



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: T. O., a. s.**, zastoupen JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem, se sídlem Křížovnické nám. 1/193, Praha 1, proti **žalovanému: Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2005, č. j. 10 Ca 226/2004 - 95,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Shora uvedeným usnesením Městský soud v Praze odmítl žalobu, již se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále též „žalovaný“) č. 06/PROP/2002 vydaného dne 3. 9. 2002 pod č. j. 18637/2002 - 611. Městský soud po citaci ustanovení § 1, § 3 a § 78 odst. 1, 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, v platném znění, a § 2b odst. 2 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, uvedl, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu není cenové rozhodnutí vydané Úřadem individuálním správním aktem, ale splňuje formální i materiální znaky právního předpisu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, zveřejněné ve svazku č. 25 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu na str. 371). Toto cenové rozhodnutí je regulativní, právně závazné, obecné (což nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelné státní mocí. Městský soud dále uvedl, že soud ve správním soudnictví má pravomoc přezkoumávat ty úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (zákon užívá pro tyto úkony legislativní zkratku „rozhodnutí“ -

ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Cenové rozhodnutí žalovaného, ač je nazváno „rozhodnutí“, definici pojmu „rozhodnutí“ podle správního řádu správního nesplňuje, neboť se nejedná o individuální správní akt, nýbrž o právní předpis svého druhu. Z toho důvodu tedy není žaloba proti takovému cenovému rozhodnutí ve správním soudnictví přípustná, neboť napadené cenové rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Za tohoto stavu tedy městský soud žalobu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl. Městský soud na závěr dodal, že pravomoc soudu ve správním soudnictví přezkoumávat na základě samostatně podané žaloby podzákoné právní předpisy není dána (§ 4 s. ř. s.). Soud může soulad podzákoného předpisu se zákonem přezkoumat toliko v rámci řízení o žalobě proti individuálnímu správnímu aktu, který je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Pakliže byl podzákoný právní předpis v takovém případě aplikován a soud shledá, že byl vydán v rozporu se zákonem či nikoli v jeho mezích, přísluší soudu nedbat takového podzákoného předpisu a ve věci rozhodnout toliko na základě zákona, kterým je soud vázán.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá, že uvedené rozhodnutí je nesprávné a nezákonné, a to z toho důvodu, že městský soud chybně posoudil právní otázku, zda se v případě návrhem napadeného rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu jednalo o rozhodnutí (individuální správní akt) či právní předpis, a proto dospěl k nesprávnému závěru o přípustnosti návrhu stěžovatele. Stěžovatel proto s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. rozhodnutí městského soudu v celém rozsahu napadá. Stěžovatel se neztotožňuje s názorem městského soudu, že cenové rozhodnutí č. 06/PROP/2002 je obecně závazným předpisem. Městský soud podle názoru stěžovatele nesprávně posoudil právní povahu předmětného cenového rozhodnutí z následujících důvodů:

- 1) Nemůže se jednat o právní předpis, jelikož žalovaný jeho vydáním překročil svoji zákonem stanovenou normativní pravomoc, když v předmětném rozhodnutí směšoval svou normativní pravomoc podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. se svou pravomocí rozhodovat konkrétní spory o ceny za propojení podle § 78 odst. 5 (nyní § 78 odst. 6) uvedeného zákona.
- 2) Městským soudem citované usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 ze dne 21. 2. 2002 uvádí, že „právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definiční znaky, a nikoliv určením (výčtem) jejich prvků“, tedy požaduje, aby i coby třída byly určeny nejen subjekty, ale i předmět úpravy. Žalovaný naproti tomu v předmětném rozhodnutí namísto obecného způsobu výpočtu ceny za propojení, předpokládaného § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích, určuje cenu za propojení zcela konkrétním způsobem. Ve světle citovaného rozhodnutí Ústavního soudu tedy předmětné cenové rozhodnutí nelze kvalifikovat jako obecně závazný právní předpis.
- 3) O tom, že cenové rozhodnutí je ve skutečnosti individuálním rozhodnutím o subjektivních právech a povinnostech žalobce, svědčí i skutečnost, že žalobce je v textu předmětného cenového rozhodnutí výslovně jmenován a cenově regulován, a to zcela adresně. Městským soudem citované kritérium obecnosti subjektů právního předpisu tak není naplněno.
- 4) Skutečnost, že v roce 2002, tedy v době vydání předmětného cenového rozhodnutí, bylo přibližně 99,62% všech koncových účastníků veřejné telefonní služby poskytované prostřednictvím pevných sítí v České republice účastníky stěžovatele, svědčí

o tom, že předmětným cenovým rozhodnutím je bezprostředně, zcela konkrétním individuálně specifickým a ode všech ostatních subjektů odlišným způsobem zasahováno do majetkové sféry stěžovatele.

- 5) Městský soud se nezabýval skutečným obsahem předmětného cenového rozhodnutí a omezil se na přezkoumání tohoto rozhodnutí čistě po formální stránce. V tomto ohledu se tento soud dostal do přímého rozporu s obsahem usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 (jehož se navíc sám dovolával), jakož i s obsahem nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99, v obou případech konstatujících, že „je třeba dát přednost posouzení obsahu před mechanickým akceptováním formy“.
- 6) Žalovaný stanovil účinnost předmětného cenového rozhodnutí bez ohledu na zveřejnění v „Telekomunikačním věstníku či Cenovém věstníku“. Není možné, aby se jednalo o právní normu, pokud je její účinnost stanovena a žalovaný proti povinným subjektům vymáhána bez ohledu na zákonem závazně stanovenou publikaci. Přiznání normativní povahy takovému právnímu aktu by vedlo k pošlapání základních principů právního státu, znamenalo by, že povinné subjekty jsou povinny se řídit normami bez ohledu na jejich zveřejnění zákonem stanoveným způsobem a potažmo tak vedlo k naprosté nejistotě o obsahu objektivního práva.
- 7) Proti tomuto cenovému rozhodnutí podal stěžovatel ústavní stížnost, která sice byla usnesením Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2003 odmítnuta jako nepřipustná, avšak nikoliv z toho důvodu, že by se snad podle názoru Ústavního soudu v případě cenového rozhodnutí jednalo o normativní právní akt, nýbrž pouze a jediné proto, že v tomto případě nebyly vyčerpány veškeré procesní prostředky, které zákon stěžovateli poskytuje k ochraně jeho práva. Pokud by se podle názoru Ústavního soudu v případě cenového rozhodnutí č. 06/PROP/2002 nejednalo o rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech, nebylo by přitom samozřejmě možné odmítnout ústavní stížnost z jím uváděných důvodů, protože v případě normativních aktů stěžovateli žádné procesní prostředky k ochraně jeho práva u obecných soudů nepřísluší.
- 8) Článek 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (dále též „směrnice“), ve svém odstavci 1 požaduje, aby členské státy, tedy i Česká republika, zajistily, že na národní úrovni budou existovat „účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující síť anebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícím o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách“ a dále v odst. 2 uvádí, že „pokud subjekt rozhodující o opravném prostředku ... nemá charakter soudu, odůvodní vždy své rozhodnutí písemně. Navíc v takovém případě podléhá jeho rozhodnutí soudnímu přezkumu ...“. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že citovaná ustanovení evropského práva kategoricky vyžadují, aby Česká republika coby členský stát Evropského společenství umožnila soudní přezkum cenových rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, tedy i předmětného cenového rozhodnutí a že stávající procesní předpisy platné v České republice je v souladu s principem nadřazenosti Evropského práva nezbytné vykládat v souladu s tímto kategorickým požadavkem i pro případ, že by se soud neztotožnil s ostatní shora uvedenou argumentací stěžovatele. Stěžovatel dále poukázal na čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství, jež v případě soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního

práva, tedy v této věci Nejvyššího správního soudu, zakládá povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropského společenství, pokud před ním vyvstane otázka výkladu aktů přijatých orgány Společenství, tedy i citované směrnice.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že v dané věci se jedná o cenové rozhodnutí účastníka č. 06/PROP/2002, které již bylo v mezidobí zrušeno cenovým rozhodnutím č. 01/PROP/2004. Žalovaný odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 ze dne 21. 2. 2002, jímž Ústavní soud odmítl návrh společnosti Eurotel, s. r. o., na zvýšení cenového rozhodnutí účastníka č. 09/PROP/2001 ze dne 27. 11. 2001 (jde tedy o věc zcela obdobnou jako je věc daná). Ústavní soud v tomto svém usnesení na více místech uvádí, že cenová rozhodnutí účastníka jsou vyloučena z přezkumu soudem s tím, že splňují formální i materiální znaky právního předpisu. Navíc je zde uvedeno, že účastník vydával cenová rozhodnutí podle § 95 bodu 7 k provedení § 78 odst. 2 a 5 zákona o telekomunikacích. Dle citovaného usnesení Ústavního soudu je napadené cenové rozhodnutí natolik evidentně formálně i obsahově právním předpisem, že návrh na jeho zrušení je třeba považovat za podaný neoprávněnou osobou. Dále žalovaný zpochybňuje správnost žalobcova využití právní teorie a uvádí genealogii situace související s předmětným cenovým rozhodnutím. Ve vztahu k otázce zveřejňování cenového rozhodnutí žalovaný zdůraznil, že podle § 77 odst. 1 zákona o telekomunikacích zveřejňuje účastník cenová rozhodnutí až po jejich vydání. Zákon o telekomunikacích ani zákon o cenách nepodmiňují účinnost cenového rozhodnutí včetně jeho dodatku jeho uveřejněním ve stěžovatеле uvedených věstnících. K další „taktice“ stěžovatele představované podáním ústavní stížnosti proti cenovému rozhodnutí dříve, než by jmenovaný vyčkal rozhodnutí Městského soudu v Praze o žalobě proti tomuto cenovému rozhodnutí, žalovaný zdůrazňuje, že Ústavní soud se v dané situaci samozřejmě nemohl stížností věcně zabývat. K odkazům stěžovatele na právo Evropských společenství uvedl, že cenové rozhodnutí platilo v době, kdy do právního řádu ČR nebyl dosud implementován rámec v oboru telekomunikací, a kdy ČR nebyla ještě členem Evropské unie. Stěžovatel tedy nenapadá správní rozhodnutí, ale normativní právní předpis, kterým předmětné cenové rozhodnutí nadevší pochybnost je.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel obsáhlou replikou ze dne 15. 6. 2005, v níž se podrobně vyjadřuje k tvrzením žalovaného. Nově k poukazům žalovaného na zrušení předmětného rozhodnutí uvádí, že zrušením napadeného rozhodnutí neodpadá automaticky předmět řízení, neboť pouhým zrušením rozhodnutí nemusí dojít k úplnému odstranění zásahu do práv jednotlivce. V daném případě nebyl odčiněn zásah do práv žalobce, a neúčinná by byla i ustanovení o případné náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu i označení jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) uvedeného zákona. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Kasační stížnost není důvodná.

V předmětné věci jde o posouzení, zda cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb.

(v daném případě jde o rozhodnutí č. 06/PROP/2002 vydané dne 3. 9. 2002) je individuálním správním aktem nebo aktem normativní povahy. K této otázce se již vyjádřil druhý senát Nejvyššího správního soudu, jenž ve svém rozsudku č. j. 2 As 4/2004 - 138 ze dne 18. 5. 2005 dospěl k závěru, že cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů, je abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud je tedy proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S tímto právním názorem na charakter cenového rozhodnutí se šestý senát Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje. Lze pouze podotknout, že pokud by se chtěl šestý senát Nejvyššího správního soudu od uvedeného právního názoru odchýlit, musel by věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

K námitce stěžovatele o umožnění soudního přezkumu cenových rozhodnutí na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002, případně povinností Nejvyššího správního soudu obrátit se na Soudní dvůr Evropského společenství s předběžnou otázkou ohledně výkladu ustanovení článku 4 Směrnice lze uvést následující:

Směrnice, jejíž článek 4 stěžovatel již z větší části citoval, byla přijata dne 7. 3. 2002, transpoziční lhůta uplynula dne 24. 7. 2003. Napadené cenové rozhodnutí bylo vydáno dne 3. 9. 2002 podle zákona č. 151/2000 Sb. Žaloba byla podána dne 25. 10. 2002. Česká republika se stala členem Evropské unie dne 1. 5. 2004 a podle článku 2 aktu o přistoupení, který je podle článku 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení součástí této smlouvy, se *acquis communitaire* (soubor práva Společenství) stává dnem vstupu závazným pro nové členské státy a uplatňuje se v nich. Pro dobu před vstupem do Evropské unie lze právo Společenství použít zcela výjimečně, a to jako výkladové vodítko při výkladu právních předpisů přijatých ke splnění závazků České republiky harmonizovat své právo s právem Společenství podle článku 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (č. 7/1995 Sb.). Tato zásada našla svůj výraz opakovaně v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. č. 741/2006 a č. 1097/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). V předmětné věci je však již z časových důvodů vyloučeno, aby byl zákon č. 151/2000 Sb. přijat k implementaci směrnice 2002/21/ES, která v době jeho přijímání nebyla ani ve stadiu návrhu (návrh směrnice byl přijat Komisí dne 12. 7. 2002 COM/2000/0393 final). Proto nelze při zkoumání právní povahy cenového rozhodnutí vydaného žalovaným dne 3. 9. 2002 podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. použít směrnici 2002/21/ES ani jako výkladové vodítko. Směrnice se navíc použije na rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů vydaná po uplynutí transpoziční lhůty. To vyplývá z článku 28 odst. 1 věta druhá směrnice. Rovněž článek 27 odst. 1 směrnice předvídá, že dosavadní akty zůstanou účinné do vydání nových rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů. Návrh stěžovatele směřující k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropského společenství nelze tedy akceptovat. S ohledem na rozsudek ze dne 10. 1. 2006 ve věci C - 302/04, Ynos, Sb. rozh. s. I - 371 otázka pravomoci tohoto soudu Společenství představuje *acte éclairée*. V bodech 35 - 38 uvedeného rozsudku totiž soudní dvůr odmítl svou pravomoc k výkladu sekundárního práva Společenství, pokud skutkové okolnosti původního sporu předcházely k přistoupení dotčeného státu k Evropské unii. Za takových okolností by předložení předběžné otázky bylo porušením zásady rychlosti, a pokud by předmětné cenové rozhodnutí bylo možno považovat za individuální správní akt, i hospodárnosti řízení. Lze tedy uzavřít, že položení předběžné otázky v této věci, pokud by článek 4 Směrnice vedle individuálních správních aktů umožňoval podání opravného prostředku i v případě normativních právních aktů, nepřipadá v úvahu a že pro žalobu (podanou

před vstupem do Evropské unie) proti cenovému rozhodnutí (vydanému před vstupem do Evropské unie) není směrnice 2002/21/ES nijak relevantní (nemá ani přímý ani nepřímý účinek).

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že se městský soud napadeným usnesením nedopustil nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost tedy nebyla shledána důvodnou, a Nejvyšší správní soud ji proto zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Toto právo by měl žalovaný, ten však žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, a proto bylo rozhodnuto tak, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu

