



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **T. O. C. R., a. s.**, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem v Praze 9, Sokolovská 219, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2005, č. j. 10 Ca 37/2004 – 52,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl výše označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým soud zrušil jeho rozhodnutí ze dne 4. 11. 2002, č. j. 18788/2002-603. Tímto rozhodnutím stěžovatel na základě odvolání právního předchůdce žalobce obchodní společnosti E. P., spol. s r. o. změnil rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru ekonomické regulace (dále jen „Úřad“) ze dne 28. 5. 2002, č. j. 12201/2002-611, jímž byla právnímu předchůdci žalobce obchodní společnosti E. P., spol. s r. o. (zaniklému dnem 1. 7. 2006 výmazem z obchodního rejstříku) podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. v) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně

dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“) uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč takto: „Za znemožnění uzavření smlouvy o propojení veřejných telekomunikačních sítí se společností E. P., spol. s r. o., se sídlem na adrese 140 21 P. 4, V. 1442/1b, ukládá v souladu s § 97 odst. 1 písm. v) zákona o telekomunikacích pokuta ve výši 1 000 000 Kč, slovy jeden milion korun českých. Pokuta je splatná do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na příjmový účet Českého telekomunikačního úřadu, vedený u České národní banky v Praze“, a v ostatním rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

V kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasil se závěry městského soudu, že vůči žalobci postih za znemožnění uzavření smlouvy o propojení nelze vyvodit z důvodu, že jeho jednání - odmítnutí návrhu na uzavření smlouvy, resp. nedodržení ceny pevné stanovené cenovým rozhodnutím č. O9/PROP/2001, není postupem protizákonným, když žalobce byl nucen činit něco, co mu zákon neukládá, ale čím jej v rozporu se zákonem zavazoval podzákonný předpis vydaný nad rámec mezí stanovených zákonem. V cenovém rozhodnutí č. O9/PROP/2001 stanovil stěžovatel jednak skutečně ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích způsob výpočtu cen za propojení, vedle toho však nad rámec zákona určil zároveň cenu maximální, kterou vypočetl a tuto maximální cenu současně prohlásil v případě jakéhokoli sporu mezi smluvními stranami za cenu pevnou. K vydání cenového rozhodnutí o tomto obsahu a v celé této šíři nebyl zákonem nadán ani zmocněn. Cenové rozhodnutí v části, v níž stanovilo cenu maximální a cenu pevnou, vybočilo z mezí stanovených zákonem. Ve sporu mezi dvěma stranami o cenu za propojení musí být mezi nimi rozhodnuto individuálním správním aktem. Tato cena musí být vypočítána podle vzorce stanoveného stěžovatelem v cenovém rozhodnutí, a do tohoto vzorce musí být dosazeny údaje odpovídající nákladům a přiměřenému zisku za takovouto službu. Směšování normotvorné pravomoci Úřadu s pravomocí rozhodovat konkrétní spory mezi konkrétními partnery nelze.

Podle stěžovatele závěry městského soudu nemají oporu v zákoně, navíc přesahují pravomoci soudu v řízení o správní žalobě, a též přesahují rozsah žalobního návrhu tak, jak jej městský soud sám v bodu 1 až 4 na str. 6 svého rozsudku vymezil. Proto rozsudek městského soudu považuje za nezákonný a z důvodu nesprávného právního posouzení věci jej napadá v celém jeho rozsahu.

Žalobcem byla podána správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., přičemž stěžovatel má za to, že předmětem řízení o takové správní žalobě lze učinit pouze samotné rozhodnutí o uložení správní sankce, za účelem přezkoumání, zda byly splněny zákonné podmínky pro uplatnění postihu za konkrétní správní delikt. Naproti tomu předmětem takového řízení nelze činit přezkoumání zákonnosti normativního správního aktu, za který je nutno považovat i cenové rozhodnutí stěžovatele č. O9/PROP/2001, navíc v situaci, kdy bylo judikaturou opakovaně vysloveno, že zákonnost takového normativního správního aktu přezkoumávat soudem nelze. Stěžovatel proto namítá, že pokud městský soud se při svém rozhodování věnoval posuzování zákonnosti cenového rozhodnutí stěžovatele č. O9/PROP/2001, překročil svou pravomoc.

Na podporu tohoto svého názoru stěžovatel odkazuje především na dosavadní, již dlouhodobě zavedenou judikaturu, podle které jsou cenová rozhodnutí stěžovatele normativními správními akty, které nejsou přezkoumatelné soudy, a to ani soudy ve správním soudnictví. Pokud takové žaloby byly proti cenovým rozhodnutím stěžovatele (případně jejich dodatkům) podány, byly městským soudem pro nepřipustnost odmítnuty. Se stejnými závěry hodnotil věc i Nejvyšší správní soud v případech, kdy projednával kasační stížnost směřující

proti takovému rozsudku městského soudu. K tomu stěžovatel příkladem poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 4/2004-138 ze dne 18. 5. 2005.

K samotnému tvrzení, že stěžovateli žádný právní předpis neumožňuje, aby cenovým rozhodnutím určoval konkrétní cenu za propojení, stěžovatel odkazuje na ustanovení § 78 odst. 2 a 6 zákona o telekomunikacích, resp. na ustanovení § 3 odst. 1 a dále též ustanovení § 4 a 5 zákona o cenách a současně cituje právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v jeho výše citovaném rozsudku, a totiž, že „Je nerozhodné, zda k vydání cenového rozhodnutí přistoupil žalovaný z vlastního podnětu či z podnětu (tj. návrhu na vyřešení sporu - poznámka stěžovatele) zájemců o uzavření smluv o propojení sítě se žalobcem.“. Tento svůj názor Nejvyšší správní soud doplňuje dále tak, že cenové rozhodnutí stanoví bez vztahu ke konkrétním smluvním stranám obecná pravidla pro stanovení ceny za propojení a je veřejnoprávní regulací v oblasti cen, a protože je každé cenové rozhodnutí správním aktem normativním, žaloby proti cenovým rozhodnutím musí být odmítnuty podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustné.

Stěžovatel současně dále odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 ze dne 21. 2. 2002, ve kterém jmenovaný soud odmítl návrh společnosti E. P., spol. s r. o. na zrušení cenového rozhodnutí Úřadu č. 09/PROP/2001 ze dne 27. 11. 2001 vydaného při rozhodování o sporu, který předcházel rozhodování ve věci, o níž se vede nynější řízení o správní žalobě, resp. o kasační stížnosti.

Zákon o telekomunikacích a též ani zákon o cenách nepodmiňují účinnost cenového rozhodnutí (a jeho případného dodatku) jeho uveřejněním v Telekomunikačním ani Cenovém věstníku. Stěžovatel postupoval v souladu s dikcí ustanovení § 77 odst. 1, věty třetí zákona o telekomunikacích („Vydaná cenová rozhodnutí zveřejňuje Úřad v Telekomunikačním a Cenovém věstníku“), když napadené cenové rozhodnutí následně po jeho vydání, tedy již jako vydané cenové rozhodnutí, bylo v těchto věstnících zveřejněno a když předtím bylo též uveřejněno na úřední desce a na webových stránkách stěžovatele (www.ctu.cz).

Stěžovatel s odkazem na shora uvedené se ohrazuje proti konstatování městského soudu (na str. 8 rozsudku vůči němuž tato kasační stížnost směřuje), a to, že soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu tvrzených důvodů, k čemuž je vázán ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel má naproti tomu za to, že městský soud bezdůvodně a nad rámec své pravomoci odhlédl od skutečnosti známé ze zavedené judikatury (viz argumentace stěžovatele shora), že totiž není příslušný cenová rozhodnutí přezkoumávat. To navíc i v situaci, kdy žalobce ve své správní žalobě nečinil sporným, že předmětné cenové rozhodnutí č. 09/PROP/2001 bylo vydáno. Stěžovatel proto považuje za irelevantní konstatování městského soudu v rozsudku na str. 10, druhý odstavce, kde je uvedeno, že „Stran vztahu zákona a podzákoného právního předpisu platí, že soudu náleží přezkoumat, zda podzákoný právní předpis je v souladu se zákonem“, neboť na rozdíl od soudu má za to, že k takovému závěru nelze v ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. nalézt zákonnou oporu.

Zcela nesrozumitelné je pro stěžovatele konstatování na téže straně rozsudku (předposlední odstavce), a totiž, že „Je tak nutno rozlišovat kompetenci vydávat normativní akty od pravomoci rozhodovat konkrétní spory individuálním správním aktem.“ Stěžovatel odkazuje na ustanovení § 78 odst. 6 zákona o telekomunikacích, ve vztahu k ustanovení § 102 odst. 1 téhož zákona, který výslovně stanoví, že o sporech v oblasti cen za propojení musí stěžovatel rozhodovat podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon o cenách. Stěžovatel namítá a zdůrazňuje, že zákon o cenách však soudem zmiňovaný institut

„individuálního správního aktu“ nezná. Stěžovatel uvedený právní názor městského soudu (opakovaný v konkrétních souvislostech na str. 11 předmětného rozsudku) považuje nejenom za chybný, ale i nelegitimní. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s akcentovaným závěrem městského soudu, že totiž ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách je jediným institutem zákona o cenách, který je stěžovatel oprávněn využít při své normotvorné pravomoci vydat cenové rozhodnutí. Uvedený názor je však v rozporu s logikou zákonodárce, který rozlišil postup stěžovatele při řešení cenových sporů podle ustanovení § 78 odst. 4 zákona o telekomunikacích a dále postup při řešení sporů v oblasti cen za propojení podle ustanovení § 78 odst. 6 téhož zákona. Takové spory totiž nelze řešit bez přímého usměrnění výše cen podle ustanovení § 3 až § 5 zákona o cenách. Navíc oprávnění stěžovatele vydávat cenová rozhodnutí je mu svěřeno právě ustanovením § 3 odst. 2 zákona o cenách.

Výše uvedenou argumentaci stěžovatel uzavírá s tím, že pro hodnocení důvodnosti jeho kasační stížnosti nejvýznamnějším zůstává opakovaně uveřejněný názor Ústavního soudu, a totiž, že veškerá cenová rozhodnutí stěžovatele jsou soudy nepřezkoumatelná, a to bez dalšího.

Stěžovatel dále odkazuje na znění článku 2 odstavce 2 Ústavy, kde je uvedeno, že „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“, přičemž si není schopen logicky vysvětlit, jakou úvahou městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel v rozporu s citovaným článkem Ústavy měl zasáhnout do práv a povinností smluvních stran. K argumentaci soudu na str. 12 (odstavec 2) napadeného rozsudku proto jen dodává, že Ústavou založené legislativní pravomoci subjektů oprávněných vydávat právní předpisy, je přiměřená pravomoc cenových orgánů, tj. i stěžovatele, daná jim ustanovením § 3 odst. 2 zákona o cenách, kde je konkrétně uvedeno „(2) Rozhodnutí cenových orgánů a místních orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen.“. Stěžovatel uvádí, že pokud jsou těmito adresáty podnikatelé na telekomunikačním trhu, je do vztahů těchto subjektů zasahováno jen minimálně a vždy ve veřejném zájmu rovnosti a nediskriminace subjektů na telekomunikačním trhu s cílem ochraňovat veřejný zájem uživatelů telekomunikačních služeb na jejich nepřetržité a kvalitní poskytování za přiměřenou cenu.

Pokud soud nad rámec své pravomoci v daném případě přezkoumal cenové rozhodnutí a shledal je v rozporu se zákonem o telekomunikacích, respektive přesahujícím rámec oprávnění stěžovatele podle tohoto zákona, mělo mu být známo, že k posouzení tohoto rozhodnutí z hlediska jeho souladu se zákonem a k případnému zrušení tohoto normativního aktu nebo jeho části je podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy kompetentní výhradně Ústavní soud. K vydání jeho rozhodnutí v tomto smyslu však nikdo z oprávněných podle ustanovení § 64 odst. 2 zákona 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nedal od vydání daného cenového rozhodnutí podnět. I proto je bezprecedentní a protizákonný souhlas městského soudu s jednáním účastníka spočívajícím v nedodržení ceny stanovené předmětným cenovým rozhodnutím tak, jak jej tento soud formuloval na str. 13 svého rozsudku nahoře, bez ohledu na skutečnost, že právě toto jednání žalobce (rozhodnutím stěžovatele žalobci vytýkané) ve svém důsledku znevýhodňuje všechny dotčené osoby na telekomunikačním trhu včetně uživatelů těchto služeb. Stěžovatel je toho názoru, že soud nebyl oprávněn žalobou napadené rozhodnutí zrušit, neboť jeho údajnou nezákonnost shledal způsobem, k němuž není příslušný, navíc na základě chybné právní úvahy. Stěžovatel si takto trvá na svém názoru, že uplatňuje regulaci podle zákona o telekomunikacích jen v nejnezbytnějším rozsahu, to ve prospěch a k ochraně veřejného zájmu, přičemž pro případ porušení povinností ze strany subjektů podnikajících na telekomunikačním trhu je vybaven

jen minimálními právními prostředky, mezi které nutno řadit i pokuty. Tyto je pak povinen uplatnit v případě, že povinnosti plněny nejsou a zákonem chráněný veřejný zájem je tímto jednáním ohrožen případně poškozen.

Jakkoli stěžovatel pro podání nynější kasační stížnosti považuje za stěžejní námitku týkající se nedostatku pravomoci městského soudu v řízení o správní žalobě posuzovat zákonnost soudem nepřezkoumatelného normativního správního aktu, kterým je cenové rozhodnutí, konkrétně pak cenové rozhodnutí stěžovatele č. O9/PROP/2001, namítá a považuje za vhodné reagovat rovněž na další podle jeho názoru nesprávný závěr soudu, že stěžovatel ve věci sporu mezi dvěma smluvními stranami o cenu za propojení měl vydat individuální správní akt, kterým by stanovil cenu s ohledem na jejich hospodářské postavení.

Stěžovatel s argumentací níže uvedenou se proto dále ohrazuje proti tomu názoru městského soudu, že cenovým rozhodnutím, které je právním předpisem nižší právní síly, může stěžovatel stanovit podle zákona jen způsob výpočtu cen za propojení a v případě sporu je povinen použít takto stanovený způsob výpočtu cen vždy, pokud se na něj obrátí některá ze smluvních stran s návrhem na řešení sporu. V takovém konkrétním sporu o cenu mezi smluvními stranami pak rozhodne individuálním správním aktem, přičemž při stanovení ceny za propojení použije vzorec výpočtu stanovený jím samotným v cenovém rozhodnutí.

Stěžovatel naproti tomu trvá na svém názoru, že při regulaci cen za propojení postupoval v souladu se zákonem o telekomunikacích, jakož i zákonem o cenách a v neposlední řadě v souladu se zákonem č. 256/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů. Svou kompetenci k regulaci cen za propojení a vydávání cenových rozhodnutí přitom oprávněně dovozoval z ustanovení § 2b odst. 2 zákona č. 256/1991 Sb., a dále dle ustanovení § 97 odst. 1 bod 7 zákona o telekomunikacích. Stěžovatel dále odkazuje na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích, kde je uvedeno, že „V řízení ve věcech podle tohoto zákona se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak“. Podle názoru stěžovatele za takové jednotlivé ustanovení je třeba považovat právě ustanovení § 78 odst. 6 zákona o telekomunikacích, kde je uvedeno, že „O sporech v oblasti cen za propojení rozhoduje Úřad podle zvláštního právního předpisu.“, to s odkazem na zákon o cenách. Zákon o cenách, konkrétně jeho ustanovení § 17 odst. 5 (Část IV), pak připouští postupovat dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, pouze a výlučně jen v těch případech, kdy dojde k porušení cenových předpisů.

Podle názoru stěžovatele řešení sporů o cenu za propojení na rozdíl od výše uvedených spadá do oblasti regulace cen upravené v ustanovení § 3 až § 10 zákona o cenách. Právní úprava obsažená v tomto zákoně (viz část II. - Regulace cen) postup cenových orgánů dle správního řádu nepřipouští. Stěžovatel k tomuto názoru odkazuje na obdobný postup jiných orgánů státní správy (Ministerstvo financí, Energetický regulační úřad aj.), které při regulaci cen postupují v souladu se zákonem o cenách, nikoliv postupem ve správním řízení.

Stěžovatel dále poukazuje na znění jednotlivých ustanovení § 78 zákona o telekomunikacích, zejména pak ustanovení § 78 odst. 4, kde je uvedeno, že „Úřad použije způsob výpočtu stanovený Cenovým rozhodnutím vždy, obrátí-li se na něj některá ze smluvních stran s návrhem na řešení sporu.“, to ve spojení s ustanovením § 78 odst. 6 téhož zákona, kde je uvedeno, že „O sporech v oblasti cen za propojení rozhoduje Úřad podle

zvláštního právního předpisu.“ - to s odkazem na zákon o cenách. Stěžovatel z výše uvedeného dovozoval a nadále trvá na svém názoru, že při řešení sporu o propojení nemohl dle správního řádu postupovat, neboť mu takový postup ani zákon o telekomunikacích a ani zákon o cenách neumožňovaly.

K výše uvedenému stěžovatel doplnil, že při předložení návrhu na řešení sporu o cenu za propojení společností A. a. s., tj. jednou ze smluvních stran, neexistovalo cenové rozhodnutí, kterým by byl stanoven způsob výpočtu cen za propojení, naproti tomu situace na trhu vyžadovala, aby otázka ceny za propojení byla vyřešena bez zbytečných průtahů, neboť nedohoda ohledně ceny za propojení byla hlavním důvodem neuzavření smlouvy o propojení mezi oběma shora jmenovanými smluvními partnery. Stěžovatel proto vydal cenové rozhodnutí č. 09/PROP/2001, kterým stanovil jak způsob výpočtu, tak maximální cenu za propojení, kterou není ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 zákona o cenách přípustné překročit, ale lze ji dohodou smluvních stran snížit.

Samotné stanovení způsobu výpočtu ceny za propojení by v daném konkrétním případě, podle stěžovatele, nepostačovalo, neboť potřebnými (svými) vstupními údaji disponovala pouze společnost E. P., spol. s r. o., naproti tomu náklady mobilního operátora, které do výpočtu vstupovaly, společnosti A. a. s. nebyly a nemohly být známy. Tyto vstupní údaje považuje každý operátor za své obchodní tajemství a tak je s těmito údaji rovněž nakládáno. Společnost A. a. s. naopak požadovala a trvala na stanovení ceny stěžovatelem, který jediný v uvedené situaci měl možnost tyto vstupní údaje prověřit. Pro doplnění považuje stěžovatel za nutné uvést, že při výpočtu maximální ceny za propojení byly využity náklady všech tří mobilních operátorů, kteří na daném trhu v té době působili. Tyto náklady, předložené na žádost stěžovatele všemi mobilními operátory, byly očištěny o ekonomicky neoprávněné náklady, které nemohou být do ceny za propojení propočítány a současně byla snížena výše požadovaného zisku tak, aby zisk byl podle názoru stěžovatele přiměřený (z tohoto důvodu rovněž byla cena stanovená společností žalobce ve výši 4,80 Kč/min. vyšší než maximální cena stanovená v cenovém rozhodnutí ve výši 3,66 Kč/min.). Teprve z takto upravených nákladů byla vypočítána stěžovatelem maximální cena za propojení. Na základě výše uvedeného stěžovatel jako neopodstatněné namítá tvrzení žalobce, že maximální cena za propojení stanovená v cenovém rozhodnutí č. 09/PROP/2001 nevychází z jeho nákladů za propojení.

Vzhledem k tomu, že i při stanovení způsobu výpočtu ceny včetně maximální ceny nelze vyloučit, že k dohodě ohledně ceny za propojení nemusejí smluvní strany v reálné době dospět, ve snaze zabránit neodůvodněnému oddalování uzavření smlouvy o propojení stěžovatel v rámci svého cenového rozhodnutí současně stanovil, že pro případ nedohody na ceně za propojení se stává maximální cena cenou pevnou. V uvedené souvislosti pak poukázal na ustanovení § 4 odst. 2 zákona o cenách, které umožňuje účelné spojování několika způsobů regulace uvedených v tomto zákoně v rámci jednoho cenového rozhodnutí (tzn. využití ceny maximální, ceny pevné a věcného usměrňování cen, při kterém je stanoven závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci).

Na základě výše uvedeného je stěžovatel přesvědčen, že při vydávání cenového rozhodnutí č. 09/PROP/2001, tzn. při řešení cenového sporu o cenu za propojení postupoval v souladu s platnými právními předpisy, protože při řešení sporů o cenu za propojení měl za povinnost postupovat dle zákona o cenách, tzn. při stanovení způsobu výpočtu a maximální resp. pevné ceny v cenovém rozhodnutí č. 09/PROP/2001 nepochybil, naopak přispěl k uzavření smlouvy o propojení.

Ze shora uvedených důvodů, kdy stěžejní námitkou kasační stížnosti zůstává námitka nedostatku pravomoci městského soudu v řízení o správní žalobě posuzovat zákonnost cenového rozhodnutí č. 09/PROP/2001, stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k těmto závěrům:

K námitce stěžovatele, že závěry městského soudu přesahují pravomoc soudu v řízení o žalobě ve správním soudnictví, a též přesahují rozsah žalobního návrhu, protože žalobcem byla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., a předmětem řízení o takové žalobě lze učinit pouze samotné rozhodnutí o uložení správní sankce, za účelem přezkoumání, zda byly splněny zákonné podmínky pro uplatnění postihu za konkrétní správní delikt a že předmětem takového řízení nelze učinit přezkoumání zákonnosti normativního správního aktu, za který je nutno považovat i cenové rozhodnutí stěžovatele č. 09/PROP/2001, navíc v situaci, kdy bylo judikaturou opakovaně vysloveno, že zákonnost takového normativního správního aktu přezkoumávat soudem nelze:

Nejvyšší správní soud z obsahu předloženého spisu městského soudu sp. zn. 10 Ca 37/2004 zjistil, že žalobce podal žalobu proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 4. 11. 2002 č. j. 18788/2002-603, kterým stěžovatel změnil rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru ekonomické regulace ze dne 28. 5. 2002, č. j. 12201/2002-611, jímž byla žalobci obchodní společnosti E. P., spol. s r. o. podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. v) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč tak, že tuto pokutu snížil - uložil ve výši 1 000 000 Kč a v ostatním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalobou se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud vedl řízení o této žalobě a o ní ve výroku napadeného rozsudku rozhodl a své rozhodnutí odůvodnil. Městský soud nepřesáhl rozsah žalobního návrhu, jak stěžovatel tvrdí. Správními rozhodnutími obou stupňů bylo konstatováno, že žalobce nedodržel v rámci jednání se společností A., a. s. o propojení veřejných telekomunikačních sítí cenu stanovenou cenovým rozhodnutím č. 09/PROP/2001, kterým se stanoví způsob výpočtu cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí a maximální cena za propojení veřejných telekomunikačních sítí. Za znemožnění uzavření smlouvy o propojení veřejných telekomunikačních sítí byla žalobci uložena pokuta s odkazem na § 97 odst. 1 písm. v) zákona o telekomunikacích. Městský soud vycházel z toho, že stěžovatelem byl ve vztahu k žalobci vyvozen postih za protiprávní jednání ve smyslu citovaného ustanovení a proto zkoumal, zda se žalobce protiprávního jednání dopustil, a tedy zkoumal i to, zda cenové rozhodnutí č. 09/PROP/2001, bylo Českým telekomunikačním úřadem vydáno v rozsahu zákonného zmocnění § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. Svůj postup městský soud odůvodnil a Nejvyšší správní soud na něm neshledává nic nezákonného. Podle § 79 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem a jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Městský soud v odůvodnění uvedl, že respektuje ustálenou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která

považuje cenové rozhodnutí ČTÚ vydané podle § 78 zákona č. 151/2000 Sb. za právní předpis, avšak došel k závěru, že cenové rozhodnutí ČTÚ 09/PROP/2001 je nezákonné, neboť ČTÚ překročil zákonné zmocnění pro vydání cenového rozhodnutí, které je obsaženo v § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. Tímto ustanovením je ČTÚ zmocněn pouze k vydání takového předpisu, který stanoví způsob výpočtu ceny za propojení. Ustanovení § 77 naproti tomu zmocňuje ČTÚ k vydání cenového rozhodnutí, kterým stanoví ceny za *univerzální službu* podle zákona o cenách. ČTÚ proto není zmocněn k vydání cenového rozhodnutí, kterým by stanovil pevnou cenu za propojení. Ve smyslu § 37 až 40 citovaného zákona je ČTÚ oprávněn v případě, že se provozovatelé veřejné telekomunikační sítě nedohodnou v příslušných lhůtách na smlouvě o propojení, rozhodnout individuálním správním aktem o nahrazení smlouvy o propojení a to včetně ceny za propojení. Pokud tedy ČTÚ uložil společnosti E. P., spol. s r. o, pokutu za to, že neuzavřel smlouvu o propojení, ačkoli o sporné náležitosti smlouvy, tj. o ceně za propojení, již rozhodl ČTÚ cenovým rozhodnutím 09/PROP/2001, pak rozhodnutí o uložení pokuty nemůže obstát, neboť uvedené cenové rozhodnutí je nezákonné.

Nejvyšší správní soud se závěry městského soudu souhlasí. Přihlíží přitom k judikatuře Ústavního soudu, jeho usnesení ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02 (které sice není závazné, ale týká se konkrétně cenového rozhodnutí ČTÚ 09/PROP/2001), jímž Ústavní soud návrh spol. s r. o. E. P. na zrušení rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu č. 09/PROP/2001 ze dne 27. 11. 2001, č. j. 31819/2001-611, publikovaného v Telekomunikačním věstníku č. 12/2001, podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c), § 43 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., odmítl, protože návrh na zrušení tohoto předpisu je třeba považovat za podaný právníkem osobou zjevně k němu neoprávněnou. V odůvodnění Ústavní soud uvedl: „...napadené cenové rozhodnutí bylo vydáno Českým telekomunikačním úřadem podle § 95 bod 7 k provedení § 78 odst. 2 a odst. 5 zákona č. 151/2000 Sb., zmocňujícího Český telekomunikační úřad ke stanovení způsobu výpočtu cen za propojení cenovým rozhodnutím, jakož i podle § 2b odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, stanovícího, že Český telekomunikační úřad vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb a vydává rozhodnutí pro regulaci a sjednávání cen telekomunikačních služeb. Napadené cenové rozhodnutí naplňuje tedy podle názoru Ústavního soudu jak formální znaky právního předpisu (čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR), tak i její materiální znaky, tj. regulativnost, právní závaznost, obecnost (jejíž povahu nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelnost státní moci.“ Nejvyšší správní soud přihlíží i ke své judikatuře, např. rozsudku ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 - 138, rozsudku ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005 - 66, z níž vyplývá, že cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů, je abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., a pokud je proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V daném případě však žalobce, jak výše uvedeno, nepodal žalobu proti cenovému rozhodnutí stěžovatele č. 09/PROP/2001 ze dne 27. 11. 2001.

K námitce stěžovatele, že podle § 78 odst. 6 zákona č. 151/2000 Sb. má ČTÚ ve sporech týkajících se cen za propojení má postupovat podle zvláštního zákona, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, který však neupravuje rozhodování o určení ceny individuálním správním aktem, nýbrž jen cenovým rozhodnutím, tj. podzákonným právním předpisem, a pokud zákon o cenách v § 4 odst. 2 umožňuje kombinovat různé způsoby regulace cen, pak nepochybil, když zkombinoval úpravu způsobu výpočtu ceny se stanovením pevné ceny pro případ, že nedojde k dohodě o ceně. Předmětem

sporu je tedy posouzení právní otázky, zda stěžovatel měl spor o cenu za propojení rozhodnout v předmětném případě individuálním správním aktem nebo cenovým rozhodnutím jakožto podzákonným právním předpisem.

Česká republika se stala členem Evropské unie dne 1. května 2004 a podle čl. 2 aktu o přistoupení, který je dle čl. 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení součástí této smlouvy, se *acquis communautaire* (soubor práva Společenství) stává dnem vstupu závazným pro nové členské státy a uplatňuje se v nich. Pro dobu před vstupem do EU lze právo Společenství použít jen jako výkladové vodítko při výkladu právních předpisů přijatých ke splnění závazku ČR harmonizovat své právo s právem Společenství dle čl. 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (č. 7/1995 Sb.). Tato zásada našla svůj výraz opakovaně v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1097/2007 Sb. NSS).

V předmětné věci je již z časových důvodů vyloučeno, aby byl zákon č. 151/2000 Sb. přijat k implementaci nyní platného práva Společenství, tedy směrnic tzv. „nového regulačního rámce“ elektronických komunikačních sítí (směrnice 2002/21/ES, 2002/20/ES, 2002/19/ES, 2002/22/ES). Proto nelze při výkladu právní úpravy regulace cen ČTÚ dle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. použít směrnice nového regulačního rámce ani jako výkladové vodítko.

Jako výkladové vodítko lze však použít předchozí regulační rámec, tedy směrnice [90/387/EHS](#), [90/388/EHS](#), 97/33/ES, 97/51/ES. (poznámka NSS: v případě neexistence oficiálního překladu do češtiny je v tomto rozhodnutí použito pracovního překladu). [Důvodová zpráva](#) k zákonu č. 151/2000 Sb. výslovně uvádí, že „*Předkládaný zákon o telekomunikacích: (...) zohledňuje právní předpisy ES přijaté pro odvětví telekomunikací a jednání v rámci EU, z nichž vyplývá - jak je shora uvedeno - pro ČR závazek zpracovat nový zákon o telekomunikacích tak, aby odpovídal komunitárnímu právu.*“

Aplikovatelná právní úprava Společenství a judikatura Soudního dvora Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/33/ES z 30. června 1997 o propojování v telekomunikacích s ohledem na zajištění univerzální služby a interoperability prostřednictvím využívání zásad volného přístupu k sítím (ONP):

Čl. 7 (4) Ceny za propojení musí být v souladu s právem Společenství dostatečně rozčleněny tak, aby žadatel nemusel platit za plnění, která s požadovanou službou přímo nesouvisí.

(5) Komise vyhotoví po provedení řízení dle čl. 15 Doporučení pro systém kalkulace ceny za propojení a transparentci cen za propojení. Národní regulační úřady zajistí, aby systémy kalkulace cen za propojení užívané organizacemi byly vhodnou implementací tohoto článku a byly řádně zdokumentovány dle požadavků uvedených v příloze V.

Národní regulační úřady zajistí, aby na požádání byl k dispozici popis systému kalkulace ceny, z kterého vyplývají hlavní kategorie, z kterých jsou ceny sestaveny. Na dodržování systému výpočtu ceny dozírá národní regulační úřad nebo jiná příslušná instituce, nezávislá na telekomunikačních podnicích a schválená národním regulačním úřadem. Prohlášení týkající se tohoto bude každoročně zveřejněno.

(6) Pokud organizace oprávněné k provozování veřejné telekomunikační sítě nebo veřejně přístupných telekomunikačních služeb nepropojí svá zařízení, mohou národní

regulační úřady při respektování zásady proporcionality a v zájmu uživatelů, jako poslední možnost, nařídít dotčeným organizacím, aby propojily svá zařízení, aby byly ochráněny důležité veřejné zájmy a případně stanoví i podmínky propojení.

Směrnice Rady z 28. června 1990 o vytvoření vnitřního trhu pro telekomunikační služby prostřednictvím využívání zásad volného přístupu k sítím (90/387/EHS) ve znění změn provedených směrnicí 97/51/ES Evropského parlamentu a Rady z 6. října 1997 o změně směrnic 90/387/EHS a 92/44/EHS Rady za účelem jejich přizpůsobení soutěžně orientovanému telekomunikačnímu prostředí

„Čl. 2 (8) Podmínkami zásady volného přístupu k sítím se rozumí podmínky harmonizované v souladu s touto směrnicí, které upravují volný a účinný přístup k veřejným telekomunikačním sítím a případně veřejným telekomunikačním službám a účinné využívání těchto sítí a služeb.

Aniž by byla dotčena možnost jejich aplikace na jednotlivé případy, Podmínky zásady volného přístupu k sítím mohou zahrnovat harmonizované podmínky týkající se:

- technického spojení, včetně definice a implementace koncových bodů sítě, pokud jsou požadovány;*
 - podmínek užívání;*
 - cenových zásad;*
 - přístupu k frekvencím a číslům/adresám/jménům, pokud jsou nezbytné podle referenčního zařízení v příloze.“*
- (...)*

„Čl. 5a (1) Pokud je působnost určená komunitárními předpisy národním regulačním úřadům vykonávána více než jedním orgánem, členský stát zajistí, aby působnost vykonávaná každým orgánem byla zveřejněna.

(2) Aby byla garantována nezávislost národních regulačních úřadů:

- národní regulační úřady budou právně a funkčně odděleny od všech organizací poskytujících telekomunikační sítě, zařízení a služby;*
- členské státy, které si podrží vlastnictví nebo značný stupeň kontroly nad organizacemi poskytujícími telekomunikační sítě nebo služby, musí zajistit efektivní strukturální oddělení výkonu regulační funkce od aktivit spojených s vlastnictvím nebo kontrolou.*

(3) Členské státy zajistí, aby na národní úrovni existoval vhodný mechanismus, podle kterého by strana dotčená rozhodnutím národního regulačního úřadu měla právo podat opravný prostředek k orgánu nezávislému na účastnících.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 2003 ve věci C-462/99, Connect Austria proti Telekom-Control-Kommission, Recueil s. I-5197.

Soudní dvůr dospěl k závěru, že správní soud má povinnost vyložit a aplikovat vnitrostátní právo takovým způsobem, aby to bylo v souladu s požadavky práva Společenství. Posouzení, zda je takový výklad vnitrostátního práva možný, je zcela v kompetenci soudů členského státu. Pokud dospějí k závěru, že vnitrostátní právo není možné vyložit v souladu s čl. 5a odst. 3 směrnice, který zaručuje právo na opravný prostředek, je povinností vnitrostátního soudu nepoužít ta ustanovení vnitrostátního práva (v daném případě čl. 133

rakouské Ústavy), která brání aplikaci komunitárního práva. Čl. 5a odst. 3 směrnice 90/387/EHS tedy má podle Soudního dvora přímý účinek.

Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 18. července 2007 ve věci C-55/06

„97. Vnitrostátní právní předpisy, které určují intenzitu a rozsah soudní kontroly rozhodnutí národních regulačních úřadů, musí obecně odpovídat principům ekvivalence a efektivity. Pokud tyto předpisy garantují práva vyplývající z práva Společenství, nesmějí být méně výhodné než pravidla pro opravné prostředky dle vnitrostátního práva. Také nesmějí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv vyplývajících z práva Společenství.

98. V řešeném případě právo společenství výslovně předepisuje, že členské státy jsou povinny zajistit právo na opravný prostředek proti rozhodnutím národních regulačních úřadů v sektoru telekomunikací. Taková povinnost existovala již podle starého regulačního rámce. Podle čl. 5a odst. 3 směrnice 90/387 ve znění směrnice 97/51/ES, musely totiž členské státy zajistit, „aby na národní úrovni existoval vhodný mechanismus, podle kterého by strana dotčená rozhodnutím národního regulačního úřadu měla právo podat opravný prostředek k orgánu nezávislému na účastnících“. Jedná se přitom o konkretizaci obecné zásady práva Společenství, podle které jsou členské státy odpovědné za účinnou soudní ochranu práv dovozovaných z práva Společenství.“

„109. Stejně jako Deutsche Telekom, také Arcor je smluvním partnerem, který je dotčen ve svém smluvním vztahu rozhodnutím regulačního úřadu stanovícím ceny. Oba podniky proto musí mít právo domáhat se soudního přezkumu takového rozhodnutí k námitce, že byly povoleny ceny, které neodpovídají požadavku na ceny orientované podle nákladů předepsanému v čl. 3 odst. 3 nařízení.“

Stanovisko generálního advokáta Colombera ze dne 27. února 2007 ve věci C-64/06

Jedná se o věc předloženou Soudnímu dvoru Obvodním soudem pro Prahu 3, který řeší spor mezi T. O. a společností C. O. L. T. v řízení podle části páté o. s. ř. napadá rozhodnutí ČTÚ, kterým rozhodl (individuálním správním rozhodnutím) podle § 40 odst. 5 zákona č. 151/2000 Sb., o propojení sítí provozovaných oběma společnostmi, když předtím T. nepřijala návrh C. O. L. na uzavření smlouvy o propojení. Generální advokát dospěl k závěru, že ohledně pravomoci ČTÚ rozhodnout o propojení sítí je § 40 zákona č. 151/2000 Sb. zcela v souladu jak se starým regulačním rámcem (směrnicí 97/33) tak i novým regulačním rámcem (směrnicí 2002/21/ES a 2002/19/ES).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. června 2007 ve věci C-64/06, T. O. proti C. O. L., dosud nezveřejněno ve Sbírce.

Týká se stejné věci jako předchozí stanovisko generálního advokáta a v zásadě stručně přejímá jeho argumentaci. Soudní dvůr rozhodl, že ČTÚ byl oprávněn podle směrnice starého regulačního rámce 97/33/ES (při dosud chybějící implementaci nového regulačního rámce) zkoumat povinnost společnosti T. uzavřít smlouvu o propojení a tedy i rozhodnout o propojení, pokud se strany nedohodly na uzavření smlouvy.

Z právní úpravy a judikatury společenství lze dovodit následující závěry:

Regulační rámec telekomunikací 1997 (čl. 7 odst. 5 směrnice 97/33/ES) zmocňoval Komisi a národní regulační úřady k stanovení způsobu výpočtu ceny za propojení pro futuro aktem regulujícím neurčitý počet případů a upravujícím práva a povinnosti neurčitého okruhu účastníků, tedy právním předpisem.

Právní úprava Společenství zmocňovala národní regulační úřady, aby dozíraly nad dodržováním předpisů týkajících se kalkulace cen za propojení. Národní regulační úřady měly pravomoc (čl. 9 odst. 3, 4, 5 a 6 téže směrnice), v případě sporu o cenu za propojení tento spor rozhodnout a dovést strany k uzavření smlouvy o propojení a v krajním případě smlouvu o propojení nahradit svým rozhodnutím.

Rozhodnutí národního regulačního úřadu, a to včetně rozhodnutí ve věci sporu o cenu za propojení, muselo být k návrhu dotčených stran (soudně) přezkoumatelné (čl. 5a odst. 3 směrnice 90/387/EHS).

Zákon č. 151/2000 Sb. byl přijat za účelem splnění závazku uvedeného v čl. 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (č. 7/1995 Sb.), a to k harmonizaci vnitrostátního práva s předpisy Společenství tvořícími regulační rámec telekomunikací 1997, včetně výše uvedených směrnic. Úmyslem zákonodárce proto bylo přijmout právní úpravu souladnou s právem Společenství.

Ustanovení § 78 odst. 2, věta druhá zákona č. 151/2000 Sb. zmocnilo Český telekomunikační úřad ke stanovení způsobu výpočtu cen za propojení cenovým rozhodnutím, tedy abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Nezmocnilo ho však k vydání cenového rozhodnutí (právního předpisu) stanovícího pevnou cenu (nebo maximální cenu) za propojení telekomunikačních sítí, proti kterému by dotčené strany nemohly podat opravný prostředek. Ustanovení § 78 odst. 5 zákona č. 151/2000 Sb., podle něhož spory o cenu rozhoduje Český telekomunikační úřad podle zvláštního předpisu, nemá na mysli zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, přestože tento zákon je uvedený v poznámce pod čarou, protože neupravuje postup při rozhodování sporů o cenu. Poznámka pod čarou není pramenem práva (např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 16/1999 Sb. ÚS). Zvláštním právním předpisem proto musí být správní řád (č. 71/1967 Sb.). Stěžovatel Český telekomunikační úřad měl spor o cenu za propojení telekomunikačních sítí mezi dotčenými stranami rozhodnout postupem podle správního řádu.

Právní názor Městského soudu v Praze vyjádřený v napadeném rozsudku, tedy že čl. 3 a 4 cenového rozhodnutí ČTÚ 09/PROP/2001 jsou v rozporu se zákonem, protože ČTÚ překročil své zmocnění k vydání podzákonného právního předpisu, a proto je nezákonné i napadené rozhodnutí ČTÚ o uložení pokuty žalobci obchodní společnosti E. P., spol. s r. o., je správný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele z důvodů v tomto rozhodnutí uvedených podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

V řízení o kasační stížnosti měl úspěch žalobce a měl by proto právo na náhradu nákladů tohoto stadia řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.). Žalobci podle obsahu spisu v tomto stadiu řízení prokazatelné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je ve výroku rozhodnutí uvedeno.

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

V Brně dne 30. listopadu 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu