postavení České televize jako veřejnoprávní instituce neznamená, že by při výkonu své činnosti musela nutně vykonávat svoji pravomoc pouze formou vrchnostenských úkonů. Je běžné, že veřejné instituce při plnění veřejných úkolů používají prostředky práva soukromého. Povahu subjektů je nutno vykládat podle jejich činnosti („působnosti“), nikoliv zúženě podle uplatnění vrchnostenských pravomocí. Na druhé straně lze na Českou televizi dokonce v určitých ohledech klást srovnatelné nároky jako na orgány státní moci a je jí také v některých ohledech přiznána vrchnostenská pravomoc, například zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který Českou televizi zařazuje mezi subjekty povinné poskytnout informace s pravomocí jednostranně rozhodnout o odmítnutí podání požadované informace.

49. V této souvislosti je vhodné zmínit, že pojem veřejná instituce byl vykládán především ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Jeho nepřímou novelizací zákonem č. 39/2001 Sb. byl doplněn výčet povinných subjektů v § 2 odst. 1. Nelze přehlédnout, že šlo o novelu zákona o České televizi. Ačkoli zákonodárce mohl zvolit konkrétnější řešení, například formulaci „veřejné instituce provozující rozhlasové a televizní vysílání“, doplnil uvedené ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím o obecnou kategorii „veřejných institucí hospodařících s

veřejnými prostředky“. Další povinné subjekty ve smyslu citovaného ustanovení pak byly dovozovány judikaturou Ústavního soudu, konkrétně Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (nález ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02), Fond národního majetku (nález ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. II. ÚS 686/02) a další (Ředitelství silnic a dálnic ČR, Národní památkový ústav aj.). Novelou zákona o svobodném přístupu k informacím zákonem č. 61/2006 Sb. došlo k vypuštění podmínky hospodaření s veřejnými prostředky a tím k rozšíření okruhu subjektů zavázaných informační povinností. To bylo spojeno s potřebou přesněji definovat pojem veřejná instituce, což vedlo ke stanovení výše zmíněných kritérií v nálezech Ústavního soudu. Dále byly judikaturou řešeny konkrétní případy subjektů, přičemž pod pojem veřejná instituce byly podřazovány i některé obchodní korporace hospodařící převážně či zcela s veřejnými prostředky a často se nepohybující v reálné hospodářské soutěži (blíže viz Madej. M.: Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce: obchodní společnosti jako povinné subjekty v právu na informace. Časopis Správní právo, roč. 2016, č. 7, s. 409). Lze rovněž připomenout, že stát i územní samosprávné celky zajišťují řadu svých úkolů právě prostřednictvím právnických osob, které sice formálně spadají do oblasti práva soukromého, avšak svěřením úkolů státu či samosprávy a zvýšeným vlivem na jejich činnost ze strany státu nebo samosprávy nabývají vlastnosti vykonavatelů veřejné (nevrchnostenské) správy a jejich činnost by proto měla být podrobena veřejné kontrole (Furek, A., Rofthanzl, L., Jírovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: C. H. Beck 2016, s. 36).

50. Nejvyšší soud neshledal důvod k tomu, aby se při výkladu pojmu veřejná instituce pro účely tohoto rozhodnutí a zde posuzované otázky odchyloval od výše naznačeného vymezení, naopak v něm lze shledat další důvod pro zde přijatý závěr. Především veřejný účel je kritériem pro stanovení povahy instituce jako veřejné zcela zásadním. I pro Českou televizi (a Český rozhlas) je zde použitelné vymezení uvedené Ústavním soudem ve zmíněném nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06: „Institucí zřízenou za veřejným účelem je ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb; má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru.“ To je velmi důležité, neboť právě v tom tkví jádro důvodů, proč je třeba Českou televizi (a Český rozhlas) chránit i prostředky trestního práva proti oklešťování jejich prostředků podvodným jednáním spočívajícím v krácení televizních poplatků.

51. Lze dodat, že Madej v citovaném článku výstižně uvádí, že „extenzivní výklad pojmu veřejná instituce je nezbytným a nevyhnutelným důsledkem skutečnosti, že právní vývoj zaostává za vývojem společenským a že apriorní právní regulace je spojená s omezenou schopností zákonodárce pamatovat na všechny relevantní faktory, což se v případě veřejných institucí projevuje širokou škálou právnických osob, v nichž se v různém množství a v různé intenzitě projevují soukromoprávní i veřejnoprávní prvky.“

52. Neobstojí ani argument obviněných, že i řada jiných činností, například veřejná doprava, je vykonávána ve veřejném zájmu. Směšuje se zde jakýsi veřejný zájem v jiném, širším smyslu. Není pochyb, že společnost má odůvodněný zájem i na tom, aby fungovaly služby a jiné občanskoprávní vztahy. Tam však nejde o zmíněné beneficium společnosti uspořádané ve stát, respektive o přímé prosazení veřejného zájmu podrobnou zákonnou úpravou uložených povinností ve prospěch tohoto zájmu. Není ostatně třeba blíže rozvádět zřejmou skutečnost, že stát do společenských vztahů zasahuje různými prostředky a různou intenzitou. Zaplacení požadované (nikoli zákonem upravené) ceny např. za veřejnou dopravu má povahu ekvivalentní platby, za kterou se dostane (zpravidla neprodleně) platící osobě určité odpovídající služby. Kromě toho si účastníci mohou takový smluvní vztah upravit podle své vůle co do jeho vzniku i dalších charakteristik. Nic z toho neplatí u vztahu mezi poplatníkem televizního poplatku a Českou televizí.

Hospodaření České televize s výtěžkem poplatků pod dohledem státu

53. Nejvyšší soud se nemohl ztotožnit s názorem soudu prvního stupně, že faktorem vylučujícím zahrnutí televizního poplatku pod platby uvedené v § 240 tr. zákoníku je hospodaření České televize s vlastním majetkem a její samostatné vstupování do majetkoprávních vztahů. Není rozhodné, že Česká televize není napojena na státní rozpočet, respektive nenabývá veřejných prostředků žádným ze dvou obecných způsobů – přímým poskytnutím veřejných prostředků či podpory ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územních samosprávných celků ani splněním vkladové povinnosti státu nebo územního samosprávného celku jako společníka obchodní společnosti. Podstatné je, že jde o veřejnou instituci hospodařící s prostředky určenými pro veřejně prospěšný účel (z nichž naprosto převážnou část tvoří televizní poplatky), a to pod kontrolou státu jako jejího zřizovatele a garanta jejího fungování. Toto postavení České televize a povaha televizního poplatku přitom spolu úzce souvisí.

54. To vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 3344/12, který se týkal náhrady nákladů řízení při zastoupení České televize advokátem, respektive možnosti České televize požadovat náhradu za zastoupení advokátem. Nález zdůraznil veřejnoprávní aspekty právní úpravy s tím, že Česká televize má televizní poplatky vymáhat prostřednictvím svého právního oddělení, nikoli za pomoci advokáta. Ústavní soud připomněl svou předchozí judikaturu, v níž konstatoval, že tam, kde je k hájení svých zájmů stát vybaven příslušnými organizačními složkami, není důvod, aby výkon svých práv a povinností z této oblasti přenášel na soukromý subjekt (advokáta). Ústavní soud uvedl, že “není přiléhavé - jako dominantní kritérium - akcentovat skutečnost, že Česká televize je nezávislá na státním rozpočtu, že hospodaří s vlastním majetkem a že stát neodpovídá za její závazky. Svědčí pro to … jak povaha samotného televizního poplatku …, tak i postavení České televize jako takové.“

55. Je důležité, že Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky volí a odvolává Radu České televize, která je orgánem, jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti České televize (§ 4 zák. č. 483/1991 Sb., o České televizi). Rada, jejíž složení a činnost jsou v zákoně podrobně upraveny, je ze své činnosti odpovědna Poslanecké sněmovně. Členství v Radě je veřejnou funkcí. Jednání Rady je veřejné. Další ustanovení zákona zajišťují nezávislost a nestrannost členů Rady. Do působnosti Rady mimo jiné náleží schvalovat rozpočet České televize, přehled pohledávek a závazků a účetní závěrku České televize, kontrolovat účelné a hospodárné využívání finančních zdrojů a majetku České televize podle schváleného rozpočtu, plnění povinností České televize převádět a používat výnosy z vysílání reklam v souladu se zákonem a zvláštním právním předpisem atd. (§ 8 zákona o České televizi). Dále je zřízena Dozorčí komise jako poradní orgán Rady ve věcech kontroly hospodaření České televize. Stát si tak zachovává značnou míru kontroly, přičemž důvodem, proč není Česká televize financována přímo ze státního rozpočtu, je zachování její určité nezávislosti i v oblasti nabývání finančních zdrojů. Na druhou stranu si lze bez obtíží představit i druhý možný způsob financování, tj. ze státního rozpočtu, pokud by byly zachovány záruky obsahové nezávislosti vysílání apod.

56. Nepřiléhavá je argumentace obviněných, že platby upravené v § 240 tr. zákona musí směřovat do státního rozpočtu, případně do rozpočtu krajů nebo do rozpočtu obcí. Tak tomu není například u pojistného na zdravotní pojištění, jež pojištěný platí zdravotní pojišťovně, u níž je pojištěn (§ 8 odst. 1 zák. č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění). Podle § 20 zák. č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění pak vede Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR (VZP) zvláštní účet k přerozdělování pojistného vybraného všemi zdravotními pojišťovnami. Ani VZP není v tomto smyslu financována z veřejných rozpočtů. Jestliže tedy obvinění hovoří o fiskálním zájmu státu a účelu platby spočívající v zajištění hospodářského chodu státu jako podmínce zařazení povinné platby pod

ustanovení § 240 tr. zákoníku, jde o tvrzení nepatřičně zužující.

57. Kromě toho nelze přehlédnout – při jinak značné podobnosti úpravy poplatků rozhlasových a televizních a použitelnosti zde rozváděných úvah na oboje – že Český rozhlas je dokonce zčásti financován ze státního rozpočtu (pokud jde o vysílání do zahraničí za stanovených podmínek – viz § 3 odst. 2, § 10 odst. 2 zák. č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu), což svědčí o úzké návaznosti, skutečné povaze a celospolečenském zájmu na financování těchto veřejnoprávních médií, ať už je zvolen praktický legislativní postup jakýkoliv. Z toho, že Česká televize je financována převážně televizními poplatky placenými občany, nevyplývá nic ve vztahu k povaze České televize jako veřejné instituce hospodařící s prostředky určenými pro veřejně prospěšný účel, které jí stát touto formou zajistil uložením zákonné povinnosti k placení de facto určité zvláštní daně z movité věci.

Povinnost platit televizní poplatek založená zákonem

58. Dalším důležitým znakem je, že platba televizního poplatku je uložena a podrobně upravena zákonem, konkrétně zák. č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích. V dovolání jsou podrobně rozvedeny jednotlivé zákonem upravené prvky právního vztahu mezi Českou televizí a poplatníkem (viz výše), mimo jiné předmět poplatku, okruh poplatníků, sazba, evidence poplatníků, sankce aj. O příbuznosti mezi televizními poplatky a daněmi a poplatky ve smyslu § 240 tr. zákoníku svědčí analogická konstrukce zákonných ustanovení upravujících jejich předmět, základ, sazby, přirážky či penále, podmínky osvobození od plateb apod.

59. Nejpodstatnější je, že samotná povinnost platit vzniká přímo ze zákona, nevyžaduje se dispozitivní úkon (takovým úkonem v tomto smyslu není nabytí televizního přijímače, stejně jako například u daně z nemovitosti se jím nerozumí koupě nemovitosti; ani u povinnosti platit daň z nemovitosti z toho nelze dovozovat soukromoprávní povahu vztahu mezi poplatníkem a příjemcem daně). Rovněž obsah právního vztahu mezi poplatníkem televizního poplatku a Českou televizí je podrobně a ve všech podstatných částech upraven zákonem, který neobsahuje dispozitivní ustanovení typická pro soukromoprávní vztahy rovnoprávných účastníků.

60. Z podrobné kogentní úpravy v zákoně upravujícím televizní poplatky je zřejmé, že zde převažují prvky veřejnoprávní úpravy. V převážné části tedy nejde o úpravu soukromoprávního vztahu a platbu soukromoprávního charakteru, jak tvrdí soud prvního stupně a obvinění, i když i soukromoprávní prvky jsou zde obsaženy, případně dodatečně implementovány. Nelze souhlasit s názorem obviněných, že stanovení povinnosti zákonem zde nemá význam, protože zákonem jsou stanoveny a upraveny i jiné povinnosti, například povinnost platit úroky z prodlení, regulované nájemné atd. Nejde totiž o to, že zákonem jsou v té či oné míře regulovány i mnohé jiné společenské vztahy. Podstatou je zde zákonem založená jednostranná povinnost odvádět za zákonem přesně stanovených podmínek platby veřejné instituci na veřejně prospěšný účel, ve prospěch činnosti vykonávané ve veřejném zájmu.

Povaha televizního poplatku

61. Jak správně konstatovaly soudy obou stupňů, televizní poplatek je (stejně jako jiné veřejnoprávní poplatky) platbou povinnou, vynutitelnou, nenávratnou a neekvivalentní. Je rovněž platbou opakovanou.

62. Jak už bylo zmíněno, televizní poplatky jsou svého druhu daní z majetku (konkrétně daní z vlastnictví, držení či obecně z užívání televizního přijímače jako movité hmotné věci) se zvlášť poukázaným výnosem nikoliv ve prospěch státního rozpočtu, ale ve prospěch zákonem určeného provozovatele vysílání (srov. Telec, I., Tůma, P. Autorský zákon: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 701, a též Rozehnal, A.: Zákon o České televizi. Komentář. Wolters Kluwer. Praha 2018, dostupný v ASPI). Svou konstrukcí se televizní poplatky staly skutečnými majetkovými daněmi, když jsou placeny pravidelně a ne vždy je za ně poskytnuta odpovídající protihodnota (Radvan, M.: Rozhlasový a televizní poplatek aneb daň z rádia a z televizoru. Daně a finance. Praha: LexisNexis CZ, 2006, roč. 14, č. 3, s. 16-18).

63. Podobnost předmětné povinné platby s daní vyplývá mimo jiné z její neekvivalentnosti. Důvodová zpráva k zákonu č. 252/1994, o rozhlasových a televizních poplatcích (účinnému od 1. 4. 1995 do 12. 9. 2005) zdůraznila, že veřejnosti dosud nebyla pravdivě a jednoznačně vysvětlena povaha poplatků a držitelé přijímačů například odmítají poplatky platit s poukazem na to, že přijímač užívají jen pro příjem vysílání jiných než veřejnoprávních provozovatelů. Proto ustanovení § 1 zákona jednoznačně a zřetelně definuje pravou povahu rozhlasového a televizního poplatku s tím, že povinný příspěvek není vázán na skutečné využívání možnosti veřejnoprávní vysílání přijímat. Náklady na zajištění tohoto vysílání jsou ostatně na počtu posluchačů, resp. diváků, kteří možnost příjmu skutečně využívají, v podstatě nezávislé. Ustanovení § 2 odst. 1, 2 zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, účinného od 13. 9. 2005, upravuje danou otázku prakticky stejně jako § 1 předchozího zákona. Není tedy možné souhlasit s názorem, že jde o úhradu za poskytnutí služby. Není pravdivé tvrzení obviněných, že zaplacení poplatku odpovídá nárok přijímat po dobu kalendářního měsíce 24 hodin denně televizní vysílání.

64. Pro úplnost lze zmínit, že některé poplatky (tedy poplatky i ve smyslu § 240 tr. zákoníku, např. správní a soudní poplatky, i když jejich zkrácení ve větším rozsahu se prakticky nevyskytuje) naopak mají ekvivalentní povahu, tudíž se svou povahou dani blíží méně než poplatky rozhlasové a televizní.

65. Institut rozhlasových a televizních poplatků se původně vyvinul (od roku 1924) z tzv. koncesionářského poplatku, neboť vlastník či uživatel rozhlasového přijímače musel za poplatek získat od státu koncesi na tento přijímač. Později se povaha poplatku změnila, začal být využíván jako přímý zdroj financování veřejnoprávního vysílání (viz citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 252/1994 Sb.). Nejde o správní poplatek za udělení koncese ani za jakékoli jiné plnění státu, nýbrž o svého druhu daň z majetku.

66. Pro povahu televizního (a rozhlasového) poplatku není rozhodné, že není placen orgánu státu formou daně a poté ze státního rozpočtu financována činnost České televize (a Českého rozhlasu). Ve zmíněné důvodové zprávě byla ostatně nastíněna možnost financování České televize (i Českého rozhlasu) přímo státem, a to prostřednictvím samostatné kapitoly ve státním rozpočtu, nebo prostřednictvím zvláštní daně převáděné skrze státní rozpočet ve prospěch České televize (a Českého rozhlasu). Tyto způsoby financování však byly odmítnuty jako odporující koncepci nezávislosti těchto médií na státu. Proto bylo financování řešeno přímou platbou obyvatelstva. Obdobně Telec k financování obou veřejnoprávních médií uvádí, že financování přímou platbou obyvatelstva vylučuje jejich závislost na státním rozpočtu, který podléhá každoročnímu hlasování v Poslanecké sněmovně formou přijímání rozpočtového zákona. Zavedený systém sleduje nezávislost obou těchto médií na státním rozpočtu, a tudíž i na postojích sněmovních politických stran k nim (Telec, I., Tůma, P. Autorský zákon, Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 821).

Právní vztah mezi Českou televizí a poplatníkem

67. Uvedená charakteristika České televize a povahy její činnosti se odráží i v povaze vztahu mezi ní a poplatníkem televizního poplatku. Ten vykazuje prvky vztahu soukromoprávního, a to zejména úpravou vymáhání poplatků, spíše ale jde o vztah smíšené povahy. Je také třeba rozlišovat mezi obecnou možností České televize vstupovat do soukromoprávních vztahů (tu mají i státní orgány) a povahou tohoto konkrétního právního vztahu.

68. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 [bod III. a)], současný vývoj prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od všech institucí veřejných (přitom ani dříve o tom v teorii práva nepanovala shoda), což souvisí právě s tenkou a často ne zcela zřetelnou hranicí mezi soukromým a veřejným právem. Z hlediska nutnosti ochrany trestním právem však není nejpodstatnější přesné stanovení charakteru právního vztahu mezi poplatníkem a Českou televizí podle čisté teorie práva, nýbrž nahlédnutí podstaty a smyslu tohoto vztahu.

69. Soudy prvního a druhého stupně podtrhly význam rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 7. 2012, sp. zn. 33 Cdo 3370/2010, který řešil otázku, zda v případě včasného nezaplacení televizního poplatku vzniká nárok na zaplacení úroku z prodlení, přičemž dospěl ke kladnému závěru s tím, že zde je nutno subsidiárně použít obecnou úpravu v občanském zákoníku. Z hlediska posuzované otázky hodnotil tehdy Nejvyšší soud vztah mezi poplatníkem a Českou televizí jako soukromoprávní (k jehož řešení jsou povolány občanskoprávní soudy). Neměl však důvod (jak správně poznamenal dovolatel) komplexně zkoumat povahu televizního poplatku, tím méně z hlediska jeho podřaditelnosti pod ustanovení § 240 tr. zákoníku, která je naopak nyní stěžejní. Související usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1039/20, se týkalo ústavní stížnosti namítající nedostatek pravomoci soudu, konkrétně že o povinnosti stěžovatelky zaplatit rozhlasový poplatek, přirážku a úroky z prodlení měly rozhodovat správní orgány a správní soudy, nikoli civilní soud. Ústavní soud uvedl, že by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem sporů. Dodal, že obecná justice se již vyslovila k otázce, zda mají spory o dlužné televizní či rozhlasové poplatky a přirážky k nim rozhodovat civilní či správní soudy, přičemž podrobně odkázal na znění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 7. 2012, sp. zn. 33 Cdo 3370/2010. Připomněl, že v § 10 zákona o rozhlasových a televizních poplatcích se provozovateli vysílání výslovně svěřuje oprávnění domáhat se svého práva u soudu, nezaplatí-li poplatník včas rozhlasový nebo televizní poplatek nebo přirážku k němu ani na základě výzvy.

70. Jestliže tedy nyní v této trestní věci dospívá Nejvyšší soud ze všech zde uváděných důvodů k závěru, že televizní (a rozhlasové) poplatky jsou „jinou podobnou povinnou platbou“ ve smyslu § 240 tr. zákoníku, jde o výklad trestněprávní normy, který není v zásadním rozporu s výše uvedenými rozhodnutími Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Naopak je třeba konstatovat, že soud druhého stupně nedostál své přezkumné povinnosti v trestním řízení, když v podstatě pouze odkázal na uvedená rozhodnutí, řešící v občanskoprávní věci pouze dílčí související aspekty posuzované otázky.

71. V literatuře byly rovněž vedeny úvahy o tom, zda lze pohledávku na zaplacení televizních poplatků postoupit třetí osobě (Krenk, M.: Několik poznámek k právní povaze televizních poplatků a právní povaze vztahu mezi Českou televizí a držiteli televizních přijímačů. Soudce, Wolters Kluwer, č. 8/2005) a zda může dojít k promlčení této pohledávky a v jaké lhůtě (Kindl, M.: Malá úvaha k promlčení televizních a rozhlasových poplatků. Právní fórum č. 9/2005, Wolters Kluwer). Tyto úvahy

jdou však nad rámec nyní posuzované otázky v trestním řízení a nejsou pro ni určující, byť se zabývají některými soukromoprávními aspekty posuzovaného právního vztahu, jež ale nejsou zde zcela zásadní.

72. Na druhé straně nelze přehlédnout, že sama diskuse o aplikovatelnosti uvedených institutů soukromého práva rozhodně nesvědčí o jednoznačnosti dané problematiky. Doktrína ani zákonodárce by neměli důvod ji řešit ve vztahu k běžným závazkovým vztahům (např. zápůjčky nebo úvěru). Tak například otázka úroků z prodlení u televizních poplatků byla poprvé upravena zákonodárcem v § 10 zák. č. 348/2005 Sb. s důvodovou zprávou, že „výslovné zakotvení v zákoně odstraňuje právní nejistotu psaného práva, neboť právní vztahy založené zákonem o rozhlasových a televizních poplatcích nelze považovat za občanskoprávní“.

73. Soud prvního stupně argumentoval rovněž způsobem vymáhání dlužných televizních poplatků cestou řízení před soudy v občanskoprávním řízení, v němž jsou poplatník a Česká televize v rovném postavení. To je sice v tomto úzkém smyslu pravdivé konstatování, nic to však na věci nemění. Především z toho nelze dovozovat obecný závěr o rovném postavení. V tom se nenacházejí dva subjekty, z nichž jednomu je kogentní zákonnou normou striktně uloženo (a přesně upraveno), že má druhému subjektu platit určitou daň či dávku ze svého majetku, a to bez nároku na nějaké konkrétní protiplnění.

74. Navíc zde nelze odhlédnout od vývoje zákonné úpravy a ryze praktickým důvodům, které k současné úpravě tohoto dílčího aspektu vedly. Podle právní úpravy rozhlasových poplatků obsažené v zák. č. 60/1923 Sb. z. a n., o výrobě, prodeji, přechovávání a dovozu z ciziny radiotelegrafních zařízení, a v prováděcím nařízení vlády č. 82/1925 Sb. z. a n., byl poplatníkem rozhlasových poplatků koncesionář přijímající stanice, poplatek byl placen ročně poštovní a telegrafní správě s tím, že jeho konečným příjemcem byla společnost Radiojournal, s. r. o. V případě nezaplacení byly rozhlasové poplatky vymáhány správní exekucí. Z hlediska vymáhání tak rozhlasový poplatek vykazoval prvky veřejnoprávní platby, byl však v podstatě placen obchodní společnosti.

75. Také v pozdějších právních úpravách se různě prolínaly - a lze říci střídaly - prvky veřejnoprávní a soukromoprávní úpravy. Po roce 1948 byly uvedené předpisy nahrazeny vyhláškou ministerstva informací a osvěty č. 357/1951 Ú. l., kterou se vydává rozhlasový řád, a vyhláškou téhož orgánu č. 358/1951 Ú. l., kterou se vydává rozhlasový poplatkový řád. Ten byl později nahrazen vyhláškou Federálního ministerstva spojů č. 13/1974 Sb., kterou byl vydán Rozhlasový a televizní řád, a poté stejnojmennou vyhláškou téhož orgánu č. 51/1985 Sb. Problematika televizních (a rozhlasových) poplatků byla v těchto vyhláškách ve srovnání s pozdější právní úpravou (zák. č. 252/1994 Sb. a nyní účinný zák. č. 348/2005 Sb.) pojata v některých směrech více „veřejnoprávně“, zejména v otázce vymáhání dlužných poplatků orgány správy spojů správní exekucí na základě výkazu dlužných telekomunikačních poplatků (sazeb). Výkaz nedoplatků (dlužných poplatků) sestavený orgány spojů byl exekučním titulem (viz č. 40/1978 Sb. rozh. obč.). V něčem se však tehdejší úprava více blížila „soukromoprávnímu“ pojetí. Například byla zakotvena možnost poplatníka (tehdy „účastníka“) odhlásit přijímač z evidence z důvodu, že jej přestal používat. I když tato možnost byla striktně definována a omezena (a spojena např. se zapečetěním přijímače), naznačuje tento prvek blízkost s pojetím platby ceny za poskytnutou službu. Tomu ostatně nasvědčuje i označení poplatníka jako „účastníka“ a konečně i tehdejší úprava jakési kvazireklamace služby veřejnoprávního vysílání spočívající v možnosti účastníka, jehož rozhlasový nebo televizní příjem je rušen, požadovat zjištění zdroje rušení a vydání příkazu k odstranění příčiny rušení (je přitom zjevné, že ve vztahu k jiným vysíláním, např. stanic jako Svobodná Evropa a Hlas Ameriky, „účastníci“ tuto možnost neměli).

76. Z uvedeného je zřejmé, že změna způsobu vymáhání dlužných televizních (a rozhlasových) poplatků (a přirážek) na občanskoprávní řízení před soudy nepředstavovala zásadní změnu koncepce činnosti České televize a způsobu jejího financování, respektive zásadní změnu pojetí povahy právních vztahů týkajících se zajištění daného veřejného zájmu, nýbrž vyústění pragmatického balancování zákonodárce trvajícího již řadu desetiletí. Důvodová zpráva k zákonu č. 252/1994 Sb. k tomu uvedla, že „z důvodů právních i praktických není jiného řešení, než aby byl k vymáhání prostřednictvím soudu aktivně legitimován provozovatel." Souviselo to se zajištěním nezávislosti České televize i se snahou o efektivní vymáhání televizních poplatků. Nejednalo se o nějaký koncepční ústup od metody veřejnoprávní regulace dané oblasti. I důvodová zpráva k zákonu č. 348/2005 Sb. konstatuje, že zákon č. 252/1994 Sb. navázal na dosavadní způsob výběru poplatků, aniž by se přerušila kontinuita jeho výběru.

77. Pro účely tohoto rozhodnutí, tj. posouzení trestnosti zkrácení televizního poplatku jakožto povinné platby podobné dani, je třeba za nejpodstatnější změnu, kterou přinesl zákon č. 252/1994 Sb., naopak považovat změnu konstrukce televizního poplatku na v podstatě daň z majetku (jak to bylo v zásadě deklarováno i v důvodové zprávě k tomuto zákonu), přičemž důvodem modifikace zákonné úpravy v otázce samostatného hospodaření České televize a vymáhání dlužných poplatků byla jedině eliminace přímé závislosti této veřejnoprávní instituce na státu, zejména na moci výkonné.

78. Z faktu, že jsou u televizního poplatku zákonem upraveny některé instituty odpovídající soukromoprávní povaze vztahu, nelze nepodřaditelnost pod platby uvedené v § 240 tr. zákoníku dovozovat. Například promlčení je upraveno také u pojistného na zdravotní pojištění. Podle § 16 odst. 2 zák. č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, se právo vymáhat pojistné promlčuje ve lhůtě 10 let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno. Promlčecí doba neběží po dobu řízení u soudu. Pokud už je zmíněna tato povinná platba výslovně uvedená v aplikovaném ustanovení trestního zákoníku, nelze si nepovšimnout, že vykazuje znaky běžného závazkového vztahu daleko více než televizní poplatky. Podstatou je, že za zaplacené pojistné se občanovi dostane v případě nutnosti potřebné zdravotní péče (tím se tento vztah blíží vztahu založenému běžnou pojistnou smlouvou).

79. Ani výběr povinné platby soukromou právnickou osobou nemusí vylučovat její zařazení mezi tzv. „jiné podobné povinné platby". Například Lichnovský v citovaném díle připomíná, že provoz mýtného systému a výběr mýta (viz výše) zákon umožňuje svěřit právnické osobě, a pro období 2020 – 2030 byl tento výběr skutečně svěřen soukromé obchodní společnosti.

80. I když při vymáhání dlužných plateb se neuplatňuje vrchnostenský poměr České televize vůči poplatníkovi, smíšenou povahu vztahu ilustruje například to, že zákon vytváří fikci, podle které je vlastníkem přijímače každý odběratel elektřiny, pokud na výzvu České televize (nebo Českého rozhlasu) formou čestného prohlášení neprokáže opak. De facto se jedná o přenesení důkazního břemene na poplatníka v případném soudním sporu, obdobně jako je tomu v právní úpravě všech ostatních daní a poplatků (viz důvodová zpráva k § 3 odst. 4 zákona č. 348/2005 Sb., a rovněž Radvan, M.: shora citované dílo). O nikoli ryze soukromoprávní, rovnoprávné povaze posuzovaného vztahu svědčí i samotnými obviněnými zmiňované speciální nástroje České televize, jako jsou přístup k evidenci odběratelů elektřiny, oprávnění zjišťovat údaje o neevidovaných poplatnících a využívat k vedení evidence a vymáhání poplatků údaje z registru obyvatel.

81. Neobstojí ani obviněnými použité srovnání televizních poplatků s regulačními poplatky podle § 16a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a argument, že k rozhodování sporů je zde příslušný soud v občanskoprávním řízení. Jednak je v těchto případech hrazen poplatek jako ekvivalent za poskytnutou službu a jde vůbec o zcela odlišný institut, především ale bylo výše vyloženo, že příslušnost soudu k řešení dílčích sporů není vždy rozhodujícím kritériem pro posuzování povahy platby.

82. Obvinění dále ve svém vyjádření k dovolání použili srovnání s poplatky autorskými. Ohledně nevýznamnosti formy jejich vymáhání soukromoprávní cestou lze odkázat na výše uvedené. Jinou otázkou je, že autorská práva jsou chráněna trestním zákoníkem v ustanovení § 270. Zavádějící byla argumentace citací z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 69/06. V té věci šlo o neplacení poplatků příslušnému kolektivnímu správci autorských práv provozovatelem restaurace, tehdy kvalifikované jako trestný čin porušování autorského práva podle § 152 odst. 1 tr. zák. Ústavní soud uvedeným nálezem zrušil odsuzující rozhodnutí z důvodu nedostatečného odůvodnění subjektivní stránky činu a materiálního znaku trestného činu a poukázal rovněž na princip ultima ratio s tím, že trestní právo nemůže sloužit jako prostředek nahrazující ochranu práv jednotlivce v oblasti soukromoprávních vztahů, zvláště když k této ochraně byly vytvořeny specializované subjekty se zákonem danými oprávněními (autorské svazy). Podstatné je, že v dané věci šlo o ochranu čistě soukromých práv autorů, což zakládá diametrální rozdíl od věci zde posuzované, navíc se jednalo o jinou skutkovou podstatu trestného činu, naplnění jejíž formálních znaků ostatně nebylo ani Ústavním soudem přímo zpochybněno.

Význam televizních poplatků

83. Televizní (i rozhlasové) vysílání je v České republice provozováno v rámci duálního systému, kde vedle veřejnoprávní televize (a veřejnoprávního rozhlasu) existuje řada soukromých provozovatelů vysílání. Veřejnoprávní televize plní v rámci tohoto systému řadu úkolů, které jsou jí uloženy zákonem. Do obsahu vysílání se tedy promítá zájem státu definovaný v zákoně (viz výše). Tato skutečnost má mimo jiné významný vliv na otázku financování České televize. Na rozdíl od soukromých televizních stanic financovaných v podstatě jen z příjmů z reklamy, ve veřejnoprávních médiích se uplatňuje kombinovaný způsob financování, v němž televizní poplatky tvoří rozhodující, většinovou část příjmů. Tento kombinovaný způsob je dán především odlišnými programovými nároky na veřejnoprávní televizi. Umožňuje například v daleko větším rozsahu než u soukromých stanic výrobu vlastních pořadů, a to bez nezbytnosti zajistit maximální sledovanost. Jedině tak může veřejnoprávní televize plnit veškeré funkce, které jsou jí zákonem uloženy (viz důvodová zpráva k zákonu č. 135/1997 Sb., jímž byl novelizován zákon o rozhlasových a televizních poplatcích).

84. Význam zachování státem garantovaného, podporovaného, v potřebných směrech kontrolovaného, ale zároveň nezávislého veřejnoprávního televizního vysílání pro ochranu demokracie, vzdělanost občanstva i z dalších výše zmíněných důvodů je značný a není třeba jej dále rozvádět. Nelze proto souhlasit s Prouzou [Prouza, D.: (Trestně?) právní postih nezaplacení televizních a rozhlasových poplatků. Trestněprávní revue 3/2020, s. 140], že „zájem na zajištění veřejného televizního vysílání je pak ve srovnání s platbami, které plynou do veřejných rozpočtů a slouží k financování všech významných celospolečenských potřeb, nesrovnatelně jiný, nižší“. Tento závěr autor nijak nezdůvodňuje, ačkoli právě od něj se zjevně odvíjí nepochopení smyslu zákonné úpravy v podstatných souvislostech. Tentýž chybný závěr je bez odůvodnění uveden i v odst. 24 odůvodnění rozhodnutí soudu prvního stupně. Ve skutečnosti je společenský význam řádného placení televizních poplatků naopak podstatně větší než například poplatek ze psů či některé jiné poplatky spadající pod ustanovení § 240 tr. zákoníku.

85. Veřejný zájem na řádné platbě je u televizních (i rozhlasových) poplatků intenzivní. Platby chráněné citovaným ustanovením trestního zákoníku nemusí mít jen čistě ekonomický či materiální význam a nemusí spočívat v uspokojování hmotných potřeb. Podstatné je, že jde o úhradu činností vykonávaných ve veřejném zájmu. Výnos daní slouží k podpoře či rozvíjení různých činností, na kterých je veřejný zájem. Může jít např. o podporu zaměstnanosti a sociální soudržnosti nebo zajištění dopravní obslužnosti. V případě pojistného na veřejné zdravotní pojištění jde o veřejný zájem na zajištění úhrady nákladů zdravotní péče atd. Bez ohledu na mechanismy platby a vymáhání dlužných plateb je třeba vzít v úvahu podstatu těchto plateb.

86. Dále je možné v této souvislosti poukázat na některé zahraniční úpravy. Radvan ve výše citovaném článku ukazuje, že pro svůj význam se v některých zemích Evropské unie staly subjekty provozující rozhlasové a televizní vysílání příjemcem významných státních dotací či subvencí (Španělsko, Maďarsko, Portugalsko), které televizní a rozhlasové poplatky nahrazují. V ostatních zemích je financování řešeno podobně jako v České republice (viz také důvodová zpráva k zákonu č. 348/2005 Sb.). Není tedy až tak podstatné, zda stát zajišťuje financování veřejnoprávního vysílání přímo státními dotacemi, anebo je nahrazuje zákonnou úpravou de facto daní z televizních a rozhlasových přijímačů, které plynou (místo státních dotací) přímo subjektům zajišťujícím veřejnoprávní vysílání.

87. Rovněž předpisy Evropské unie zohledňují mimořádný význam veřejného vysílání. Tzv. Amsterodamský protokol, přijatý Radou ministrů EU, který vstoupil v platnost 1. 5. 1999, stanovil, že systém veřejného vysílání ve členských státech má přímý vztah k demokratickým, sociálním a kulturním potřebám společnosti a k potřebě zachovat pluralismus médií. Na to navazuje například výjimka z ustanovení soutěžního práva Unie pro členy Evropské vysílací unie, tedy i České televize (blíže Rozehnal, A.: shora citovaný Komentář).

K zásadě nullum crimen sine lege

88. Obvinění uvedli, že kriminalizací zkrácení televizních poplatků by došlo k porušení zásady nullum crimen sine lege (jedině zákon stanoví, která činnost je trestná), konkrétně měli zjevně na mysli zejména požadavek nullum crimen sine lege certa, vyjadřující nutnost určitosti trestněprávní normy, a nullum crimen sine lege stricta, vyjadřující v podstatě zákaz analogie hmotného práva v neprospěch pachatele. Nejvyšší soud se však ani s touto výhradou neztotožnil. Ustanovení § 240 odst. 1 tr. zákoníku je právní normou, která stanoví trestnost zkrácení určitých celospolečensky důležitých plateb, zejména daní, ale i dalších, v citovaném ustanovení demonstrativně (nikoli taxativně) vyjmenovaných. Tento způsob úpravy je zákonodárcem u trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby dlouhodobě volen právě pro výše zmíněnou rozmanitost těchto plateb a jejich (v některých případech) obtížnou zařaditelnost pod jednotlivé kategorie. Společné všem těmto platbám zejména je, že jde o platby povinné (ve smyslu jednostranné povinnosti), uložené zákonem, vynutitelné, v zásadě nenávratné, opakované a neekvivalentní. Jde o platby pro veřejný účel, ve veřejném zájmu, s jejichž výtěžkem musí být i takto nakládáno, tj. z platby musí být financovány činnosti vykonávané ve veřejném zájmu.

89. Jestliže jde o povinnou platbu podobnou dani, poplatku či jiným povinným platbám výslovně uvedeným v citovaném ustanovení, pak trestnost jejího zkrácení ve větším rozsahu z právní normy přímo vyplývá a nejedná se o porušení zásady nullum crimen sine lege, respektive o nepřípustný extenzivní výklad tohoto ustanovení trestního zákona. Zmíněná podobnost platby - tj. splnění alespoň hlavních společných znaků - musí být ovšem zjevná a doložitelná. Tato podmínka je v případě

televizního poplatku splněna. Jak bylo vyloženo, v naprosté většině převažují znaky společné televiznímu poplatku a ostatním vyjmenovaným platbám. Nejde tedy o nepřípustné použití analogie v neprospěch pachatele, nýbrž o výklad právní normy respektující všechny výkladové metody, včetně výkladu teleologického, tj. podle smyslu právní normy. Tím je zabránění a postih podvodného krácení zákonem uložených plateb, jež významnou měrou slouží veřejným institucím k realizaci veřejně prospěšných činností.

90. Přitom je třeba mít na paměti zásadu formulovanou v judikatuře Ústavního soudu, například v nálezu ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 69/06, nebo v usnesení ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 544/06, že nabízí-li se jak výklad zákona, který vede k popření smyslu zákonné úpravy, tak výklad, který vede k naplnění tohoto smyslu, je racionální a ústavně žádoucí, aby obecná justice zvolila výklad druhý. Takovýmto postupem obecná justice nijak nezasahuje do výlučné kompetence zákonodárce (a zasahovat nemůže), ale naopak, v souladu s Ústavním soudem preferovaným principem objektivního teleologického výkladu naplňuje účel zákona a prezumovanou vůli racionálního zákonodárce.

Subsidiarita trestní represe

91. Soud prvního stupně také uvedl, že v projednávané věci nejde o jednání, které by mělo trestněprávní rozměr, a to i pokud by bylo konstatováno, že nehrazení televizního poplatku je tzv. jinou podobnou povinnou platbou ve smyslu § 240 tr. zákoníku. Přitom poukázal na zásadu subsidiarity trestní represe zakotvenou v § 12 odst. 2 tr. zákoníku a princip ultima ratio. V zásadě nad rámec dovolacích námitek k tomu Nejvyšší soud dodává, že nesprávný je i tento závěr nalézacího soudu.

92. Vcelku výstižně nalézací soud uvedl některé obecné zásady, zejména že princip ultima ratio nelze vykládat v tom smyslu, že trestní postih závisí pouze na tom, zda byly či nebyly, případně jakým způsobem, uplatněny i mimotrestní právní prostředky, neboť ho ani u vztahů, které mají soukromoprávní základ, nelze uplatňovat tak široce, aby to prakticky vedlo k negaci použití prostředků trestního práva jako nástroje k ochraně majetku, závazkových vztahů apod. Správný je závěr, že uplatnění trestněprávní odpovědnosti není vázáno na předcházející neúspěšné použití mimotrestních prostředků. Majetkové podvody (a trestný čin zkrácení daně, poplatku a jiné podobné povinné platby je v podstatě zvláštní případ podvodu) se velmi často odehrávají na půdorysu zejména občanskoprávních vztahů, což neznamená, že trestní zákoník neposkytuje těmto vztahům ochranu.

93. Soud prvního stupně svůj zmíněný závěr odůvodnil zejména tím, že nebyla naplněna kvalifikovaná skutková podstata trestného činu, že se nejednalo o předem detailně promyšlené a plánované jednání a dále svým již zmíněným názorem o nesrovnatelně nižším zájmu na zajištění veřejného televizního vysílání. Tyto argumenty však nejsou přesvědčivé ve srovnání s poměrně systematickou povahou stíhaného jednání, dlouhou dobou páchání jednání, které mělo trvat více než deset let, vztahovat se k více než jednomu ubytovacímu zařízení a hlavně vést ke zkrácení poplatků celkem o více než trojnásobek v současné době zákonem požadované hranice většího rozsahu zkrácení. Úvaha o tom, zda jde o čin, který s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe není trestným činem z důvodu nedostatečné společenské škodlivosti případu, se uplatní za předpokladu, že posuzovaný skutek z hlediska spodní hranice trestnosti neodpovídá běžně se vyskytujícím trestným činům dané skutkové podstaty (viz Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012, publikované pod č. 26/2013 Sb. rozh. tr.). Prozatím nic nenasvědčuje tomu, že by v posuzovaném případě bylo možné takový závěr dovodit.

Závěrečné shrnutí

94. V judikatuře dosud nebyla jednoznačně vyřešena otázka, zda televizní a rozhlasové poplatky podle zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, jsou „jinou podobnou povinnou platbou“ ve smyslu § 240 odst. 1 tr. zákoníku, a tedy zda se pachatel, který ve větším rozsahu zkrátí svou zákonnou povinnost platit tyto poplatky, dopouští trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 tr. zákoníku.

95. Nejvyšší soud dospěl k řešení této otázky na základě vyhodnocení povahy televizních poplatků a jejich srovnání s ostatními platbami uvedenými v § 240 odst. 1 tr. zákoníku. Vycházel z toho, komu jsou poplatky placeny a za jakým účelem, jak je s nimi hospodařeno, jak a proč je povinnost platit televizní poplatek zákonem stanovena, jaká je skutečná povaha televizního poplatku a vztahu mezi Českou televizí a poplatníkem a jaký je význam televizního poplatku z hlediska veřejného zájmu.

96. Česká televize je veřejná instituce zřízená státem k veřejnému účelu stanovenému zákonem o České televizi, jejímž hlavním úkolem je poskytování veřejné služby v oblasti televizního vysílání. Z hlediska kritérií stanovených Ústavním soudem jde o typickou veřejnou instituci. Její postavení je zásadně odlišné od soukromých subjektů působících v mediálním prostoru. Není podstatné, že nevykonává pravomoc formou vrchnostenských úkonů.

97. Rozhodné není ani to, že Česká televize hospodaří s vlastním majetkem a není napojena na státní rozpočet. Podstatné je, že jde o veřejnou instituci hospodařící s televizními poplatky jakožto prostředky určenými pro veřejný účel, a to pod institucionalizovaným dohledem státu. Podmínkou podřaditelnosti platby pod ustanovení § 240 tr. zákoníku není to, aby platby fyzických a právnických osob byly placeny do státního rozpočtu, případně do rozpočtu krajů nebo obcí, a odtud přerozdělovány (viz např. hospodaření zdravotních pojišťoven).

98. Povinnost platit televizní poplatek je stanovena a podrobně upravena zákonem, přičemž tato úprava je konstruována podobně jako např. u daní. Vznik ani obsah platební povinnost není založen dispozitivními úkony účastníků právního vztahu. V zákoně o rozhlasových a televizních poplatcích převažují prvky veřejnoprávní úpravy.

99. Televizní poplatek je – stejně jako jiné veřejnoprávní poplatky – platbou povinnou, vynutitelnou, nenávratnou a neekvivalentní. Jde o svého druhu daň z majetku. Tato povaha televizního poplatku byla zdůrazněna už v zák. č. 252/1994 Sb. a v důvodové zprávě k němu. Nejde o úhradu za poskytnutí služby. Zaplacení poplatku neodpovídá nárok na příjem vysílání v nějakém rozsahu (v nějakém čase).

100. Financování veřejnoprávního vysílání prostřednictvím přímé platby obyvatelstvem (vedle nepoměrně menších příjmů z reklam) a nikoli přímo ze státního rozpočtu bylo zvoleno jako legislativní řešení z důvodu zajištění nezávislosti České televize zejména na schvalování státního rozpočtu.

101. Není rozhodné, že právní vztah mezi Českou televizí a poplatníkem vykazuje některé znaky soukromoprávního vztahu z hlediska vymáhání dlužných televizních poplatků a použitelnosti některých institutů soukromého práva, jako jsou úroky z prodlení, promlčení aj. V rovnoprávném postavení obecně vzato nejsou dva subjekty, z nichž jednomu je kogentní zákonnou normou striktně

uloženo (a přesně upraveno), že má druhému subjektu platit určitou daň či dávku ze svého majetku, a to bez nároku na nějaké konkrétní protiplnění. Nikoli rovnoprávné povaze vztahu nasvědčuje i zmíněné přenesení důkazního břemene na poplatníka a uvedené speciální nástroje České televize sloužící k evidenci a vymáhání poplatků. Příslušnost civilních soudů k řešení dílčích sporů (vymáhání poplatků) není rozhodujícím kritériem.

102. O ryze soukromoprávní povaze vztahu mezi Českou televizí a poplatníkem nesvědčí ani vývoj zákonné úpravy, v níž se postupně prolínaly a střídaly prvky veřejnoprávní i soukromoprávní, a to spíše z příčin legislativně praktických než z důvodu zásadní změny koncepce televizních poplatků. Nic takového nebylo ani deklarováno, kromě právě změny jejich pojetí na svého druhu daň z majetku.

103. S ohledem na význam veřejnoprávního vysílání České televize je i společenský význam řádného placení televizních poplatků značný a převyšuje význam některých jiných plateb uvedených v § 240 odst. 1 tr. zákoníku. Totéž lze dovodit srovnáním se zahraničními právními úpravami a s předpisy Evropské unie.

104. Trestní zákoník v § 240 výslovně stanoví trestnost krácení i těch povinných plateb, které v něm nejsou výslovně uvedeny, avšak jsou (svou povahou) podobné daním a dalším v zákoně demonstrativně vyjmenovaným platbám. Proto není dovození trestnosti krácení takových povinných plateb v rozporu se zásadou nullum crimen sine lege.

105. Nejvyšší soud proto dospěl k závěru, že televizní poplatky podle zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, jsou „jinou podobnou povinnou platbou“ ve smyslu § 240 odst. 1 tr. zákoníku. Tento závěr lze vztáhnout i na poplatky rozhlasové podle téhož zákona.

106. S ohledem zejména na rozsah a dobu páchání stíhaného jednání obviněných - pokud je soudy vezmou za prokázané - v daném případě nenajde uplatnění zásada subsidiarity trestní represe vyjádřená v § 12 odst. 2 tr. zákoníku.

Rozhodnutí dovolacího soudu

107. Z důvodů, které byly vyloženy v předcházejících částech tohoto rozhodnutí, nemohlo napadené usnesení Krajského soudu Českých Budějovicích ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. 3 To 590/2019, ani usnesení Okresního soudu v Prachaticích ze dne 12. 8. 2019, sp. zn. 1 T 165/2018, obstát, neboť jsou nesprávné ve smyslu ustanovení § 265b odst. 1 písm. f), g), l) tr. ř. Nejvyšší soud je proto podle § 265k odst. 1, 2 tr. ř. v dovoláním napadené části zrušil a zrušil také všechna další obsahově navazující rozhodnutí, která tím ztratila podklad. Okresnímu soudu v Prachaticích přikázal, aby věc v potřebném rozsahu znovu projednal a rozhodl. Toto rozhodnutí učinil v souladu s ustanovením § 265r odst. 1 písm. b) tr. ř. v neveřejném zasedání.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Náhrada škody
- Správní žaloba a trestní rozsudek

- Zajištění věci (exkluzivně pro předplatitele)
- Zastupování zmocněncem (exkluzivně pro předplatitele)
- Slyšení ve vazebním řízení
- Účast obviněného u hlavního líčení
- Nesprávné poučení
- Nepříčetnost obviněného
- Nároky poškozených (exkluzivně pro předplatitele)
- Nemajetková újma, nutná obrana (exkluzivně pro předplatitele)
- Opatrovník (zmocněnec) poškozeného (exkluzivně pro předplatitele)