



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Karla Šimky v právní věci **žalobce T-M. C. R., a. s.**, proti **žalovanému Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti nečinnosti předsedy Českého telekomunikačního úřadu v řízení o odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 8 Ca 131/2003, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2004, čj. 8 Ca 131/2003 - 72,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611, stanovil žalovaný výši platby na účet univerzální služby tak, že prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby společností Č.T., a. s., za rok 2001 stanovil ve výši 264 657 721 Kč. V příloze tohoto rozhodnutí pak žalovaný určil, že výše příspěvku na univerzální služby činí v případě žalobce 58 444 046 Kč. Rozhodnutím ze dne 4. 9. 2002, čj. 21701/2002-611-III, žalovaný vyzval žalobce k zaplacení uvedeného příspěvku. Proti oběma rozhodnutím podal žalobce dne 20. 9. 2002 odvolání, jež doplnil dne 10. 10. 2002. Na to reagoval žalovaný přípisem ze dne 2. 12. 2002, čj. 26908/2002-611, v němž označil za nesprávný závěr žalobce, že výše příspěvku na univerzální služby je stanovena ve správním řízení. Při ověření ztráty z univerzální služby žalovaný nepostupuje podle správního řádu, ale pouze provádí kroky, jež jsou dány zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“) a vyhláškou č. 235/2001 Sb. (dále též „vyhláška“); proto žalovaný v takové věci nevydává rozhodnutí a nerozhoduje tedy ani o odvolání.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2004, čj. 8 Ca 131/2003 - 72, bylo rozhodnuto o žalobě proti nečinnosti žalovaného v řízení o odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611, tak, že žalovanému byla uložena povinnost vydat do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci rozsudku rozhodnutí o odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí. Dále bylo rozhodnuto o tom, že žalovaný je povinen nahradit žalobci zaplacený soudní poplatek ve výši 1000 Kč. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že oba odvoláním napadené akty vydané žalovaným dne 30. 8. 2002 a dne 4. 9. 2002 mají povahu rozhodnutí. Stanovením výše příspěvku na účet univerzální služby bylo nepochybně zasaženo do právní sféry žalobce. Celková částka stanovená žalovaným pak nepřímo ovlivňuje i výslednou povinnost žalobce, proto její nesprávné stanovení má prokazatelně dopad na práva a povinnosti žalobce, neboť mu vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku. Výzva k zaplacení poplatku je proto rozhodnutím potenciálně způsobilým zasáhnout do práv a povinností žalobce. Podle názoru soudu je rozhodujícím věcný obsah rozhodnutí a nikoliv jeho formální označení. V daném případě bylo autoritativním způsobem zasaženo do právní sféry žalobce a proto je nutné napadený správní akt pokládat za rozhodnutí bez ohledu na to, jak je nazván. Z postupu žalovaného je navíc patrné, že se žalobcem bylo zacházeno jako s účastníkem řízení, neboť mu byly doručeny nejen správní dokumenty, ale i urgencye týkající se splnění uložené povinnosti a neadekvátním způsobem bylo reagováno i na žalobcovo odvolání.

Městský soud v Praze dále uvedl, že žalobce byl oprávněn podat odvolání a předseda Českého telekomunikačního úřadu se jím měl zabývat. Postup žalovaného, který na odvolání žalobce zareagoval neformálním dopisem, soud označil za nedostatečný. Soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že žalobce měl možnost podat v případě pochybností tzv. žádost o vysvětlení, která v daném případě nahrazuje opravný prostředek, neboť takovou žádostí se zabývá orgán, který rozhodnutí vydal, a omezí se tak jen na jeho interpretaci, aniž by směřoval k případné změně rozhodnutí z podnětu účastníka řízení. Z uvedených důvodů soud prvního stupně uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uvedl, že v dané věci nelze dospět k závěru, že by postup žalovaného byl správním řízením. Výše příspěvku se totiž podle § 5 vyhlášky č. 235/2001 Sb. stanoví výpočtem podle vzorce stanoveného v příloze č. 2 této vyhlášky bez možnosti odchylky od takového postupu. Podle § 7 vyhlášky vyzve žalovaný držitele licence do 14 dnů od vyzvání provést platbu vypočtenou podle stanoveného vzorce na účet univerzální služby. Žalobce však podle sdělení stěžovatele nepřispěl ani částí z úhrnné částky. Žalovaný dále uvedl, že podle § 32 odst. 4 zákona o telekomunikacích odpovídají za správnost zúčtování finančního příspěvku a výše prokazatelné ztráty výhradně držitelé telekomunikačních licencí. Žalovaný tudíž nebyl oprávněn vést ve věci správní řízení ani vydávat správní rozhodnutí. Žalovaný dále poukázal na právní názor Městského soudu v Praze vyslovený v usnesení ze dne 12. 3. 2004, čj. 28 Ca 703/2002 - 66, jímž byla odmítnuta žaloba stejného žalobce směřující proti témuž rozhodnutí žalovaného, přičemž uvedenou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Žaloba byla Městským soudem v Praze odmítnuta s konstatováním, že se v dané věci nejedná o úkon, jímž by byla založena, měněna, rušena nebo závazně určena práva nebo povinnosti žalobce. Žalovaný se s tímto názorem ztotožnil. Z uvedených důvodů stěžovatel žádá zrušení rozsudku soudu prvního stupně v obou bodech výroku. S ohledem na to, že již v řízení před soudem prvního stupně zde byly důvody pro odmítnutí žaloby, navrhuje žalovaný,

aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku rozhodl o odmítnutí žaloby.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že klíčovou se jeví být otázka právní povahy výše uvedených aktů vydaných žalovaným. Žalobce je přesvědčen o tom, že jak správní akt žalovaného vydaný dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611, tak i výzva k úhradě finančního příspěvku ze dne 4. 9. 2002, čj. 21701/2002-611-III., jsou svou povahou rozhodnutí správního orgánu. Žalobce uvedl, že zákon neupravuje konkrétní výši finančního příspěvku 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. Tím je žalovaný oprávněn k celé řadě úkonů, při nichž může dojít k pochybení, a určení výše příspěvku má tedy konstitutivní charakter v tom smyslu, že konkretizuje výši finančního příspěvku na účet univerzální služby. Žalobce dále uvedl, že povinnost zaplatit konkrétní finanční příspěvek je subjektivní povinností držitelů telekomunikační licence, jež je nepochybně vymahatelná prostřednictvím výkonu rozhodnutí. Autoritativní ověření prokazatelné ztráty a stanovení výše finančních příspěvků držitelů telekomunikační licence zasahuje velmi výrazným způsobem do právní sféry poskytovatele univerzální služby i držitelů telekomunikačních licencí. Žalobce uvedl, že proces ověření výše prokazatelné ztráty je velmi podobný procesu vyměření daně z příjmů, kde také povinnost zaplatit daň vyplývá ze zákona a zákon stanoví jen způsob výpočtu daně z příjmů. Bylo by absurdní se domnívat, že daňový platební výměr, proti němuž je přípustné odvolání, není konstitutivním rozhodnutím, nýbrž jen jakousi deklarací existující zákonné povinnosti. Žalobce dále citoval odbornou literaturu vymezující rozhodnutí správního orgánu, z čehož mj. vyplynulo, že není rozhodující formální označení aktu správního orgánu, ale skutečnost, zda jím správní orgán autoritativním a právní moci schopným způsobem zasáhl sféry fyzické nebo právnické osoby. Tomu, že uvedené správní akty mají povahu rozhodnutí, přisvědčil podle sdělení žalobce i Ústavní soud rozhodující o ústavní stížnosti směřující proti správnímu aktu ze dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611 a výzvě ze dne 4. 8. 2002, čj. 21701/2002-611, jenž ve svém rozhodnutí označil oba napadené správní akty za rozhodnutí způsobilá zásahu do základních práv a svobod.

Žalobce se dále vyjádřil k tvrzením žalovaného v kasační stížnosti. Vyslovil přesvědčení o tom, že žalovaný by měl být vázán rozhodnutím soudu prvního stupně, jímž mu byla uložena povinnost rozhodnout o opravném prostředku žalobce. Nerespektování pravomocného rozhodnutí soudu je v přímém rozporu se základním právem žalobce na spravedlivý proces. Žalobce se dále neztotožnil s vymezením předmětu správního řízení tak, jak jej provedl žalovaný. Žalobce uvedl, že před vydáním napadeného rozhodnutí žalovaný ověřoval výši prokazatelné ztráty a poté stanovil výši finančních příspěvků držitelů telekomunikačních licencí. To mělo být podle názoru žalobce provedeno v rámci jediného správního řízení, neboť na ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby je přímo závislá výše finančních příspěvků držitelů telekomunikačních licencí. Žalobce poukázal na okruh účastníků správního řízení vymezený v § 14 spr. ř. s tím, že práva držitelů telekomunikačních licencí byla dotčena ověřením výše prokazatelné ztráty. Žalobce uvedl, že předložil žalovanému celou řadu dokladů, které je nutné považovat za důkazy a k nimž měl žalobce mít možnost se vyjádřit a porovnat je s předloženými podklady. Žalovaný nemůže prokazatelnou ztrátu vypočítanou poskytovatelem univerzální služby pouze mechanicky dosadit do výpočtu pro výpočet finančních prostředků. Předmětem správního řízení tedy nemá být pouze vyžádání výkazu a rozvahy žalobce obsahující vlastní údaje žalobce, nýbrž i ověření výše prokazatelné ztráty a stanovení výše finančních příspěvků držitelů telekomunikačních licencí. Žalobce se dále neztotožnil s usnesením Městského soudu v Praze

ze dne 12. 3. 2004, čj. 28 Ca 703/2002 - 66; názor vyslovený v tomto usnesení podle názoru žalobce odnímá soukromoprávnímu subjektu právo na spravedlivý proces. Přikloněním se k uvedenému názoru by mohl žalovaný v budoucnu uložit držiteli telekomunikační licence uhradit příspěvek na účet univerzální služby v libovolné výši, neboť by zde nebyla žádná možnost přezkumu tohoto rozhodnutí. Ze všech shora uvedených důvodů žalobce 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 ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že se ztotožnil s názorem vyjádřeným v kasační stížnosti napadeném rozsudku, tedy že rozhodnutí Městského soudu v Praze o tom, že se žalovanému ukládá vydat rozhodnutí o odvolání proti jeho rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002, čj. 21701/2002-611, bylo vydáno v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud je rovněž toho názoru, že proti rozhodnutí žalovaného napadenému žalobou bylo přípustné podat odvolání a předseda Českého telekomunikačního úřadu o něm měl rozhodnout. V dané věci totiž není sporu o tom, že oba shora uvedené správní akty byly vydány žalovaným, jenž je podle § 3 odst. 1 zákona o telekomunikacích orgánem státní správy. Podle § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích 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 postupováno 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, podání odvolání proti uvedenému rozhodnutí žalovaného bylo přípustné a předseda Českého telekomunikačního úřadu o něm měl rozhodnout.

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 skutečnost, 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 částku ve výši 58 444 046 Kč, má napadený správní akt materiálně povahu rozhodnutí potenciálně přímo způsobilého zásahu do základních práv a svobod žalobce, neboť z něj i z následné výzvy k zaplacení 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. Proto měl být přípustný opravný prostředek – odvolání, o němž měl podle ustanovení § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích rozhodovat předseda Českého telekomunikačního úřadu. Postup žalovaného, jenž na odvolání žalobce reagoval pouze neformálním přípisem, nelze shledat v dané věci adekvátním. K námitce žalovaného, že podle § 32 odst. 4 zákona o telekomunikacích odpovídají za správnost zúčtování finančního příspěvku a výše prokazatelné ztráty výhradně držitelé telekomunikačních licencí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle odstavce 3 téhož ustanovení je povinností žalovaného ověřit výši prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku a stanovit výši platby na účet nebo vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu. Úkon žalovaného, 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. Odkaz žalovaného na ustanovení § 32 odst. 4 zákona o telekomunikacích proto nebyl shledán důvodným.

Ke sdělením žalobce i žalovaného směřujícím vůči rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2004, čj. 28 Ca 703/2002 - 66, soud konstatuje, že toto rozhodnutí není předmětem přezkumu v řízení o této kasační stížnosti a proto se k němu Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí nebude vyjadřovat.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů kasační stížnost žalovaného jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, vůči žalovanému. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly; proto rozhodl o tom, že se žalobci právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. prosince 2004

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu