



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Vodafone Czech Republic a.s., IČ: 257 88 001**, se sídlem Praha 10, Vinohradská 167, **za účasti:** Telefónica Czech Republic, a.s., IČ: 601 93 336, se sídlem Praha 4, Za Brumlovkou 266/2 proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 24. 10. 2011, č. j. ČTÚ-79 133/2011-603,

T a k t o:

- I. Rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 24. 10. 2011, č. j. ČTÚ-79 133/2011-603, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se včas podanou žalobou dne 28. 12. 2011 domáhal u Městského soudu v Praze zrušení rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu, (dále jen „ČTÚ“), ze dne 24. 10. 2011, č. j. 117 966/2010-603, kterým byly zamítnuty rozklady společnosti T-Mobile Czech Republic a.s., IČ: 649 49 681, a Vodafone Czech Republic a.s. proti rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ ze dne 7. 7. 2011, č. j. ČTÚ-100 054/2010-611/IX. vyř., v řízení o žádosti společnosti Telefónica Czech Republic, a.s., věci ověření správnosti a úplnosti podkladů k výpočtu čistých nákladů a stanovení výše čistých nákladů za rok 2009.

Rozhodnutím předsedy Rady ČTÚ bylo stanoveno:

1. Výpočet nákladů, výnosů a nákladů vloženého kapitálu na poskytování universální služby za rok 2009 se zohledněním výnosů souvisejících s poskytováním dílčí služby předložených společností Telefónica podle zákona o elektronických komunikacích se ověřuje jako správný ve výši 78.347.954,01 Kč.
2. Nepřímé výhody vyčíslené Úřadem za rok 2009 se stanovují ve výši 4.983.955,90 Kč.
3. Čisté náklady na poskytování universální služby za rok 2009 se stanovují ve výši 73.363.998 Kč.
4. Čisté náklady na poskytování universální služby za rok 2009 představují pro společnost Telefónica neúnosnou zátěž.

Správní řízení bylo zahájeno na základě žádosti společnosti Telefónica, která dne 30. 7. 2010 předložila výpočet čistých nákladů na poskytování universální služby v roce 2009 dle § 48 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZoEK“). Rada ČTÚ oba podané rozklady zamítla a s rozhodnutím předsedy Rady ČTÚ se plně ztotožnila.

Žalobce v podané žalobě nejprve obsáhle rekapituloval své rozkladové námitky, aby následně rozporoval jejich vypořádání v přezkoumávaném rozhodnutí.

Prvá rozkladová námitka spočívala v tom, že se rozhodné údaje pro stanovení výše ztráty nacházejí pouze ve spisu a napadené rozhodnutí tak mimo jiné neuvádí, na základě jakého klíče byly alokovány režijní náklady, které tvoří důležitou část celkových nákladů; rozhodnutí správního orgánu musí obstát samo o sobě a správní orgán je povinen popsat rozhodný skutkový stav věci a vyličit, na základě jakých konkrétních informací a údajů rozhodl. S vypořádáním námitky tím způsobem, že míra detailu v rozhodnutí je dostatečná, žalobce nesouhlasí, neboť Rada ČTÚ pracuje s jím označenými zdroji informací velice omezeně, metodiku a shrnutí nákladových kategorií doplnila do rozhodnutí ve zcela okrajové a nedostatečné míře.

Druhá rozkladová námitka spočívala v tom, že předseda Rady ČTÚ měl nesprávně posoudit čisté náklady společnosti Telefónica, neboť jeho povinností bylo posuzovat je výhradně jako tzv. přírůstkové náklady, tj. čisté náklady představující rozdíl mezi náklady subjektu s danou povinností/službou v rámci univerzální služby a bez ní. ČTÚ by tak měl zohlednit, zda by některé obecné kategorie nákladů nevznikly i v případě, kdy by podnikateli povinnost poskytovat univerzální službu uložena nebyla, a zda by byly určité služby poskytované v rámci universální služby poskytovány i bez uložení této povinnosti. Žalobce poukázal konkrétně na to, že službu bezplatného položkového vyúčtování v elektronické formě sám v roce 2009 poskytoval, tudíž byla z pohledu zákazníka substitutem ke službě poskytované v rámci universální služby. Obdobně v roce 2007 existovaly ztrátové VTA poskytované společností Telefónica mimo rámec universální služby. Nezohlednění těchto skutečností vrhá na správnost věcného postupu ČTÚ významnou pochybnost. S vypořádáním této rozkladové námitky žalobce nesouhlasí, neboť jádro argumentace Rady ČTÚ spočívá v obhajobě metodické rozdílnosti výpočtu nákladů. Její poukaz na odlišnost předmětu úpravy považuje žalobce za nepřipadný, neboť stejné znění právních předpisů by se v rámci zachování právní jistoty stran mělo vykládat vždy stejně. Žalobce podotkl, že správná aplikace přírůstkových nákladů je pro správný výpočet čistých nákladů rozhodující.

Ve třetí rozkladové námitce žalobce zpochybnil závěr, dle něž čisté náklady představují pro společnost O2 neúnosnou zátěž. Předseda Rady ČTÚ porovnal výši neúnosné

zátěže dílčích služeb vzhledem k zátěži, která vzniká poskytovatelům služby zvláštních cen podle § 38 odst. 3 ZoEK a kterou stát hradí vždy, a dospěl k závěru, že s přihlédnutím k zásadě proporcionality a nediskriminace nemůže být poskytovatel dílčích služeb univerzální služby znevýhodněn oproti ostatním poskytovatelům univerzální služby, konkrétně poskytovatelům služby zvláštních cen. Poskytování dílčích služeb v rámci univerzální služby dle § 38 odst. 2 ZoEK a poskytování zvláštních cen dle § 38 odst. 3 ZoEK má však dle názoru žalobce zcela rozdílný režim. Vyčíslená a ověřená ztráta ze služby zvláštních cen se totiž hradí automaticky bez posuzování neúnosné zátěže. Jelikož se na úhradu ztráty z poskytování zvláštních cen nevztahuje ustanovení § 49 odst. 2 ZoEK, nelze logicky porovnávat „v opačném směru“ úhradu čistých nákladů poskytovatele univerzální služby s úhradou ztráty poskytovatele zvláštních cen, jak to provedl ČTÚ. S argumentací Rady ČTÚ, dle níž jak ztráta z poskytování zvláštních cen, tak čisté náklady z poskytování univerzální služby mají stejný rámec, stejný způsob uložení povinnosti a stejný způsob pro vyúčtování a stanovení ztráty v podobě § 48 a 49 ZoEK, žalobce nesouhlasí. Přínejmenším aplikace § 49 je ve vztahu k dílčí službě univerzální služby podle § 38 odst. 2 ZoEK jiná než dle odkazu § 38 odst. 3 ZoEK v rámci služby tzv. zvláštních cen. Zejména povinnost, že žalovaný „určí, zda výše čistých nákladů na poskytování univerzální služby stanovená podle § 48 představuje pro jejího poskytovatele neúnosnou zátěž“ se podle § 38 odst. 3 poslední věty ZoEK nepoužije.

Vzhledem k nedostatečnému vypořádání rozkladových námitek se žalobce domnívá, že správní orgán druhého stupně jednak postupoval v rozporu s §§ 2 a 89 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (zejména pokud jde o první žalobní bod), a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné, jednak věc posoudil po právní stránce nesprávně. Z toho důvodu žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 16. 5. 2011 navrhl žalobu zamítnout s tím, že se dostatečně vypořádal se všemi rozkladovými námitkami. Pokud jde o tvrzenou nedostatečnost odůvodnění výše čistých nákladů, podotkl, že žalobce nikterak nespecifikoval svou představu o jejich podrobnosti; správní orgán nemůže bez zpětné vazby odhadnout, které informace považují účastníci řízení za důležité. Žalovaný vycházel z výpočtů předložených poskytovatelem univerzální služby, které jsou zařazeny do spisového materiálu ve formě přehledných tabulek; takový přístup považuje za přehlednější než uvádění jednotlivých údajů v textu odůvodnění. Alokačním klíčem pro přiřazování režijních nákladů je poměr nákladů, které již byly na službu přiřazeny v předchozích krocích, k součtu všech nákladů, které již byly v předchozích krocích přiřazeny všem službám; tento způsob je všeobecně používaný pro přiřazování režijních nákladů. Klíč nebyl uveden přímo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí z toho důvodu, že se jedná již o poměrně podrobnou informaci a v odůvodnění nejsou uvedeny hodnoty nebo způsob výpočtu ani jiných alokačních klíčů.

K námitce týkající se přírůstkových nákladů žalovaný uvedl, že postupoval v plné shodě se zákonem a prováděcí vyhláškou, neboť posoudil, zda by náklady předložené společností Telefónica Czech Republic, a.s. vznikly, pokud by univerzální službu neposkytovala, ověřil výši těchto nákladů v systému oddělené evidence nákladů a výnosů (dále jen „OENV“) a požádal o vyloučení nákladů, které se službou nesouvisejí, a nápravu chyb, které identifikoval ve výpočtu. Žalobce se dle názoru žalovaného mylí, pokud se domnívá, že „správnou aplikací přírůstkových nákladů“ lze sjednotit výpočet nákladů pro všechny druhy cen a čisté náklady dohromady. K požadavku na zjištění, zda by některé kategorie nákladů nevnikaly i v případě, kdy by povinnost univerzální služby nebyla uložena, žalovaný podotkl, že tyto okolnosti zohledňují alokační klíče. Ty jsou vždy odvozeny

od fyzických jednotek poskytovaných služeb, čímž je zajištěno, že na služby poskytované v rámci univerzální služby případně taková výše nákladů, která odpovídá rozsahu jejich poskytování. Žalovaný dále zdůraznil, že žádná z dílčích služeb zahrnutých v univerzální službě by bez této povinnosti nebyla poskytována ve stejném rozsahu za stejných podmínek; do čistých nákladů byly zařazeny pouze služby poskytované bezplatně nebo za cenu, která nepokrývá náklady.

Žalobcem zdůrazňovaná odlišnost úhrady ztráty ze zvláštních cen proti čistým nákladům není v daném případě relevantní. Žalovaný neshledává zásadní rozdíl mezi situací, kdy je únosnost zátěže posuzovaná v konkrétním případě a zátěž je uznána jako neúnosná, a situací, kdy již zákon *ex ante* určuje, že ztráta bude vždy hrazena, a tedy se jedná o neúnosnou zátěž. Pro použití poměru ztráty ze zvláštních cen a zisku resp. výnosů jako jedné z hranic pro porovnání, zda čisté náklady představují neúnosnou zátěž, je rozhodující, že zvláštní ceny patří do univerzální služby jak vymezením v zákoně o elektronických komunikacích, tak charakterem poskytovaných služeb.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 soudního řádu správního, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 48 odst. 2 ZoEK čistými náklady se rozumí náklady, které se vypočítají jako rozdíl mezi efektivně a účelně vynaloženými náklady podnikatele s povinností poskytovat univerzální službu a efektivně a účelně vynaloženými náklady podnikatele bez povinnosti poskytovat univerzální službu, včetně přiměřené míry návratnosti investic a se zohledněním nákladů, kterým by se podnikatel vyhnul, kdyby neměl povinnost poskytovat univerzální službu, a se zohledněním tržních výhod, které vznikly podnikateli při poskytování univerzální služby. Čisté náklady se počítají za kalendářní rok, v němž měl poskytovatel univerzální služby povinnost poskytovat dílčí službu (dále jen "zúčtovací období").

Podle § 48 odst. 3 ZoEK čisté náklady mohou zahrnovat pouze náklady na plnění povinností uvedených v § 38 odst. 2. Výpočet čistých nákladů na splnění jednotlivých povinností uložených v rámci univerzální služby se provádí pro každou povinnost odděleně; je zakázáno dvojí zaúčtování jakýchkoli přímých nebo nepřímých nákladů a tržních výhod.

Podle § 38 odst. 2 ZoEK v rámci univerzální služby je Úřad oprávněn uložit podnikatelům povinnost poskytovat následující služby (dále jen "dílčí služba")

- a) připojení v pevném místě k veřejné telefonní síti,*
- b) přístup v pevném místě k veřejně dostupné telefonní službě,*
- c) pravidelné vydávání telefonních seznamů čísel účastníků veřejně dostupné telefonní služby a přístup koncových uživatelů k těmto seznamům,*
- d) informační službu o telefonních číslech účastníků veřejně dostupné telefonní služby, dostupnou pro koncové uživatele,*
- e) služby veřejných telefonních automatů,*

f) přístup zdravotně postižených osob k veřejně dostupné telefonní službě rovnocenný s přístupem, který využívají ostatní koncoví uživatelé, zejména prostřednictvím speciálně vybavených telekomunikačních koncových zařízení, nebo

g) doplňkové služby ke službám uvedeným v písmenech a) a b), kterými jsou:

1. postupné splácení ceny za zřízení připojení k veřejné telefonní síti pro spotřebitele,
2. bezplatné selektivní zamezení odchozích volání pro účastníka a
3. bezplatné položkové vyúčtování ceny pro spotřebitele.

Uložením povinnosti podle písmene g) bodu 3 není dotčeno ustanovení § 64 odst. 3. Služby podle písmen a) a b) musí umožnit systém předplatného pro spotřebitele (§ 44).

Podle § 38 odst. 4 ZoEK osobou se zvláštními sociálními potřebami se pro účely tohoto zákona rozumí koncový uživatel, který je zdravotně postiženou osobou podle § 43 odst. 4 písm. a), b), c) nebo d).

Výpočet čistých nákladů na dílčí služby poskytované v rámci universální služby je podrobněji upraven v § 2 vyhlášky č. 388/2006 Sb., o čistých nákladech universální služby v elektronických komunikacích. Podle jeho odst. 1 čisté náklady na poskytování universální služby se vypočítají jako součet čistých nákladů na jednotlivé dílčí služby poskytované v rámci universální služby.

Podle odstavce 2 čisté náklady na dílčí službu vyjádřené v Kč se vypočítají podle vzorce:

$$\check{C}N = N_v - TV_{us} + NI_{us},$$

v němž

$\check{C}N$ jsou čisté náklady na dílčí službu,

N_v jsou náklady, kterým by se podnikatel vyhnul, kdyby neměl povinnost poskytovat universální službu, které jsou rozdílem mezi efektivně a účelně vynaloženými náklady na dílčí službu podnikatele s povinností poskytovat universální službu a efektivně a účelně vynaloženými náklady na dílčí službu podnikatele bez povinnosti poskytovat universální službu ($EÚVN_{\check{Z}us} - EÚVN$),

TV_{us} jsou tržní výhody podnikatele s povinností poskytovat universální službu,

NI_{us} je přiměřený objem návratnosti investic vynaložených na poskytování dílčí služby.

Podle odst. 3 efektivně a účelně vynaloženými náklady podnikatele s povinností poskytovat dílčí universální službu jsou náklady prokazatelně nezbytné k poskytování této služby v kvalitě a za podmínek stanovených vyhláškou č. 162/2005 Sb., o stanovení parametrů kvality universální služby a jejich mezních hodnot, a vykazované v souladu s opatřením obecné povahy vydaném na základě § 86 odst. 3 zákona.

Podle odst. 4 efektivně a účelně vynaloženými náklady podnikatele bez povinnosti poskytovat dílčí universální službu jsou náklady prokazatelně nezbytné k poskytování dílčí universální služby v kvalitě a za podmínek stanovených vyhláškou č. 162/2005 Sb., o stanovení parametrů kvality universální služby a jejich mezních hodnot, a vykazované v souladu s opatřením obecné povahy vydaném na základě § 86 odst. 3 zákona.

Podle odst. 5 přiměřený objem návratnosti investic se určí jako součin procenta návratnosti vloženého kapitálu před zdaněním, které je stanoveno v opatření obecné povahy vydaném na základě § 86 odst. 3 zákona, a zůstatkové ceny investice prokazatelně nezbytné k poskytování dílčí služby stanovené jako vážený měsíční průměr za zúčtovací období.

Podle odst. 6 tržní výhoda z poskytování dílčí služby se určí jako součet výnosů z poskytování dílčí služby, výnosů souvisejících s poskytováním dílčí služby a peněžního vyčíslení nepřímých výhod, které má podnikatel s povinností poskytovat dílčí službu. Nepřímou výhodou je úspora nákladů dosažená v souvislosti s poskytováním dílčí služby.

Účelem popsání výpočtu je zajistit, aby do něj vstupovaly právě a pouze přírůstkové náklady spojené s poskytováním univerzální služby, tedy aby byly kompenzovány toliko náklady vzniklé kvůli jejímu poskytování, neboť jen tak lze minimalizovat rušivý dopad financování univerzální služby na hospodářskou soutěž na telekomunikačním trhu. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES, o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), např. v recitálu 19 předpokládá, že každý výpočet čistých nákladů na univerzální službu by měl náležitě zohlednit náklady a výnosy, jakož i nehmotné výhody plynoucí z poskytování univerzální služby, ale neměl by bránit obecnému cíli zajistit, aby struktury cenových relací odrážely náklady; jakékoli čisté náklady na povinnosti univerzální služby by se měly vypočítávat na základě průhledných postupů. Nakonec je třeba podotknout, že zdejší soud již v rozsudku č. j. 3A 54/2011 - 181 ze dne 4. 12. 2013 konstatoval, že započítat lze pouze náklady na provozování univerzální služby, a to dosti striktním způsobem, a že pro stanovení prokazatelné ztráty (pojem předešlého zákona o elektronických komunikacích, obsahově shodný s nynějšími čistými náklady) je třeba použít čistě přírůstkovou metodu.

Pokud jde o posuzování přezkoumatelnosti správního rozhodnutí, je třeba přisvědčit názoru ČTÚ, podle nějž požadavek na to, aby se rozkladový správní orgán vypořádal se všemi námitkami obsaženými v rozkladu, nelze vykládat tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument, nýbrž tak, že reakce správního orgánu na stěžejní námitky uplatněné v rozkladu může v sobě obsahovat i odpověď na některé námitky dílčí a související s projednávanou věcí. Námitku nepřezkoumatelnosti vůči odůvodnění zahrnutí režijních (společných) nákladů do výpočtu čistých nákladů poskytovatele univerzální služby soud přesto shledal důvodnou.

V první řadě je třeba konstatovat, že rovněž režijní náklady mohou mít přírůstkovou povahu. Žalovaný to v obecné rovině ukázal na příkladech zvýšení nákladů na činnosti jako nákladové modelování, fakturace či zpracování mezd techniků zabývajících se univerzální službou. Do výpočtu čistých nákladů mohou být zahrnuty jen ty náklady, o které se režijní náklady skutečně zvýšily v důsledku těch služeb poskytovaných v rámci univerzální služby, jež by nebyly poskytovány v případě, že by jejich poskytovateli nebyla tato povinnost uložena.

Kvantifikace režijních nákladů z hlediska jejich skutečného vzniku je dle názoru ČTÚ nereálná, proto jsou tyto náklady přiřazovány na všechny poskytované služby nepřímo na základě objektivně zvoleného alokačního klíče (str. 19 prvostupňového rozhodnutí); režijní náklady jsou do čistých nákladů započítány podle výše uvedené ve výsledcích OENV a očištěné o náklady nesouvisející s univerzální službou, např. náklady na analýzy trhu a marketing (str. 21). Klíčovou otázkou pro posouzení zákonnosti stanovení čistých nákladů

je tak způsob alokace režijních nákladů na služby poskytované v rámci universální služby, neboť jejich přiřazení pomocí alokačních klíčů by obstálo pouze tehdy, jestliže by tyto klíče věrně odrážely vazbu mezi rostoucím objemem služeb poskytovaných v rámci universální služby a zvyšováním režijních nákladů.

Žalobce v podané žalobě ani principiálně nezpochybňuje zahrnutí režijních nákladů do výpočtu čistých nákladů, ani nenapadá podstatu jejich přiřazování pomocí alokačních koeficientů, jeho námitka spočívá v tom, že napadené rozhodnutí neuvádí, na základě jakého alokačního klíče byly tyto režijní náklady, tvořící důležitou část celkových nákladů, alokovány; metodika a shrnutí nákladových kategorií je podle jeho názoru popsána ve zcela okrajové a nedostatečné míře. Tuto námitku shledal Městský soud v Praze důvodnou.

Předseda Rady ČTÚ ve svém rozhodnutí uvedl, že zvolený způsob alokace používaný v systému OENV zohledňuje všechny související aspekty a zajišťuje, že na služby poskytované v rámci universální služby je přiřazena pouze ta část režijních nákladů, která je relevantní k těmto službám. Výpočet čistých nákladů dle ČTÚ vychází z výsledků OENV, které byly zpracovány podle metodiky Úřadu; jednotlivé nákladové položky a nákladové kategorie jsou v tomto materiálu uvedeny v několika typech členění a výsledky OENV jsou součástí spisového materiálu (str. 18). Rada ČTÚ k tomu ve svém rozhodnutí dodala, že přiřazení režijních nákladů rovnoměrně ke všem službám pomocí jednoduchého klíče (na základě nákladů již přiřazených) je jediný hospodárný a spravedlivý způsob zacházení s těmito náklady (str. 15), a pokud jde o způsob alokace režijních nákladů, včetně konkrétní výše těchto nákladů a výpočtu režijní přírážky, odkázala na OENV (str. 23). Ani jedno z rozhodnutí však použitý způsob alokace – a zejména strukturu alokačního klíče – ani v základních rysech nevysvětluje.

Ve vyjádření k žalobě ČTÚ uvedl, že alokační klíč nebyl uveden přímo v odůvodnění rozhodnutí z toho důvodu, že se jedná o poměrně podrobnou informaci a v odůvodnění nejsou uvedeny hodnoty nebo způsob výpočtu ani jiných alokačních klíčů. S tímto názorem nelze souhlasit. Dle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou mimo jiné důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 13/2005 - 119 ze dne 31. 1. 2007 vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí [musí] poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí, má z něho být zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán shromáždil, jak zhodnotil provedené důkazy a jakými úvahami se při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodoval, řídil. Není-li ze správního rozhodnutí zřejmé, jakými právními a skutkovými důvody v něm stěžovatel argumentoval, pak se jedná o vadu zakládající nepřezkoumatelnost takového správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů*“ (ačkoli se jedná o výklad ustanovení § 47 odst. 3 již neplatného správního řádu, jeho závěry jsou zde plně použitelné).

Způsob přiřazení režijních nákladů na universální službu je rozhodující pro nakonec stanovenou výši čistých nákladů provozovatele universální služby, a proto musí být objasněn v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu natolik podrobně, aby jej soud mohl k námitkám účastníků řízení přezkoumat; bez jakýchkoli informací o způsobu alokace nelze posoudit, zda je výše přiřazených režijních nákladů v souladu s právními předpisy, nebo nikoli. Skutečnost, že způsob alokace režijních nákladů, provedené žalovaným, lze hypoteticky ověřit ze

spisového materiálu (čítajícího stovky listů), nepostačuje, neboť takovou optikou by odůvodnění správního rozhodnutí zcela pozbylo smyslu. Žalobou napadené rozhodnutí je tudíž v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Vzhledem k tomu, že byt i základní popis alokačního klíče v rozhodnutích správních orgánů schází, nelze se vyjádřit k otázce, zda je takový způsob přiřazování režijních nákladů *a priori* vyloučený a je třeba vytvořit samostatný nákladový model. V obecné rovině však soud opakuje, že do výpočtu čistých nákladů mohou být zahrnuty jen ty režijní náklady (resp. jejich příslušná část), které by poskytovateli universální služby nevznikly, pokud by mu povinnost poskytovat universální službu nebyla uložena.

Žalobce svou námitku nepřezkoumatelnosti, podle níž napadené rozhodnutí neobstojí samo o sobě, neboť rozhodné údaje pro stanovení výše čistých nákladů se nacházejí pouze ve spisovém materiálu, formuloval obecně, a alokační koeficient uvedl toliko jako příklad. Právě s výjimkou této části však námitka není dostatečně určitá, neboť žalobce neuvedl, které jiné konkrétní údaje rozhodné pro výši čistých nákladů má na mysli; soud se jí proto nemohl podrobněji zabývat.

V druhém žalobním bodu žalobce napadl metodickou rozdílnost při výpočtu nákladů u universální služby (vyhláška č. 388/2006 Sb.) a při stanovení přírůstkových nákladů u služby ukončení volání v mobilních sítích (Doporučení Evropské komise o regulaci sazeb za ukončení volání v pevných a mobilních sítích v EU (2009/396/ES)), kterou dle jeho názoru nelze ospravedlnit ani rozdílným předmětem právní úpravy, neboť oba tyto výpočty počítají s rozdílem mezi náklady subjektu s danou povinností či službou a bez ní, a stejné znění právních předpisů by se v rámci zachování právní jistoty stran mělo vykládat vždy stejně.

Žalobci lze přisvědčit v tom, že konstrukce výpočtu čistých nákladů poskytovatele universální služby (§ 48 odst. 2 ZoEK, § 2 odst. 2 vyhlášky č. 388/2006 Sb.) a výpočtu přírůstkových nákladů velkoobchodní služby ukončení volání (doporučení Evropské komise 2009/396/ES pod bodem 6 konstatuje, že *doporučení Komise 2005/698/ES ze dne 19. září 2005 o odděleném účetnictví a systémech nákladového účetnictví podle předpisového rámce pro elektronické komunikace poskytlo rámec pro soustavné používání zvláštních ustanovení týkajících se nákladového účetnictví a odděleného účetnictví, za účelem zlepšit průhlednost regulačních účetních systémů, metodik, procesů kontrol a výkaznictví ve prospěch všech zúčastněných stran.*) jsou shodné v tom, že správní orgán v obou případech vychází z rozdílu mezi náklady podnikatele poskytujícího příslušnou službu a náklady, které by měl v případě, že by tuto službu neposkytoval (nebyla mu taková povinnost uložena).

Vzhledem k tomu, že se tyto služby v podstatných rysech odlišují, může se pochopitelně odlišovat i rozsah zahrnutých nákladů, neboť náklady vznikající při poskytování jedné z těchto služeb nemusí vznikat při poskytování druhé. Rada ČTÚ to názorně ozřejmila na příkladu žalobcova požadavku vyloučit v posuzované věci náklady na péči o zákazníka: „Z velkoobchodních cen jsou tyto náklady pochopitelně vylučovány, neboť zákazníkem se rozumí koncový uživatel služby na maloobchodní úrovni, velkoobchodní služby jsou však poskytovány obchodním partnerům, kteří dále tyto služby poskytují svým zákazníkům včetně činností, které souvisejí s péčí o zákazníka. Je tedy zřejmé, že na velkoobchodní úrovni žádné náklady na péči o zákazníka nevznikají. Na této úrovni samozřejmě vznikají jiné náklady, související s uzavíráním smluv o propojení sítí, vystavování, ověřování a proplácení faktur za provoz

v rámci propojení apod., které jsou do velkoobchodní ceny za terminaci zahrnuty. Oproti tomu do US jsou zahrnuty výhradně maloobchodní služby, které jsou poskytovány jednotlivým zákazníkům, většinou se jedná o fyzické osoby. Takovým osobám jsou pochopitelně poskytovány v rámci jednotlivých služeb i činnosti zařazené do okruhu Péče o zákazníka a náklady na ně jsou proto alokovány na všechny služby poskytnuté koncovým zákazníkům, vč. US. Na služby US naopak nejsou alokovány náklady související s terminací hovorů v jiných sítích, pokud se nejedná o propojené hovory“ (str. 23-24).

Žalobce s touto argumentací věcně nikterak nepolemizuje, toliko opakuje axiom, že stejné znění právních předpisů by se v rámci zachování právní jistoty stran mělo vykládat vždy stejně, z něž však vyvozuje závěry, jež však z právní úpravy nutně nevyplývají a naopak by odporovaly jejímu smyslu. Námitka tudíž není důvodná.

Související argumentaci Rady ČTÚ ohledně bezplatného položkového vyúčtování v elektronické podobě a provozování ztrátových VAT žalobce v rámci žalobního bodu nerozporoval, proto se jí soud nezabýval.

Ve třetím žalobním bodu žalobce brojí proti závěru ČTÚ, že čisté náklady představují pro společnost O2 neúnosnou zátěž, pokud k ní dospěl na základě porovnání poměru čistých nákladů k zisku a výnosům společnosti s poměrem ztráty při provozování služby zvláštních cen k zisku a výnosům společnosti.

Podle § 38 odst. 6 ZoEK poskytovatelem univerzální služby se rozumí osoba, které byla uložena povinnost poskytovat jednu nebo více dílčích služeb uvedených v odstavci 2 nebo poskytovat zvláštní ceny podle odstavce 3.

Podle citovaného § 38 odst. 2 ZoEK je úřad oprávněn uložit podnikatelům v rámci univerzální služby povinnost poskytovat některé z tam vypočtených služeb; jedná se o tzv. dílčí služby. Pro výpočet čistých nákladů na poskytování těchto dílčích služeb se použijí ustanovení § 48, financování těchto dílčích služeb je upraveno v § 49 ZoEK.

Podle § 38 odst. 3 ZoEK podnikatelům poskytujícím veřejně dostupnou telefonní službu, kteří podali přihlášku a vyhověli podmínkám účasti ve výběrovém řízení, Úřad uloží povinnost umožnit osobám se zvláštními sociálními potřebami v souladu s § 44 a 45 výběr cen nebo cenových plánů, které se liší od cenových plánů poskytovaných za normálních obchodních podmínek, tak, aby tyto osoby měly přístup a mohly využívat dílčí služby a veřejně dostupnou telefonní službu (dále jen "zvláštní ceny"). Pro výběrové řízení a určení podnikatelů se použije přiměřeně ustanovení § 39. Využití zvláštních cen nesmí tyto osoby omezovat ve využívání všech veřejně dostupných služeb elektronických komunikací poskytovaných jinými podnikateli. Zvláštní ceny se poskytují osobě se zvláštními sociálními potřebami, která se prokáže podnikateli poskytujícímu veřejně dostupnou telefonní službu, kterému byla uložena povinnost poskytovat zvláštní ceny, doklady podle § 43 odst. 5. Ztráty vzniklé tomuto podnikateli zvláštními cenami hradí stát prostřednictvím Úřadu. Pro výpočet ztráty a její úhradu se použijí ustanovení § 48 a § 49 odst. 1 a 4 obdobně.

Posouzení únosnosti zátěže v podobě čistých nákladů je upraveno v ustanovení § 49 odst. 2 ZoEK, podle něhož ČTÚ rozhodne, zda výše čistých nákladů na poskytování univerzální služby stanovená podle § 48 téhož zákona představuje pro jejího poskytovatele neúnosnou zátěž. V případě, že výše čistých nákladů představuje pro tohoto poskytovatele neúnosnou zátěž, ČTÚ současně rozhodne o výši úhrady těchto nákladů. Lhůta, ve které musí být částka poukázána poskytovateli univerzální služby, nesmí být delší než 3 měsíce ode dne právní moci rozhodnutí podle věty druhé.

Lze souhlasit s ČTÚ v tom, že právní úprava institutů dílčích služeb podle § 38 odst. 2 a služby zvláštních cen podle odst. 3 ZoEK je v řadě podstatných rysů shodná. Oba druhy služeb jsou upraveny v rámci univerzální služby (hlava III, díl 6 ZoEK), mají stejný způsob uložení povinnosti a ztráta vzniklá v souvislosti s poskytováním zvláštních cen se vyúčtovává a financuje – s níže uvedenou výjimkou – obdobně jako v případě čistých nákladů provozování dílčích služeb. Podstatná odlišnost však spočívá v tom, že zatímco ztrátu z poskytování zvláštních cen hradí stát bez dalšího ze zákona, čisté náklady jsou hrazeny pouze tehdy, představují-li pro podnikatele s povinností poskytovat univerzální službu neúnosnou zátěž.

ČTÚ ve svých rozhodnutích vyšel z předpokladu, že ztráta vzniklá z poskytování zvláštních cen představuje vždy neúnosnou zátěž, neboť je hrazena bez dalšího ze státního rozpočtu. Následně ČTÚ vyčíslil velikost této prokazatelné ztráty u obou společností, jež službu zvláštních cen poskytovaly, vzhledem k jejich zisku a výnosům, a dovodil, že dosahuje-li poměr čistých nákladů vůči zisku či výnosům provozovatele univerzální služby alespoň stejné výše jako v případě služby zvláštních cen, představují čisté náklady pro poskytovatele univerzální služby neúnosnou zátěž.

S tímto výkladem Městský soud v Praze nemůže souhlasit, a žalobní námitka je tudíž důvodná. Skutečnost, že zákonodárce v § 38 odst. 3 *in fine* stanovil u služby zvláštních cen automatické hrazení vzniklé ztráty, neznamená, že tuto ztrátu považoval za neúnosnou zátěž ve smyslu ustanovení § 49 odst. 2 ZoEK a že zamýšlel posuzovat únosnost čistých nákladů právě porovnáním s touto ztrátou. Právní úprava financování je u těchto institutů odlišná a zákonodárce výslovně uvedl, že ustanovení o neúnosné zátěži se v souvislosti se ztrátou vzniklé při poskytování zvláštních cen vůbec nepoužijí. Pokud by zákonodárce zamýšlel posuzovat únosnost újmy, kterou představují čisté náklady, výhradně optikou vzniklé ztráty při poskytování služby zvláštních cen, mohl by to v zákoně výslovně uvést, namísto toho, aby konstruoval neurčitý právní pojem „neúnosná zátěž“.

ČTÚ svůj zvolený postup pro posuzování únosnosti čistých nákladů odůvodnil mj. tím, že ani ZoEK, ani vyhláška č. 388/2006 Sb. mu neposkytují metodický návod, jak má k vyhodnocování kritérií uvedených v § 3 vyhlášky – a citovaných shora – přistupovat. V tomto bodě má ČTÚ pravdu, nelze však přehlédnout, že těmito kritérii se již zabýval Soudní dvůr Evropské unie, (dále jen „SDEU“), při výkladu čl. 12 a 13 směrnice o univerzální službě, jejichž vnitrostátní transpozicí vznikla citovaná ustanovení ZoEK.

SDEU v rozsudku ve věci C-389/08 Base NV a další v. Ministerraad ze dne 6. 10. 2010 judikoval takto:

1. Směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací sama o sobě v zásadě nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce vystupoval jako vnitrostátní regulační orgán ve smyslu směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, pokud při výkonu

této funkce splňuje podmínky odborných zkušeností, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti stanovené v uvedených směrnicih a pokud lze proti rozhodnutím, která při výkonu této funkce přijímá, podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách, což musí ověřit vnitrostátní soud. (viz body 30–31, 53, výrok 1)

2. Z dvacátého prvního bodu odůvodnění směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací vyplývá, že záměrem zákonodárce Společenství bylo navázat mechanismy náhrady čistých nákladů, jež mohou podniku vzniknout z poskytování univerzální služby, na existenci nadměrné zátěže pro tento podnik. 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. (viz bod 42)

3. Článek 12 směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací nebrání tomu, aby vnitrostátní regulační orgán na základě výpočtu čistých nákladů poskytovatele univerzální služby, který byl předtím jediným poskytovatelem této služby, měl obecně za to, že poskytování uvedené služby může pro podniky, které jsou nyní určeny za poskytovatele univerzální služby, představovat nespravedlivou zátěž. Z článku 12 odst. 1 ani z přílohy IV směrnice 2002/22/ES ani z žádného jiného ustanovení této směrnice totiž nevyplývá, že by zákonodárce Společenství měl v úmyslu sám stanovit podmínky, za nichž se uvedené orgány mají již předem domnívat, že poskytování těchto služeb může představovat nespravedlivou zátěž. (viz body 36, 53, výrok 2)

4. Článek 13 směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací brání tomu, aby vnitrostátní regulační orgán na základě výpočtu čistých nákladů poskytovatele univerzální služby, který byl předtím jediným poskytovatelem této služby, obecně konstatoval, že podniky, které jsou nyní určeny za poskytovatele univerzální služby, jsou z důvodu poskytování této služby skutečně vystaveny nespravedlivé zátěži, aniž provedl konkrétní posouzení situace každého z nich. Jestliže vnitrostátní regulační orgán konstatuje, že jeden nebo více podniků určených za poskytovatele univerzální služby jsou vystaveny nespravedlivé zátěži, a jestliže tento podnik nebo tyto podniky požádají o to, aby za ni obdržely náhradu, pak členskému státu přísluší zavést pro tento účel potřebné mechanismy v souladu s čl. 13 odst. 1 písm. a) směrnice 2002/22/ES, z něž také vyplývá, že tato náhrada musí být úměrná čistým nákladům vypočteným podle článku 12 uvedené směrnice. (viz body 44, 53, výrok 3)

Podle názoru Městského soudu v Praze obecné a neosobní stanovení kritérií umožňujících určit hranici, při jejímž překročení lze s ohledem na vlastnosti podniku uvedené v předchozím bodě považovat zátěž za nadměrnou, sice přísluší vnitrostátnímu regulačnímu orgánu, neboť směrnice o univerzální službě v tomto ohledu neobsahuje žádné upřesnění, uvedený orgán nicméně smí pro účely použití čl. 13 směrnice o univerzální službě 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.

Městský soud v Praze považuje za nutné připomenout, že dne 9. prosince 2014 Nejvyšší správní soud předložil žádost SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce. Posléze SDEU v rozsudku ze dne 6. října 2015 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Nejvyššího správního soudu – Česká republika) ve věci C-508/14 Český telekomunikační úřad v. T-Mobile Czech Republic a. s., Vodafone Czech Republic a. s. za přítomnosti O2 Czech Republic a. s., dříve Telefónica Czech Republic, a. s., UPC Česká republika, s. r. o., rozhodnul takto:

- 1) Články 12 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o universální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o universální službě) musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl do čistých nákladů na povinnost poskytování universální služby zahrnut „přiměřený zisk“ poskytovatele této služby, jež tvoří míra návratnosti vlastního kapitálu, kterou by požadoval podnik srovnatelný s poskytovatelem universální služby zvažující, zda bude s přihlédnutím k úrovni rizika službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu trvání pověření.
- 2) 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.
- 3) Směrnice 2002/22 musí být vykládána v tom smyslu, že se pro účely určení výše čistých nákladů na povinnosti universální služby poskytované určeným podnikem nepoužije na období před přistoupením České republiky k Evropské unii, tj. v rámci roku 2004 na období od 1. ledna do 30. dubna.

Členským státům tedy není ponechán prostor pro uvážení nebo pro zpřesňující legislativní dotváření na vnitrostátní úrovni v otázce, jak výši čistých nákladů stanovit.

Povinností ČTÚ při výpočtu čistých nákladů, jakož i při posouzení, zda představují pro společnost O2 neúnosnou zátěž, tak bylo vykládat ustanovení ZoEK a prováděcí vyhlášky euro konformním způsobem, a pokud to tato ustanovení neumožňovala, aplikovat přímo ustanovení směrnice o univerzální službě ve shodě se shora citovanou judikaturou SDEU. Konstatovat neúnosnost vzniklé zátěže tedy lze až poté, co regulační orgán provede konkrétní posouzení situace poskytovatele universální služby v tom ohledu, zda je schopen unést takovou zátěž s přihlédnutím k souhrnu vlastností podniku, zejména k úrovni jeho vybavení, k jeho hospodářské a finanční situaci, jakož i k jeho podílu na trhu. ČTÚ sice správně vyhodnotil, že právní úpravu zjišťování a výpočtu čistých nákladů je třeba vykládat euro konformním způsobem (a pojem „neúnosná zátěž“ tedy správně vykládal jakou „nespravedlivou zátěž“ ve smyslu směrnice), avšak takovou všestrannou analýzu situace poskytovatele neprovedl.

K aspektu podílu na relevantním trhu Městský soud v Praze pro úplnost podotýká, že předseda Rady ČTÚ ve svém rozhodnutí uvedl, že pokud podnikateli vzniknou při poskytování nějaké služby čisté náklady, představuje poskytování této služby vždy zátěž pro tohoto podnikatele s výjimkou situace, kdy je jeho postavení na trhu natolik dominantní, že mu dovoluje krýt tyto čisté náklady ze zisku, který mu přinášejí vysoké ceny jiných služeb; splnění těchto podmínek ČTÚ u společnosti O2 neshledal. Naproti tomu SDEU v rozsudku C-389/08 dovedl z 21. bodu směrnice o univerzální službě, že „*záměrem zákonodárce*

Společenství bylo navázat mechanismy náhrady čistých nákladů, jež mohou podniku vzniknout z poskytování universální služby, na existenci nadměrné zátěže pro tento podnik. Zákonnodárce Společenství, který měl za to, že čisté náklady na universální službu nutně nepředstavují nadměrnou zátěž pro všechny dotčené podniky, měl v této souvislosti v úmyslu vyloučit, aby každý čistý náklad na poskytování universální služby dával automaticky nárok na náhradu.“

Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné, neboť žalovaný správní orgán dostatečně nevysvětlil způsob přiřazení režijních nákladů na náklady, jimž by se podnikatel vyhnul, kdyby neměl povinnost poskytovat universální službu. Napadené rozhodnutí je dále nezákonné v rozsahu posouzení, zda čisté náklady představují pro poskytovatele universální služby nespravedlivou zátěž, neboť ČTÚ svůj závěr vyvodil mimo jiné ze zákonem nedovolených kritérií a naopak nezohlednil všechna pro tento závěr významná kritéria.

Městský soud v Praze s ohledem na uvedené skutečnosti ve věci rozhodl bez jednání tak, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).

Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení soud opřel o ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení, které se sestávají toliko ze zaplaceného soudního poplatku z podané ve výši 3.000 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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.

V Praze dne 3. prosince 2015

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková