



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Dany Černé v právní věci žalobce: **T-Mobile Czech Republic a.s.**, se sídlem Praha 4, Tomíčkova 2144/1, IČ: 64949681, zast. JUDr. Petrem Hromkem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 2, Vinohradská 30, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, za účasti osoby zúčastněné na řízení: O2 Czech Republic a.s. (dříve Telefónica Czech Republic, a.s.), se sídlem Praha 4 – Michle, Za Brumlovkou 266/2, IČ: 60193336, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 20. 9. 2011, č.j. ČTÚ-52 124/2011-603,

t a k t o:

**I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 20. 9. 2011, č.j. ČTÚ-52 124/2011-603 se ve výroku II. zrušuje a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 13. 4. 2011, č.j. 38 173/2006-611/IX.vyř., se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

**II. Žaloba proti výroku I. rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 20. 9. 2011, č.j. ČTÚ-52 124/2011-603 se odmítá.**

**III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8.808 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Petra Hromka, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku,

kterým v prvním výroku rozhodnutí zamítl rozklad společnosti Vodafone Czech Republic a.s. (dále jen „Vodafone“) a napadené rozhodnutí potvrdil, ve druhém výroku rozhodnutí zamítl rozklad společnosti T-Mobile Czech Republic a.s. a napadené rozhodnutí potvrdil. Podaným rozkladem bylo napadeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru ekonomické regulace, ze dne 13. 4. 2011, č.j. 38 173/2006-611/IX.vyř., jímž byla ověřena výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2005 společnosti Telefónica Czech Republic a.s. (dále jen „O2“).

Žalobce namítal, že byl zkrácen na svých právech, neboť napadené rozhodnutí je nezákonné, když je v rozporu s právními předpisy a se skutkovým stavem. Žalobce své námitky zformuloval v následujících žalobních bodech:

V čl. III. žaloby v prvním žalobním bodě namítl žalobce porušení § 31 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“) a porušení vyhlášky č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence (dále jen „vyhláška č. 235/2001 Sb.“). Žalobce tvrdil, že správní orgán měl nejprve identifikovat náklady, které by poskytovateli univerzální službu nevznikly, pokud by povinnost poskytnout univerzální službu neměl a teprve poté od těchto nákladů odečíst tržby a výnosy z plnění povinnosti poskytnout univerzální službu. Žalobce namítl, že chybný postup správních orgánů vedl k nadhodnocení nákladů a konkrétně namítl, že do výpočtu výše ztráty byly zahrnuty v rozporu s § 31 odst. 2 zákona o telekomunikacích:

I. služby uvedené v příloze č. 1 vyhlášky č. 235/2001 Sb. pod č. 1 a 2, žalobce se přitom dovolával skutečnosti, že společnost O2 poskytovala služby uvedené v příloze č. 1 pod č. 1 a 2 již před 1. 4. 2001 (v době kdy neměla uloženu povinnost poskytovat je v rámci univerzální služby), nejedná se tedy o náklady, které by poskytovateli univerzální služby nevznikly, pokud by tuto povinnost neměl uloženu. Tyto náklady měly být tedy správním orgánem z této ztráty vyloučeny, nadto služby uvedené v příloze č. 1 vyhlášky byly poskytovány O2 i poté, co byly z rámce univerzální služby vyňaty a jsou touto společností poskytovány dodnes,

II. společné (režijní) náklady, které by podnikateli poskytujícímu univerzální službu nevznikly, pokud by neměl povinnost poskytovat univerzální službu. Společnými (režijními) náklady jsou náklady vynakládané v souvislosti s poskytováním veškerých služeb určitého podnikatele, přičemž nejsou přímo podřaditelné některé z poskytovaných služeb a případná změna objemu poskytované služby neovlivňuje výši celkově vynakládaných společných nákladů. Společné (režijní) náklady nelze považovat za náklady, kterým by se podnikatel vyhnul, pokud by neposkytoval univerzální službu. Správní orgány však tyto náklady z vyúčtování společnosti O2 z celkové výše ověřené ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2005 nevyloučily. Žalobce je toho názoru, že požadavek na vyloučení těchto nákladů vyplývá z § 31 odst. 2 zákona o telekomunikacích, dle kterého se ztrátou z poskytování univerzální služby rozumí pouze ekonomicky oprávněné náklady. Nesouhlasil tedy se závěrem ČTÚ, že vyloučení režijních nákladů neumožňuje zákon ani vyhláška, kterou je správní orgán vázán.

Ve druhém žalobním bodu namítal žalobce rozpor napadeného rozhodnutí se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. 3. 2002, o univerzální službě a o právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (dále jen „směrnice o univerzální službě“). Žalobce blíže uvedl, že od 1. 5. 2004 je pro Českou

republiku bezprostředně účinné komunitární právo, což znamená povinnost po splnění stanovených podmínek přímo aplikovat komunitární právo a dát tomuto právu přednost před neslučitelným vnitrostátním pravidlem. Žalobce tvrdil, že napadené rozhodnutí je v rozporu se směrnicí o univerzální službě, neboť:

I. nezohledňuje veškeré tzv. nehmotné výhody, které má poskytovatel univerzální služby (viz příloha č. IV, část A směrnice o univerzální službě). Žalobce blíže uvedl, že „veškeré nehmotné výhody“ jsou neurčitým právním pojmem, platí však, že hodnota těchto výhod musí být vyčíslitelná v penězích, což vyplývá z bodu 20 odůvodnění směrnice o univerzální službě. Žalobce v rámci správního řízení požadoval, aby správní orgán vyčíslil hodnotu veškerých nehmotných výhod, které v roce 2005 s poskytováním univerzální služby souvisely. Za tímto účelem předložil znalecký posudek Prof. Ing. V. S., CSc. LL.M. č. 2267/2009, který měl správní orgán k dispozici. Dle znaleckého posudku podstatné efekty nehmotných výhod, které pro společnost O2 plynuly z poskytování univerzální služby, nevzal správní orgán vůbec v úvahu a ani si nevyžádal podklady a informace, které by nezahrnutí některého z efektů odůvodňovaly.

II. neobsahuje žádné posouzení, zda bylo poskytování univerzální služby v roce 2005 pro O2 nespravedlivou zátěží (viz čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice o univerzální službě). Zákon o telekomunikacích, který správní orgán při ověření prokazatelné ztráty za rok 2005 aplikoval, přitom žádné ustanovení o nespravedlivé zátěži neobsahuje. Žalobce zdůraznil, že směrnice o univerzální službě předpokládá dvoustupňovou aplikaci a to dle svého č. 12 odst. 1 a dle čl. 13 odst. 1, podle něhož vnitrostátní regulační orgány rozhodnou o zavedení mechanismu náhrady čistých nákladů z veřejných zdrojů nebo rozhodnou o rozdělení čistých nákladů mezi telekomunikační operátory pouze v případě, že je poskytovatel univerzální služby zatížen nespravedlivou zátěží. Žalobce je toho názoru, že z citované směrnice vyplývá, že předpokládaná určitá výše ztráty může být v jednom případě pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěží a v jiném případě nikoliv.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby a k jednotlivým žalobním bodům uvedl následující:

K čl. III k prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že ztráta z poskytování univerzální služby za rok 2005 byla ověřena v souladu se zákonem o telekomunikacích. Způsob stanovení výše prokazatelné ztráty svěřil zákonodárce v § 31 odst. 4 zákona o telekomunikacích podzákonnému právnímu předpisu, což je v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalovaný je ve svém rozhodování vázán nejen zákonem, ale i vyhláškou, a proto nemůže libovolně zužovat či rozšiřovat rozsah služeb zahrnutých do výše prokazatelné ztráty.

Žalovaný uvedl, že ustanovení § 31 odst. 2, které definuje prokazatelnou ztrátu, je obecné, přičemž je zde definována prokazatelná ztráta, aniž by bylo určeno, které konkrétní veličiny lze pod tento pojem podřadit a jakým způsobem ji vypočítat. Proto zákon o telekomunikacích odkazuje ve svém ustanovení § 31 odst. 4 na prováděcí předpis. Ve vyhlášce je stanoveno, co lze podřadit pod pojem ekonomicky oprávněné náklady, které by nevznikly, pokud by univerzální služba poskytována nebyla. Z toho důvodu obsahuje vyhláška výčet ztrátových služeb. Podle žalovaného tak právní úprava vymezila služby, u kterých v rámci poskytování univerzální služby přichází v úvahu jejich ztrátovost, která je dána výlučně zvláštní povahou univerzální služby, přičemž rozsah nároků poskytovatele univerzální služby je přímo určován vyhláškou.

Žalovaný zdůraznil, že ani před rokem 2001 neposkytovala společnost O2 předmětné ztrátové služby uvedené v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 235/2001 Sb. na komerčním

principu a dobrovolně, nýbrž na základě povinnosti uložené jí předchozí právní úpravou. Konkrétní povinnosti byly stanoveny Pověřením čj. 9 361/95-611; cenové podmínky byly stanoveny v cenových rozhodnutích a následně v cenících společnosti ČESKÝ TELECOM, a.s. Tvzení, že společnost O2 poskytuje dvě zmíněné služby v současné době, i když jí nebyly uloženy jako univerzální služba, není podle názoru žalovaného pravdivé. Z argumentace v napadeném rozhodnutí podle žalovaného vyplývá, že do předmětné ztráty z poskytování univerzální služby ověřované za rok 2005 byly zahrnuty položky, které lze podřadit pod pojem ekonomicky oprávněné náklady, které by nevznikly, pokud by univerzální služba poskytována nebyla. K posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů poskytovatel univerzální služby předložil tzv. oddělenou evidenci nákladů a výnosů služeb poskytovaných v rámci univerzální služby podle ustanovení § 34 odst. 2 písm. a) zákona o telekomunikacích.

Z výše uvedených důvodů uvedl žalovaný, že má za to, že napadené rozhodnutí není v této části nezákonné, když ho k závěrům uvedeným v napadeném rozhodnutí vedlo znění zákona o telekomunikacích a prováděcí vyhlášky. Z toho důvodu se žalovaný nedomníval, že by služby uvedené v příloze č. 1 vyhlášky pod č. 1 a 2 byly do výpočtu ztráty zahrnuty v rozporu s § 31 odst. 2 zákona o telekomunikacích a že se věci zabýval nedostatečně, jak namítal žalobce.

K druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že všechny předmětné náklady byly převzaty z oddělené evidence za rok 2005 a že suma nákladů uvedených v oddělené evidenci buď jako náklady neefektivní nebo alokované na služby je stejná, jako suma nákladů zařazená do finančního účetnictví za rok 2005. Ve smyslu § 34 odst. 2 písm. a) zákona o telekomunikacích je poskytovatel univerzální služby povinen vést oddělenou evidenci nákladů a výnosů služeb poskytovaných v rámci univerzální služby, což je jeden z nástrojů, jak lze zjistit výši ztráty za poskytování univerzální služby, resp. jak její výši následně ověřit. Žalovaný tak neměl důvod zpochybňovat údaje poskytovatele, které odpovídají zásadám metodiky, když § 2 odst. 2 vyhlášky klade důraz na provázanost ztrátových služeb s oddělenou evidencí.

Podle ustanovení čl. 2 opatření č. OÚ-6/S/2000, kterým se stanoví metodika oddělené evidence nákladů, tržeb a výnosů, včetně vloženého kapitálu pro tvorbu cen, ostatní náklady poskytovatel služby přiřadí ke službám podle jejich procentního podílu na součtu nákladů již přiřazených jednotlivým službám. Současně se celkový součet nákladů, tržeb a výnosů, včetně vloženého kapitálu, přiřazených jednotlivým službám musí rovnat údajům uvedeným ve výkazech účetní závěrky. To dle žalovaného zajistí, že na ztrátové služby, které jsou uvedené v příloze č. 1 vyhlášky, je přiřazena pouze ta část režijních nákladů, která je relevantní k těmto službám. S ohledem na uvedené žalovaný konstatoval, že postupoval v souladu s § 31 odst. 2 zákona o telekomunikacích, když ke ztrátovým službám podle přílohy č. 1 vyhlášky přiřadil pouze tu část režijních nákladů, které je k těmto službám relevantní. Uvedl, že náklady nesouvisející se ztrátovými službami, jako jsou marketingové náklady, náklady na analýzu trhu apod. byly vyloučeny, jak bylo uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí.

Žalovaný dále uvedl, že seznam neoprávněných nákladů byl vydán cenovým rozhodnutím č. 01/2002 dne 8. 1. 2002 (pro rok 2005 platné do konce dubna 2005, od května 2005 platilo cenové rozhodnutí č. 01/2005). V rámci ověřování prokazatelné ztráty za rok 2005 žalovaný ověřil, že do výpočtu této ztráty nebyly zahrnuty žádné ekonomicky neoprávněné náklady.

Žalovaný závěrem k této námitce uvedl, že skutečnost, že režijní náklady souvisí s chodem podniku jako celku, neznamená, že tyto náklady nemohou být ve vztahu k univerzální službě přírůstkové. Žalovaný zdůraznil, že režijní náklady byly vyšší z důvodu

poskytování univerzální služby v celém jejím rozsahu, do ztráty však byly režijní náklady zahrnuty pouze ve výši, která byla alokována na ztrátové služby.

K žalobnímu bodu, kde žalobce namítl, že žalovaný měl v řízení o ověření prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2005 přímo a přednostně aplikovat ustanovení směrnice o univerzální službě, žalovaný uvedl, že je povinen postupovat v souladu se zákonem a při posouzení věci vycházel z toho, že relevantní vnitrostátní pravidla je povinen na věc aplikovat, přičemž nenastaly podmínky pro aplikaci směrnice o univerzální službě.

Žalovaný dále uvedl, že rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu byl stanoven zejména v ustanovení § 29 odst. 2 zákona o telekomunikacích, vyhláška pak vymezila ztrátové služby. Tento mechanismus vede k cíli požadovanému legislativou EU, což je v souladu s účelem směrnic, které jsou závazným komunitárním aktem pro členské státy pouze co do výsledku, konkrétní způsob, jak cíle dosáhnout, musí každý členský stát zakotvit ve svých právních předpisech. Pokud tedy zákon o telekomunikacích stanoví, že poskytovatel univerzální služby má nárok na úhradu prokazatelné ztráty a rozsah nároku je pak vymezen vyhláškou, je dle žalovaného zřejmé, že za prokazatelnou ztrátu vzniklou poskytováním těchto ztrátových služeb je třeba považovat za nespravedlivou zátěž. Žalovaný uvedl, že nehmotné výhody, které jsou uvedeny v legislativě EU, nejsou výslovně uvedeny ani v zákoně, ani ve vyhlášce.

K principům stanoveným vyhláškou č. 235/2001 Sb. žalovaný uvedl, že jsou v souladu s principy stanovenými komunitárním právem. Vytvoření vlastního mechanismu pro určení ztráty v daném případě vede k výsledku požadovanému komunitárním právem. Zatímco komunitární právo doporučuje ztrátu vzniklou poskytováním celého portfolia služeb v rámci univerzální služby následně očistit o nehmotné výhody, české právní předpisy přímo určují, které služby „generují“ nárok na úhradu nákladů na ně vynaložených. Odečet nehmotných výhod a posouzení nespravedlivé zátěže nejsou tedy součástí postupu výpočtu ztráty z univerzální služby určeného vyhláškou. Vyhláška č. 235/2001 Sb. v příloze č. 1 určuje, které služby jsou považovány za ztrátové; služby, které jsou ztrátové ze své podstaty, protože jsou poskytovány bezplatně nebo za cenu, která představuje pouze zlomek nákladů vynaložených na její poskytování. Vyčíslení nehmotných výhod by se tedy muselo vztahovat výhradně k těmto službám, proto jsou nehmotné výhody velmi malé až mizivé. Konstatuje dále, že takové služby jsou nespravedlivou zátěží, neboť jsou poskytovány zdarma a na nekomerční bázi. Prokazatelná ztráta se proto počítá jen z vymezeného okruhu služeb a lze dovodit, že zákonodárce předpokládal, že pokud by poskytovateli univerzální služby vznikla ekonomická ztráta u ostatních služeb, byla by vyvážena nehmotnými výhodami spojenými s poskytováním těchto služeb v rámci univerzální služby. Povinnost poskytování univerzální služby zahrnovala podle zákona o telekomunikacích prakticky celou telefonní službu a ztrátové služby uvedené ve vyhlášce nebyly jediné, u nichž společnost Telefónica nedosahovala zisku.

K třetímu žalobnímu bodu žalovaný odkázal na své vyjádření, viz výše, a dále uvedl, že žalobcem odkazovaný znalecký posudek je mu znám, neboť jej žalobce předložil v rámci jiných správních řízení (ve věci ověření prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004 a 2006). V rámci řízení o ztrátě za rok 2005 však tento posudek předložen nebyl. Vzhledem k době zpracování posudku a podkladům, ze kterých vycházel, žalovaný nepovažuje závěry v něm učiněné za relevantní pro toto řízení. Přesto pro úplnost své argumentace přiložil ke svému vyjádření k žalobě stanovisko k závěrům tohoto posudku.

Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že přestože nepovažoval posouzení nespravedlivé zátěže za postup podle vyhlášky, zabýval se žalovaný z důvodu opatrnosti a pro transparentnost svého postupu i zhodnocením, zda ztráta představuje pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěž. Žalovaný s odkazem na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (str. 18 a 19) zopakoval, že ztrátové služby stanovené vyhláškou jsou nespravedlivou zátěží, neboť jsou poskytovány zdarma a na nekomerční bázi.

Žalovaný uzavřel, že ustanovení § 31 odst. 2 zákona o telekomunikacích aplikoval nikoliv jako neslučitelné se žalobcem odkazovanou směrnicí a naopak, že postupoval v souladu s vnitrostátní právní úpravou.

Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu ze dne 13. 4. 2011, č.j. 38 173/2006-611/IX.vyř. byla ověřena výše ztráty O2 z poskytování univerzální služby za rok 2005 v částce 286 966 147,- Kč jako správná. Námitky žalobce uplatněné v průběhu řízení jsou vypořádány na str. 18 až 19, resp. 20 až 21 tohoto rozhodnutí, přičemž jsou odůvodněny obdobně jako v napadeném rozhodnutí, na jehož shrnutí soud dále odkazuje.

Proti tomuto rozhodnutí podal dne 28. 4. 2011 žalobce rozklad, ve kterém uvedl obdobné námitky, které uvedl již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně a následně v podané žalobě.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 9. 2011, č.j. ČTÚ-52 124/2011-603 byl ve druhém výroku zamítnut rozklad žalobce a rozkladem napadené rozhodnutí potvrzeno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí rozkladový orgán nejprve shrnul průběh správního řízení. Následně pak rozhodl o námitkách podaných žalobcem, tj. společností T-Mobile tak, že tyto námitky zamítl a vyjádřil se k nim na straně 21-26.

K námitkám porušení § 31 odst. 2 zákona o telekomunikacích žalovaný uvedl, že je oprávněn a povinen činit pouze to, co je mu zákonem dovoleno. V daném případě tak postupoval správní orgán I. stupně podle zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb. Podle § 31 odst. 1 až 4 zákona o telekomunikacích má poskytovatel univerzální služby nárok na úhradu prokazatelné ztráty. Pokud vykonává mimo univerzální služby ještě jiné činnosti nebo poskytuje jiné telekomunikační služby, je držitel telekomunikační licence, povinen vést oddělenou evidenci nákladů a výnosů služeb poskytovaných v rámci univerzální služby. K posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů je pak poskytovatel univerzální služby povinen ČTÚ předkládat tuto evidenci. Podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 235/2001 Sb. se pro účely této vyhlášky rozumí ztrátovými službami činnosti uvedené v příloze č. 1. Vyhláška tak stanoví okruh položek, které lze podřadit pod pojem ekonomicky oprávněné náklady, které by nevznikly, pokud by univerzální služba poskytována nebyla.

I pro období do roku 2001 platí, že O2 neposkytovala ztrátové služby uvedené v příloze č. 1 pod bodem 1 a 2 vyhlášky jako komerční, nýbrž jako povinnost uloženou právními předpisy před rokem 2001. V současné době jsou zmíněné služby poskytovány jako povinnost uložená zákonem o elektronických komunikacích.

K otázce režijních nákladů rozkladový orgán opět odkázal na povinnost poskytovatele univerzální služby vést oddělenou evidenci nákladů a výnosů, přičemž se právě při výpočtu ztráty z univerzální služby z výsledků této evidence vychází. Oddělená evidence musí

respektovat metodiku oddělené evidence nákladů, tržeb a výnosů, včetně vloženého kapitálu pro tvorbu cen, která je obsažena v opatření č. OÚ-6/S/2000. V něm rovněž není nikde stanoveno, že by režijní náklady měly být součástí vykazovaných nákladů pouze u některých služeb. Požadavek na vyloučení režijních nákladů není uveden ani v zákoně o telekomunikacích, ani ve vyhlášce č. 235/2001 Sb.

Režijní náklady jsou ze své podstaty společně vynaloženými náklady na celé portfolio služeb, bez ohledu, zda se jedná o služby v rámci univerzální služby nebo nikoliv. Jsou specifické právě tím, že jsou společné všem službám a všechny režijní náklady se přiřazují stejným klíčem. Kvantifikace režijních nákladů z hlediska jejich skutečného vzniku je nereálná, i proto jsou režijní náklady alokovány na všechny služby stejným alokačním klíčem.

Nárok na úhradu v rámci vyúčtování ztráty společnosti O2 vznikl pouze za služby uvedené ve vyhlášce č. 235/2001 Sb. a režijní náklady byly do vyúčtování ztráty zahrnuty pouze v rozsahu těchto ztrátových služeb.

Žalovaný odmítl námitku rozporu prvostupňového rozhodnutí se směrnicí o univerzální službě s tím, že vytvoření vlastního mechanismu pro určení ztráty není v rozporu s uvedenou směrnicí. Zatímco směrnice doporučuje ztrátu vzniklou poskytováním celého portfolia služeb v rámci univerzální služby následně očistit o nehmotné výhody, česká legislativa přímo určuje, které služby „generují“ nárok na úhradu nákladů na ně vynaložených.

Stanovení ztrátových služeb vyhláškou je de facto posouzení nespravedlivé zátěže, o němž se žalobce domnívá, že je v rozporu se směrnicí o univerzální službě. Je to posouzení ex ante, což je postup používaný i v jiných zemích EU (Německo, Rakousko).

Skutečnost, že správní orgán I. stupně neprovedl odečet nehmotných výhod a posouzení nespravedlivé zátěže vyplývá tedy ze skutečnosti, že postup výpočtu ztráty z univerzální služby je jednoznačně určen vyhláškou č. 235/2001 Sb., ve které nejsou tyto úkony stanoveny, takový postup vyplývá i z logiky konstrukce této ztráty. Vyhláška v příloze č. 1 určuje, které služby jsou považovány za ztrátové. Jsou to přitom pouze takové služby, které jsou ztrátové ze své podstaty, protože jsou poskytovány bezplatně, nebo za ceny, které představují pouze zlomek nákladů vynaložených na jejich poskytování. Vyčíslení nehmotných výhod by se tedy muselo vztahovat výhradně k těmto službám.

Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě požadoval zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 20. 9. 2011, č.j. ČTÚ-52 124/2011-603 v celém rozsahu, přestože tímto rozhodnutím byl ve výroku I. zamítnut rozklad společnosti Vodafone Czech Republic a.s. a napadené rozhodnutí potvrzeno a ve výroku II. byl zamítnut rozklad společnosti T-Mobile Czech Republic a.s. a napadené rozhodnutí potvrzeno, zabýval se soud nejprve tím, v jakém rozsahu je žalobce oprávněn toto rozhodnutí žalobou napadnout.

Podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.) nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. V daném případě byl ve výroku I. rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu zamítnut rozklad společnosti Vodafone Czech Republic a.s. a napadené rozhodnutí potvrzeno a ve výroku II. byl zamítnut rozklad společnosti T-Mobile Czech Republic a.s. a napadené rozhodnutí potvrzeno. Z uvedeného je zřejmé, že žalobce T-Mobile Czech Republic a.s. nemohl být zkrácen na svých právech rozhodnutím předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, kterým bylo rozhodováno o rozkladu společnosti Vodafone Czech Republic a.s., tedy jiného účastníka řízení. V této části tedy soud shledal žalobu jako podanou

osobou zjevně neoprávněnou, a proto jí odmítl tak, jak je ve výroku II. tohoto rozsudku uvedeno.

Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí ve výroku II., včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně.

Soud považuje za vhodné uvést, že v tomto případě rozhodoval s přihlédnutím k judikatuře zdejšího soudu a Nejvyššího správního soudu. Obdobnou problematiku za rok 2004 totiž řešil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č.j. 3A 54/2011-181, kterým zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 2. 2016, č.j. 7 As 131/2013-156 zamítl, když ve většině žalobních bodů názoru Městského soudu v Praze přisvědčil. Zdejší soud se v rozsudku č.j. 7A 67/2011-102 ze dne 30. 11. 2015 zabýval obdobnou problematikou za rok 2006, přičemž obě rozhodnutí správních orgánů rovněž zrušil. Proti tomuto rozsudku kasační stížnost podána nebyla. Soud tak dále při přezkoumávání rozhodnutí ČTÚ, jímž byla ověřena výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby společnosti O2 za rok 2005, z těchto uvedených judikátů vycházel.

Soud se nejprve zabýval námitkou rozporu úpravy obsažené v § 31 zákona o telekomunikacích a navazující vyhlášce s úpravou obsaženou zejm. v čl. 12 a čl. 13 směrnice o univerzální službě. Žalobce rozpor spatřuje jednak v nezohlednění nehmotných výhod souvisejících s poskytováním univerzální služby a jednak v absenci posouzení, zda vyčíslená prokazatelná ztráta představuje pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěž. Žalovaný tento rozpor popírá a tedy ani přímou aplikaci směrnice nepovažuje za možnou.

Za nezákonné lze napadené rozhodnutí označit též v případě, kdy je na zjištěný skutkový stav použita nepřiléhavá právní norma či je příslušná právní norma nesprávně vyložena. Pokud by soud dospěl k závěru, že úprava obsažená v zákoně o telekomunikacích je v rozporu s právem Evropské unie (dále též „unijní právo“), znamenalo by to, že správní orgány ve věci aplikovaly nesprávnou právní normu a jejich rozhodnutí je z tohoto důvodu nezákonné.

Součástí českého právního řádu je počínaje okamžikem vstupu České republiky do Evropské unie, tj. dnem 1. 5. 2004, též právo Evropské unie. Městský soud v Praze je toho názoru, že účinky práva Evropské unie od okamžiku přistoupení členského státu jsou v obecné rovině nepochybné. Otázkou zůstává, zda je rozhodné, že právní vztah, o který se v řízení jedná, byl založen před přistoupením do unie. Soud zohlednil především skutečnost, že povinnost poskytovat univerzální službu trvala kontinuálně a bez jakékoliv změny po celý rok 2005. Lze tedy hovořit o trvajícím právním vztahu, o kterém bylo rozhodováno v době působení práva Evropské unie a na takový právní vztah jako celek je nutno aplikovat jednu právní úpravu, a to právní úpravu členského státu Evropské unie.

Zásadně je povinností členského státu Evropské unie uvést národní právní úpravu do souladu s úpravou unijní v těch oblastech právních vztahů, které jsou regulovány jak právem Evropské unie, tak právem vnitrostátním. Nastane-li situace, v níž je shledán rozpor mezi unijním a vnitrostátním právem, je třeba zajistit účinnou aplikaci práva Evropské unie (tzv.



užitečný účinek /effet utile/, resp. plnou účinnost unijního práva). S tímto právním názorem přistoupil Městský soud v Praze k posouzení tvrzeného rozporu čl. 12 a 13 směrnice o univerzální službě a § 31 zákona o telekomunikacích.

Směrnice o univerzální službě v čl. 12 („Výpočet nákladů na povinnosti univerzální služby“) v odst. 1 stanoví: „*Pokud se vnitrostátní regulační orgány domnívají, že poskytování univerzální služby podle článků 3 až 10 může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, vypočítají čisté náklady na její poskytování. Za tímto účelem vnitrostátní regulační orgány:*

*a) v souladu s přílohou IV části A vypočítají čisté náklady na povinnost poskytování univerzální služby, přičemž zohlední jakoukoli tržní výhodu, která vyplýne pro podnik určený k poskytování univerzální služby [...]*“

Čl. 13 odst. 1 směrnice pak stanoví, že „*pokud vnitrostátní regulační orgány na základě výpočtu čistých nákladů podle článku 12 zjistí, že podnik je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku:*

*a) o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek, a/nebo*

*b) o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující síť a poskytující služby elektronických komunikací.*“

Ke způsobu výpočtu samotných čistých nákladů se v příloze IV, části A směrnice uvádí: „*[...] Při provádění výpočtu se mají čisté náklady na povinnosti univerzální služby vypočítat jako rozdíl mezi čistými náklady určeného podniku na provoz při dodržování povinností univerzální služby a na provoz bez povinnosti univerzální služby. [...] Důkladnou pozornost je třeba věnovat přesnému vyčíslení nákladů, kterým by se určený podnik vyhnul, kdyby neměl povinnosti univerzální služby. Výpočet čistých nákladů by měl zohlednit výhody, včetně nehmotných výhod, které má operátor univerzální služby.*

*Výpočet má vycházet z nákladů připadajících na:*

*i) prvky vymezených služeb, které lze poskytovat pouze se ztrátou nebo za nákladových podmínek, které nejsou běžnými obchodními podmínkami.*

*Tato kategorie může zahrnovat prvky služeb, jako je přístup k tísňovým telefonním službám, poskytování některých veřejných telefonních automatů, poskytování některých služeb nebo zařízení pro zdravotně postižené osoby, atd.;*

*ii) určité koncové uživatele nebo skupiny koncových uživatelů, kterým lze při zohlednění nákladů na zajišťování zmíněné sítě a poskytování zmíněné služby, získaných výnosů a zeměpisného zprůměrování cen uloženého členským státem poskytovat službu pouze se ztrátou nebo za nákladových podmínek, které nejsou běžnými obchodními podmínkami.*

*Tato kategorie zahrnuje koncové uživatele nebo skupiny koncových uživatelů, kterým by nebyla poskytnuta služba komerčním operátorem, který neměl povinnost poskytovat univerzální službu.*“

Zákon o telekomunikacích stanoví v § 31, že „*poskytovatel univerzální služby má nárok na úhradu prokazatelné ztráty (odst. 1). Prokazatelnou ztrátou se rozumí rozdíl mezi ekonomicky oprávněnými náklady, včetně přiměřeného zisku, vynaloženými držitelem telekomunikační licence na plnění povinnosti poskytovat univerzální službu, které by poskytovateli univerzální služby nevznikly, pokud by tuto povinnost neměl, a tržbami a výnosy dosaženými držitelem telekomunikační licence z plnění povinnosti poskytovat univerzální službu (odst. 2). Způsob výpočtu prokazatelné ztráty, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, a vymezení přiměřeného zisku stanoví prováděcí předpis (odst. 4).*“

Prováděcím předpisem je shora uvedená vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence (dále jen „vyhláška č. 235/2001 Sb.“). Ta stanoví v § 1 písm. b), že „ztrátovými službami činnosti uvedené v příloze č. 1“. V § 2 odst. 1 je pak stanoven způsob výpočtu prokazatelné ztráty: *„prokazatelnou ztrátu vypočítá poskytovatel univerzální služby jako rozdíl mezi součtem tržeb a výnosů z poskytování ztrátových služeb na jedné straně a součtem ekonomicky oprávněných nákladů na poskytování těchto služeb a přiměřeného zisku na straně druhé.“* V § 4 je pak uveden způsob, kterým se určí přiměřený zisk pro účely zúčtování prokazatelné ztráty.

Soud posuzoval soulad vnitrostátní právní úpravy jednak jako celku v oblasti stanovení čistých nákladů univerzální služby a jednak se zaměřil též na rozpory tvrzené žalobcem. Soud považuje za důležité uvést následující časové souvislosti. Na posuzovaný případ byl aplikován zákon o telekomunikacích (zák. č. 151/2000 Sb.), který byl účinný v rozhodném období poskytování univerzální služby. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1. 7. 2000. V roce 2002 byl přijat soubor evropských směrnic označovaný jako „nový regulační rámec elektronických komunikací“, do něhož patří i směrnice o univerzální službě; její transpoziční lhůta uplynula dne 24. 7. 2003 (čl. 38 odst. 1 směrnice), pro Českou republiku tedy dnem jejího vstupu do Evropské unie. S ohledem na transpoziční povinnost byl připravován nový zákon, který reagoval na úpravu zavedenou novým regulačním rámcem (viz důvodová zpráva k zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích), ten byl však přijat až 22. 2. 2005 s účinností od 1. 5. 2005, avšak na poskytování univerzální služby se s ohledem na § 143 zák. o elektronických komunikacích stále uplatňovala pravidla obsažená v předchozím zákoně o telekomunikacích.

Soud zohlednil též samotný charakter směrnice, jakožto nástroje regulace. Směrnice je právním aktem, který ze své podstaty vyžaduje provedení ve vnitrostátním právním řádu prostřednictvím jeho vlastních prostředků. Je na členském státu, jakou formu a prostředky k tomu zvolí. Musí však dbát, aby bylo dosaženo výsledku předvídaného směrnicí (srov. čl. 249 Smlouvy o Evropském společenství, nyní čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie). V takové situaci pak může vyvstat potřeba posoudit, zda vnitrostátní implementace či transpozice skutečně proběhla tak, jak měla, a zda je tak vnitrostátní právní úprava v souladu se směrnicí.

Městský soud v Praze ze shora citovaných ustanovení dospěl k závěru, že právní úprava obsažená v § 31 zák. o telekomunikacích a navazující vyhláška č. 235/2001 Sb. je v rozporu s čl. 12 a 13 směrnice o univerzální službě.

Česká úprava vychází z toho, že jakákoliv ztráta vzniknuvší poskytovateli univerzální služby jejím provozováním, má být uhrazena (§ 31 odst. 1 a § 32 cit. zák.). Směrnice naopak vyžaduje krytí pouze takové ztráty, která pro poskytovatele univerzální služby představuje nespravedlivou zátěž (čl. 13 směrnice). Soud nemohl přistoupit na argumentaci žalovaného, že zákonodárce určil ve vyhlášce č. 235/2001 Sb. (příl. 1) služby, které jsou ze své podstaty ztrátové (protože jsou poskytovány zdarma a na nekomerční bázi), a tedy představují pro poskytovatele nespravedlivou zátěž. Taková interpretace je totiž v příkrém rozporu s výkladem přijatým Evropským soudním dvorem v rozsudku ze dne 6. 10. 2010, C-389/08, B. a další, Sb. rozh. s. I-9073 (shodně pak i rozsudek z 6. 10. 2010, C-222/08, Komise proti Belgii, Sb. rozh. s. I-9017).

Evropský soudní dvůr uvedl:

*„(35) Článek 12 odst. 1 první pododstavec směrnice 2002/22 tedy stanoví, že pokud se vnitrostátní regulační orgány domnívají, že poskytování univerzální služby podle článků 3 až 10 této směrnice může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, musí vypočítat čisté náklady na její poskytování.*

*[...]*

*(37) Z ustanovení článku 13 směrnice 2002/22 naproti tomu vyplývá, že vnitrostátní regulační orgány mohou konstatovat, že podnik určený za poskytovatele univerzální služby je skutečně vystaven nespravedlivé zátěži, pouze na základě výpočtu čistých nákladů na poskytování univerzální služby podle článku 12 této směrnice a členské státy pak musí na žádost tohoto podniku rozhodnout o přijetí pravidel náhrady z důvodu těchto nákladů.*

*[...]*

*(42) [...] Zákonodárce Společenství, který měl za to, že čisté náklady na univerzální službu nutně nepředstavují nadměrnou zátěž pro všechny dotčené podniky, měl v této souvislosti v úmyslu vyloučit, aby každý čistý náklad na poskytování univerzální služby dával automaticky nárok na náhradu. Za těchto podmínek je nespravedlivou zátěží, jejíž existenci musí vnitrostátní regulační orgán konstatovat před poskytnutím jakékoli náhrady, zátěž, která je pro každý dotčený podnik nadměrná vzhledem k jeho schopnosti ji unést s přihlédnutím k souhrnu vlastností podniku, zejména k úrovni jeho vybavení, k jeho hospodářské a finanční situaci, jakož i k jeho podílu na trhu.*

*(43) [...] regulační] orgán nicméně smí pro účely použití článku 13 této směrnice konstatovat, že zátěž spočívající v poskytování univerzální služby je nespravedlivá, pouze za podmínky, že provede konkrétní posouzení situace každého dotčeného podniku z hlediska těchto kritérií.“*

V kontextu právě citovaných pasáží rozsudku Soudního dvora Evropské unie je zřejmé, že argumentace žalovaného je lichá. Taková právní úprava, která neumožňuje regulátorovi trhu posoudit, zda je ověřovaná ztráta pro konkrétního poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěží, je totiž v rozporu se směrnicí.

Soud zde záměrně vycházel pouze z rozporu § 31 zák. o telekomunikacích s čl. 13 odst. 1 směrnice o univerzální službě. S poukazem na body 36 a 48 cit. rozsudku totiž posouzení potenciality nepřiměřeného zatížení ve smyslu čl. 12 směrnice lze svěřit zákonodárci, příp. regulačnímu orgánu, aby již předem určil ty dílčí služby, u nichž musí být čisté náklady vypočítány vždy, tj. dané služby jsou pravidelně způsobilé generovat ztrátu, jež může být pro poskytovatele nespravedlivou zátěží. Soud tedy konstatoval rozpor zákona o telekomunikacích pouze s čl. 13 směrnice o univerzální službě.

Jak bylo uvedeno výše, nastane-li rozpor mezi právní úpravou unijní a vnitrostátní, je třeba tento rozpor řešit ve prospěch práva Evropské unie, tedy zajistit jeho plnou účinnost. Při rozhodování v takovém případě soud zvažuje, zda lze vnitrostátní právní úpravu vyložit takovým způsobem, aby odpovídala výkladu požadovanému unijním právem (tzv. eurokonformní výklad), či zda vnitrostátní právo neaplikovat a užít přímo právní úpravu unijní, je-li schopna působit tzv. přímým účinkem. Tyto možnosti hodnotil Městský soud v Praze samostatně ve vztahu k jednotlivým zjištěným rozporům s unijním právem.

Soud dospěl k závěru, že zákon o telekomunikacích neumožňuje regulačnímu orgánu, aby zhodnotil, zda zjištěná a vyčíslená prokazatelná ztráta představuje pro konkrétního poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěž, jak vyžaduje směrnice o univerzální službě. Soud neshledal, že by zákon o telekomunikacích obsahoval ustanovení, které by bylo možno vyložit takovým způsobem, aby byl naplněn cíl směrnice o univerzální službě,

konkrétně došlo k zhodnocení míry spravedlivosti zátěže pro poskytovatele univerzální služby. V takovém případě tedy nebylo možno užít eurokonformního výkladu.

Pokud jde o posouzení, zda je čl. 13 odst. 1 cit. směrnice schopen působit přímým účinkem, odpověď na tuto otázku podává rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2015, C-508/14. Soudní dvůr na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, uvedl v bodech 52-54, že „ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči členskému státu, jestliže ji provedl nesprávně (viz rozsudek Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 103 a citovaná judikatura, a rozsudek Arcor a další, C-152/07 až C-154/07, EU:C:2008:426, bod 40). Články 12 a 13 směrnice 2002/22 přitom tato kritéria splňují, ... I když směrnice 2002/22 ponechává vnitrostátním regulačním orgánům určitý prostor pro uvážení při uplatňování těchto ustanovení, nemá tato okolnost vliv na přesnou a bezpodmínečnou povahu povinnosti vyplývající z těchto ustanovení (obdobně viz rozsudek G. UK, C-589/12, EU:C:2014:2131, body 29, 30 a 32). Z výše uvedeného vyplývá, že... články 12 a 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že mají přímý účinek a jednotlivci se jich mohou přímo dovolávat před vnitrostátním soudem ke zpochybnění rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu“.

„Podle ustálené judikatury nemůže směrnice sama o sobě zakládat jednotlivcům povinnosti, ale pouze práva. V důsledku toho se jednotlivec nemůže dovolávat směrnice proti členskému státu, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním jiné povinnosti, jež přísluší na základě této směrnice třetí osobě (viz rozsudek W., C-201/02, EU:C:2004:12, bod 56 a citovaná judikatura, a rozsudek A. a další, C-152/07 až C-154/07, EU:C:2008:426, bod 35). Naproti tomu samotné negativní dopady na práva třetích osob, i když jsou tyto důsledky určité, nejsou důvodem pro to, aby bylo jednotlivci bráněno dovolávat se ustanovení směrnice proti dotčenému členskému státu (viz rozsudek W., C-201/02, EU:C:2004:12, bod 57 a citovaná judikatura, a rozsudek A. a další, C-152/07 až C-154/07, EU:C:2008:426, bod 36). Ve věci v původním řízení je spor předložený předkládajícímu soudu sporem mezi soukromými osobami a dotčeným členským státem jednajícím prostřednictvím vnitrostátního regulačního úřadu, který vydal napadené rozhodnutí. Je tedy třeba konstatovat, že společnost O2 Czech Republic je ve vztahu ke sporu předloženému předkládajícímu soudu třetí osobou a mlže být vystavena pouze negativním dopadům, jež nelze považovat za povinnosti uložené na základě směrnic uplatněných před předkládajícím soudem.“.

Zdejší soud se ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu, který tento vyslovil ve svém rozsudku ze dne 29. 2. 2016, č.j. 7 As 131/2013-156. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „články 12 a 13 směrnice o univerzální službě jsou přímo použitelné (mají přímý účinek). Je tomu tak proto, že: 1) implementace Směrnice do právního řádu členského státu (České republiky) neproběhla úspěšně (rozpor Směrnice se zákonem o telekomunikacích), 2) uběhla implementační lhůta stanovená Směrnicí (1. 5. 2004) a 3) pravidlo stanovené Směrnicí je určité, jasné a bezpodmínečné (srov. např. rozsudky ve věcech C-397/2001, C-403/2001, C-389/2008).“

Ze všech shora uvedených důvodů tedy Městský soud v Praze uzavírá, že v posuzovaném případě jsou ustanovení zákona o telekomunikacích v rozporu s čl. 13 odst. 1 směrnice o univerzální službě. Tento článek může vyvolat přímý účinek, a to i v projednávaném případě. Je tedy nutno uzavřít, že správní orgány obou stupňů pochybily,

když v řízení neposoudily, zda vyčíslená prokazatelná ztráta je pro poskytovatele univerzální služby nespravedlivou zátěží. Z tohoto důvodu jsou jejich rozhodnutí nezákonná, soud tedy vyhověl žalobci a rozhodnutí v napadeném výroku zrušil podle § 78 odst. 1 a 2 s.ř.s.

V dalším řízení pak bude ČTÚ povinen aplikovat přímo ustanovení čl. 13 odst. 1 směrnice o univerzální službě v tom směru, že po stanovení výše prokazatelné ztráty posoudí, zda taková ztráta představuje pro společnost O2 nespravedlivou zátěž. Bude přitom muset vyložit neurčitý právní pojem „nespravedlivá zátěž“ a svůj výklad úplně a přesvědčivě zdůvodnit. Výsledky tohoto posouzení by pak měly nalézt svůj odraz též ve výroku správního rozhodnutí.

Dále soud dospěl k závěru, že v rozporu s požadavky směrnice o univerzální službě neumožňuje vnitrostátní právní předpis regulačnímu orgánu při stanovení prokazatelné ztráty zohlednit veškeré výhody, včetně výhod nehmotných, které poskytovateli univerzální služby plynou z jejího poskytování. Snahou unijního zákonodárce bylo při financování univerzální služby minimalizovat zásahy do tržního prostředí v oblasti telekomunikací. Z tohoto důvodu uložil členským státům při zjišťování výše čistých nákladů, aby zátěž celkových nákladů poskytovatele byla určena co nejpřesněji, tedy aby se náležitě pečlivě zabýval vyloučením duplicitního zaúčtování nákladů (viz příloha IV, část A směrnice) a též zohledněním zmíněných výhod. Hodnotu nehmotné výhody je pak třeba pro tyto účely vyjádřit v penězích (bod 20 odůvodnění směrnice). Soud tedy konstatuje, že ustanovení § 31 zákona o telekomunikacích je v rozporu s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o univerzální službě a na něj navazující přílohou IV, část A.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace žalovaného, že k určení prokazatelné ztráty dochází pouze u vymezeného okruhu „skutečně“ ztrátových služeb, tedy nehmotné výhody vztahené k těmto službám by byly velmi malé až mizivé. Toto tvrzení je totiž čistě spekulativní a není podloženo žádnými skutkovými zjištěními. I pokud by však tento argument byl věcně podložen, soud by jej pravděpodobně nemohl akceptovat, neboť za postup souladný se směrnicí by považoval individualizované určení a vyčíslení případných nehmotných výhod; soud se totiž domnívá, že nelze vznik takových výhod vyloučit předem a jednou pro vždy pro všechny v budoucnu nastalé případy.

V nastalé právní situaci je třeba určit, jak má být v projednávaném případě stanovena výše prokazatelné ztráty. Soud dospěl k závěru, že ani v této otázce nelze ustanovení zákona o telekomunikacích vyložit „ve světle znění a účelu směrnice“, tedy tak aby bylo dosaženo výsledku, který směrnice předjímá (rozsudek Evropského soudního dvora z 10. 4. 1984, 14/83, V. C. a K., R., s. 1891), a proto i v tomto případě nastupuje přímý účinek ustanovení čl. 12, resp. přílohy IV část A směrnice o univerzální službě, jak bylo výše citováno z rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 2015, C-508/14.

Z uvedených důvodů soud uzavřel, že stanovení prokazatelné ztráty za provozování univerzální služby podle § 31 odst. 2 zák. o telekomunikacích a vyhlášky č. 325/2001 Sb. v prvostupňové a napadeném správním rozhodnutí, proběhlo v rozporu se směrnicí o univerzální službě, námitka žalobce je tedy důvodná. Z tohoto důvodu soud žalobě vyhověl a obě správní rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 a 3 s.ř.s. V dalším řízení se pak ČTÚ při stanovování výše prokazatelné ztráty bude řídit platnými právními předpisy, do kterých promítne ustanovení směrnice o univerzální službě, konkrétně její čl. 12 odst. 1 písm. a) a čl. 13 a přílohu IV část A.

Lze tedy shrnout, že Městský soud v Praze shledal, že správní orgány v projednávané věci postupovaly podle právní úpravy, jež nebyla zcela přílehavá, jelikož nezohlednila vliv unijního práva. Z tohoto důvodu soud přistoupil podle § 78 odst. 3 s.ř.s. ke zrušení nejen rozhodnutí žalovaného (ve výroku II.), ale též rozhodnutí ČTÚ, neboť tuto vadu rozhodnutí nelze odstranit v rozkladovém řízení. V dalším řízení pak budou správní orgány vázány zde vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 5 s.ř.s.); budou tak na věc aplikovat právní předpisy, jak je vyložil zdejší soud. Budou však též při svém rozhodování jako celku dbát smyslu a účelu sledovaného směrnici o univerzální službě. S ohledem na to, že správní orgány budou ve věci znovu rozhodovat a budou aplikovat „jiné“ právní předpisy než dosud, bylo by předčasné, aby se soud zabýval ostatními žalobními námitkami, kterými žalobce směřuje právě do jednotlivých položek nákladů či výdajů zahrnutých do výpočtu prokazatelné ztráty. Soud by hodnocením takových námitek nepřipustně zasáhl do autonomní sféry rozhodování správních orgánů, poněvadž jeho rolí je právě až následný přezkum zákonnosti úvah správních orgánů.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Náhrada nákladů řízení představuje žalobcem zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a dále odměna zástupce žalobce a jeho hotové výdaje. Mimosmluvní odměna činí celkem 4.200 Kč za 2 úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby) po 2.100 Kč podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění. Dále žalobci přísluší náhrada hotových výdajů jeho zástupce ve výši 600 Kč za 2 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.), ve výši 21 %. Celková výše nákladů řízení žalobce tedy činí 8.808,- Kč.

## **P o u č e n í :**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 14. června 2016

**JUDr. Karla Cháberová v.r.**  
předsedkyně senátu

za správnost vyhotovení:  
S. Š.