



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: **T. C., a.s.** zastoupeného advokátem JUDr. Karlem Muzikářem se sídlem AK WEIL, GOTSHAL & MANGES v.o.s., Křižovnické 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 1. 2. 2006 č. j. 11 Ca 177/2005 - 65,

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** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal včas kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2006 č. j. 11 Ca 177/2005 - 65, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti dodatku č. 2 k cenovému rozhodnutí č. 03/PROP/2003 čj. 14939/05-611 ze dne 22. 4. 2005, a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Z odůvodnění napadeného usnesení vyplývá, že žalobce se žalobou domáhal přezkoumání a následného zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného. Tímto dodatkem žalovaný změnil v uvedeném cenovém rozhodnutí stanovenou výši maximálních cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí pro zprostředkování přístupu ke službám bezplatného volání. Žalobce v žalobě namítl, že tento dodatek je nezákonným rozhodnutím, kterým byl přímo zkrácen na svých subjektivních právech.

Městský soud dříve, než začal jednat ve věci samé, se zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro to, aby ve věci samé mohl jednat, a dospěl k závěru, že tomu tak není.

Z rozhodnutí zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu (poznámka: správně zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů) vyplývá, že žalovaný je oprávněn v oblasti cen za propojení jednak rozhodovat konkrétní spory v oblasti cen za propojení mezi konkrétními provozovateli, přičemž postup se řídí správním řádem, jednak vydávat cenová rozhodnutí, jimiž, bez vztahu ke konkrétním provozovatelům, stanoví způsob výpočtu cen za propojení. Městský soud v Praze dovodil, že bylo třeba důsledně odlišit, zda jde o rozhodnutí vydané ve sporu o cenu propojení, či – a to je případ podané žaloby – o cenové rozhodnutí jako správní akt obecné regulace výpočtu cen za propojení.

Městský soud v Praze odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 4/2004 - 138, podle něhož je cenové rozhodnutí žalovaného o způsobu výpočtu cen za propojení podle ust. § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon č. 151/2000 Sb.“), abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Soud proto návrh odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobce opřel kasační stížnost o ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

Podle názoru žalobce se v projednávané věci nemůže jednat o právní předpis, jelikož žalovaný jeho vydáním překročil svoji zákonem stanovenou normativní pravomoc, když v dodatku č. 2 směšoval svoji normativní pravomoc podle ust. § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. se svou pravomocí rozhodovat konkrétní spory o ceny za propojení podle ust. § 78 odst. 6 téhož zákona. Z vyjádření žalovaného vyplývá, že rozhodl na základě specifických podkladů a zamýšlel rozhodnout o konkrétních sporech. Jinými slovy, žalovaný obcházel svoji povinnost rozhodnout v konkrétní věci a vůči individuálně určeným subjektům „skrže“ akt, který formálně a účelově označuje za právní předpis, přestože jeho pravý účel je zcela jiný. V případě, že je normativním aktem obcházeno rozhodování v konkrétní věci, je možné akt, který má formu právního předpisu, zrušit pro zneužití pravomoci vydávat nařízení. Takto měl Městský soud v Praze postupovat.

Žalobce dále poukázal na to, že nezákonnost postupu žalovaného podporuje i rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. č. j. Konf 103/2004 - 20. V tomto rozhodnutí se totiž jednoznačně požaduje, aby žalovaný důsledně odlišoval vydávání cenových rozhodnutí a rozhodování v konkrétních sporech o cenu za propojení.

Vyjádření Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky a vyjádření Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, která žalobce v průběhu soudního řízení předložil, konstatují, že v případě cenového rozhodnutí žalovaného se nemůže jednat o právní předpis, pokud by v něm žalovaný v rozporu se zákonem směšoval s normativní pravomocí svou pravomoc rozhodovat spory.

Žalovaný nerespektoval meze ust. § 78 zákona č. 151/2000 Sb., které jej zmocňovalo pouze ke stanovení způsobu výpočtu cen za propojení, když v předmětném dodatku č. 2 stanovil ceny maximální, k jejichž určování však žalovaný zákonem ani jiným právním

předpisem zmocněn nebyl. Žalovaný proto zásadním způsobem překročil svoji pravomoc a proto se nemůže jednat o normativní právní akt.

Ohledně charakteristiky právních aktů odkazuje žalobce též na usnesení Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 50/02 a na náleznost pléna tohoto soudu sp.zn. Pl. ÚS 24/99.

Žalobce dále namítl, že žalovaný stanovil účinnost jím napadeného aktu bez ohledu na zveřejnění v Telekomunikačním věstníku či Cenovém věstníku. Není možné, aby se jednalo o právní normu, pokud je její účinnost stanovena a žalovaným proti povinným subjektům vymáhána bez ohledu na zákonem závazně stanovenou publikaci.

K rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 4/2004 - 138 se žalobce vyjádřil tak, že toto rozhodnutí bylo „vydáno zcela překvapivě, aniž by předtím stěžovateli bylo dáno na vědomí, že Nejvyšší správní soud zvažuje právní otázku povahy napadeného cenového rozhodnutí, a aniž by stěžovateli byla dána možnost se k důvodům zamítnutí jeho kasační stížnosti jakkoliv vyjádřit a předložit soudu argumenty, které nyní uplatňuje v tomto řízení“. Podle názoru žalobce na toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není možno odkazovat jako na „zavedenou judikaturu“, jak to fakticky učinil Městský soud v Praze.

Žalobce dále namítá, že ust. čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES kategoricky vyžaduje, aby Česká republika jako členský stát Evropské unie umožnila soudní přezkum cenových rozhodnutí žalovaného. V této souvislosti žalobce poukazuje na čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství a navrhuje, pokud Nejvyšší správní soud kasační stížnosti nevyhoví z jiných jím uváděných důvodů, aby položil v tomto směru Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku na přezkoumatelnost cenových rozhodnutí žalovaného.

Žalobce rovněž namítl, že tímto cenovým dodatkem je bezprostředně, zcela konkrétním, individuálně specifickým a ode všech ostatních subjektů odlišným způsobem zasahováno do jeho majetkové sféry. K tomu žalobce opětovně navrhl pořízení písemného znaleckého posudku, když tento důkaz Městský soud v Praze i přes jeho návrh neprovedl.

Žalobce dále namítl nesprávné právní posouzení věci, které spočívá v tom, že žaloba byla odmítnuta podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ačkoli správně měla být odmítnuta podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Konečně žalobce vytkl napadenému usnesení Městského soudu v Praze jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Žalobce totiž předložil Městskému soudu v Praze řadu argumentů svědčících pro opačný závěr, tedy že předmětný dodatek je individuálním správním aktem, nikoli právním předpisem. Městský soud v Praze se však těmito tvrzeními vůbec nezabýval a v odůvodnění napadeného usnesení se s nimi ani nepokusil vypořádat. Soud neprovedl ani důkaz znaleckým posudkem, který žalobce k prokázání svých tvrzení navrhl a v rozporu se svými procesními povinnostmi neprovedení tohoto důkazu rovněž nijak nezdůvodnil.

Žalobce navrhl, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Uvedl, že žalobce zamlčel jemu známou skutečnost, že o cenových rozhodnutích existuje v praxi již zavedená

judikatura, podle níž jsou tato cenová rozhodnutí normativními správními akty, jež nejsou přezkoumatelná soudy, a to ani soudy ve správním soudnictví. Všechny žaloby byly Městským soudem v Praze odmítnuty; stejně tak byly zamítnuty kasační stížnosti podané v těchto věcech.

K tvrzení, že žalovanému neumožňuje žádný právní předpis, aby cenovým rozhodnutím určoval konkrétní cenu za propojení, žalovaný odkázal na ust. § 78 odst. 2 a 6 zákona č. 151/2000 Sb. a na ust. § 3 odst. 1, § 4 a § 5 zákona o cenách, podle něhož byl povinen postupovat. Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu, jak je vyjádřen v rozsudku ze dne 18. 5. 2005 č. j. 2 As 4/2004 - 138, je nerozhodné, zda k vydání cenového rozhodnutí přistoupil žalovaný z vlastního podnětu, či z podnětu zájemců o uzavření smluv o propojení sítí se žalobcem. Výsledkem regulace realizované v rámci příslušných právních předpisů bylo stanovení pravidel pro oblast cen, zavazující předem nevymezený okruh subjektů činných na telekomunikačním trhu. Cenová rozhodnutí stanoví bez vztahu ke konkrétním smluvním stranám obecná pravidla pro stanovení ceny za propojení a je veřejnoprávní regulací v oblasti cen.

Odkaz na rozhodnutí zvláštního senátu č. j. Konf 103/2004 - 20 nepovažuje žalovaný za relevantní.

Žalovaný dále připomíná, že důsledkem maximální ceny za propojení, která je jedním ze segmentů cenové regulace stanovené zákonem o cenách, není konkrétní výše ceny závazná pro účastníky propojovacích smluv. Ceny maximální nelze zaměňovat s cenami pevnými.

Žalovaný dále uvedl, že ani zákon č. 151/2000 Sb., ani zákon o cenách nepodmiňují účinnost cenového rozhodnutí uveřejněním v těch věstnících, které uvádí žalobce. Žalovaný se opírá o ust. § 77 odst. 1 věta třetí zákona č. 151/2000 Sb., podle něhož vydaná cenová rozhodnutí zveřejňuje Úřad v Telekomunikačním věstníku a v Cenovém věstníku. Proto bylo napadené rozhodnutí zveřejněno již jako vydané, když předtím bylo uveřejněno na úřední desce a na webových stránkách žalovaného.

K tvrzení žalobce, že Nejvyšší správní soud je povinen se obrátit na Evropský soudní dvůr, žalovaný poznamenal, že žalobce napadá normativní právní předpis, aniž by respektoval, že jako cíl cenové regulace stanoví právo Evropských společenství cenovým orgánům zejména postup vedoucí k zamezení diskriminace a k ochraně zájmů koncových uživatelů telekomunikačních sítí a služeb.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil kasační stížnost takto:

Není pochyb o tom, že podstatou věci je posouzení, zda žalobou napadené cenové rozhodnutí je individuálním správním aktem, nebo zda je abstraktním aktem normativní povahy. Od tohoto posouzení se pak odvíjí úvaha o tom, zda toto cenové rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví, či nikoliv.

Uvedenou problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 18. 5. 2005 (vydaném tedy jeden rok po vstupu České republiky do Evropské unie) č. j. 2 As 4/2004 - 138, které již bylo shora několikrát citováno žalobcem i žalovaným a oběma je známo, protože byli účastníky tohoto řízení.

Z usnesení vyplývá tato právní věta:

„Cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, je abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud je proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne.“

Vzhledem k tomu, že proti tomuto usnesení vznesl žalobce námitky „procesního“ charakteru, považuje se za potřebné uvést toto:

Žalobce označil toto usnesení Nejvyššího správního soudu za zcela překvapivé, žalobci nebylo předtím dáno na vědomí, že Nejvyšší správní soud tuto otázku zvažuje a žalobci nebyla dána možnost se k důvodům jakkoliv vyjádřit a předložit soudu potřebné argumenty.

Z žádného ustanovení s. ř. s. nelze dovodit, že by soud ve správním soudnictví měl (či snad musel) účastníku řízení dát na vědomí, že v rámci projednávané věci zvažuje některou právní otázku. Proto ani není možno uvažovat o tom, že účastník by se v této fázi k myšlenkovému postupu soudu vyjadřoval. Ve věci č. j. 2 As 4/2004 - 138 byla příslušnost Nejvyššího správního soudu založena podáním kasační stížnosti. Postup krajského soudu po podání kasační stížnosti upravuje ust. § 108 s. ř. s., řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem upravuje ust. § 109 s. ř. s. Z těchto ustanovení neplyne to, co žalobce Nejvyššímu správnímu soudu vytýká.

Soudní řád správní ukládá Nejvyššímu správnímu soudu jako vrcholnému soudnímu orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Jednotu rozhodování musí Nejvyšší správní soud pochopitelně uplatňovat i při rozhodování ve svých jednotlivých senátech. Proto podle ust. § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

V projednávané věci z těchto ustanovení vyplývá, že pokud by se senát tuto věc projednávající chtěl odchýlit od právního názoru vyjádřeného v usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 4/2004 - 138, musel by tuto věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodným tvrzení, že žalovaný překročil svoji zákonem stanovenou normativní pravomoc a směřoval svoji normativní pravomoc s pravomocí rozhodovat konkrétní spory o ceny. Nelze tedy dovodit, že cenovým předpisem je obcházeno rozhodování v konkrétní věci.

S tím souvisí i tvrzení žalobce, že nezákonnost postupu žalovaného podporuje i rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. č. j. Konf 103/2004 - 20, protože v tomto rozhodnutí se jednoznačně požaduje, aby žalovaný důsledně odlišoval vydávání cenových rozhodnutí a rozhodování v konkrétních sporech o cenu za propojení. Tento požadavek zvláštního senátu je logický a správný a podle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaný v projednávané věci takto postupoval, když vydal cenové rozhodnutí. Rovněž vyjádřením Ústavu státu a práva Akademie věd ČR a Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, pokud konstatují, že v případě cenového rozhodnutí žalovaného se nemůže jednat o právní předpis, pokud by v něm žalovaný v rozporu se zákonem směřoval

s normativní pravomocí svou pravomoc rozhodovat spory, nelze nic vytknout; v projednávané věci však k takové situaci nedošlo.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu neobstojí ani námitka, že v cenovém rozhodnutí žalovaný stanovil ceny maximální, k nimž zmocněn nebyl a proto zásadním způsobem překročil svoji pravomoc. Lze vyjít z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, podle něhož důsledkem maximální ceny za propojení není konkrétní výše ceny závazná pro účastníky propojovacích vztahů; ceny maximální nelze zaměňovat s cenami pevnými.

Námitka ohledně stanovení účinnosti napadeného aktu bez ohledu na zveřejnění v Telekomunikačním věstníku či Cenovém věstníku není důvodná s přihlédnutím k ust. § 77 odst. 1 věta třetí zákona č. 151/2000 Sb. Podle tohoto ustanovení vydaná cenová rozhodnutí zveřejňuje Úřad v Cenovém věstníku a v Telekomunikačním věstníku.

Námítku ohledně toho, že žaloba byla odmítnuta podle ust. § 46 odst. písm. a) s. ř. s., ačkoliv měla být odmítnuta podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., považuje Nejvyšší správní soud za nepodstatnou. V každém případě je totiž odmítnutí žaloby v souladu se zákonem, jak již bylo shora uvedeno.

Konečně není důvodná ani námitka o nepřezkoumatelnosti usnesení Městského soudu v Praze pro nedostatek důvodů. Jestliže Městský soud v Praze zaujal právní názor, dle něhož cenové rozhodnutí nepodléhá přezkumu a vyšel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu, bylo by nadbytečné v odůvodnění se zabývat dalšími, opačnými argumenty žalobce. Soud by mohl provést navrhovaný důkaz znaleckým posudkem, resp. zvážit, zda takový důkaz provede, pouze tehdy, jestliže by projednával věc samu – tedy pokud by žalobu neodmítl. Z hlediska rozhodnutí o odmítnutí žaloby je usnesení odůvodněno dostatečně a je přezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod k tomu, aby se odchýlil od právního názoru zaujatého v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2005 č. j. 2 As 4/2004 - 138 a kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému nevznikly náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 11. července 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

