



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci stěžovatelů **a) společnosti T., a.s.**, zastoupené JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem v Praze 1, Křížovnické nám. 1/193, **b) Českého telekomunikačního úřadu**, se sídlem v Praze 9, Sokolovská 219, v řízení o kasačních stížnostech proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2005, č. j. 7 Ca 311/2003 - 140,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2005, č. j. 7 Ca 311/2003 - 140, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2005, č. j. 7 Ca 311/2003 - 140, byla zrušena pro nezákonnost rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 10. 10. 2003, č. j. 24980/2003-611, a prvoinstanční rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 31. 7. 2003, č. j. 23007/2003-611, a ze dne 7. 8. 2003, č. j. 23008/2003-611, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Současně byla výrokem II. zamítnuta žaloba, jíž se společnost T., a.s. [dříve Č. T., a.s., dále jen „stěžovatel a)“] domáhala vydání rozhodnutí o povinnosti Českého telekomunikačního úřadu [dále jen „stěžovatel b)“] vydat rozhodnutí, jímž ověří výši prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby a výši finančního příspěvku ostatních držitelů licence, stanoví ostatním držitelům licence výši platby na účet a vystaví poskytovateli univerzální služby doklad opravňující k čerpání odpovídajících finančních prostředků z účtu ve všech uvedených případech v celém rozsahu prokazatelné ztráty stěžovatele a) s poskytováním univerzální služby v kalendářním roce 2002, a výrokem III. byla zamítnuta žaloba stěžovatele a), jíž se stěžovatel a) domáhal vydat rozhodnutí o odvolání ze dne 15. 8. 2003 proti prvoinstančním rozhodnutím stěžovatele b) ze dne 31. 7. 2003, č. j. 23007/2003-611, a ze dne 7. 8. 2003, č. j. 23008/2003-611.

Prvoinstančními rozhodnutími stanovil stěžovatel b) podle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění účinném pro projednávané období [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 stěžovatele a) za rok 2002 stanovil ve výši 6 698 840 Kč a výši příspěvku na univerzální služby v částce 2 365 004 Kč. Přípisem ze dne 10. 10. 2003, č. j. 24980/2003-611, stěžovatel b) reagoval na odvolání stěžovatele a) tak, že námitky odvolatele považoval za nedůvodné. Ani v jednom případě přitom nepostupoval v souladu se zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení [dále jen „správní řád“].

Městský soud v Praze vycházel při posouzení věci z právního názoru zdejšího soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004 - 15, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 479/2005 Sb. NSS. Zde se Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti společnosti T. C. R., a. s., zabýval posouzením právního charakteru obdobných správních aktů stěžovatele b) jako v projednávané věci. V citovaném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích je rozhodnutím správního orgánu, jež mělo být vydáno podle obecných předpisů o správním řízení, a po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení je proti němu přípustná žaloba dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění [dále jen „s. ř. s.“].

Dle závěrů městského soudu přípisy stěžovatele b) ze dne 31. 7. 2003, č. j. 23007/2003-611, a ze dne 7. 8. 2003, č. j. 23008/2003-611, povahu rozhodnutí vydávaných ve správním řízení neměly a proto je městský soud pro vady řízení zrušil. Obdobně neměl povahu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení ani přípis ze dne 10. 10. 2003, č. j. 24980/2003-611, podepsaný Ing. M. Š., ředitelkou odboru ekonomické regulace, kterým stěžovatel b) nevyhověl odvolání stěžovatele a), a městskému soudu nezbylo než jej pro vady řízení také zrušit. 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 tedy jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. podléhající soudnímu přezkumu a je proto nerozhodné, že tyto akty nebyly formálně označeny jako rozhodnutí. 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. Je třeba mít za to, že v daném případě mělo být užito obecných předpisů o správním řízení a o podaném odvolání mělo být rozhodnuto předsedou Českého telekomunikačního úřadu podle § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích. Vydáním rozhodnutí ve správním řízení dojde k naplnění žaloby na ochranu proti nečinnosti stěžovatele b) a za této situace jsou žaloby podané stěžovatelem a) na ochranu proti nečinnosti nadbytečné a z tohoto důvodu byly soudem zamítnuty.

V zákonné lhůtě podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost oba účastníci řízení před městským soudem.

Stěžovatel a) brojí kasační stížností [dále jen „kasační stížnost A“] proti výroku č. II napadeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze zamítl žalobu, jíž se stěžovatel a) domáhal vydání rozhodnutí o povinnosti stěžovatele b) vydat rozhodnutí, jímž ověří výši

prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby a výši finančního příspěvku ostatních držitelů licence, stanoví ostatním držitelům licence výši platby na účet a vystaví poskytovateli univerzální služby doklad, opravňující k čerpání odpovídajících finančních prostředků z účtu ve všech uvedených případech v celém rozsahu prokazatelné ztráty stěžovatele a) s poskytováním univerzální služby v kalendářním roce 2002.

Postup Městského soudu v Praze, který označil prvoinstanční rozhodnutí stěžovatele b) za existující správní rozhodnutí, byť nezákonná, je dle stěžovatele a) nesprávný, neboť zcela popírá právní institut nicotnosti tak, jak jej chápe platný právní řád. Městský soud v Praze nečiní ve svých závěrech rozdíly mezi tím, zda se jedná o rozhodnutí pro účely přípustnosti přezkumu dle § 65 s. ř. s., a tím, jaký má být výsledek přezkumu. Soudy ve správním soudnictví nejprve musí vyhodnotit, zda se jedná o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. a teprve následně coby výsledek řízení ve správním soudnictví hodnotí, zda se jedná o rozhodnutí zákonné, nezákonné nebo nicotné. Akty stěžovatele b) jsou ilustrativním příkladem aktů přezkoumatelných ve správním soudnictví, které jsou však nicotné, a to pro absolutní nedostatek formy. Předmětné akty nejenže postrádaly zákonem předpokládanou formu, ale byly vydány zcela mimo zákonem upravený proces správního řízení, a proto jim nelze přiznat závaznost správního rozhodnutí, se kterým je spojena presumpce správnosti a sankce vykonatelnosti. Je třeba striktně rozlišovat mezi pojmem rozhodnutí pro účely přípustnosti jeho přezkumu ve smyslu § 65 s. ř. s. a tím, zda je v rámci soudního přezkumu určena jeho nicotnost, tedy neexistence. Ve svém důsledku by závěr městského soudu znamenal, že by byl např. vykonatelný neformální a mimo správní proces zaslaný dopis správního úřadu, ve kterém by správní úřad ukládal subjektu pokutu. Mimo výše uvedené předmětné akty ani svým rozsahem obsahově nepokrývají celou dispozici ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Stěžovatel b) se v těchto přípisech zabýval prokazatelnou ztrátou stěžovatele a) pouze v rozsahu tzv. ztrátových služeb, ačkoliv zákon přiznává nárok na úhradu prokazatelné ztráty ve vztahu ke všem službám zahrnutým do univerzální služby dle § 31 odst. 1 a 2 zákona o telekomunikacích. Stěžovatel b) zcela pominul vystavit doklad opravňující stěžovatele a) k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby, ačkoliv mu to zákon výslovně ukládá. V těchto ohledech zůstává stěžovatel b) zcela nečinný.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel a) navrhuje zrušit výrok č. II. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2005, č. j. 7 Ca 311/2003 - 140, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení, při vyslovení právního názoru, že akty stěžovatele b) ze dne 31. 7. 2003, č. j. 23007/2003 - 611, a ze dne 7. 8. 2003, č. j. 23008/2003 - 611, je třeba považovat za nicotné.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti A stěžovatel b) odkázal na argumentaci uvedenou v jím podané kasační stížnosti [dále jen „kasační stížnost B“]. Zdůraznil, že pojetí nicotnosti zjevně nekoresponduje se skutečným stavem věci a současně se rozchází s právními závěry vyplývajícími z rozhodovací praxe městského soudu v obdobných kauzách. Ve věci rozsahu ověřené ztráty uvedl, že ztráta byla ověřena v souladu s příslušnou legislativou a odkázal na své vyjádření k žalobě. K otázce vydání dokladu opravňujícího k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby poukázal na skutečnost, že přesná forma dokladu není zákonem o telekomunikacích upravena, s tím, že k vystavení dokladu opravňujícího k čerpání zbývajících částí finančních prostředků nemohlo dojít, neboť jeden zbývajících držitel telekomunikační licence dosud příspěvek neuhradil a řízení v předmětné věci není pravomocně ukončeno.

Stěžovatel b) v kasační stížnosti B napadá rozsudek Městského soudu v Praze v celém rozsahu. Namítá, že soud nesprávně vyložil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004 - 15, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 479/2005 Sb. NSS, když nesprávně všechny tři akty stěžovatele b) označil pro blíže nespecifikované vady řízení za rozhodnutí nepřezkoumatelná, neboť citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve vztahu k obdobným kauzám především závazně určil, že dokument, jímž byla stěžovatelem stanovena výše příspěvku držitele telekomunikační licence na účet univerzální služby, je správním rozhodnutím, proti němuž je přípustné odvolání, již však přímo nehodnotil samotné rozhodnutí z hlediska jeho případných vad a neoznačil je ani za nezákonné, ani za nicotné. Napadený rozsudek se v podstatě s touto judikaturou rozchází, neboť nezavazuje předsedu úřadu vydat rozhodnutí o opravném prostředku uplatněném účastníkem, ale s pouhým konstatováním nepřezkoumatelnosti, jež zcela pomíjí faktickou činnost stěžovatele b) při stanovení prokazatelné ztráty z poskytnutí univerzální služby stěžovatelem a), jakož i faktickou činnost stěžovatele b) při stanovení výše příspěvku držitelů telekomunikační licence na účet univerzální služby, zrušuje rovněž prvoinstanční rozhodnutí, která dle názoru soudu neměla povahu rozhodnutí vydaných ve správním řízení, což je v příkrém rozporu s citovaným judikátem. Stěžovatel b) uvádí, že zrušení napadených rozhodnutí má dalekosáhlé následky nejen pro stěžovatele a), ale i pro další držitele telekomunikačních licencí, neboť tito měli postavení zúčastněných osob ve smyslu § 34 s. ř. s., neboť byly tímto rozhodnutím dotčeni na svých právech a toto postavení jim městský soud zcela upřel. Dále stěžovatel b) upozorňuje na odlišné názory zastávané Městským soudem v Praze v jiných soudních řízeních, kterými je stěžovatel b) účastníkem. Závěrem namítá, že městský soud nesprávně přiznal stěžovateli a) náklady řízení v plné výši, když stěžovatel a) uspěl se svoji žalobou pouze částečně, neboť žaloby na nečinnost byly výrokem II. a III. předmětného rozsudku zamítnuty. S ohledem na výše uvedené stěžovatel b) navrhuje napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V tomto řízení bude nutno žalobní návrhy na zrušení prvoinstančních rozhodnutí zamítnout a přiznat stěžovateli a) jen poměrnou část náhrady nákladů.

Stěžovatel a) ve vyjádření ke kasační stížnosti B uvedl, že kasační stížnost B je nepravdivá, účelová a vnitřně naprosto rozporná. Zdůraznil, že napadený rozsudek není v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, která naopak zjevné pochybení stěžovatele b) spočívající v nerespektování obecných předpisů o správním řízení nejméně třikrát potvrdila. Stěžovatel b) se nadále účelově snaží vyhnout správními soudy jasně vyslovené povinnosti vydat ve věci ztráty z poskytování univerzální služby správní rozhodnutí, čímž bezprecedentně porušuje práva všech držitelů telekomunikačních licencí. Pokud se některá rozhodnutí Městského soudu v Praze odlišují, pak je tomu tak výhradně z procesních důvodů a to v závislosti na tom, zda byla podána žaloba na nečinnost dle § 79 a násl. s. ř. s. či zda byla podána žaloba dle § 65 s. ř. s. K námitce stěžovatele b), že Městský soud v Praze upřel ostatním držitelům telekomunikační licence postavení osob zúčastněných na řízení, uvedl, že ze soudního spisu jasně vyplývá, že žádný z držitelů telekomunikačních licencí svá práva osoby zúčastněné na řízení k výzvě soudu neuplatnil a závěry stěžovatele b) se v tomto ohledu jeví jako zcela nepodložené. Stěžovatel a) dále uvedl, že vzhledem k tomu, že žaloby na nečinnost byly zamítnuty pro nadbytečnost, nikoli odmítnuty, byla náhrada nákladů řízení přiznána Městským soudem v Praze po právu. S ohledem na výše uvedené stěžovatel a) navrhuje kasační stížnost B jako nedůvodnou zamítnout.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2007, č. j. 5 Ans 3/2006 - 210, byla věc vedená u tohoto soudu pod sp. zn. 5 Ans 3/2006 – kasační stížnost stěžovatele a) -

spojena ke společnému projednání a rozhodnutí s věcí vedenou u tohoto soudu pod sp. zn. 5 Ans 5/2006 – kasační stížnost stěžovatele b) - s tím, že věc bude nadále vedena pod sp. zn. 5 Ans 3/2006.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že obě stížnosti jsou podány včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, za stěžovatele b) jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie [§ 105 odst. 2 s. ř. s.], a také stěžovatel a) je řádně zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatel a), ani stěžovatel b), v kasačních stížnostech své důvody nepodřadili jednotlivým zákonným ustanovením, z obsahu obou stížností je však zřejmé, že uplatňují zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítají tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky Městským soudem v Praze. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasačních stížností v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Zdejší soud se nejprve zabýval kasační stížností A, ve které stěžovatel a) vytýká městskému soudu nesprávné posouzení prvoinstančních rozhodnutí, která neměla být dle jeho názoru považována za rozhodnutí nezákonná, ale za rozhodnutí nicotná, a to pro absolutní nedostatek formy. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může žalobce domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. V souladu se závěry, k nimž dospěla právní teorie i praxe, stanovil soudní řád správní v § 76 odst. 2, že k nicotnosti soud přihlíží nejen k námitce žalobce, ale i z úřední povinnosti; toto pojetí se posléze důsledně promítá i do § 109 odst. 3 s. ř. s. ukládajícího Nejvyššímu správnímu soudu povinnost i nad rámec důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti přihlížet k tomu, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nicotné. Právě tímto směrem proto zaměřil v dalším svoji pozornost i Nejvyšší správní soud.

Podstata nesouhlasu stěžovatele a) s napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze spočívá v tom, že městský soud údajně nesprávně posoudil povahu prvoinstančních rozhodnutí, kterými byla stěžovateli a) stanovena výše platby na účet univerzální služby a výše příspěvku na účet univerzální služby. Argumentaci stěžovatele lze shrnout tak, že předmětná rozhodnutí nesplňují formální náležitosti správních rozhodnutí a nebyla vydána v žádném zákonem stanoveném procesu a v tomto důsledku jde o rozhodnutí nicotná, a to pro absolutní nedostatek formy. Mimo výše uvedené předmětné akty ani svým rozsahem obsahově nepokrývají celou dispozici ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích.

Se stěžovatelem a) lze souhlasit v tom, že pojmy nicotnost a nezákonnost správního aktu nelze navzájem směřovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah. Kategorii nicotnosti správního aktu český právní řád až do přijetí soudního řádu správního výslovně neupravoval. I přes tento zjevný nedostatek s tímto pojmem pracovala doktrína i judikatura; jejich závěry je možno – s výjimkami překonanými změnami v právní úpravě – použít převážně i v současnosti. Teorie považuje za nicotný takový správní akt,

který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle a případně také absolutní nedostatek formy. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 136-141). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Z uvedeného vyplývá, že nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami (příklady viz výše), že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů.

Naproti tomu nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Rozlišování nezákonnosti a nicotnosti rozhodnutí není pouze akademickou záležitostí, ale nese s sebou i vysoce praktické důsledky pro soudní přezkum. K nicotnosti správního aktu jsou správní soudy jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v řízení o kasační stížnosti, povinny přihlížet z úřední povinnosti, nad rámec žalobních bodů či důvodů kasační stížnosti. Je-li rozhodnutí skutečně nicotné, soud v řízení o žalobě pouze deklaratorním výrokem vyhlásí jeho nicotnost. Tento postup odpovídá i samotné logice věci: není-li tu „nic“, co by zakládalo práva či povinnosti subjektů, nelze toto „nic“ zrušit. Pouze se vysloví nulita takového aktu. Naproti tomu jde-li o nezákonné rozhodnutí, platí, že soud k jeho vadám způsobujícím nezákonnost přihlíží zásadně pouze k námitce žalobce [srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6A 76/2001 - 96, publikované pod č. 793/2006 Sb. NSS].

Rozhodnutí, jímž stěžovatel b) stanovil výši platby na účet univerzální služby, náležitosti stanovené v § 47 správního řádu v podstatě splňuje (chybí pouze otisk úředního razítka a poučení o opravných prostředcích). Chybně však v prvním stupni rozhodoval předseda Úřadu, jenž je podle § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích povolán rozhodovat o řádných a mimořádných opravných prostředcích. Právě absentující náležitosti správního rozhodnutí byly důvodem, proč Městský soud v Praze napadená rozhodnutí zrušil pro vady řízení, za situace, kdy stěžovatel úmyslně nedodržel předepsanou formu, neboť odmítl přiznat, že jeho akty mají charakter správního rozhodnutí. V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinární, podle níž pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. „*Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc*

toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou“ (Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). „*Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“* (srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: *Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 7, C. H. Beck, 1997, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, sv. 27, str. 337 a násl.).

Pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí jsou nicotná, neboť neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako liché. Proti nim lze dokonce namítnout, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Vady vyskytnuvší se v napadených prvoinstančních rozhodnutích nelze tedy považovat za natolik intenzivní, aby mohly založit přímo nicotnost těchto rozhodnutí (srovnej rozsudek NSS ze dne 24. 5. 29006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 112, www.nssoud.cz). Výše uvedený závěr lze dovodit také z nálezu ze dne 23. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 801/02, kdy se Ústavní soud zabýval povahou obdobných správních aktů, kterými stanovil Český telekomunikační úřad prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby stěžovateli a) za rok 2001 ve výši 264 657 721 Kč. Ústavní soud dospěl k závěru, že oba prvoinstanční napadené správní akty mají povahu rozhodnutí, proti kterým lze podat opravný prostředek. Vyslovil-li Ústavní soud závěr, že předmětná rozhodnutí mají povahu rozhodnutí, proti kterým lze podat řádný opravný prostředek, o kterém je povinen dle § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích rozhodnout předseda Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „předseda Úřadu“), a to bez ohledu na skutečnost, že byla vydána formálně nedokonalými rozhodnutími bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku v domnění, že zde není povinnost vydat rozhodnutí v určité procesní formě, nemohou být současně taková rozhodnutí považována za neexistující, tedy za nicotná. Ústavní soud současně poukázal na to, že k obsahově obdobnému správnímu aktu v jiné věci stěžovatelky [vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. III. ÚS 682/02] přistupoval také jako k rozhodnutí. Tvrzení o absolutním nedostatku formy na tomto právním pozadí tedy pozbývá přesvědčivého argumentačního podkladu.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se Městský soud v Praze při hodnocení právní povahy rozhodnutí ve věci stanovení výše platby na účet univerzální služby a příspěvku na účet univerzální služby, napadených předmětnou správní žalobou, nedopustil nezákonnosti. Ve shodě s jeho názorem totiž i zdejší soud konstatuje, že rozhodnutí ze dne 31. 7. 2003, č. j. 23007/2003-611, a ze dne 7. 8. 2003, č. j. 23008/2003-611, skutečně představují faktická negativní správní rozhodnutí, přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, která netrpí natolik intenzivními vadami, že by je bylo nutno považovat za nicotná, tedy neexistující. Obdobné závěry vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004 - 15, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 479/2005 Sb. NSS, a v rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 Ans 5/2005 - 48, www.nssoud.cz.

Výše uvedené závěry již však nelze vztáhnout na přípis ze dne 10. 10. 2003, č. j. 24980/2003-611, kterým stěžovatel b) nevyhověl odvolání stěžovatele a). Předmětný přípis mimo to, že zcela postrádá formální náležitosti rozhodnutí, byl totiž vydán absolutně nekompetentním orgánem, v předmětném případě ředitelkou odboru ekonomické regulace, která však nemá zákonem svěřenou pravomoc rozhodovat o řádných opravných prostředcích.

Podle ustanovení § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným Úřadem předseda Úřadu. Pro účely odvolacího řízení předseda Úřadu jmenuje a odvolává členy zvláštní komise, která je jeho poradním orgánem. Proti rozhodnutí předsedy Úřadu se nelze odvolat. Podle ustanovení § 102 odst. 1 cit. zákona se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. Zákon o telekomunikacích neobsahuje další obecná ustanovení o opravných prostředcích. Podle § 53 správního řádu má účastník řízení proti rozhodnutí správního orgánu právo podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud se účastník řízení odvolání písemně nebo ústně do protokolu nevzdal. Smyslem a účelem opravného prostředku je zejména otevření prostoru k tomu, aby se rozhodující orgán zabýval obsahem podání a případně napadené rozhodnutí efektivně změnil, rozumí se, že nezávisle na vůli dotčeného orgánu. Takové následky však přípis ze dne 10. 10. 2003, č. j. 24980/2003-611, podepsaný Ing. M. Š., ředitelkou odboru ekonomické regulace, nevyvolává. Absence podpisu oprávněné osoby v předmětném případě odráží fakt, že toto rozhodnutí bylo vydáno záměrně nekompetentní osobou, zcela mimo odvolací řízení, neboť stěžovatel b) zastával názor, že proti napadeným rozhodnutím (rozhodnutí ze dne 31. 7. 2003, č. j. 23007/2003-611, a ze dne 7. 8. 2003, č. j. 23008/2003-611) nelze podat řádný opravný prostředek a s podaným odvoláním v tomto smyslu také nakládal. Právě pro tyto případy je nicotnost, jako výjimka ze zásady presumpce správnosti individuálního správního aktu, vyhrazena a po stěžovateli a) nelze spravedlivě žádat, aby přípis, vydaný výše uvedeným způsobem, respektoval.

Nicotnost napadeného správního rozhodnutí je podle § 109 odst. 3 s. ř. s. důvodem, k němuž Nejvyšší správní soud přihlédne i tehdy, jestliže jej stěžovatel neuplatní v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil, a to v celém jeho rozsahu, s ohledem na velmi úzkou vzájemnou souvislost všech jeho výroků, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Kasačními důvody stěžovatele b) se Nejvyšší správní soud vzhledem k výroku tohoto rozhodnutí již nezabýval.

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 12. dubna 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu