



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci **žalobce T. C. R., a. s., proti žalovanému Českému telekomunikačnímu úřadu, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2004, čj. 20051/2004-611 a proti výzvě žalovaného ze dne 6. 8. 2004, čj. 20379/2004-611, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 Ca 193/2004, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 Ca 193/2004 - 73,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 Ca 193/2004 - 73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 2. 8. 2004, čj. 20051/2004-611, stanovil žalovaný podle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“) a podle § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb. (dále též „vyhláška“), výši platby na účet univerzální služby tak, že prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby společností Č. T., a. s., za rok 2003 stanovil ve výši 290 510 226 Kč. V příloze tohoto rozhodnutí pak žalovaný určil, že výše příspěvku na účet univerzální služby činí v případě žalobce (dále též „stěžovatel“) 69 268 290 Kč. Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že držitelé telekomunikačních licencí jsou podle § 32 zákona o telekomunikacích povinni přispívat na účet univerzální služby finančním příspěvkem stanoveným výpočtem podle vzorce uvedeného v příloze č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. a že držitelé telekomunikačních licencí mají povinnost zaslat finanční příspěvky do 14 dnů po obdržení výzvy. Výzvou ze dne 6. 8. 2004, čj. 20379/2004-611, byl žalobce vyzván k zaplacení příspěvku ve shora uvedené výši ve lhůtě 14 dnů od obdržení výzvy.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 Ca 193/2004 - 73, byla odmítnuta žaloba proti citovanému rozhodnutí a výzvě žalovaného. V odůvodnění usnesení

soud uvedl, že povinnost držitelů telekomunikačních licencí přispívat na účet univerzální služby vyplývá přímo ze zákona. Žalovaný tak pouze poté, co jsou mu předloženy příslušné doklady, stanoví výši platby na tento účet, nebo vystaví doklad opravňující čerpání finančních prostředků z tohoto účtu. Úkon, jímž je stanovena výše platby na účet, není úkonem, jímž by byla držiteli telekomunikační licence stanovena povinnost uhradit finanční příspěvek ve stanovené výši na účet univerzální služby. Uvedeným úkonem je držitelům telekomunikační licence pouze sdělována výše finančního příspěvku vypočteného podle stanoveného vzorce a nejsou jím tedy založena, změněna či závazně určena práva nebo povinnosti držitele telekomunikační licence. Proto soud dospěl k závěru, že správní akty žalovaného, jejichž přezkoumání a zrušení se žalobce domáhá, jsou vyloučeny z přezkumu soudem, neboť nejde o úkony, jimiž byla založena, měněna, rušena nebo závazně určena práva nebo povinnosti žalobce. Soud uvedl, že se neztotožňuje s názorem Ústavního soudu vyjádřeným v rozhodnutí ze dne 23. 4. 2003, čj. II. ÚS 801/02, neboť v souzené věci se podle názoru Městského soudu v Praze nejedná o rozhodnutí, jímž by byla účastníku řízení ukládána nějaká povinnost, protože povinnost v daném případě vyplývá přímo ze zákona o telekomunikacích ve spojení s vyhláškou č. 235/2001 Sb. Podle názoru Městského soudu v Praze uvedeným dokumentem nedochází k bezprostřednímu zásahu do práv a povinností účastníka řízení, a tedy se nejedná o rozhodnutí napadnutelné správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za použití § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s. s tím, že se již nezabýval jednotlivými žalobními námitkami, ani nerozhodoval o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě.

Proti tomuto usnesení podal žalobce v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítl jeho nezákonnost; kasační stížnost byla tedy podána z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel uvedl, že zákon o telekomunikacích neupravuje konkrétní výši finančního příspěvku na účet univerzální služby nebo exaktní způsob určení jeho výše a proto je určení konkrétní výše příspěvku svěřeno žalovanému tím, že aplikuje vzorec výpočtu finančního příspěvku uvedený v příloze č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. Vyhláška sice obsahuje vzorec pro výpočet finančního příspěvku, avšak záleží na tom, jak žalovaný posoudí jednotlivé dokumenty předložené mu držiteli telekomunikačních licencí, což je proces velmi komplikovaný, při němž může dojít k pochybení. Žalobce vyslovil přesvědčení o tom, že správní akt vydaný žalovaným dne 2. 8. 2004, čj. 20051/2004-611, je správním aktem konstitutivním, neboť konkretizuje výši finančního příspěvku jednotlivých držitelů telekomunikační licence na účet univerzální služby. Výše finančního příspěvku je závislá na posouzení relevantních dokladů a na aplikaci způsobu výpočtu stanoveného vyhláškou. Kdyby žalovaný neověřil zákonem předpovídaným způsobem výši prokazatelné ztráty a nestanovil konkrétní výši finančních příspěvků, nebylo by držitelům telekomunikačních licencí známo, jakou částku mají uhradit. Stěžovatel odmítl názor Městského soudu v Praze, že napadeným správním aktem nejsou založena, změněna či závazně určena práva a povinnosti držitelů telekomunikačních licencí, neboť uvedený správní akt výrazným způsobem zasahuje do právní sféry poskytovatele univerzální služby i držitelů telekomunikačních licencí, kteří jsou povinni zaplatit finanční příspěvek na účet univerzální služby. Zákonná povinnost přispívat na účet univerzální služby je podle názoru žalobce povinností v objektivním smyslu, zatímco povinnost zaplatit konkrétní finanční příspěvek na účet univerzální služby je subjektivní povinností držitelů telekomunikačních licencí, jež je nepochybně vymahatelná prostřednictvím výkonu rozhodnutí, popř. ukládáním pokut podle § 97 odst. 1 písm. p) zákona o telekomunikacích.

Podle názoru stěžovatele je správní akt ze dne 2. 8. 2004, čj. 20051/2004-611, z materiálního hlediska nepochybně rozhodnutím správního orgánu, ačkoliv nebyl vydán

v řádném správním řízení a nesplňuje některé formální náležitosti rozhodnutí, neboť rozhodující je obsahové hledisko; rozhodnutím je podle stěžovatele i výzva ze dne 6. 8. 2004, čj. 20379/2004-611. Stěžovatel poukázal na názor Ústavního soudu vyslovený v usnesení ze dne 23. 4. 2003, čj. II. ÚS 801/02, jímž Ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti žalobce proti správním aktům žalovaného ze dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611, a ze dne 4. 9. 2002, čj. 21701/2002-611-III, což jsou dokumenty týkající se prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2001. Ústavní soud dospěl k závěru, že uvedené správní akty mají povahu rozhodnutí potenciálně přímo způsobilých zásahu do základních práv a svobod, neboť z nich vyplývá povinnost stěžovatele stanovenou částku zaplatit. Jedná se o akty, které přinejmenším „závazně určují povinnosti“ žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z toho podle stěžovatele vyplývá, že na žalobou napadený správní akt nelze aplikovat ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. ani ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. a odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nezákonné. Stěžovatel poukázal na názor vyslovený Městským soudem v Praze v rozhodnutí sp. zn. 8 Ca 131/2003, že správní akt o určení prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby a výzva jsou rozhodnutími; stejný názor zastává podle stěžovatele i stanovisko zpracované doc. JUDr. V. M. Závěrem stěžovatel navrhl, aby usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 Ca 193/2004 - 73, bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nezpochybnil to, že má povinnost přispívat na účet univerzální služby. Žalovaný sdělil, že podle zákona o telekomunikacích nenese zodpovědnost za správnost zúčtování výše finančního příspěvku na účet univerzální služby; na této skutečnosti nic nemění ani § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Žalovaný dále uvedl, že o odlišnosti právní úpravy postupů podle § 32 zákona o telekomunikacích svědčí i ustanovení § 97 odst. 1 písm. p) zákona o telekomunikacích, které dává žalovanému možnost uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč osobě, „která nepřispívá finančně řádně a včas na účet univerzální služby“. V případě, že by se řízení podle § 32 zákona o telekomunikacích odehrálo v rámci řádného správního řízení, na jehož konci by se dlužníci nevyhnuli výkonu rozhodnutí, nebyl by zřejmý smysl takového donucovacího prostředku stanoveného na splnění zákonné povinnosti řádně přispívat na účet univerzální služby. Žalovaný popřel, že by povinnost uhradit příspěvek na účet univerzální služby bylo možné vymáhat prostřednictvím výkonu rozhodnutí.

Žalovaný dále uvedl, že stěžovatel zkreslil skutečnosti týkající se nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 801/02, neboť v tomto rozhodnutí se Ústavní soud nezabýval skutkovou podstatou a ústavní stížnost zamítl (míněno patrně odmítl – pozn. soudu). Městský soud v Praze podle žalovaného postupoval správně, když se názorem Ústavního soudu neřídil a rozhodl o podstatě aktů žalovaného tak, že nemají povahu rozhodnutí, neboť jimi nebyly založeny povinnosti ani práva stěžovatele. Zákonodárce podle žalovaného učinil odpovědnými za správnost zúčtování finančního příspěvku samotné držitele telekomunikačních licencí. Žalovaný pak pouze ověřuje výši prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku na účet univerzální služby a stanoví výši platby na účet.

Žalovaný dále uvedl, že ustanovení § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích, podle něhož se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení zákona nestanoví jinak, nedopadá na řízení podle § 32 zákona o telekomunikacích, neboť v ustanovení § 32 zákona o telekomunikacích je uveden soubor procesních pravidel odlišných od obecných předpisů o správním řízení; navíc se jedná o normu imperfektní, která nestanoví sankci. Žalovaný dále uvedl, že jedním z důvodů, proč jej zákonodárce pověřil jako správce účtu univerzální služby

výpočtem příspěvků na tento účet, je ochrana veškerých ekonomických a dalších souvisejících dat požadovaná konkurenčními držiteli telekomunikačních licencí. Žalovaný poté obsáhle popsal proces ověření prokazatelné ztráty s tím, že se jedná o proces velmi komplikovaný. Žalovaný uvedl, že stěžovatel se správně domnívá, že držitelé telekomunikační licence jsou povinni zaplatit příslušnou částku na účet univerzální služby. Vyhláškou je jim pak určena lhůta 14 dnů na zaplacení příspěvku na účet od vyzvání zaslaného žalovaným, jemuž vyhláška zároveň ukládá povinnost bez zbytečného odkladu poté, co stanovil držitelům licence výši platby, vystavit poskytovateli univerzální služby doklady opravňující jej čerpat z účtu částku určenou k úhradě ověření výše prokazatelné ztráty. Žalovaný připomněl, že stěžovatel nepřispěl na účet univerzální služby ani dílčí částí z úhrnné částky ve výši 69 268 290 Kč za rok 2003, ani z plateb za roky předcházející, takže obchodní společnost, která je oprávněná z finančních příspěvků poskytovatelů služeb čerpat platby na úhradu své prokazatelné ztráty vzniklé jí z poskytování univerzální služby, je dlouhodobě zkrácena na svých právech, což je v rozporu s principem rovnosti subjektů na telekomunikačním trhu. Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody odpovídající § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze pochybil, když konstatoval, že napadený správní akt není rozhodnutím způsobilým zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva nebo povinnosti držitelů telekomunikačních licencí. V dané věci totiž není sporu o tom, že napadený správní akt splňuje materiální znaky rozhodnutí. Uvedený správní akt byl vydán žalovaným, jenž je podle § 3 odst. 1 zákona o telekomunikacích orgánem státní správy. Použitelnost správního řádu v řízeních vedených podle zákona o telekomunikacích upravuje ustanovení § 102 tohoto zákona. Podle odst. 1 tohoto ustanovení se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. V dané věci bylo žalovaným rozhodováno podle ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť žalovaný v souladu s tímto ustanovením ověřoval výši prokazatelné ztráty a stanovoval výši platby na účet univerzální služby. Při tomto řízení postupoval žalovaný v souladu s ustanovením § 32 odst. 7 zákona o telekomunikacích také podle prováděcí vyhlášky č. 235/2001 Sb. Ustanovení § 32 zákona o telekomunikacích upravující úhradu prokazatelné ztráty však neobsahuje žádnou zmínku o tom, že by se tento postup neřídil obecnými předpisy o správním řízení; proto je třeba s odkazem na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích mít za to, že obecných předpisů o správním řízení použito být mělo. Žádný jiný výklad není podle názoru zdejšího soudu s ohledem na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích přípustný.

V dané situaci není podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodné, že akt vydaný žalovaným podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích nebyl označen jako „rozhodnutí“. Formální označení správního aktu totiž není to nejdůležitější; podstatná je podle názoru Nejvyššího správního soudu materiální stránka správního aktu, tedy fakt, že se tímto rozhodnutím zakládaly, měnily nebo rušily oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob. Vzhledem k tomu, že uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena povinnost uhradit na účet univerzální služby částku ve výši 69 268 290 Kč, má napadený

správní akt materiálně povahu rozhodnutí, potenciálně přímo způsobilého zásahu do základních práv a svobod žalobce, neboť z něj přímo vyplývá povinnost žalobce zaplatit stanovenou částku. Nelze zpochybnit fakt, že stanovení výše prokazatelné ztráty (ať již ve správné či v nesprávné výši) může mít bezprostřední dopad na žalobce, jemuž tím vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku.

Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen o tom, že se v dané věci jednalo o rozhodnutí správního orgánu, jež mělo být vydáno podle obecných předpisů o správním řízení. Úkon, jímž se s konečnou platností rozhodne o tom, jakou částku jsou povinni jednotliví držitelé telekomunikačních licencí přispívat na univerzální účet, je rozhodnutím způsobilým zasáhnout do práv a povinností držitelů telekomunikačních licencí. V dané věci se tedy jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. způsobilé soudního přezkumu za splnění dalších podmínek řízení (zejména § 5 s. ř. s.), a proto Městský soud v Praze pochybil, když žalobu odmítl z důvodu její nepřipustnosti.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná pro nesprávné posouzení právní otázky soudem, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil, a to pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který je totožný s právním názorem Městského soudu v Praze uvedeným v rozsudku ze dne 2. 4. 2004, čj. 8 Ca 131/2003 - 72.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 20. dubna 2005

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu