



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **E., s. r. o.**, proti žalovanému **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2005, č. j. 5 Ca 24/2004 - 67,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zrušena jeho rozhodnutí č. j. 21701/2002-611, ze dne 30. 8. 2002 a č. j. 27097/2002-611, ze dne 2. 12. 2002 a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Prvně jmenovaným rozhodnutím stanovil stěžovatel podle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“) a podle § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb. (dále též „vyhláška“), výši platby na účet univerzální služby tak, že prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby společností Č. T., a. s., za rok 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 62 181 176 Kč. Dále žalovaný v rozhodnutí uvedl, že držitelé telekomunikačních licencí jsou podle § 32 zákona o telekomunikacích povinni přispívat na účet univerzální služby finančním příspěvkem stanoveným výpočtem podle vzorce uvedeného v příloze č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. a že držitelé telekomunikačních licencí mají povinnost zaslat finanční příspěvky do 14 dnů po obdržení výzvy. Posléze uvedeným rozhodnutím stěžovatel nevyhověl odvolání žalobce. Ani v jednom

případě přitom nepostupoval v souladu se zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Městský soud v Praze vycházel při posouzení věci z právního názoru zdejšího soudu vyjádřeného v rozsudku č. j. 3 As 40/2004 - 114, ze dne 8. 12. 2004. Zde se Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti T. C. R., a. s. zabýval posouzením právního charakteru téhož správního aktu stěžovatele, jako v projednávané věci, tj. rozhodnutí č. j. 21701/2002-611, ze dne 30. 8. 2002. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětný správní akt je rozhodnutím správního orgánu, jež mělo být vydáno podle obecných předpisů o správním řízení. Úkon, jímž se s konečnou platností rozhodne o tom, jakou částku jsou povinni jednotliví držitelé telekomunikačních licencí přispívat na univerzální účet, je totiž nepochybně aktem způsobilým zasáhnout do práv a povinností držitelů telekomunikačních licencí a za splnění dalších podmínek řízení (zejména § 5 s. ř. s.) se proto jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. podléhající soudnímu přezkumu. Podle § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. Ustanovení § 32 zákona o telekomunikacích upravující úhradu prokazatelné ztráty žádnou zmínku o tom, že by se uvedený postup neřídil obecnými předpisy o správním řízení, neobsahuje. Proto je třeba mít za to, že v daném případě mělo být užito obecných předpisů o správním řízení a podání odvolání proti předmětnému rozhodnutí žalovaného bylo přípustné.

V projednávané věci podal žalobce proti výše uvedenému rozhodnutí odvolání, jemuž však stěžovatel nevyhověl rozhodnutím č. j. 27097/2002-611, ze dne 2. 12. 2002. Přestože ani prvostupňové rozhodnutí žalovaného, ani jeho rozhodnutí o odvolání nejsou označena jako „rozhodnutí“ a nemají formální náležitosti správního aktu, materiálně se, jak vyplývá z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, o správní rozhodnutí jedná. Jelikož stěžovatel zastával opačný právní názor, nevedl ve věci správní řízení a neřídil se při vydávání napadených rozhodnutí obecnými předpisy o správním řízení. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že toto podstatné porušení ustanovení o řízení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto v souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. obě napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

V podané kasační stížnosti apeluje stěžovatel na Nejvyšší správní soud, aby přehodnotil své výše popsané stanovisko, neboť je přesvědčen, že správní rozhodnutí o finančním příspěvku na účet univerzální služby by bylo s ohledem na platnou právní úpravu v době rozhodování rozhodnutím nicotným, vydaným nepříslušným správním orgánem, kterému zákon neudělil pravomoc rozhodnout o věci postupem podle obecných předpisů o správním řízení. Má za to, že předmětným dokumentem (rozhodnutím č. j. 21701/2002-611) nezaložil, nezměnil ani neurčil povinnosti účastníka, neboť není v jeho pravomoci vydávat ve věci příspěvků na účet univerzální služby správní akty, které by byly vykonatelné. Sám nemá k dispozici žádné prostředky k tomu, aby povinné subjekty k úhradě finančních příspěvků na účet univerzální služby donutil, s výjimkou pokut.

Žádný z postupů stěžovatele podle ust. § 32 zákona o telekomunikacích není podle něj postupem podle obecných předpisů o správním řízení. Z dikce ust. § 32 odst. 3 a 4 zákona o telekomunikacích a § 5 vyhlášky vyplývá povinnost stěžovatele stanovit výši každého finančního příspěvku na účet univerzální služby ověřením výpočtu realizovaného podle podkladu povinného držitele telekomunikační licence, a to podle vzorce stanoveného

vyhláškou bez možnosti odchylky od takového postupu. Podle ust. § 32 odst. 4 za správnost zúčtování finančního příspěvku a výše prokazatelné ztráty odpovídají výhradně držitelé telekomunikačních licencí. V žádném případě tedy stěžovatel nerozhoduje o věci při užití vlastního uvážení na základě podkladů získaných v rámci správního řízení, jež by mělo vyústit ve vydání rozhodnutí. Rovněž ust. § 32 odst. 7 cit. zákona zavazuje stěžovatele postupovat při výpočtu příspěvku na účet univerzální služby v souladu s vyhláškou, čímž vylučuje uplatnění jakékoli formy jeho úvahy a rozhodování.

Závěry Nejvyššího správního soudu jsou proto podle stěžovatele v rozporu s právními předpisy, včetně zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Žádá proto Nejvyšší správní soud, aby napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně žádá, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Stěžovatel se ve své argumentaci předně mylí v tom, že se jeho rozhodnutím žádná práva žalobce neurčují. Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru, že se v daném případě jedná o tzv. deklaratorní správní rozhodnutí, tj. rozhodnutí, jimiž se sice žádná práva nezakládají, nemění ani neruší, nepochybně ovšem autoritativně stvrzují. Povinnost provést platbu ve prospěch účtu univerzální služby podle ust. § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích vzniká žalobci již zúčtováním prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním univerzální služby v předchozím kalendářním roce ve smyslu citovaného ustanovení a rozhodnutí stěžovatele, jímž na základě takto předloženého zúčtování stanoví výši této platby, má proto pouze deklaratorní charakter. Teoretickému dělení správních rozhodnutí podle jejich účinků pak odpovídá díkce ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se může žalobou domáhat zrušení správního rozhodnutí (vyslovení jeho nicotnosti) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo *závazně určují* jeho práva nebo povinnosti. Je zřejmé, že první část definice (úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění či ruší práva nebo povinnosti fyzických nebo právnických osob) zahrnuje rozhodnutí svojí povahou konstitutivní, druhá část (úkony správního orgánu, jimiž se práva a povinnosti *závazně určují*) pak rozhodnutí deklaratorní, mezi něž patří i předmětné rozhodnutí žalovaného. S ohledem na výše uvedené nepochybuje Nejvyšší správní soud ani o možné vykonatelnosti tohoto rozhodnutí.

Stěžovatel dále namítá, že jeho postup podle ust. § 32 zákona o telekomunikacích nepodléhá obecné úpravě správního řízení. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že správní řízení může být upraveno v zásadě trojím způsobem. Buď se ne něj vztahuje výlučně obecná úprava, tzn. zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), resp. dnes zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nebo je řízení upraveno výlučně speciálním předpisem (varianta v našem právním řádu spíše výjimečná - např. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), anebo existuje pro dané správní řízení zvláštní právní předpis, upravující určité dílčí speciální otázky (pojmy, instituty) odchýlně od úpravy obecné, za současné subsidiární, neboli podpůrné platnosti správního řádu. Tato varianta je jednoznačně nejčastější a znamená, že ty oblasti, které zákonodárce nepovažoval za důvodné upravit speciálně, se řídí obecnou úpravou správního řízení. V projednávané věci je pak výslovně v ust. § 102 zákona o telekomunikacích uvedeno, že v řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů

o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. Ustanovení § 32 cit. zákona pak jistě je ve vztahu ke správnímu řádu úpravou speciální, neboť „stanoví jinak“ (to Nejvyšší správní soud nijak nepopírá), současně však platí pro postup stěžovatele v souladu s ust. § 102 zákona o telekomunikacích podpůrně správní řád. Ta jeho ustanovení, jejichž aplikace není vyloučena kvůli rozdílné úpravě v zákonu o telekomunikacích, jsou tudíž pro stěžovatele závazná.

V projednávané věci se jedná zejm. o ustanovení upravující náležitosti správního rozhodnutí, tj. ust. § 47 správního řádu. Rozhodnutí, jímž stěžovatel stanovil výši platby na účet univerzální služby, tyto náležitosti v podstatě splňuje (chybí pouze otisk úředního razítka a poučení o opravných prostředcích). Chybně však v prvním stupni rozhodoval předseda Úřadu, jenž je podle ust. § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích povolán rozhodovat právě o opravných prostředcích. Rozhodnutí o odvolání (rozkladu) pak zcela postrádá formální náležitosti rozhodnutí. Navíc zde rozhodovala ředitelka odboru ekonomické regulace, namísto předsedy Úřadu. Právě absentující náležitosti správního rozhodnutí byly důvodem, proč Městský soud v Praze napadená rozhodnutí zrušil za situace, kdy stěžovatel úmyslně nedodržel předepsanou formu, neboť odmítl přiznat, že jeho akty mají charakter správního rozhodnutí. Tím ovšem sám postupoval v rozporu s platnou právní úpravou.

Namítá-li pak stěžovatel, že postup stanovení výše platby na účet univerzální služby je přesně upraven vyhláškou a že se od tohoto nemá možnost odchýlit, uvádí k tomu Nejvyšší správní soud, že tato skutečnost na jeho výše uvedených závěrech ohledně charakteru předmětného správního aktu nic nemění. Rozhodnutí správních orgánů, které mají srovnatelně striktní právní úpravu předepsaných podmínek, existuje v rámci výkonné veřejné správy řada. Jako příklad uvádí Nejvyšší správní soud agendu důchodového pojištění, kdy Česká správa sociálního zabezpečení vydá ročně statisíce rozhodnutí obdobně „technickým“ postupem, bez možnosti jakéhokoli vlastního uvážení. Rovněž zde se nepochybně jedná o formu správního řízení, jehož výstupem je správní rozhodnutí, jež v sobě zpravidla spojuje jak prvky deklaratorní – splnění předepsaných podmínek a vznik nároku na dávku v určité výši, tak konstitutivní – nárok na výplatu dávky.

Podstatnou náležitostí správního rozhodnutí tedy není ani správní uvážení, jak se implicity stěžovatel domnívá. Toto přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže není s existencí určitého skutkového stavu v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, jinými slovy, dává-li normotvůrce správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více právní normou předvídaných řešení. Vyloučeno bude naopak správní uvážení tam, kde norma správního práva váže na určitý skutkový stav jediné možné právní řešení. V takovém případě vede aplikace správní normy k jedinému možnému výsledku. Tento postup při rozhodování se uplatňuje i v projednávané věci.

Námítka rozporu závěrů zdejšího soudu se zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích je pak dle Nejvyššího správního soudu zcela nepřípadná. Podle ust. § 75 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V projednávané věci postupoval stěžovatel podle v té době účinného zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, byť jím byl zrušen zákon o telekomunikacích, je proto pro danou věc zcela bez významu.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že na svých dřívějších závěrech (viz rozhodnutí publikované ve Sb. NSS pod č. 479/2005; rozsudek ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 As 1/2004 -

115) nevidí důvod cokoli měnit, neboť jejich základní premisy stěžovatel nijak podanou kasační stížností nezpochybil. Proto kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s zamítl jako nedůvodnou.

Za této procesní situace již Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce měl ve věci úspěch, žádné náklady řízení o kasační stížnosti mu však prokazatelně nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 26. července 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu