



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, **za účasti:** E. P. spol. s r. o., o žalobě proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 3. 8. 2004, č. j. 17786/2004-603/II., vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 Ca 190/2004, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2005, č. j. 10 Ca 190/2004 – 103,

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 :

Rozhodnutím předsedy Českého telekomunikačního úřadu (dále též „předseda“) ze dne 3. 8. 2004, č. j. 17786/2004-603/II., bylo podle § 60 spr. ř. zamítnuto odvolání žalobce (dále též „stěžovatel“) proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále též „úřad“) ze dne 7. 2. 2002, č. j. 5223/2002-610, o udělení telekomunikační licence ke zřízení a provozování veřejné mobilní telekomunikační sítě v pásmu 450 MHz společnosti E. P., spol. s r. o. (dále též „osoba zúčastněná“). Předseda uvedl, že v daném správním řízení bylo rozhodováno o právech a povinnostech jediného účastníka, a sice společnosti E. P., spol. s r. o., jež podle § 107 odst. 4 zákona č. 151/2000 Sb. o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“; s účinností od 1. 5. 2005 zrušen zákonem č. 127/2005 Sb. – pozn. soudu) sdělila žalovanému údaje, doložila doklady a požádala ve

smyslu § 18 zákona o telekomunikacích o udělení telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné mobilní telekomunikační sítě v kmitočtovém pásmu 450 MHz; podmínku účastenství v daném řízení tedy splnila pouze tato společnost. Předseda uvedl, že rozhodnutím nemohl být žalobce přímo dotčen, neboť mu toto rozhodnutí nestanovilo žádná práva nebo povinnosti ani nezměnilo jeho právní postavení; proto nebyla splněna podmínka účastenství v řízení podle § 14 odst. 1 druhá část věty před středníkem spr. ř. účinného do 31. 12. 2005. Z § 14 zákona o telekomunikacích navíc vyplývá, že jediným účastníkem takového správního řízení je žadatel o udělení telekomunikační licence; případná vyjádření dalších subjektů by pak neměla a ani nemohla mít vliv na vydání takové licence. Předseda uvedl, že se navíc jednalo pouze o nahrazení stávající licence ve smyslu § 107 odst. 4 zákona o telekomunikacích, tedy o obnovu stávající licence, kdy společnost E. P., spol. s r. o. předložila úřadu všechny potřebné doklady a proto byla jí proto obnovena telekomunikační licence. Omezit v roce 2002 obnovené licence pouze na analogový systém NMT až do roku 2011 by bylo podle předsedy anachronismem, v rozporu s celoevropským trendem a s mezinárodně přijatými dokumenty. K tvrzení o rozporu vydaného rozhodnutí se směrnicí č. 2002/77/ES předseda poznamenal, že směrnice byla vydána v září 2002 s termínem implementace členskými státy do července 2003; předseda však vychází při přezkumu rozhodnutí podle § 65 odst. 3 spr. ř. ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí, přičemž k tomuto dni byla vydaná licence v souladu s právním řádem České republiky; navíc Česká republika ještě nebyla členským státem Evropské unie. Předseda uzavřel, že jelikož žalobce nebyl účastníkem správního řízení o vydání telekomunikační licence a nebyl k podání odvolání aktivně legitimován, je jeho odvolání nepřípustné; přitom odvolání přezkoumal i z hlediska, zda neodůvodňuje změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení a dospěl k závěru, že nikoliv. Předseda neshledal důvodným ani účelným navrhované vydání předběžného opatření, jímž by bylo společnosti E. P., spol. s r. o. uloženo zdržet se jakéhokoli jednání, vedoucího k uvedení technologie C. do provozu a k zahájení komerčního poskytování telekomunikačních služeb v kmitočtovém pásmu 450 MHz.

Rozsudkem Městského soudu Praze ze dne 21. 9. 2005, č. j. 10 Ca 190/2004-103, byla zamítnuta žaloba proti tomuto rozhodnutí. Podle soudu nebyl žalobce žadatelem o udělení telekomunikační licence a proto nemohl mít ani postavení účastníka správního řízení. Soud se ztotožnil s názorem, že jediným účastníkem řízení o udělení telekomunikační licence je žadatel o takovou licenci a shledal správným rozhodnutí, podle něhož bylo zamítnuto odvolání jako podané osobou, která k němu nebyla aktivně legitimována. Podle soudu napadené rozhodnutí rovněž dostatečně zdůvodnilo, proč není dán ani důvod pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení. Podle soudu nemohl být žalobce zkrácen na svých právech rozhodnutím žalovaného, neboť se ve věci udělení licence osobě zúčastněné nejednalo o práva nebo povinnosti žalobce. S ohledem na konstantní judikaturu se soud dále zabýval i tím, zda je dána žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Vzhledem k interpretaci účastenství v řízení o udělení licence podle zákona o telekomunikacích, kde účastenství v řízení stanoví *lex specialis*, přičemž možnost odklonu od hmotněprávního pojetí účastenství předpokládá i § 14 odst. 2 spr. ř., lze podle soudu dovodit, že u žalobce nebyla dána žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Soud však závěrem nedospěl k závěru, že by bylo namístě odmítnout žalobu jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Ze všech uvedených důvodů soud se shora uvedenou argumentací žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., namítá tedy nesprávnou aplikaci § 14 odst. 2 zákona o telekomunikacích a vady řízení před soudem. Stěžovatel namítl, že podle informací, které

má k dispozici, nepodala společnost E. P., spol. s r. o. v roce 2001 výslovnou žádost o udělení N. L. II, pouze sdělila úřadu údaje a doložila doklady, které jsou uvedeny jako náležitosti a povinné přílohy telekomunikační licence podle § 18 zákona o telekomunikacích. Podle žalobce se úřad v rozhodnutí o udělení telekomunikační licence společnosti E. P., spol. s r. o. nezmínil o žádosti o udělení telekomunikační licence. Tato vada řízení měla podle žalobce vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť pokud by Městský soud v Praze nevycházel z toho, že společnost E. P., spol. s r. o. podala žádost o telekomunikační licenci, neaplikoval by § 14 odst. 2 zákona o telekomunikacích. K nesprávné aplikaci § 14 odst. 2 zákona o telekomunikacích žalobce uvedl, že jediný právní důvod, z něhož soud odvodil vyloučení ostatních osob z licenčního řízení, je § 14 odst. 2 zákona o telekomunikacích; toto ustanovení však na posuzovanou věc nedopadá, neboť zde nebyla dána žádost společnosti E. P., spol. s r. o. o zahájení řízení o udělení telekomunikační licence; to podle stěžovatele vyplývá i z § 107 odst. 4 zákona o telekomunikacích. I kdyby však § 14 odst. 2 zákona o telekomunikacích na souzenou věc dopadal, nelze jej vykládat tak, že jediným účastníkem licenčního řízení je žadatel o licenci. Stěžovatel odkázal na zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání, atomový zákon a vodní zákon, které výslovně stanoví účastenství v řízení jen pro osobu žadatele. Podle stěžovatele však nelze v praxi vyloučit případy, kdy by účastníkem licenčního řízení podle zákona o telekomunikacích byla osoba odlišná od žadatele.

Podle stěžovatele se soud měl zabývat tvrzením, že žalobce byl udělením N. I. II přímo dotčen na svých právech, neboť to je nezbytné pro posouzení druhé definice účastníků řízení podle § 14 odst. 1 spr. ř. Stěžovatel uvedl, že podle § 107 odst. 4 zákona o telekomunikacích museli držitelé pověření a povolení, resp. licencí sdělit žalovanému údaje, které jsou uvedeny jako náležitosti telekomunikační licence v § 18 zákona o telekomunikacích. Úřad pak po sdělení těchto údajů zpravidla vydával licenční oprávnění, která z formálního hlediska vyhovovala nové zákonné úpravě, avšak obsahově odpovídala dosavadním oprávněním. Společnosti E. P., spol. s r. o. však žalovaný udělil N. L. II, která se lišila formálně i obsahově, zejména v tom, že zatímco původní licence předpokládala zřízení a provozování pouze analogové sítě určené k přenosům hlasu, nikoliv k datovým přenosům, N. L. II byla technologicky neutrální v tom smyslu, že umožňovala nejen provozování analogové radiotelefonní sítě ve standardu N., nýbrž provozování sítě v jakémkoliv mezinárodně přijatém standardu. Tímto poskytl úřad společnosti E. P., spol. s r. o. podstatnou výhodu, neboť tato společnost získala v rozporu se zákonem technologicky neutrální licenci, která umožnila provozování sítě třetí generace. Tato výhoda byla přitom poskytnuta na úkor žalobce, jenž byl v té době jediným držitelem licence pro provozování sítě třetí generace, v čemž bylo jeho postavení unikátní a nesouměřitelné s ostatními. Podle stěžovatele se jedná o takovou výhodu, která zpochybňuje smysluplnost a ekonomickou rentabilitu investice do telekomunikační licence UMTS jako takové. V poskytnutí neoprávněné výhody společnosti E. P., spol. s r. o. zřídit a provozovat síť třetí generace je třeba spatřovat přímé dotčení práva žalobce na zřizování a provozování mobilní telekomunikační sítě ve standardu UMTS: Za přímé dotčení práv ve smyslu § 14 odst. 1 spr. ř. je podle žalobce nutno považovat i situaci, kdy nehrozí odnětí práva jako takového. Například ve stavebních řízeních jsou běžnými účastníky řízení i vlastníci sousedních staveb nebo pozemků. Stěžovatel uvedl, že si neumí představit případ, kdy by vydáním jedné telekomunikační licence mohlo být zasaženo do práv z jiné telekomunikační licence výrazněji než v souzené věci.

Stěžovatel dále namítl, že je aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť *de iure* byl účastníkem řízení o udělení N. L. II, ale fakticky tímto účastníkem nebyl, čímž byl na svých procesních právech zkrácen způsobem, který měl za následek nezákonné rozhodnutí. Stěžovatel poukázal na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu

(např. rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS), podle něhož je rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného podle § 60 spr. ř. rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., tedy že soudní přezkum náleží rozhodnutí i v situaci, kdy šlo o rozhodnutí o procesním právu a posouzení procení otázky přípustnosti odvolání. Žalobce v žalobě napadá pouze rozhodnutí žalovaného o odvolání, nikoliv NMT Licenci II. Těžištěm napadeného rozhodnutí bylo posoudit, zda byl žalobce účastníkem správního řízení o udělení telekomunikační licence; podle posouzení předsedy Českého telekomunikačního úřadu žalobce tímto účastníkem nebyl. S ohledem na citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pak lze dovodit, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby byl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2005, č. j. 10 Ca 190/2004-103, zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem soudu prvního stupně a zopakoval, že napadeným rozhodnutím nebyla přímo dotčena práva ani oprávněné zájmy žalobce; jelikož žalobce nebyl účastníkem řízení o udělení telekomunikační licence, nemohl mít postavení účastníka řízení. Žalovaný uvedl, že jakýmkoliv jeho regulačním zásahem, tedy i rozhodnutím o udělení telekomunikační licence, jsou nebo mohou být nepřímo ovlivněny všechny subjekty působící na telekomunikačním trhu, avšak je pouze na nich, aby dané situaci přizpůsobily svou podnikatelskou strategii. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) 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.

Předně je zapotřebí ujasnit, jaký druh žalobní legitimace svědčil žalobci v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyjádřené např. v rozsudku ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publikovaném pod č. 287/2004 Sb. NSS, plyne, že „*rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.*“ Žalobce byl tedy v souzené věci aktivně legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s. k podání žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání; v případě zamítnutí odvolání jako nepřípustného podle § 60 spr. ř. nabývá prvostupňové rozhodnutí právní moci a není předmětem soudního přezkumu. V případě podání žaloby proti zamítnutí odvolání jako nepřípustného podle § 60 spr. ř. má stěžovatel k dispozici jednu řádnou a jednu mimořádnou instanci ve správním soudnictví, jež mají posoudit správnost rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako nepřípustného; nelze však za této situace podrobit soudnímu přezkumu i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

První důvod kasační stížnosti je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena.

Žalobce namítá, že došlo k nesprávnému posouzení právní otázky účastenství v řízení o udělení telekomunikační licence. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se předseda Českého telekomunikačního úřadu ve svém rozhodnutí přesvědčivě vypořádal s tím, proč žalobce nebyl účastníkem správního řízení o udělení telekomunikační licence osobě zúčastněné; s tímto právním názorem se ztotožnil soud prvního stupně. Podle § 14 odst. 1 spr. ř. je účastníkem správního řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Předseda ve svém rozhodnutí vysvětlil, že podle zákona o telekomunikacích je jediným účastníkem řízení o udělení telekomunikační licence žadatel o tuto licenci, v daném případě tedy osoba zúčastněná. V souzené věci požádala osoba zúčastněná o obnovení telekomunikační licence v souladu s § 107 odst. 4 zákona o telekomunikacích v důsledku změny právní úpravy. Podle tohoto ustanovení jsou provozovatelé veřejných telekomunikačních sítí a poskytovatelé veřejných telekomunikačních služeb, kteří provozují telekomunikační činnosti na základě platného pověření nebo povolení vydaného podle právních předpisů platných před účinností tohoto zákona, povinni nejpozději do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona sdělit Úřadu údaje a doložit doklady vyžadované pro udělení telekomunikační licence v ustanovení § 18 tohoto zákona. Nesplní-li provozovatelé tuto povinnost, pozbude dosavadní pověření, popřípadě povolení platnosti uplynutím posledního dne lhůty stanovené pro sdělení údajů a doložení dokladů. Nesplňuje-li provozovatel na základě sdělených údajů a předložených dokladů podmínky stanovené v § 18 tohoto zákona, zahájí Úřad řízení o odnětí pověření nebo povolení. Podle § 14 odst. 2 zákona o telekomunikacích se telekomunikační licence udělí na základě žádosti právnické osobě, jež splní zákonem požadované podmínky; účastníkem takového řízení o udělení telekomunikační licence mohl být pak toliko žadatel o takovou licenci, v daném případě tedy společnost E. P., spol. s r. o. Případné vyjádření jiného subjektu uplatněné v rámci takového licenčního řízení by bylo bez vlivu na průběh řízení. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, který toto rozhodnutí shledal zákonu odpovídajícím, neboť se dostatečně vypořádalo s tím, že žalobci v daném správním řízení o udělení telekomunikační licence nesvědčilo postavení účastníka řízení; ani podle názoru zdejšího soudu totiž nebylo možné účastenství žalobce v řízení o udělení telekomunikační licence společnosti E. P., spol. s r. o. dovést. Pokud jde na poukaz žalobce na to, že některé právní předpisy výslovně upravují účastenství v řízení pouze pro „žadatele“, je zapotřebí zdůraznit, že § 14 odst. 2 zákona o telekomunikacích upravuje podmínky pro vydání telekomunikační licence žadateli o takovou licenci; plyne z něj – byť ne explicitně jako u stěžovatelem uváděných právních předpisů – že z povahy věci nemůže účastenství v řízení svědčit jinému subjektu než právě žadateli o licenci; argument žalobce poukazující pomocí jazykového výkladu na jiné právní předpisy tedy za této situace není právně relevantní. Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že žalovaný i soud prvního stupně posoudily právní otázku neexistence žalobcova účastenství ve správním řízení v souladu se zákonem a proto není dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Druhým důvodem kasační stížnosti je důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož je možné podat kasační stížnost z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít tato vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel je přesvědčen, že vada řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé byla způsobena tím, že Městský soud v Praze nezohlednil, že řízení o vydání telekomunikační

licence osobě zúčastněné nepředcházet návrh na zahájení takového řízení. Prvostupňové rozhodnutí o vydání telekomunikační licence společnosti E. P., spol. s r. o. však nebylo předmětem soudního přezkumu, jímž bylo toliko rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu o zamítnutí odvolání jako nepřipustného podle § 60 spr. ř.; stěžovatel navíc v kasační stížnosti uvedl, že nebrojí proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nýbrž toliko proti rozhodnutí o odvolání. Za této procesní situace tedy nelze souhlasit s tím, že by rozhodnutí soudu prvního stupně bylo nepřezkoumatelným proto, že nepodrobilo soudnímu přezkumu žalobou nenapadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Nad rámec rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že udělování telekomunikační licence probíhalo v souzené věci v režimu přechodného ustanovení § 107 odst. 4 zákona o telekomunikacích, jež pro obnovu licence vyžadovalo sdělení údajů úřadu a předložení potřebných podkladů, výslovně vyžadována však nebyla žádost v žalobcově formálním pojetí. Úmysl žalobce obnovit telekomunikační licenci by i v případě nepodání formální žádosti byl nepochybně zřejmý z jeho jednání v souladu s § 107 odst. 4 zákona o telekomunikacích. V této žalobcem tvrzené skutečnosti tedy nemohla být založena vada řízení před soudem prvního stupně.

Nejvyšší správní soud dospěl proto k závěru, že ani důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Pokud jde o žalobcem v kasační stížnosti uplatněné návrhy na důkazy listinami, Nejvyšší správní soud nepřikročil důvod k jejich provedení, neboť to neshledal být nezbytným pro posouzení žádné z právních otázek předestřených stěžovatelem v kasační stížnosti. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud navrhané důkazy neprovedl a o věci samé rozhodl tedy v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřisluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná nemá v daném případě podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. července 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu