



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci navrhovatele **T. C. R., a. s.**, proti odpůrci **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 6. 2005, č. j. 27213/2005-610, č. OOP/10/07.2005-3, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel,

t a k t o :

- I. Ustanovení článku 3 písm. d) opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 6. 2005, č. j. 27213/2005-610, č. OOP/10/07.2005-3, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel, **se z r u š u j e** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Na náhradu nákladů řízení **n e m á** žádný z účastníků řízení právo.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Podstata návrhu

Navrhovatel se návrhem ze dne 29. 8. 2005 – došlým soudu faxem dne 30. 8. 2005 a potvrzeným písemným podáním stejného obsahu, jež došlo soudu následujícího dne - domáhal zrušení článku 3 písm. d) opatření obecní povahy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 6. 2005, č. j. 27213/2005-610, č. OOP/10/07.2005-3, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel (dále jen „opatření

obecné povahy o přenositelnosti čísel“), a to s účinností od okamžiku nabytí právní moci rozsudku.

Svůj návrh odůvodnil tím, že Český telekomunikační úřad překročil pravomoc, pokud v čl. 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel stanovil, že účastnická smlouva přenesením telefonního čísla pozbývá účinnosti. Pravomoc Českého telekomunikačního úřadu je v § 34 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), omezena na stanovení technických a organizačních podmínek pro realizaci přenositelnosti čísel. Stanovení pravidla o předčasném ukončení účastnické smlouvy z důvodu přenesení telefonního čísla nemůže být technickou ani organizační podmínkou. Organizačními podmínkami jsou pouze takové podmínky, které se vztahují k vlastnímu procesu zajištění přenositelnosti čísel. Technickými podmínkami jsou podmínky týkající se sítí elektronických komunikací a informačních systémů operátorů, které z technického hlediska umožňují přenesení telefonního čísla.

Pravidlo, že účastnická smlouva přenesením telefonního čísla pozbývá účinnosti, nelze považovat za organizační podmínku vztahující se k procesu přenesení telefonního čísla z jedné sítě do druhé. Toto pravidlo představuje ryze právní podmínku, neboť stanoví právní následek přenesení telefonního čísla ze sítě jednoho operátora do sítě druhého operátora. Takovýto právní následek – jenž je obzvláště citelný u smluv uzavíraných na dobu určitou - není oprávněn stanovit Český telekomunikační úřad, nýbrž toliko zákonodárce. Pravidlo o pozbytí účinnosti účastnické smlouvy při přenesení telefonního čísla není zjevně ani technickou podmínkou, jelikož se nevztahuje žádným způsobem k technickému zajištění přenositelnosti čísel.

Dále navrhovatel podrobně poukazoval na to, že uvedené pravidlo představuje zásah do jeho majetkových práv, omezuje svobodu podnikání a povede k finančním ztrátám. Právo účastníka na přenesení čísla není absolutním a ničím neomezeným právem; je možné jej realizovat pouze v mezích práv a povinností, které vyplývají z konkrétní účastnické smlouvy mezi operátorem a zákazníkem. Toho, že pravidlo o předčasném ukončení účastnické smlouvy na dobu určitou způsobí operátorům velké ztráty, si byl vědom i odpůrce: proto do opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel vložil článek 17 o přiměřeném nároku na vyrovnání, jež negativní finanční dopady pouze do jisté míry umenšuje. Řešením finančních ztrát není ani poslední věta článku 3 opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel, podle níž pozbytím účastnické smlouvy nejsou „*dotčeny závazky vzniklé na základě této smlouvy*“; citovaná věta se totiž vztahuje na závazek účastníka uhradit cenu telekomunikačních služeb, které mobilní operátor poskytl do okamžiku přenesení čísla.

II.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření uvedl, že problematiku přenositelnosti čísel upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES, o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě). Článek 30 této směrnice, který byl promítnut především do § 34 zákona o elektronických komunikacích, požaduje, aby si všichni (na toto slovo položil odpůrce důraz – pozn. soudu) účastníci veřejně přístupných telefonních služeb, včetně mobilních služeb, kteří o to požádají,

mohli ponechat své číslo (svá čísla) nezávisle na podniku, který službu poskytuje, a to v případě zeměpisných čísel v určitém místě a v případě nezeměpisných čísel kdekoli; toto se nevztahuje na přenositelnost čísel mezi sítěmi poskytujícími služby v pevných místech a mobilními sítěmi. Žádné další výjimky z přenositelnosti čísel nejsou. Do smluvní volnosti nezasahuje samotné opatření obecné povahy, nýbrž již zákon o elektronických komunikacích, protože v § 34 odst. 1 ukládá povinnost zajistit, aby každý (na toto slovo položil odpůrce opět důraz – pozn. soudu) účastník si mohl ponechat své telefonní číslo. Čl. 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel je pouhou technickou a organizační podmínkou, která je v opatření uvedena proto, aby odstranila pochybnost účastníka, zda nebude po přenesení čísla platit současně dva telefonní účty; jelikož citovaný článek toliko v zájmu právní jistoty vymezuje okamžik, k němuž dochází k ukončení účinnosti smlouvy (přičemž tato skutečnost vyplývá z právních předpisů), jde o technickou a organizační podmínku. Smlouva mezi operátorem a účastníkem poté, co došlo k přenesení čísla, nemůže být plněna, neboť přenesením čísla došlo k popření účelu původně uzavřené smlouvy.

Dále odpůrce popsal proces vedoucí k vydání napadeného opatření obecné povahy. Vyjádřil přitom přesvědčení, že postupoval zcela v souladu s právními předpisy.

Úprava obsažená v čl. 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel byla nezbytná zejména s ohledem na § 61 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, podle něhož je podnikatel poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací povinen poskytovat tuto službu nepřetržitě po všechny dny v roce. Pokud by v okamžiku přenesení telefonního čísla zůstala původní smlouva i nadále účinnou, porušoval by opouštěný operátor citované ustanovení, neboť by neposkytoval účastníkovi, se kterým měl uzavřenou „platnou a hlavně účinnou smlouvu“, příslušnou službu.

Posléze se vyjadřoval k omezení hospodářské soutěže a svobody podnikání, jakož i k tvrzeným finančním ztrátám navrhovatele.

Svou argumentaci shrnul tak, že čl. 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel není v rozporu se směrnicí o univerzální službě, zákonem o elektronických komunikacích ani jiným právním předpisem. Opatření obecné povahy bylo vydáno na základě zákona o elektronických komunikacích a v jeho mezích. Odpůrce při jeho vydání nepřekročil meze své pravomoci a působnosti. Z těchto důvodů navrhl zamítnutí návrhu.

III.

Replika navrhovatele

V odpovědi na vyjádření odpůrce (replíce) navrhovatel uvedl, že odpůrce interpretuje právo na přenesení telefonního čísla jako ničím neomezené absolutní právo, které lze realizovat kdykoliv zcela bez ohledu na sjednanou dobu platnosti účastnické smlouvy. Extenzivní interpretace formulace „každý účastník...“, obsažené v § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, nemá podle navrhovatele oporu v zákoně a neznamená, že operátora lze změnit v každém okamžiku, tedy zcela bez ohledu na to, jakou dobu trvání účastnické smlouvy si účastník s operátorem dobrovolně sjednal. Uvedená formulace znamená pouze to, že přenositelnosti čísel mohou účastníci využít bez ohledu na to, zda jsou

fyzické či právnické osoby, na využívaný objem provozu, anebo na to, zda využívají pevné či mobilní telekomunikační služby.

Navrhovatel dále podotýká, že mobilní operátoři nenutí účastníky uzavírat smlouvy na dobu určitou. Účastníci vždy měli a mají možnost uzavřít i smlouvu na dobu neurčitou. Každý účastník však může právo na přenesení telefonního čísla realizovat pouze v rámci pravidel, která jsou stanovena konkrétní účastnickou smlouvou. Jestliže účastník uzavřel smlouvu na dobu určitou, je logické, že by měl tuto sjednanou dobu trvání účastnické smlouvy respektovat. Účelem přenositelnosti telefonních čísel nemohlo být umožnit ukončit účastnickou smlouvu na dobu určitou; je jím pouze zajištění toho, aby nemožnost ponechat si telefonní číslo nebyla odrazující pro změnu operátora.

Z § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích nevyplývá, že by účastník mohl změnit operátora v kterémkoliv okamžiku, tj. zcela bez ohledu na dobu trvání účastnické smlouvy, kterou si sám dobrovolně sjednal. Z citovaného ustanovení pak už vůbec nevyplývá, že v okamžiku přenesení telefonního čísla k jinému operátorovi pozbývá dosavadní účastnická smlouva účinnosti. Tento právní následek nelze dovodit z formulace „*každý účastník...*“, a to ani ve spojení se směrnicí o univerzální službě. Nelze si představit, že by zákonodárce takto závažný právní následek výslovně neupravil, kdyby jej zamýšlel.

Argument odpůrce, že pravidlo o předčasném pozbytí účinnosti účastnických smluv je nezbytné s ohledem na § 61 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, je v přímém rozporu s jeho tvrzením, že účastnická smlouva končí přenesením telefonního čísla přímo na základě tohoto zákona. Pokud by platilo tvrzení, že účastnická smlouva přenesením telefonního čísla končí přímo na základě zákona, nebylo by nutné se obávat, že operátoři nebudou schopni po přenesení telefonního čísla splnit svoji povinnost podle § 61 odst. 1 citovaného zákona.

Nelze souhlasit ani s názorem, podle něhož se v důsledku přenesení telefonního čísla stává plnění účastnické smlouvy nemožným a tato smlouva zaniká. Vzhledem k tomu, že během trvání účastnické smlouvy může účastník telefonní čísla měnit (dokonce může mít k jedné SIM kartě více telefonních čísel), je velmi snadné pokračovat při přenesení telefonního čísla v dosavadní smlouvě s jiným – novým - telefonním číslem. Přenesení telefonního čísla tedy nezpůsobuje nemožnost plnění, nehledě na to, že nemožností plnění se rozumí objektivní nemožnost plnění, tedy zcela něco jiného, než se domnívá odpůrce. Jelikož přenesením telefonního čísla nemožnost plnění nenastává, nemůže dojít ani k pozbytí účinnosti účastnické smlouvy.

Navrhovatel se dále vyjadřoval k některým tvrzením odpůrce, jež považoval za spekulativní nebo nepravdivá, tedy především k pravděpodobné době trvání závazků na dobu určitou, omezení hospodářské soutěže a nároku na vyrovnání. Konstatoval rovněž, že změna telefonního čísla je vždy spojena s nemalými náklady (např. u podnikatelů vytištění nových reklamních materiálů, vizitek, hlavičkových papírů apod.). Smyslem a účelem přenositelnosti čísel je zajistit, aby nevznikly žádné náklady spojené s přenositelností čísel, které by bránily přechodu k jinému operátorovi. Je však přirozené, že i v podmínkách přenositelnosti čísel by účastníci měli dodržovat sjednanou dobu trvání účastnických smluv; jde o elementární zásadu, že by měl být dodržen závazek, k němuž se účastník svobodně zavázal a za jeho uzavření získal podstatné výhody. Smysl a účel přenositelnosti čísel, jak jej

prezentuje odpůrce, tj. umožnit účastníkům přenést telefonní číslo kdykoliv od kohokoliv ke komukoliv, výrazně přesahuje skutečný a obvyklý účel přenositelnosti ve všech evropských zemích.

IV.

Přednesy a konečné návrhy účastníků při jednání

Při ústním jednání, konaném dne 27. 9. 2005, navrhovatel zdůraznil, že nehodlá zpochybňovat samotný institut přenositelnosti čísel; napadá pouze ustanovení článku 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel, upravující pozbytí účinnosti uzavřených smluv. Právní názor odpůrce nemá v § 34 zákona o elektronických komunikacích oporu. Toto ustanovení neupravuje okamžik, kdy dochází k přenositelnosti a ani jaké účinky má přenesení čísla na již uzavřené smlouvy; toto ustanovení znamená toliko to, že o přenesení čísla je oprávněn žádat kdokoli, ale nikoli kdykoliv a bez jakýchkoliv podmínek. Existenci článku 3 písm. d) citovaného opatření by byl navrhovatel zkrácen ve svém právu vynutit si smlouvu sjednanou na dobu určitou. Právo na přenesení čísla by mělo být realizováno v rámci existujících smluvních vztahů, a nikoliv umožňovat, aby zákazník uzavřel smlouvu, získal výhodu a poté mohl smlouvu bez jakýchkoliv následků nedodržet. Všichni operátoři mají ve svých nabídkách i smlouvy na dobu neurčitou, jejichž výhodou je pružnost při ukončení takové smlouvy. Účelem přenositelnosti čísel je snížení transakčních nákladů při přechodu mezi operátory. Kdyby přenositelnost neplatila, jistě by zákazník zvažoval, zda má investovat např. do tisku nových vizitek, firemních hlavičkových papírů, informací zákazníkům apod.

Navrhovatel dále nesouhlasil se zpochybňováním samotného institutu smluv uzavíraných na dobu určitou.

Neztotožnil se ani s názorem odpůrce, podle něhož, pokud by opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel neobsahovalo napadenou podmínku, bylo by v rozporu s komunitárním právem. Je pravda, že Evropská komise zahájila proti České republice řízení o porušení Smlouvy podle článku 226 Smlouvy o založení Evropského společenství. Toto řízení se však týká faktu, že Česká republika neimplementovala příslušnou směrnici jako celek, a že tedy dosud nikdo nemůže požádat o přenositelnost svého čísla.

S ohledem na princip racionálního zákonodárce nemůže být pravidlo obsažené v článku 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel organizační podmínkou. Při zmocnění vydat opatření obecné povahy nemohl mít zákonodárce určitě na mysli tak extenzivní použití § 34 zákona jako odpůrce. Toto pravidlo není nutné k fungování přenositelnosti čísel.

Navrhovatel uzavřel, že odpůrce překročil svou pravomoc a navrhl shodně jako v písemně podaném návrhu, aby byl článek 3 písm. d) napadeného opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel zrušen.

Odpůrce zdůraznil, že článek 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel nestanovil právní podmínku, že uzavřené smlouvy pozbývají účinnosti; to již vyplývá z právních předpisů. Citovaný článek pouze určil, kdy se tak fakticky stává. Vzhledem k tomu, že článek 3 písm. d) uvedeného opatření stanovil toliko okamžik, k němuž účastnická

smlouva pozbývá účinnosti, jde o technickou a organizační podmínku. Dotčený článek napadeného opatření nezasahuje do smluvní volnosti účastníků; k zásahu dochází už přenesením čísla k jinému operátorovi.

Nelze navíc souhlasit s tvrzením, že při přenesení čísla může dosavadní smluvní vztah pokračovat. Nejde již o ten samý smluvní vztah, ale o vztah jiný, neboť navrhovatel může sice poskytovat stejné služby, ale s jiným číslem.

Smysl přenositelnosti čísel spočívá v podpoře hospodářské soutěže a v ochraně spotřebitelů. Nedostatečná implementace směrnice do českého právního řádu není předmětem tohoto řízení.

Odpůrce je přesvědčen, že vydáním opatření nepřekročil svou pravomoc ani působnost, nevybočil z mezí daných zákonem a dodržel i proceduru předcházející vydání opatření. Ze všech těchto důvodů ve shodě s písemným vyjádřením navrhl zamítnutí podaného návrhu.

V. Relevantní právo

Nejvyšší správní soud posuzoval podaný návrh v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, které je upraveno v § 101a až § 101d s. ř. s. V tomto řízení soud - k návrhu toho, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen na svých právech – posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu. Dojde-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. K výkladu těchto ustanovení soudního řádu správního srov. dále část VII rozsudku.

Navrhovatel se domáhá zrušení článku 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel. Celý článek 3 zní takto:

„Článek 3 Vlastnosti služby přenesení čísla

Služba přenesení čísla mezi operátory má tyto vlastnosti:

- a) umožňuje každému účastníkovi veřejně dostupné telefonní služby stát se účastníkem jiného operátora při zachování stejného telefonního čísla, s výjimkou přenesení čísla mezi pevnými a mobilními operátory navzájem,*
- b) přenositelnost čísla lze aplikovat na telefonní čísla, u kterých je to stanoveno tímto opatřením, a na veřejné telefonní sítě, do kterých jsou tato čísla přidělena²),*
- c) rozsah služeb poskytovaných účastníkovi přejímajícím operátorem pro přenesení telefonního čísla do jeho telefonní sítě je závislý na nabídce služeb poskytovaných tímto operátorem a na jeho technických možnostech,*

- d) okamžikem přenesení čísla pozbývá účinnosti smlouva mezi účastníkem a opouštěným operátorem. Tímto nejsou dotčeny závazky vzniklé na základě této smlouvy.“

Napadené opatření bylo vydáno na základě zmocnění obsaženého v § 34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, podle něhož „*technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel stanoví Úřad opatřením obecné povahy*“.

Zákonná regulace přenositelnosti telefonních čísel je obsažena v § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích (odst. 2 a 3 jsou věnovány legálním definicím a odst. 4 obsahuje shora citované zmocňovací ustanovení). Podle § 34 odst. 1 citovaného zákona platí, že „*podnikatel zajišťující veřejnou telefonní síť je povinen zajistit, aby každý účastník veřejně dostupné telefonní služby poskytované na veřejné pevné nebo veřejné mobilní telefonní síti, který o to požádá, si mohl ponechat své telefonní číslo, popřípadě čísla nezávisle na podnikateli, který službu poskytuje,*

- a) *v případě geografických telefonních čísel na určeném území,*
- b) *v případě negeografických telefonních čísel kdekoli na území státu.*

Tato povinnost se nevztahuje na přenositelnost telefonních čísel mezi veřejnými pevnými telefonními sítěmi a veřejnými mobilními telefonními sítěmi.“

Ustanovení § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích implementuje do českého práva článek 30 směrnice o univerzální službě. Citovaný článek zní takto:

„Článek 30 Přenositelnost čísel

1. Členské státy zajistí, aby si všichni účastníci veřejně přístupných telefonních služeb, včetně mobilních služeb, kteří o to požádají, mohli ponechat své číslo (svá čísla) nezávisle na podniku, který službu poskytuje:

- a) *v případě zeměpisných čísel v určitém místě, a*
- b) *v případě nezeměpisných čísel kdekoli.*

Tento odstavec se nevztahuje na přenositelnost čísel mezi sítěmi poskytujícími služby v pevných místech a mobilními sítěmi.

2. Vnitrostátní regulační orgány zajistí, aby stanovování cen za propojení v souvislosti s poskytováním přenositelnosti čísel bylo nákladově orientované a aby případné přímé zpoplatnění účastníků neodrazovalo od používání těchto služeb.

3. Vnitrostátní regulační orgány nestanoví sazby pro koncové uživatele za přenesení čísel způsobem, který by narušoval hospodářskou soutěž, například stanovením zvláštních nebo společných sazeb pro koncové uživatele.“

VI. K institutu opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je institutem, který do platného práva – alespoň co se jeho výslovného pojmenování týče – zavedl zákon o elektronických komunikacích a ještě před ním zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále citován jako „správní řád č. 500/2004 Sb.“), jenž je sice platný, avšak stále neúčinný (účinnosti nabude 1. 1. 2006). Při vymezení obsahu

pojmu opatření obecné povahy si však správní řád č. 500/2004 Sb. lze na pomoc vzít již dnes, neboť tvoří součást platného právního řádu. Žádný z těchto předpisů nestanovuje pozitivně definiční znaky opatření obecné povahy, toliko správní řád č. 500/2004 Sb. jej negativně vymezuje tak, že jde o „závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. Ustanovení § 173 odst. 3 téhož zákona potom negativní vymezení velmi významně doplňuje ustanovením, podle něhož „povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.“

Vládní návrh správního řádu (sněmovní tisk č. 201, IV. volební období, rok 2003) vymezoval opatření obecné povahy jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Důvodová zpráva k tomu konstatovala, že „opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky. Předkládaná úprava se inspirovuje kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona. Samotné zavedení institutu opatření do praxe správní řád ponechává zvláštním zákonům.“

Zahraniční zkušenosti, o nichž se zmiňuje důvodová zpráva, svědčí o nedostatečnosti tradičního rozlišování mezi abstraktními (normativními) akty na straně jedné a konkrétními (individuálními) akty na straně druhé v reálném životě. Abstraktní akt určuje jak předmět, tak adresáty druhově. Naproti tomu mezi znaky konkrétního aktu patří určité vymezení předmětu a jmenovité označení osob. Opatření obecné povahy se nachází mezi oběma krajními polohami (abstraktní akt – konkrétní akt), neboť buď určuje druhově předmět a jmenovité osoby, nebo se vztahuje k neurčitým osobám a konkrétně vymezenému předmětu. O opatření obecné povahy se proto hovoří jako o abstraktně-konkrétním nebo konkrétně-abstraktního aktu (srov. Hendrych, D.: K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. Právní rozhledy, 2005, č. 3).

V německém právu nalézáme obdobu českého opatření obecné povahy ve druhé větě § 35 zákona o správním řízení z roku 1976 pod označením všeobecné opatření (*Allgemeinverfügung*). Všeobecné opatření je definováno jako správní akt, který dopadá na obecnými znaky vymezený nebo vymezitelný okruh osob anebo který dopadá na veřejnoprávní vlastnost určité věci nebo se týká jejího využití veřejností. Všeobecné opatření je přitom stále chápáno jako druh správního aktu, což je patrné i ze systematického umístění v zákoně. Všeobecné opatření může mít buď konkrétní předmět a abstraktní adresáty (např. dopravní značení v určité lokalitě) nebo abstraktní předmět a konkrétní adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určité ulice). Smyslem všeobecného opatření s abstraktními adresáty a konkrétním předmětem je hospodárnost procesu vydávání správních aktů v případě, kdy množství osob je aktérem téže situace, v důsledku čehož by vůči každému z nich musel být vydáván (individuální) správní akt.

Švýcarské právo chápe všeobecné opatření úžeji než právo německé: je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu, avšak obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje. Tomuto závěru svědčí judikatura švýcarského Spolkového soudu (viz rozsudek Spolkového soudu z 28. května 1975 ve věci Association nationale suisse pour le tourisme équestre und Mitbeteiligte gegen Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, BGE 101 IA 73, především str. 74 a 75).

Nejvyšší správní soud zastává názor, že české opatření obecné povahy má mnohem blíže ke švýcarskému než německému pojetí všeobecného opatření. Opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem. Důvody, jež zdejší soud k takovému závěru vedou, jsou následující:

V první řadě je mezi všeobecným opatřením s konkrétními adresáty a obecně vymezeným předmětem a právním předpisem, jakožto hmotným nositelem nehmotných (ideálních) právních norem, rozdíl pouze v míře obecnosti, resp. konkrétnosti, a nikoliv rozdíl kvalitativní. Mezi materiální znaky právních norem (srov. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 149 a násl.) patří vedle regulativnosti, právní závaznosti a vynutitelnosti státní mocí též jejich obecnost, a to jednak obecnost co do předmětu právní úpravy, jednak obecnost co do subjektu právní normy:

a) Obecností co do předmětu se rozumí, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že nikdy nemůže řešit konkrétní případ. Opatření obecné povahy s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty představuje v tomto znaku protipól právní normy, neboť svůj předmět vymezuje nikoliv obecně, ale právě konkrétně (a proto nemůže v žádném případě mít povahu právní normy). Typickým příkladem zde může být již shora zmiňované dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě.

b) Pro posouzení obecnosti právní normy co do subjektů (srov. V. Knapp, op. cit., s. 150) není rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů, jimž je právní norma adresována, ani to, zda počet jejích subjektů je neomezený, „a neznámá ani, jak se někdy tvrdívá, že by počet jejích subjektů musil být neurčitý“. Jako příklad uvádí V. Knapp ustanovení trestního zákona, jehož subjektem jsou vojáci Tato ustanovení se týkají pouze osob uvedených v § 90 odst. 3 trestního zákona; počet těchto adresátů je omezený a určitý zároveň, neboť v každém okamžiku působnosti právní normy lze přesně určit jejich okruh. Právní norma je však obecná v tom směru, že je určena všem vojákům. Z požadavku obecnosti právní normy na druhé straně vyplývá, že své subjekty nemůže označovat jmenovitě. Obecnost právní normy tedy nespočívá v počtu jejích subjektů (v tom, zda je určitý nebo neurčitý), ale ve způsobu jejich určení, tj. v tom, zda jsou určeny druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Obecnost právní normy co do jejích subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny. Počet prvků dané množiny se může velmi různit, počínaje označením „každý“ až po normu s jedním adresátem, jímž je např. „prezident republiky“. Nicméně i tehdy, je-li právní norma adresována jedinému adresátu, určuje jej nikoliv individuálně (nikoliv např. prezident republiky jména toho a onoho), ale obecnými znaky, tj. je adresována každému prezidentu republiky. Jde tu tedy o množinu s jedním obecně vymezeným prvkem, přičemž právní norma jemu adresovaná je zároveň adresovaná všem prvkům množiny.

Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Z tohoto pojetí obecnosti právní normy je patrné, že mezi všeobecným opatřením s konkrétně určenými adresáty a právní normou není podstatný rozdíl. Např. ukládá-li všeobecné opatření povinnost odklízet sněh všem subjektům bydlícím v určité ulici, nejde o vymezení jmenovité (individuální), nýbrž obecné; všeobecné opatření své adresáty vymezuje jako množinu osob s určitým společným znakem (pobyt v určité ulici), přičemž se vztahuje ke všem prvkům této množiny, tj. ke všem obyvatelům dané ulice; v tomto smyslu je tedy obecné. Z tohoto důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněné konstruovat jako druh opatření obecné povahy opatření s konkrétně vymezenými adresáty.

Naproti tomu u opatření obecné povahy s konkrétně vymezeným předmětem nemůže být o jeho obecnosti co do subjektů pochyb. Např. shora zmíněné dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám.

Závěr, že opatřením obecné povahy podle českého práva je pouze opatření s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, lze podpořit i poukazem na již shora uvedená ustanovení správního řádu č. 500/2004 Sb., jakož i na jeho původní předlohu:

a) Vládní návrh (sněmovní tisk č. 201, IV. volební období, rok 2003) stanovoval, že opatřením obecné povahy je „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“. Z tohoto vymezení vyplývá beze vší pochybnosti konkrétní vymezení předmětu („*v určité věci*“) a – i přes ne zcela přesnou dikci – obecné označení adresátů („*blíže neurčeného okruhu osob*“). S opačným případem opatření obecné povahy návrh správního řádu jak vidno vůbec nepočítal.

b) Z § 171 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb., podle něhož opatření obecné povahy nemůže být ani právním předpisem ani rozhodnutím, vyplývá, že opatření obecné povahy:

ba) nemůže být zároveň obecné co do subjektů i co do předmětu, neboť pak by šlo o právní normu, resp. právní předpis jakožto nositele právní normy;

bb) nemůže být zároveň konkrétní co do předmětu a individuální co do adresátů, neboť pak by šlo o rozhodnutí;

bc) musí být buď obecné co do subjektů a konkrétní co do předmětu, nebo určovat své adresáty individuálně a předmět obecně. Pozitivněprávní určení, která z těchto dvou alternativ je správná, se podává z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb., podle něhož „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.*“ Citované ustanovení tedy předpokládá, že povinnost konkretizovanou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v následně vydaném rozhodnutí. Z toho *a contrario* vyplývá, že tento subjekt nebyl jmenovitě určen již v samotném opatření obecné

povahy; ostatně byl-li by v něm určen, nekladl by dovětek § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. takový důraz na jeho pojmenování v rozhodnutí. I tento výklad tedy vede k závěru, že opatřením obecné povahy podle českého práva je opatření s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty.

Na základě těchto úvah dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že opatření obecné povahy je na půdorysu popsané platné právní úpravy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší; týká-li se tento nedostatek pouze některých jeho ustanovení, zruší soud k námitce jenom je.

Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.

Z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Např. opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojit jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis (zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, vyhláška č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích). Umístěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce.

VII.

Algoritmus přezkumu opatření obecné povahy

Nejvyšší správní soud zvolil při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem následující algoritmus (test) přezkumu, jehož jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývají z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.:

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy,

jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přihlíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy.

- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.
- 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

K tomuto algoritmu Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou zásadně (tedy s výjimkami, které do budoucna může dovodit judikatura) vázán návrhem. Soud tedy nesmí překročit návrh, který učinil navrhovatel. Pokud se v souzené věci navrhovatel domáhal zrušení toliko čl. 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel, zabýval se z hlediska algoritmu přezkumu soud toliko tímto článkem a pouze tento článek také mohl zrušit.

Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.

Žalobní legitimace je podle § 101d odst. 1 s. ř. s. založena tvrzením o zkrácení na právech opatřením obecné povahy; zúžení žalobní legitimace podle věty druhé citovaného ustanovení na souzenou věc nedopadá. V dané věci navrhovatel ve svém návrhu přednesl velmi podrobná tvrzení o zkrácení na svých právech. O jeho žalobní legitimaci proto nemůže být nejmenších pochyb.

VIII.

Užití algoritmu v projednávané věci

Nejvyšší správní soud aplikoval výše popsany algoritmus na danou věc v postupně činěných krocích následujícím způsobem:

V první řadě se soud (na rozdíl od navrhovatele) nedomnívá, že by Český telekomunikační úřad v daném případě překročil svoji pravomoc. K tomuto závěru jej ovšem vedou odlišné důvody, než které odpůrce předestřel ve svém vyjádření k návrhu.

Pravomoc správního orgánu k vydání opatření obecné povahy je třeba chápat úžeji než jak činí navrhovatel; proto také soud striktně odlišuje pravomoc a věcnou působnost správního orgánu. Pravomocí z toho důvodu v daném případě soud rozumí oprávnění vydávat na základě zákonného zmocnění opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem, jde o vlastní výkon veřejné moci vrchnostenským způsobem (zde se jedná o konkretizaci některých podmínek v souvislosti s realizací přenositelnosti telefonních čísel).

Jak mimo jiné vyplývá z § 4, § 107 odst. 8 písm. b), § 108 odst. 1 písm. b) a zejména z již výše citovaného § 34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, je Český telekomunikační úřad nadán pravomocí vydat takové opatření obecné povahy.

Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok algoritmu spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti.

V této souvislosti soud považoval za vhodné zabývat se nejprve otázkou, zda odpůrce nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti věcné. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Jak vyplývá z již výše citovaného ustanovení § 34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, stanoví odpůrce opatřením obecné povahy „*technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel*“. Pokud by tedy odpůrce prostřednictvím opatření obecné povahy upravoval výhradně výše uvedené oblasti, pak bezpochyby postupoval v mezích své věcné působnosti.

Stěžejní otázka tedy zní, zda článek 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel – podle něhož „*okamžikem přenesení čísla pozbývá účinnosti smlouva mezi účastníkem a opouštěným operátorem. Tímto nejsou dotčeny závazky vzniklé na základě této smlouvy.*“ –, je technickou či organizační podmínkou pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel. Pokud by jí nebyl, překročil by odpůrce jeho stanovením svou věcnou působnost.

K citovanému článku je nutno v první řadě připomenout, že nelze ztotožňovat smlouvu se závazkovým právním vztahem, nýbrž naopak je nezbytné důsledně rozlišovat mezi právním důvodem a právním následkem. Smlouva může být vždy pouze právním důvodem, na základě něhož vzniká právní vztah. Smlouva tedy založí právní vztah, který existuje, mění se a zaniká v čase. Zaniknout může pouze právní vztah a nikoliv smlouva, která jej založila; na tom nic nemění fakt, že sám zákonodárce mnohdy chybně hovoří o zániku smlouvy a nikoliv o zániku právního (zpravidla závazkového) vztahu.

Ustanovení, podle něhož smlouva mezi účastníkem a mobilním operátorem „*pozbývá účinnosti*“, v kombinaci s ustanovením, podle něhož nejsou dotčeny závazky vzniklé na základě této smlouvy, zcela evidentně zamýšlelo stanovit zánik závazkového právního vztahu *ex nunc*, tedy k okamžiku, kdy dojde k přenesení čísla. Formulace o pozbývání účinnosti smlouvy je patrně inspirována pozbýváním účinnosti právních předpisů; v dané souvislosti je však zjevně nesprávná.

Článek 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel tedy spojuje s přenesením čísla právní následek v podobě zániku závazkového právního vztahu mezi opouštěným operátorem a účastníkem. Takový právní následek přenesení čísla přitom nelze dovodit ani z § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, ani z článku 30 směrnice o univerzální službě. Ani pouhým jazykovým výkladem slov „každý“ (§ 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích) a „všichni“ (článek 30 směrnice o univerzální službě), na něž kladl za použití této metody odpůrce důraz, nelze dospět k závěru, že by přenesením telefonního čísla došlo k zániku závazkového právního vztahu mezi opouštěným operátorem a účastníkem. K tomu je zapotřebí připomenout, že jazykový výklad je v podmínkách právního státu toliko prvotním přiblížením se k obsahu právní normy, obsažené v právním předpise. O obsahu právní normy tedy nemůže rozhodovat samotné znění textu právního předpisu, nýbrž k potvrzení, vyvrácení či upřesnění prvotního závěru je nezbytné přibrat ku pomoci další interpretační metody. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že ani prvotní závěr nenasvědčuje nijak právnímu názoru odpůrce.

Právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystému i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na dané ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Z tohoto hlediska je nezbytné při interpretaci citovaných ustanovení – a při hledání odpovědi na otázku, zda § 34 zákona o elektronických komunikacích předvídá zánik závazku mezi opouštěným operátorem a účastníkem k okamžiku přenesení čísla (a tedy např. i k zániku závazkového právního vztahu založeného smlouvou na dobu určitou) – vzít do úvahy samotnou podstatu a principy soukromoprávní regulace.

V soukromém právu, v němž mají účastníci právních vztahů rovné postavení, platí, že žádný z účastníků právního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti a zakládat práva. Zároveň se z toho podává, že žádný účastník nemůže ani jednostranně určovat obsah právního vztahu, případně ani jednostranně rozhodnout o jeho zániku, nejde-li samozřejmě o některý z případů předvídaných zákonem nebo ujednáním účastníků. K tomu přistupuje další významná zásada, podle níž mají být smlouvy plněny (zásada *pacta sunt servanda*). Pokud na sebe někdo dobrovolně vezme určitý závazek, má svému slovu dostát. Civilistika (Knapp, V., Knappová, M., Švestka, J.: Občanské právo hmotné. Svazek II. 3. vydání, ASPI, Praha, 2002, s. 39) považuje tuto zásadu za vlastní nejen smluvnímu závazkovému právu, ale v podobě, že každý má plnit své závazky, a tak respektovat jednou dané slovo, vlastně veškerému právu; někdy se považuje za základní, axiomaticky danou zásadu, od níž se odvíjí, resp. na níž spočívá celý právní řád.

Při neexistenci zvláštních pravidel obsažených v zákoně o elektronických komunikacích je tato východiska třeba respektovat i při výkladu § 34 tohoto zákona, upravujícího přenositelnost telefonních čísel. Z tohoto pohledu nelze dle názoru soudu považovat za správný výklad, podle něhož by právo každého účastníka, který požádá o to, aby si mohl ponechat své číslo, popřípadě čísla nezávisle na podnikateli, který službu provozuje, v sobě mohlo zároveň zahrnovat i právo jednostranně ukončit závazkový právní vztah existující mezi ním a operátorem. Právo na přenesení čísla lze naopak vykonat pouze tak, aby jím účastník neporušil závazky, které pro něj z obligačního poměru mezi ním a operátorem vyplývají. To konkrétně znamená, že na přenesení telefonního čísla k jinému operátorovi má právo ten účastník, jehož závazkový právní vztah k dosavadnímu operátorovi zanikl, ať již dohodou operátora a účastníka, výpovědí, nebo uplynutím doby u závazkového právního vztahu založeného smlouvou na dobu určitou. Popřípadě jej má účastník, který se se svým operátorem dohodl na změně závazkového právního vztahu. Předpokladem je však i zde dohoda, tedy projev souladné vůle obou smluvních stran.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že s ohledem na zásadu rovnosti účastníků soukromoprávních vztahů, jakož i zásadu, že smlouvy se mají dodržovat, musí platit, že pokud je účastník právním poutem závazkového právního vztahu vázán, a nesvědčí-li mu smluvní nebo zákonný důvod k jeho ukončení, nemůže se sám svévolně jednostranně rozhodnout, že takový vztah ukončí. Připuštění takové možnosti by bylo hrubě v rozporu s principy soukromoprávní regulace a přineslo by značnou nerovnováhu a právní nejistotu do právních vztahů.

Ani tento komplexní pohled, respektující podstatu soukromoprávní regulace, tedy nesvědčí závěru, že by z § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích vyplývalo, že okamžikem přenesení telefonního čísla zaniká závazkový právní vztah mezi účastníkem a dosavadním operátorem.

Nelze dát za pravdu odpůrci ani pokud se domnívá, že právní následek v podobě „pozbytí účinnosti smlouvy“ (tj. ve skutečnosti zániku závazkového právního vztahu) nastává v důsledku úkonu operátora spočívajícího v samotném přenesení čísla, popř. že takový následek vyplývá z „obecných právních předpisů“. V první řadě je nutno podotknout, že k tomu, aby nastal určitý právní následek, je zapotřebí jednak určité skutečnosti, a jednak právní normy, která takový právní následek s právní normou spojuje. Představa, že určitá skutečnost již sama o sobě vyvolává právní následky, je zcela mylná, a proto je mylné i tvrzení, že v důsledku samotného přenesení telefonního čísla „pozbývá účinnosti smlouva“,

tj. že zaniká závazkový právní vztah mezi opouštěným operátorem a navrhovatelem. Takový právní následek s přenesením telefonního čísla nespojuje ani zákon o elektronických komunikacích, ani směrnice o univerzální službě a ani jiný právní předpis (tedy ani občanský zákoník jako obecný soukromoprávní předpis, či obchodní zákoník). Z podstaty soukromoprávního regulování vyplývá závěr právě opačný, a sice že účastníci závazkového právního vztahu mají dostát závazkům, které jim z něj vyplývají.

Argumentu odpůrce, že článek 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel toliko z důvodů právní jistoty upřesňuje okamžik, k němuž zaniká závazkový právní vztah mezi opouštěným operátorem a účastníkem, přičemž sám tento následek vyplývá z § 34 zákona o elektronických komunikacích, obecných právních předpisů či snad pouhého úkonu operátora v podobě přenesení telefonního čísla, Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil. Citovaný právní následek nelze korektními interpretačními přístupy nijak dovodit.

Je vhodné znovu připomenout, že opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb dané situace práva a povinnosti či jiné právní následky vyplývající ze zákona, a nikoliv stanovovat nové. Již samotný fakt, že pravidlo obsažené v článku 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel představuje právní následek přenesení čísla, který nevyplývá ze zákona, vylučuje, že by zároveň mohlo jít o pouhou technickou nebo organizační podmínku – tj. technickou nebo organizační konkretizaci – realizace přenositelnosti čísel ve smyslu zmocnění obsaženého v § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Technické ani organizační podmínky realizace přenositelnosti čísel pojmově nemohou regulovat právní následky, které nastanou v důsledku přenesení čísla, nehledě na to, že „podmínky realizace“ představují předpoklady, za nichž k přenesení čísla může dojít, a nikoliv následky, které takový přenos způsobí. Tyto předpoklady přitom nemohou mít povahu stanovení nových právních požadavků, neboť to opatření obecné povahy vůbec nepřísluší.

Soud proto dává za pravdu navrhovateli, neboť stanovení zániku závazku mezi účastníkem a opouštěným operátorem k okamžiku přenesení čísla nelze považovat za technickou či organizační podmínku nebo snad za zásadu účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel. Podle názoru soudu proto správní orgán v daném případě překročil meze své věcné působnosti (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy v předchozím kroku algoritmu neuspělo, nepovažuje soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatele, neboť samo zjištění z kroku 2) algoritmu přezkumu vede ke zrušení ustanovení článku 3 písm. d) napadeného opatření obecné povahy. I kdyby tedy v ostatních krocích algoritmu napadené opatření obstálo, muselo by být stejně zrušeno pro překročení věcné působnosti. Z toho důvodu již Nejvyšší správní soud dále nezkoumal soulad opatření obecné povahy s dalšími kroky výše popsaného algoritmu.

IX. Na okraj rozhodnutí

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem jeho přezkumu byla toliko otázka, zda odpůrce byl na základě zmocnění obsaženého v § 34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích oprávněn v článku 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel stanovit, že *„okamžikem přenesení čísla pozbývá účinnosti smlouva mezi účastníkem*

a opouštěným operátorem. Tímto nejsou dotčeny závazky vzniklé na základě této smlouvy.“ Ostatními otázkami souvisejícími s přenositelností telefonních čísel se nezabýval, neboť dle jeho přesvědčení nenáleží soudu, nýbrž – při respektování požadavků komunitárního práva a jistých principů vyplývajících z povahy právního řádu – toliko zákonodárci.

X.

Náhrada nákladů řízení

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 27. září 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

