



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milady Haplové 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 na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 8 Ca 169/2004, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2004, č. j. 8 Ca 169/2004 – 15,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se 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 :

Žalobou podanou podle § 82 a násl. s. ř. s. u Městského soudu v Praze se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal uložení povinnosti žalovanému obnovit stav před zásahem, jenž měl spočívat v posledním řádku tabulky 1. Rozdělení kmitočtového spektra změny přílohy č. 15 plánu využití kmitočtového spektra a v části 3.1.2 písm. d) změny přílohy č. 15 plánu využití kmitočtového spektra. Změnou přílohy č. 15 plánu využití kmitočtového spektra měl být žalobce přímo zkrácen na svých právech, podle něj jde o nezákonný zásah, pokyn nebo donucení žalovaného správního orgánu. Podle soudu lze zásah charakterizovat jako aktivní úkony správních orgánů v rámci výkonu veřejné moci, jimiž zasahují do právních poměrů osob za účelem ochrany právem chráněných zájmů; tyto úkony většinou souvisí s výkonem správního dozoru. Zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. však není vydání právního předpisu ani rozhodnutí, jak je definováno v § 65 odst. 1 s. ř. s.; zjevně jím není ani nečinnost správního orgánu. Žalobou napadená příloha byla podle soudu vydána podle § 95 bodu 5 písm. c) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“; s účinností ke dni 1. 5. 2005

zrušen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích – pozn. soudu) zmocňujícího žalovaného k vydávání a vyhlášení plánu využití kmitočtového spektra a změny tohoto plánu. Příloha naplňuje formální i materiální znaky právního předpisu a vynutitelnost státní mocí. Tato skutečnost je evidentní již z toho, že příloha byla začleněna do normativní části částky 7 Telekomunikačního věstníku ze dne 14. 7. 2004, přitom plán využití kmitočtového spektra žalovaný vyhláší ve Sbírce zákonů uveřejněním plného znění sdělení o jeho vyhlášení (§ 56 odst. 7 zákona o telekomunikacích). Městský soud v Praze proto usnesením ze dne 30. 11. 2004, č. j. 8 Ca 169/2004-15, žalobu odmítl jako nepřijatelnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť uvedená příloha není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a nelze ji napadat žalobou podle tohoto ustanovení.

Ve včasné kasační stížnosti stěžovatel namítl formalistickou interpretaci § 82 s. ř. s., neboť podle něj lze pod pojmy „nezákonný zásah, pokyn nebo donucení“ podřadit také akt právní povahy. Podle stěžovatele dospěl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/95 k závěru, že zásahem orgánu veřejné moci, proti němuž lze podat ústavní stížnost, je akt právní povahy, konkrétně rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel je přesvědčen, že soud měl zohlednit razantní zásah do jeho práv způsobený napadenou částí plánu využití kmitočtového spektra, a konstatovat, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. může být i akt právní povahy. Dále stěžovatel namítl nezohlednění pravidel uplatňování komunitárního práva, neboť napadená část plánu využití kmitočtového spektra je v přímém rozporu s Autorizační směrnicí a se Směrnicí o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací. Podle Autorizační směrnice nemá být právo užívat kmitočty podmíněno vydáním individuálního oprávnění. Směrnice o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací pak zakazuje udílení a zachování výlučných práv ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí nebo k poskytování veřejných telekomunikačních služeb. Existence exkluzivního práva společnosti E. P., spol. s r. o. je v rozporu s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 této směrnice. V důsledku toho může společnost E. P., spol. s r. o. v pásmu 450 MHz provozovat mobilní síť třetí generace určenou pro vysokorychlostní přenos dat. Napadená část plánu využití kmitočtového spektra s licencí společnosti E. P., spol. s r. o. z roku 2002 výrazně rozšiřuje oprávnění této společnosti nad rámec původní licence bez výběrového řízení, navíc k rozšíření práv došlo zdarma, čímž byly porušeny obě směrnice. Nad rámec stěžovatel uvedl, že napadená část plánu využití kmitočtového spektra je veřejnou podporou neslučitelnou se společným trhem ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení evropských společenství, podle něhož podpory poskytované v jakékoliv formě státy nebo ze státních prostředků, které narušují nebo hrozí narušením soutěže tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou – pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy – neslučitelné se společným trhem. Podle stěžovatele zveřejněním plánu využití kmitočtového pásma získala společnost E. P., spol. s r. o. oprávnění provozovat síť v pásmu 450 MHz za účelem poskytování mobilních služeb třetí generace. Jelikož obě dosavadní licence udělil žalovaný za velmi vysoké částky, Česká republika nepostupovala v daném případě hospodárně, neboť přestože kontrolovala způsob využití licence pro síť v pásmu 450 MHz, rozhodla se bezplatně změnit způsob využití licence tak, že společnost E. P., spol. s r. o. je oprávněna tuto licenci využívat k provozování mobilní sítě třetí generace. Změna plánu využití kmitočtového pásma pak splňuje všechny náležitosti veřejné podpory neslučitelné se společným trhem. Společnost E. P., spol. s r. o. díky tomu získala tzv. výhodu prvního tahu, čímž může dosáhnout podstatných úspor z rozsahu. Stěžovatel dále popsal podobné případy veřejné podpory neslučitelné se společným trhem ve věcech O. P. I. a A. M. Podle stěžovatele byla při aplikaci komunitárního práva porušena pravidla pro jeho uplatňování, zejména požadavek ekvivalence neboli nediskriminace a požadavek efektivnosti. Odmítnutí žaloby Městským soudem v Praze je v přímém rozporu s pravidlem efektivnosti, neboť žalobce se dovolával Autorizační směrnice

a Směrnice o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací, k čemuž nyní přistoupil argument, že je napadená část plánu využití kmitočtového spektra neslučitelná se společným trhem. Podle názoru žalobce je i z hlediska komunitárního práva, konkrétně z hlediska čl. 88 odst. 3 Smlouvy o založení Evropských společenství, jedinou možností ochrany práv žalobce v daném případě řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, neboť nelze vést žádné řízení podle občanského soudního řádu a nelze použít ani ostatní typy řízení podle soudního řádu správního. Žalobce uvedl, že zvažuje podání stížnosti na veřejnou podporu u Evropské komise. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2004, č. j. 8 Ca 169/2004-15, bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkaz žalobce na poslední řádek tabulky v části 1 „Rozdělení kmitočtového spektra“, jeho přílohy č. 15/7.2004 plánu využití kmitočtového spektra působí zmatečně. Text ustanovení odst. 3.1.2 písm. d) Přílohy č. 15/7.2004 se totiž vůbec netýká společnosti E. P., spol. s r. o., jak tvrdí stěžovatel. Služby radiové stanice T. nejsou veřejně nabízeny a v současnosti není provozována žádná síť „třetí generace“. Nepřicházelo tedy v úvahu, že by mohlo být společnosti E. P., spol. s r. o. umožněno provozovat síť třetí generace. Dále žalovaný uvedl, že není jasné, jaký nepříznivý dopad může mít část plánu využití kmitočtového spektra na sféru stěžovatelova zájmu, neboť ten ani neprovozuje síť třetí generace, toliko využívá moderní technologii pro služby přístupu k internetu. Absurdní se žalovanému jeví úvaha stěžovatele o zájmu zabránit technologickému pokroku, neboť ani licence na veřejné telekomunikační síť třetí generace udělená stěžovateli neobsahuje závazek, že po dobu trvání licence nelze přejít na moderní technologii pro některou z aplikací radiokomunikačních služeb. Žalovaný v plánu využití kmitočtového spektra zabezpečil co do rovnosti jejich postavení všem uživatelům rádiového spektra stejné podmínky a vydáním nové přílohy č. 15/7.2004 nikoho neznevýhodnil. Pokud jde o stěžovatelův výklad § 82 s. ř. s., žalovaný je přesvědčen, že napadený dokument má povahu právního předpisu, což je i závěr Městského soudu v Praze, přičemž takové dokumenty nelze napadat žalobou podle § 82 s. ř. s., neboť nejsou zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Napadený dokument není ani individuálním správním aktem, zavazuje obecně všechny dotčené subjekty. Podle žalovaného je argumentace stěžovatele pomocí komunitárního práva zavádějící a odtažitá od podstaty věci. Žalovaný dále uvedl, že napadená část přílohy plánu využití kmitočtového spektra ani jakákoliv jiná její část neumožnila společnosti E. P., spol. s r. o. provoz plnohodnotné sítě třetí generace, nemohlo tedy dojít k ohrožení investic stěžovatele do licence třetí generace; navíc stěžovatel žádnou telekomunikační síť v pásmu 450 MHz neprovozoval. O tom, že není ohrožena licence třetí generace, svědčí i to, že stěžovatel je jedním z uchazečů o licenci na přístupové síť k Internetu v pásmu 872 MHz s obdobnou technologií. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 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. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby nebo zastavení řízení spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky lze spatřovat v tom,

že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel namítá, že soud pochybil, když posoudil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, kterýžto zásah měl být založen vydáním změny přílohy č. 15 plánu využití kmitočtového spektra ze strany žalovaného, jako nepřípustnou a podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ji odmítl.

Podle § 82 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo; taková osoba se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti zásahu, trvá-li nebo trvají jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je ale nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).

Pojem „zásah“ soudní řád správní nedefinuje, a nečiní tak obecně ani jiný zákon. Soud vykládá pojem „zásah“ tak, že jím mohou být aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, souvisejících většinou s výkonem správní činnosti. Může se tak jednat o jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení stavu po právu existujícího. Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu ve věcech subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; to platí i při ochraně poskytované podle § 82 s. ř. s. Nestačí, bude-li prokázána nezákonnost zásahu, ale musí být prokázáno současně, že žalobce byl nezákonným zásahem přímo zkrácen na svých subjektivních právech.

Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

V souzené věci se Městský soud v Praze vypořádal s tím, že vydáním změny přílohy č. 15 plánu využití kmitočtového spektra se žalovaný nedopustil jednání podřaditelného pod žalobu na ochranu před nezákonným zásahem; Nejvyšší správní soud se s tímto právním názorem ztotožnil. Podle § 95 bodu 5 písm. c) zákona o telekomunikacích vydává žalovaný v oblasti kmitočtového spektra plán využití kmitočtového spektra a změny využití tohoto plánu. Proti tomu, že žalovaný postupoval v souladu s tím, k čemu jej tehdy účinný zákon o telekomunikacích v citovaném ustanovení zmocňoval – tedy v postupu žalovaného v souladu se zákonem – nelze brojit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že plán využití kmitočtového spektra včetně jeho změn měl normativní povahu, o čemž svědčí i jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů uveřejněním plného znění sdělení o jejich vyhlášení a uveřejňování v Telekomunikačním věstníku ve smyslu § 56 odst. 7 zákona o telekomunikacích. Pokud jde o stěžovatelovu rozsáhlou argumentaci z oblasti komunitárního práva, Nejvyšší správní soud tato tvrzení v dané věci nehodnotil, neboť

předmětem řízení o této kasační stížnosti nebylo meritorní posouzení povahy žalovaným vydané změny přílohy č. 15 plánu využití kmitočtového spektra ani její soulad s normami komunitárního práva, nýbrž úkolem Nejvyššího správního soudu bylo posoudit, zda se Městský soud v Praze odmítnutím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem jako nepřipustné dopustil pochybení či nikoliv. Jak již bylo výše uvedeno, zdejší soud se ztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že proti změně přílohy č. 15 plánu využití kmitočtového spektra nebylo možné brojit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Pokud jde o poukaz stěžovatele na nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/95, pak je zapotřebí poukázat na to, že uvedený nález byl vydán ještě za předchozí právní úpravy správního soudnictví, konkrétně dne 10. 1. 1996, a na zde souzenou věc neodpadá, neboť se týkal voleb do městského zastupitelstva a přípustnost podání žaloby proti nezákonnému zásahu v rozhodované věci z něj nelze dovodit.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není dán a proto kasační stížnost žalobce jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. června 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu