



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **T. O. C. R., a. s.**, (dříve Č. T., a. s.), zastoupeného JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem v Praze 1, Křížovnické nám. 1/193, proti žalovanému **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem v Praze 9, Sokolovská 219, v řízení o kasačních stížnostech stěžovatelů: 1) **T. O. C. R., a. s.** a 2) **Českého telekomunikačního úřadu**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2006, č. j. 7 Ca 10/2005 - 71,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2006, č. j. 7 Ca 10/2005 - 71, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 3. 2. 2006, č. j. 7 Ca 10/2005 - 71, byla výrokem I. zrušena pro nezákonnost rozhodnutí žalovaného Českého telekomunikačního úřadu ze dne 15. 11. 2004, č. j. 24349/2004 - 611, ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20051/2004 - 611 a ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611, a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Současně byla výrokem II. zamítnuta žaloba, jíž se žalobce (dále též „stěžovatel a“) domáhal vydání rozhodnutí o povinnosti žalovaného (dále též „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 žalobce z poskytování univerzální služby v kalendářním roce 2003, a výrokem III. byla zamítnuta žaloba, jíž se žalobce po žalovaném domáhal vydat rozhodnutí o odvolání ze dne 31. 8. 2004 proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20051/2004 - 611 a ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611.

Dne 2. 8. 2004 pod č. j. 20051/2004 - 611 stanovil žalovaný 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., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby (dále jen „vyhláška“), výši platby na účet univerzální služby jednotlivých držitelů telekomunikační licence na úhradu prokazatelné ztráty za rok 2003 tak, že prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby žalobce za rok 2003 stanovil ve výši 290 510 226 Kč. Dále tímto úkonem uložil držitelům telekomunikační licence povinnost přispívat na účet univerzální služby podle § 32 zákona o telekomunikacích finančním příspěvkem stanoveným postupem v příloze 2 tohoto úkonu.

Dopisem ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611, předseda Českého telekomunikačního úřadu žalobci sdělil výši prokazatelné ztráty za rok 2003 a výši příspěvku ve výši 94 381 102 Kč. Svůj postup opřel o § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích a § 6 vyhlášky.

Proti oběma shora uvedeným aktům správního orgánu podal žalobce dne 31. 8. 2004 odvolání, v němž zejména uvedl, že výše uvedené úkony správního orgánu musí mít formu správního rozhodnutí a při vydání úkonů je nutno postupovat ve správním řízení a dále napadl i postup žalovaného při výpočtu prokazatelné ztráty.

Dopisem ze dne 15. 11. 2004, č. j. 24349/2004 - 611, žalovaný reagoval na odvolání žalobce tak, že jeho námitky považoval za nedůvodné, neboť § 32 odst. 7 zákona o telekomunikacích vylučuje možnost, aby žalovaný vedl správní řízení. Toto ustanovení žalovaného zavazuje, aby při výpočtu příspěvku na účet univerzální služby postupoval podle vyhlášky. Akty dle žalovaného mají pouze informativní obsah a nemění ani neurčují povinnosti operátorů. Povinnosti jsou stanoveny operátorům přímo zákonem o telekomunikacích. V dané věci dle žalovaného nelze postupovat dle § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích a použít obecné předpisy o správním řízení, neboť zákon o telekomunikacích má svébytnou úpravu ve svém § 32 odst. 1 a 3, přičemž způsob stanovení finančního příspěvku svěřil zákonodárce vyhlášce.

Městský soud v Praze vycházel při posouzení věci a tedy řešení otázky posouzení postupu žalovaného podle příslušných procesních předpisů a formy vydání následného aktu z právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004 - 115, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 479/2005, kde se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením právního charakteru obdobných správních aktů žalovaného jako v projednávané věci a v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení (§ 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích), a po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení je proti němu přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s.

Městský soud při hodnocení úkonů žalovaného, které žalovaný označoval jako dopisy, vycházel z toho, že se jedná o správní rozhodnutí v materiálním slova smyslu, ač tak tyto úkony nebyly označeny a neměly ani formální náležitosti rozhodnutí. Městský soud zrušil všechna tři předmětná rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost s odůvodněním, že zásadní formální nedostatek dopisů, které považuje za rozhodnutí v materiálním slova smyslu a postup správního orgánu při řízení, které jejich vydání předcházelo, je natolik závažnou vadou správního řízení, kterou není možné zhojit posouzením faktických úkonů žalovaného

při daném postupu. Městský soud vady úkonů správního orgánu neshledal takovými, které by mohly způsobit nicotnost rozhodnutí.

Žalobu na nečinnost důvodnou městský soud neuznal a v odůvodnění uvedl, že ke dni vydání rozsudku se o nečinnost žalovaného nejedná, když žalovaný je povinen vydat příslušná rozhodnutí, k čemuž jej zavázal výrokem I. rozsudku.

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

Stěžovatel T. O. C. R., a. s., dále stěžovatel a), brojí kasační stížností (dále jen „kasační stížnost A“) proti výroku č. II. napadeného rozsudku, kterým městský soud zamítl žalobu, jíž se stěžovatel a) domáhal po stěžovateli b) vydání 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) z poskytování univerzální služby v kalendářním roce 2003.

Stěžovatel a) napadá výrok II. rozsudku městského soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 7 Ca 10/2005 - 71 ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť jej považuje za nezákonný z důvodu, že městský soud řádně nezohlednil skutečnost, že rozhodnutí žalovaného jsou nicotná, tedy po právní stránce zcela neexistující a dále z důvodu, že úkony svým obsahem naplňují pouze část dispozice § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích.

Rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20051/2004-611, ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611 a ze dne 15. 11. 2004, č. j. 24349/2004 - 611 byla dle stěžovatele a) vydána nezákonně zcela mimo správní řízení, uvedené akty postrádají základní obsahové a formální náležitosti správního rozhodnutí, a trpí proto absolutním nedostatkem zákonem předepsané formy. Stěžovatel a) nesouhlasí se závěrem městského soudu, že vady přezkoumávaných rozhodnutí nejsou takovými vadami, které by mohly způsobit nicotnost rozhodnutí a dále s vnitřně rozporným názorem městského soudu, že nelze vyslovit nicotnost aktů správního orgánu, které nebyly vydány ve formě rozhodnutí, ale pouhého dopisu, a proto z tohoto důvodu neměly vliv na právní sféru žalobce.

Stěžovatel a) dále uvádí, že 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 definovaných ve vyhlášce č. 235/2001 Sb., ačkoliv zákon o telekomunikacích 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 opomenul 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 ze dne 3. 2. 2006, č. j. 7 Ca 10/2005 - 71, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti A stěžovatel b) uvádí, že pojem „zcela neexistující akt“ (popřípadě rozhodnutí) je v oboru práva neznámý a že zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, pro právní úkon, který nebyl učiněn ve formě vyžadované zákonem, stanoví jen relativní neplatnost, což kromě jiného znamená, že touto neplatností stížené právní úkony nelze po právu označit jako nicotné. Pojetí nicotnosti dle stěžovatele b) nekoresponduje se skutečným stavem věci a současně se rozchází s právními závěry vyplývajícími z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 1/2004 ze dne 8. 12. 2004, kde bylo konstatováno, že správní akt účastníka, lišící se od daného případu jen co do časového období, je nutné považovat za rozhodnutí bez ohledu na to, jak je nazván.

Stěžovatel Český telekomunikační úřad, dále 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. Napadený rozsudek je dle stěžovatele b) v příkrém rozporu s judikaturou NSS, neboť pro nepřezkoumatelnost akty správního orgánu zrušil a nezavázal předsedu úřadu povinností vydat rozhodnutí o oprávněném prostředku uplatněném účastníkem. Tímto městský soud zcela pominul faktickou činnost správního orgánu při stanovení prokazatelné ztráty z poskytnutí univerzální služby stěžovatelem a) a výše příspěvků držitelů telekomunikační licence na účet univerzální služby, stejně jako skutečnost konstatovanou NSS v rozsudku, na který se Městský soud v Praze odvolává, že totiž „žalovaný“ zacházel se žalobcem jako s účastníkem řízení.

Stěžovatel b) uvádí, že zrušení napadených rozhodnutí má dalekosáhlé následky nejen pro oba stěžovatele, ale i pro další držitele telekomunikačních licencí, neboť tito měli mít postavení zúčastněných osob ve smyslu § 34 s. ř. s., neboť byly tímto rozhodnutím dotčeni na svých právech a povinnostech 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 přiznal stěžovateli a) náklady řízení v nesprávné výši, když stěžovatel a) uspěl se svoji žalobou pouze ve dvou žalobních bodech shrnutých do jednoho bodu výroku a měla mu být přiznána pouze poměrná část náhrady nákladů řízení, ve vyčíslení nákladů však figuruje soudní poplatek v plné výši a dále náklady zastoupení – 4 úkony a 4 režijní paušály bez krácení dle příslušného poměru úspěchu.

Stěžovatel b) navrhuje napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit ve výroku I. a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, potvrdit část II. výroku, posoudit a rozhodnout, zda má stěžovatel b) rozhodnout o odvolání stěžovatele a) a rozhodnout, že náhradu nákladů řízení má nést stěžovatel pouze v rozsahu určeném skutečným poměrem úspěchu žaloby.

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 pochybení stěžovatele b) spočívající v nerespektování obecných předpisů o správním řízení nejméně čtyřikrát 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 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 eventuálně pro navazující postup, nikoli pro jejich nedůvodnost, byla náhrada nákladů řízení přiznána městským soudem po právu (všechny úkony za které byla přiznána náhrada se vztahovaly k žalobnímu návrhu, kterému městský soud přisvědčil). S ohledem na výše uvedené stěžovatel a) navrhuje kasační stížnost B jako nedůvodnou zamítnout.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 2007, č. j. 5 Ans 2/2006 - , byla věc vedená u tohoto soudu pod sp. zn. 5 Ans 4/2006 – kasační stížnost stěžovatele a) - spojena ke společnému projednání a rozhodnutí s věcí vedenou u tohoto soudu pod sp. zn. 5 Ans 2/2006 – kasační stížnost stěžovatele b) - s tím, že věc bude nadále vedena pod sp. zn. 5 Ans 2/2006.

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) v kasační stížnosti A uplatnil zákonný důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky nicotnosti rozhodnutí prvoinstančních i rozhodnutí o odvolání městským soudem.

Stěžovatel b) v kasační stížnosti B důvod nepodřadil jednotlivým zákonným ustanovením, z obsahu stížnosti je však zřejmé, že uplatňuje zákonný důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky zákonnosti prvoinstančních rozhodnutí městským soudem.

Nejvyšší správní soud posuzoval nejprve důvodnost kasační stížností A), a to v mezích jejího 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 § 65 odst. 1 s. ř. s. se může žalobce domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. k nicotnosti soud přihlíží nejen k námitce žalobce, ale i z úřední povinnosti. Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti, to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti, to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Tímto směrem tedy zaměřil v dalším svoji pozornost i Nejvyšší správní soud.

V kasační stížnosti A) stěžovatel a) vytýká městskému soudu nesprávné posouzení rozhodnutí ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20051/2004 - 611, ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611 a ze dne 15. 11. 2004, č. j. 24349/2004 - 611, která neměla být dle jeho názoru považována za rozhodnutí nezákonná, ale za rozhodnutí nicotná, neboť byla vydána nezákonně zcela mimo správní řízení a dále pro absolutní nedostatek zákonem předepsané formy. Stěžovatel a) nesouhlasí se závěrem městského soudu, že vady přezkoumávaných rozhodnutí nejsou takovými vadami, které by mohly způsobit nicotnost rozhodnutí.

Mimo výše uvedené stěžovatel a) namítá, že předmětné akty ani svým rozsahem 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 přesto s tímto pojmem pracovala doktrína i judikatura. 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., 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, že jej vůbec za rozhodnutí 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, 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 nese s sebou 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).

V prvoinstančních rozhodnutích stěžovatele b) chybí otisk úředního razítka a poučení o opravných prostředcích. Chybně zde také v prvním stupni rozhodoval předseda Českého telekomunikačního úřadu, jenž je podle § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích povolán rozhodovat o opravných prostředcích.

Právě absentující náležitosti správního rozhodnutí a dále také postup správního orgánu při jejich vydání, byly důvodem, proč městský soud 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 doktrinální, 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).

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 nesprávné. 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. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 112, www.nssoud.cz).

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se městský soud při hodnocení právní povahy prvoinstančních rozhodnutí ve věci stanovení výše platby na účet univerzální služby a příspěvku na účet univerzální služby, napadených předmětnou správní žalobou, nedopustil nezákonnosti.

Výše uvedené závěry již však nelze vztáhnout na přípis ze dne 15. 11. 2004, č. j. 24349/2004 - 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. Proti rozhodnutí předsedy Úřadu se nelze odvolat. Podle ustanovení § 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. Zákon o telekomunikacích neobsahuje další obecná ustanovení o opravných prostředcích.

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 15. 11. 2004, č. j. 24349/2004 - 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 řízení o opravném prostředku, neboť stěžovatel b) zastával názor, že proti napadeným rozhodnutím (rozhodnutí ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20051/2004 - 611, a ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611) nelze podat řádný opravný prostředek a s podaným opravným prostředkem 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.

Nejvyšší správní soud, s ohledem na výše uvedené, 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 ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu