



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Bohuslava Hnízдила, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce **U., a. s.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Voršílkou, advokátem se sídlem Opletalova 4, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2002, č. j. 16/36598/2002/954,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 5. 6. 2002, č. j. 16/36598/2002/954, a rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 11. 3. 2002, č. j. 951/27/02, **se zrušují**. Věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám zástupce JUDr. Jiřího Voršílky na nákladech řízení částku 4650 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce brojil žalobou proti rozhodnutí ze dne 5. 6. 2002, č. j. 16/36598/2002/954, jímž Ministerstvo financí zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 11. 3. 2002, č. j. 951/27/02, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. Finanční ředitelství uložilo žalobci pokutu ve výši 1 000 000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), kterého se měl žalobce dopustit tím, že v období od ledna do června 2001 prodejem programové nabídky M. a K. za cenu vyšší než obvyklou zneužil své hospodářské postavení při sjednávání ceny podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách.

Hlavní žalobní námitkou je nedostatek působnosti finančního ředitelství i Ministerstva financí k provedení cenové kontroly a následnému uložení pokuty. Žalobce poukazuje na to, že působnost kontrolních orgánů v oblasti cen je stanovena v zákoně ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“);

s účinností od 1. 7. 2000 (změna provedená zákonem č. 151/2000 Sb.) platí ustanovení § 2b, podle něhož Český telekomunikační úřad vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb. Uvedené ustanovení je speciální k § 2 odst. 1 téhož zákona, podle kterého Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb, pokud tento zákon nestanoví jinak. Zákon však stanoví jinak v § 2b odst. 2, který výkon působnosti při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb svěřil Českému telekomunikačnímu úřadu. Argumentace žalovaného ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. neobstojí, neboť toto ustanovení je třeba aplikovat pouze na působnost okresních úřadů a obcí, kterým však zákon od počátku svěřoval tzv. obecnou působnost na úseku uplatňování, regulaci a kontrole cen, což je něco zcela jiného než v případě § 2b téhož zákona, který skutečně stanoví jinak a svěřuje působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen Českému telekomunikačnímu úřadu. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., ze kterého vyplývá, že finanční ředitelství provádějí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud Ministerstvo financí nestanoví jinak, a ukládá pokuty za porušení cenových předpisů, se vztahuje pouze na cenové kontroly v rámci působnosti ministerstva financí, tj. v oblastech svěřených do jeho působnosti a nikoli do působnosti jiných ústředních orgánů.

V daném případě podle názoru žalobce jde nepochybně o telekomunikační službu podle zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“): jedná se o poskytování služby jednosměrného šíření televizního vysílání prostřednictvím veřejné telekomunikační sítě, přičemž provozovatelem takové sítě je žalobce (§ 2 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů; dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“). Žalobce je mj. držitelem osvědčení o registraci dle generální licence Č. ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě určené výhradně k jednosměrnému šíření televizních a rozhlasových signálů po vedení; dle článku 3 této licence je její držitel oprávněn vykonávat telekomunikační činnost. Ani tato generální licence, ani § 2 odst. 5 – vymezující pojem telekomunikační služby – nevyjímají šíření-přenos televizních a rozhlasových signálů po vedení ve veřejné telekomunikační síti z telekomunikačních služeb; tato činnost naopak naplňuje znaky telekomunikační služby. Žalobce poskytuje svým zákazníkům mj. službu spočívající v dodávce televizního a rozhlasového signálu, který jim dodává prostřednictvím zařízení naplňujících znaky funkčně propojeného souboru telekomunikačních zařízení ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o telekomunikacích.

Vzhledem k tomu, že žalobcem poskytovaná služba – dodávka televizního a rozhlasového signálu – je telekomunikační službou, je dána ve smyslu § 2b zákona č. 265/1991 Sb. výlučná působnost Českého telekomunikačního úřadu při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb. Finanční ředitelství ani Ministerstvo financí neměly vůbec pravomoc k provedení cenové kontroly, zahájení správního řízení a udělení pokuty.

Další žalobní body se týkají nedodržení lhůty pro uložení pokuty, vymezení relevantního trhu a předpokladů pro uložení pokuty.

Žalobce z těchto důvodů navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 23. 9. 2002 ohledně námitky nedostatku pravomoci odkázal na rozhodnutí o odvolání a navrhl zamítnutí žaloby.

Přípisem ze dne 10. 11. 2003 zaslal žalovaný soudu kopii dopisu Českého telekomunikačního úřadu, v němž tento úřad uvádí, že služba dodávky programů kabelové televize není telekomunikační službou.

V podání ze dne 11. 2. 2004 žalobce zopakoval již v žalobě uvedenou argumentaci, z níž dovozoval, že finanční ředitelství nebylo vůbec oprávněno cenovou kontrolu provést a pokutu uložit, a připojil usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 16. 12. 2003, č. j. Konf 10/2003-6, jímž byla správnost jeho argumentace potvrzena, resp. jímž zvláštní senát vyslovil, že šíření televizních nebo rozhlasových signálů po vedení je veřejnou telekomunikační službou.

Podáním ze dne 14. 4. 2004 žalobce soudu zaslal na vědomí další usnesení zvláštního senátu, tentokrát ze dne 15. 3. 2004, č. j. Konf 9/2003-11, v němž zvláštní senát zopakoval shora uvedený názor.

Podáním ze dne 4. 3. 2005 žalobce informoval Nejvyšší správní soud, že dne 17. 1. 2005 mu byl doručen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 6 A 43/2002-75, jímž bylo ve věci se stejným skutkovým základem zrušeno pro nezákonnost i pro vady řízení rozhodnutí Ministerstva financí.

Ze správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti:

Podle protokolu o kontrole dodržování zákona o cenách a navazujících předpisů ve společnosti U. ze dne 7. 12. 2001 byla u žalobce provedena od 2. 5. 2001 do 30. 11. 2001 cenová kontrola možného zneužití hospodářského postavení žalobce při sjednávání cen za programovou nabídku M. a K., tj. televizních programů šířených prostřednictvím kabelových rozvodů. Cenový kontrolní orgán vymezil relevantní trh věcně jako trh dodávky televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu. Ve stejné lokalitě přitom tutéž službu více provozovatelů kabelových televizí neposkytuje. Příjem televizního signálu prostřednictvím kabelových rozvodů není zastupitelný ani příjmem pomocí individuálních nebo společných antén, příjmem satelitního vysílání nebo prostřednictvím vícekanálového mikrovlnného distribučního systému. Geograficky byl relevantní trh vymezen lokalitami, do nichž byl nebo mohl být v kontrolovaném období dodáván televizní signál prostřednictvím kabelového rozvodu provozovatele. Z časového hlediska byl relevantní trh vymezen jako trh s trvalými a plynulými dodávkami, které nepodléhají v průběhu kalendářního roku významnějším výkyvům; z hlediska vývoje ceny v čase bylo bráno v úvahu kontrolované období leden až červen 2001. Cenový kontrolní orgán dovodil, že žalobce zaujímá dominantní postavení na trhu služeb spočívajících v dodávce televizního signálu prostřednictvím kabelových rozvodů na určitém přesně vymezeném území, což lze kvalifikovat jako výrazně výhodnější hospodářské postavení ve smyslu zákona o cenách.

Pro účely určení obvyklé ceny provedl cenový kontrolní orgán průzkum trhu v jiných regionech ohledně téhož, resp. srovnatelného zboží, tj. zkoumal obvyklou měsíční cenu nabídky televizních programů šířených prostřednictvím kabelových rozvodů v období leden až červen 2001, a to pro variantu M. (či s ní srovnatelnou) a pro variantu K. (resp. rozšířenou variantu s ní srovnatelnou); hlavními kritérii pro výběr byla srovnatelnost programové nabídky a úroveň použitých technologií. Za poskytovatele téže nebo obdobné služby bylo vybráno třináct subjektů, které v prvním pololetí provozovaly 47,1 % z celkového počtu

účastnických zásuvek. Společnosti patřící do skupiny U. byly ponechány stranou, neboť od roku 2001 uplatňují shodnou cenovou politiku. U programové nabídky M. vyšel cenový kontrolní orgán z toho, že tato – či s ní srovnatelná nabídka – obsahuje české televizní programy, infokanál a několik nekódovaných programů bez nároků na licenční poplatky. Rozptýl cen za tuto nabídku se v prvním čtvrtletí pohyboval v rozmezí 35 až 79 Kč s převažujícím podílem u horní hranice: jako obvyklou cenu lze akceptovat cenu 79 Kč. Ve druhém čtvrtletí roku 2001 se cena pohybovala v rozmezí od 35 do 89 Kč, opět s převažujícím podílem u horní hranice: cenu 89 Kč lze proto považovat za cenu obvyklou. Žalobcem uplatňovaná cena 148 Kč je tedy o 69 Kč za první čtvrtletí a o 59 Kč za čtvrtletí druhé vyšší než cena obvyklá. Nabídka K. či s ní srovnatelná rozšířená nabídka obsahuje volně šířené programy a dále proměnlivou množinu programů podléhajících placení licenčních poplatků. Ohledně této nabídky činila za první čtvrtletí roku 2001 cena obvyklá 199 Kč a za druhé čtvrtletí téhož roku 229 Kč. Žalobce naproti tomu uplatňoval cenu 378 Kč měsíčně, tj. cenu o 179 Kč, resp. 149 Kč vyšší.

Cenový kontrolní orgán se rovněž zabýval vývojem na srovnatelných trzích, a zjistil, že výsledky tohoto srovnání nejsou jednoznačné, neboť u některých společností byl zjištěn výrazný nárůst cen (např. o 151 %), u jiných naopak nebyl zjištěn nárůst žádný. Proto je nejvýznamnějším východiskem skutečnost, že cena obvykle uplatňovaná je výrazně nižší než cena uplatňovaná žalobcem.

Hodnocení nákladů neposkytuje objektivní pohled, neboť žalobce je nový subjekt, který vznikl sloučením společností K. p. s regionální působností do společnosti K. p., a. s., která byla právním předchůdcem žalobce. Sloučení proběhlo 31. 5. 2000. Předložená kalkulace nákladů za leden až říjen 2001 ve výši 317,46 Kč na zásuvku M. a 394,84 Kč na jednu zásuvku K. je založena na rovnoměrném rozdělení nákladů mezi produkty kabelové televize se zakalkulováním přímých programových nákladů na konkrétní nabídku. Kromě nákladů na provoz televizních kabelových rozvodů zahrnuje rovněž náklady související s investicemi do výstavby a modernizace sítí. Vzhledem k tomu, že použité technologie nejsou budovány pouze za účelem přenosu televizního signálu, ale umožňují multifunkční využití kabelových rozvodů (telefon, Internet, datové přenosy), nelze při pouhém částečném využití sítí pro dodávku televizního signálu přenášet na zákazníky všechny náklady spojené s těmito investicemi. Jedinými přesně vyčíslitelnými náklady vztahujícími se ke kontrolní nabídce jsou přiměřené programové náklady. Tyto náklady se cenový kontrolní orgán rozhodl zohlednit při korekci obvyklé ceny za nabídky K.: licenční poplatky placené žalobcem představují v součtu 96,35 Kč na jednu zásuvku, zatímco u společností uplatňujících cenu obvyklou (199 Kč, resp. 229 Kč) činí 66,50 Kč. Při zohlednění těchto vyšších programových nákladů činí u žalobce cena obvyklá za 1. čtvrtletí 228,50 Kč a za druhé čtvrtletí 258,85 Kč. Další objektivní hlediska pro zvýšení ceny nad cenu obvyklou cenový kontrolní orgán nezjistil.

Žalobce se k protokolu vyjádřil dne 4. 1. 2002 tak, že s ním nesouhlasí, a to především z důvodu nedostatku pravomoci a příslušnosti Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu k provedení cenové kontroly, s vymezením relevantního trhu, se způsobem stanovení ceny obvyklé a s aplikací různých způsobů provádění cenové kontroly v obdobných případech v minulosti.

V dodatku k protokolu ze dne 17. 1. 2002 cenový kontrolní orgán námitkám nevyhověl. Dodatek byl projednán 23. 1. 2002. Přípisem ze dne 24. 1. 2002 žalobce vyjádřil s dodatkem svůj nesouhlas.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu zahájilo oznámením ze dne 31. 1. 2002 s žalobcem správní řízení.

Rozhodnutím č. 3/02 ze dne 11. 3. 2002, č. j. 951/27/02, uložilo Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách pokutu ve výši 1 000 000 Kč za porušení cenových předpisů ve smyslu § 15 odst. 3 zákona o cenách, kterého se žalobce dopustil tím, že v období ledna až června 2001 prodejem programové nabídky M. a K. za cenu vyšší než obvyklou zneužil své hospodářské postavení při sjednávání ceny ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách. Argumentace a závěry rozhodnutí se shodují s těmi, které jsou uvedeny v protokolu o cenové kontrole a jeho dodatku.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadl žalobce odvoláním, v němž brojil proti vymezení relevantního trhu, způsobu stanovení obvyklé ceny, aplikaci různých způsobů provádění cenové kontroly v obdobných případech, porušení zásady materiální pravdy, výši pokuty a konečně proti nedostatku působnosti kontrolního orgánu. Ohledně poslední námitky žalobce zopakoval svůj názor, že jediným orgánem oprávněným k výkonu působnosti při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb je Český telekomunikační úřad; nedostatečná informovanost finančního ředitelství o fungování dotčeného trhu, která se projevila v průběhu cenové kontroly, to ostatně potvrzuje.

O odvolání rozhodlo Ministerstvo financí žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 5. 6. 2002, č. j. 16/36598/2002/954, tak, že je zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. V odůvodnění rozhodnutí se žalovaný obšírně vyjádřil k jednotlivým námitkám; k námitce nedostatku působnosti uvedl, že podle § 2b odst. 2 zákona o telekomunikacích vykonává Český telekomunikační úřad působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb a vydává rozhodnutí pro regulaci a sjednávání cen těchto služeb. Finanční ředitelství je naproti tomu orgánem se všeobecnou působností při provádění cenových kontrol. V daném případě nejde o vztah, kdy působnost zvláštní vylučuje působnost obecnou. S působností v oblasti cen, kterou sdílí více orgánů, počítal zákon č. 265/1991 Sb. již před 1. 7. 2000, a to pokud jde o působnost obcí a okresních úřadů. Od 1. 7. 2000, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 151/2000 Sb., přibyl pouze další orgán oprávněný k provedení cenové kontroly. Případný kompetenční konflikt řeší § 5 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., podle něhož pokutu uloží jako první ten orgán, který jako první zahájil řízení o porušení cenových předpisů.

Protože Vrchní soud v Praze věc neskončil do 31. 12. 2002, postoupil ji dle § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

První senát, jemuž věc v souladu s rozvrhem práce připadla, dospěl při předběžné poradě k závěru, který je odlišný od právního názoru již zaujatého pátým senátem v rozsudku ze dne 22. 12. 2004, č. j. 6 A 43/2002-75; proto usnesením ze dne 21. 4. 2005 věc postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Spornou je právní otázka, zda dodávka televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o telekomunikacích. K této otázce se dle názoru předkládajícího senátu opakovaně vyslovil zvláštní senát – např. v usnesení ze dne 16. 12. 2003, č. j. Konf 10/2003-6, tak, že se o telekomunikační službu jedná. Pátý senát však ve shora označeném rozhodnutí posoudil věc odlišně, neboť měl za to, že rozhodnutí zvláštního senátu na souzený případ nedopadají. První senát se ani s tímto názorem, odmítajícím použitelnost argumentace zvláštního senátu na pátým

senátem projednáváný případ, neztotožnil. První senát naopak stojí na stanovisku, že právní názor zvláštního senátu se na projednávanou věc vztahuje. Vznese proto obecnou otázku, zda je tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu, který při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zároveň však shodnému s právním názorem, který dříve vyslovil ve svém rozhodnutí zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. nebo zda může ve věci rozhodnout v souladu s právním názorem vysloveným zvláštním senátem.

Rozšířený senát věc projednal a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Vyšel přitom z těchto úvah:

Ohledně první otázky, zda dodávka televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou či nikoliv, rozšířený senát zdůrazňuje, že je nezbytné důsledně rozlišovat mezi dodávkou signálu a dodávkou programů. Program a signál nejsou totožné, nýbrž jde o pojmy s odlišným obsahem. Televizní program je vymezen v § 2 odst. 1 písm. i) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání jako záměrné časové uspořádání jednotlivých televizních pořadů a dalších částí vysílání (lze tedy říci, že program je dopředu vytvořená nabídka pořadů a dalších částí vysílání); televizním pořadem je podle písm. h) téhož ustanovení obsahově souvislá, celistvá a časově ohraničená část televizního vysílání. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání potom pojmy televizního vysílání a převzatého televizního vysílání vysvětluje vždy jako šíření rozhlasových a televizních programů veřejnosti mj. prostřednictvím kabelových systémů, resp. jako jejich přijímání a současné šíření veřejnosti. I přes evidentní tautologii, jíž se zákonodárce dopustil při definování pojmů programu, pořadu a vysílání, je zřejmé, že vysíláním televizních programů se adresátům tohoto vysílání předávají určité informace v podobě vnímatelné lidskými smysly, konkrétně zrakem a sluchem. Oproti tomu vysílání signálu samo o sobě takovou informační hodnotu pro adresáta nemá; tu má až program, jehož vysílání ovšem (zpravidla) předpokládá existenci signálu. S určitým zjednodušením je možno konstatovat, že program je dílo tvůrce – televizní stanice, a vysílání signálu je cestou, jíž se tento program komunikuje uživateli. Výjimku, u níž vysílání signálu není předpokladem přijímání programů – a která potvrzuje stanovisko, že dodávku programů a dodávku signálu je zapotřebí důsledně rozlišovat –, představuje tzv. televize na přání (*on demand*), jejímž předpokladem je existence metalicko-optické sítě (tzv. HFC síť – *hybrid fiber coax*). V tomto případě zasílá distributor veškerou nabídku programů v určitou denní dobu uživateli, a ten má pak možnost vybrat si hodinu, kdy chce ten či onen program shlédnout.

Krom toho v dnešní době tzv. kabelová televize prostřednictvím televizního kabelového rozvodu nemusí vysílat pouze televizní signál, ale může být např. i poskytovatelem (*providerem*) internetu, zajišťovat telefonní hovory atd.

Z těchto důvodů je nutno činit rozdíl mezi dodávkou televizního programu a dodávkou televizního signálu.

V projednávané věci položil předkládající první senát otázku, zda „*dodávka televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou*“. Z obsahu správního spisu je ovšem zřejmé, že toto vymezení je nepřesné: žalobci nebyla uložena pokuta za to, že zneužil svého hospodářského postavení při sjednávání ceny za dodávku televizního signálu, nýbrž za zneužití hospodářského postavení při sjednávání

ceny za prodej programové nabídky M. a K., tedy televizních programů, šířených prostřednictvím kabelového rozvodu. Otázka tedy v souzené věci ve skutečnosti stojí tak, zda je dodávka televizního programu (a nikoliv televizního signálu) prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu telekomunikační službou či nikoliv.

Telekomunikační službu charakterizuje zákon o telekomunikacích jako službu, „jejíž poskytování spočívá zcela nebo zčásti v přepravě nebo směrování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám“. Podstatným znakem telekomunikační služby tedy je, že se jejím prostřednictvím sdělují třetím osobám informace, tj. že jde o takovou službu, která má pro svého adresáta určitou informační hodnotu. Veřejnou telekomunikační službou se potom rozumí telekomunikační služba, z jejíhož poskytování není předem vyloučen žádný zájemce o její využití.

Je nepochybné, že dodávka televizního signálu (o televizním programu viz níže) prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou. Kabelovým systémem je podle § 2 odst. 1 písm. s) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání soubor telekomunikačních zařízení, jejichž prostřednictvím provozovatel vysílání nebo provozovatel převzatého vysílání šíří programy předplatitelům za sjednanou cenu; kabelový systém zahrnuje televizní kabelové rozvody, mikrovlnné systémy šíření programů prostřednictvím vysílačů či jiných technických prostředků. Televizní kabelové rozvody lze z hlediska zákona o telekomunikacích charakterizovat jako veřejnou telekomunikační síť: telekomunikační síť je podle § 2 odst. 2 tohoto zákona funkčně propojený soubor telekomunikačních zařízení k přepravě informací mezi koncovými body této sítě nebo soubor rádiových zařízení k přepravě informací nebo jejich vzájemná kombinace; veřejnou telekomunikační síť je potom síť určená pro poskytování veřejných telekomunikačních služeb, a to podle výslovného znění zákona „včetně telekomunikační sítě určené výhradně k jednosměrnému šíření televizních nebo rozhlasových signálů po vedení“. Sám zákon o telekomunikacích tedy jednosměrné šíření televizního nebo rozhlasového signálu po vedení, tj. i prostřednictvím televizních kabelových rozvodů, explicitně řadí mezi veřejné telekomunikační služby. Šíření (dodávka) televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je tedy telekomunikační, resp. veřejnou telekomunikační službou ve smyslu zákona o telekomunikacích.

Tento závěr potvrzují i rozhodnutí zvláštního senátu, např. již zmíněné usnesení ze dne 16. 12. 2003, č. j. Konf 10/2003-6.

Zvláštní senát se ovšem v citovaném usnesení vyjadřoval k dodávce televizního signálu, a nikoliv k dodávce televizního programu. Z toho ovšem mj. vyplývá, že pátému senátu nic nebránilo v tom, aby si otázku povahy dodávky televizního programu posoudil samostatně; dospěl-li k závěru, že dodávka televizního programu není telekomunikační službou, neodchýlil se od judikatury zvláštního senátu, neboť ten – jak již bylo řečeno – se nezabýval dodávkou televizního programu, nýbrž signálu. Není-li zde rozporu mezi právním názorem zvláštního senátu a později vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu, nemůže se rozšířený senát zabývat druhou otázkou, již mu první senát předložil, tj. otázkou, zda je tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu, který při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zároveň však shodnému s právním názorem, který dříve vyslovil ve svém rozhodnutí zvláštní senát, povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. nebo zda může ve věci rozhodnout v souladu s právním názorem vysloveným zvláštním senátem. Rozšířený senát při rozhodování o věcech, které mu byly postoupeny podle § 17 odst. 1 s. ř. s., není orgánem, který by rozhodoval

akademické spory; proto neexistuje-li skutečný rozpor mezi rozhodnutím pátého senátu a zvláštního senátu, nejsou ani splněny předpoklady pro to, aby první senát mohl uvedenou otázku rozšířenému senátu předložit a aby se jí mohl rozšířený senát věcně zabývat. V souzené věci tedy jde o názorovou neshodu mezi prvním a pátým senátem Nejvyššího správního soudu, jejímž předmětem je povaha dodávky programů kabelové televize.

Ve sporu mezi prvním a pátým senátem ohledně této otázky dospěl rozšířený senát k závěru, že dodávka programů kabelové televize povahu telekomunikační služby má. Je-li telekomunikační službou přeprava nebo směřování informací třetím osobám telekomunikačními sítěmi a spočívá-li vysílání programů ve sdělování určitých informací adresátům, přičemž síť televizního kabelového rozvodu bezpochyby telekomunikačními sítěmi jsou, má dodávka programů kabelové televize povahu telekomunikační služby. Závěr pátého senátu, podle něhož o telekomunikační službu nejde, tedy není správný. Rozšířený senát k této otázce uzavírá, že činnost, kterou žalobce provozoval (dodávka televizního programu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu), je telekomunikační službou.

Ze závěru, že činnost provozovaná žalobcem (dodávka programů prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu) má povahu telekomunikační služby, zároveň vyplývá, že k provedení cenové kontroly u žalobce byl podle § 2b odst. 2 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb. Český telekomunikační úřad; podle citovaného ustanovení totiž Český telekomunikační úřad vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb. Pro posouzení důvodnosti žaloby je klíčové, zda působnost Českého telekomunikačního úřadu v oblasti uplatňování, regulace a kontroly cen telekomunikačních služeb je výlučná, nebo – jak tvrdí žalovaný – zda je Český telekomunikační úřad pouze dalším orgánem oprávněným k provádění cenové kontroly, přičemž působnost finančních ředitelství zůstává zachována i po 1. 7. 2000.

Ohledně posouzení působnosti cenových kontrolních orgánů je namístě připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, v němž se soud jednak zabýval obecně otázkou vymezení působnosti cenových kontrolních orgánů, a jednak v něm řešil otázku vzájemného vztahu Státní energetické inspekce a finančního ředitelství při kontrole cenových předpisů v oblasti energie po novele zákona č. 265/1991 Sb. provedené zákonem č. 458/2000 Sb., tedy otázku analogickou situaci, která po 1. 7. 2000 nastala v oblasti telekomunikačních služeb mezi finančními ředitelstvími a Českým telekomunikačním úřadem. V tomto rozsudku – zveřejněném pod č. 20/2003 Sb. NSS – Nejvyšší správní soud konstatoval, že požadavek na jasné vymezení příslušnosti státních orgánů (tedy i správních úřadů) vyplývá již ze základního principu právního státu, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Je tedy zřejmé, že každý státní orgán musí mít jednoznačně a transparentně vymezené kompetence, a to jak s ohledem na funkčnost organizačního uspořádání státní moci, tak především z důvodu ochrany základních práv a svobod. Z tohoto hlediska je – ve shodě s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva – zapotřebí pro stručnost alespoň odkázat na základní atributy, které musí každá právní úprava splňovat, a kterými jsou především dostupnost, jasnost (zřejmost) a předvídatelnost následků. Právě s ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o takovou interpretaci právních předpisů, která aspiruje na jasné vymezení věcné působnosti jednotlivých státních orgánů, a to tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly, tedy aby jejich působnost nebyla alternativní či konkurující. Takováto interpretace je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech,

kdy jsou v důsledku činnosti příslušných státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svojí povahou představují sankce, adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně pocíťováno jako zásah do činnosti příslušného subjektu - jako tomu bylo i v tomto případě, kdy finanční ředitelství provádělo vůči žalobci cenovou kontrolu a toto správní řízení bylo zakončeno udělením pokuty, tedy správní sankcí. Na základě těchto výchozích úvah a za pomoci několika interpretačních metod dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z ustanovení § 3 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 458/2000 Sb., vyplývá, že finančnímu ředitelství je svěřena obecná věcná působnost v oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů a Státní energetická inspekce je příslušná k provádění kontroly dodržování cenových předpisů v energetice a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie. Účinností zákona č. 458/2000 Sb. tedy došlo k přenesení věcné působnosti z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekci a nikoliv k rozšíření okruhu subjektů oprávněných tuto působnost vykonávat. Rozhodne-li o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice finanční ředitelství, je takové rozhodnutí nicotným právním aktem z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu.

Obdobné závěry se uplatní i v souzené věci. Především je zřejmé, že z ústavněprávního pohledu by působnost cenových kontrolních orgánů neměla být konkurující a neměla by se ani překrývat. Případy, kdy podle zákona č. 265/1991 Sb. dochází k překrývání se věcné působnosti cenových kontrolních orgánů, se týkají toliko finančních ředitelství, krajských úřadů a obecních úřadů (a dříve i úřadů okresních), tedy cenových kontrolních orgánů se všeobecnou působností. Český telekomunikační úřad naproti tomu není nositelem všeobecné působnosti, nýbrž podle § 2b odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. a podle § 95 bod 7. písm. a) zákona o telekomunikacích je jeho působnost speciálně zaměřena na uplatňování, regulaci a kontrolu cen telekomunikačních služeb. Je-li jeho působnost speciální a nikoliv všeobecná, potom je z ústavněprávního hlediska vyloučeno, aby do této působnosti mohl zasahovat orgán s působností všeobecnou.

Tomuto závěru odpovídá i výsledek použití dvou tzv. zvláštních argumentů právní logiky, a sice argumentu *lex specialis derogat legi generali* a *lex posterior derogat legi priori*. Vzhledem k tomu, že působnost Českého telekomunikačního úřadu je působností speciální, zatímco působnost finančního ředitelství je působností všeobecnou, je nepochybné, že § 2b odst. 2 je ve vztahu k § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. zvláštním ustanovením, které musí mít aplikační přednost; speciální působnost tedy vylučuje působnost obecnou, a to v rozsahu, v němž se překrývají. Jinak řečeno, finanční ředitelství není nadáno působností v oblasti kontroly cen telekomunikačních služeb, kterážto oblast výlučně náleží Českému telekomunikačnímu úřadu. Dále je z hlediska časového nutno poukázat na to, že § 2b odst. 2 byl do zákona č. 265/1991 Sb. vložen teprve zákonem č. 151/2000 Sb., a proto podle pravidla, že pozdější právní úprava má přednost před právní úpravou dřívější, platí pro vymezení působnosti v oblasti kontroly cen telekomunikačních služeb právě § 2b odst. 2 citovaného zákona. Od 1. 7. 2000, kdy zákon č. 151/2000 Sb. nabyl účinnosti, pozbyla finanční ředitelství působnost provádět cenové kontroly v oblasti telekomunikačních služeb, a tato působnost je výlučně svěřena Českému telekomunikačnímu úřadu.

Omezení působnosti k provádění cenových kontrol v oblasti telekomunikačních služeb pouze na Český telekomunikační úřad ostatně odpovídá i smyslu § 2b odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. Poskytování telekomunikačních služeb představuje vysoce odbornou a složitou problematiku, vyžadující odborné vzdělání, znalosti a zkušenosti z této oblasti, včetně aktuálních znalostí o vývoji trhu telekomunikačních služeb. Těmito charakteristikami stěží mohou disponovat v potřebné hloubce pracovníci finančních ředitelství,

ale naopak je lze předpokládat a vyžadovat u pracovníků Českého telekomunikačního úřadu, jakožto ústředního správního a regulačního úřadu ve věcech telekomunikací a poštovních služeb (§ 3 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb. a § 2 odst. 1 bod 12. zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Z toho potom plyne dílčí závěr, že – pokud by byla připuštěna překrývající se působnost finančních ředitelství a Českého telekomunikačního úřadu – cenová kontrola v oblasti telekomunikačních služeb by byla prováděna v diametrálně odlišné kvalitě podle v závislosti na správním orgánu, jehož zaměstnanci by kontrolu vykonávali; takový závěr je jistě nežádoucí a iracionální.

Vzhledem k tomu, že v právním státě platí předpoklad, že zákonodárce směřuje k racionální úpravě společenských vztahů (lépe řečeno: princip racionálního zákonodárce musí platit jako výkladová směrnice, ač tomu skutečnost mnohdy neodpovídá), je nutno tento výklad odmítnout, a zvolit takový, který odpovídá jejich rozumnému uspořádání (k požadavku rozumného výkladu srov. č. 360/2004/II. Sb. NSS). Závěr, že působnost Českého telekomunikačního úřadu je v oblasti kontroly cen telekomunikačních služeb výlučná, odpovídá smyslu právní úpravy i z jiného pohledu: podle § 2b odst. 2 písm. b) zákona č. 265/1991 Sb. Český telekomunikační úřad vydává rozhodnutí pro regulaci a sjednávání cen telekomunikačních služeb; je-li Český telekomunikační úřad oprávněn vydávat tato cenová regulační rozhodnutí, potom by to měl být on, kdo provádí kontrolu, zda jsou tato rozhodnutí dodržována.

Lze tedy uzavřít tak, že působnost Českého telekomunikačního úřadu při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb byla výlučná, a že z tohoto důvodu nenáležela finančním ředitelstvím.

Skutkový stav, z něhož rozhodnutí finančního ředitelství i Ministerstva financí o uložení pokuty vycházejí, se zakládá výlučně na výsledcích cenové kontroly, kterou provedl orgán, jenž k jejímu provedení nebyl oprávněn (finanční ředitelství), tj. na nezákonné cenové kontrole. Z této skutečnosti nelze učinit jiný závěr než ten, že řízení před oběma správními instancemi trpí podstatnými procesními vadami, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Tyto podstatné vady řízení jsou důvodem pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Na rozdíl od shora zmiňovaného rozhodnutí, publikovaného pod č. 20/2003 Sb. NSS, zde – pro vcelku iracionální odlišnosti v právní úpravě – deklarace nicotnosti nepřipadá v úvahu: zatímco v oblasti cenové kontroly v energetice stanoví nejen § 3 odst. 3 zákona č. 265/1991 Sb., že Státní energetická inspekce provádí kontrolu, ale odstavec 4 téhož ustanovení ji svěřuje též pravomoc za porušení cenových předpisů v energetice ukládat pokuty, tak v oblasti telekomunikačních služeb § 2b odst. 2 písm. a) počítá toliko s tím, že Český telekomunikační úřad provádí kontrolu cen telekomunikačních služeb; pravomoc ukládat za zjištěná porušení pokuty mu ani zákon č. 265/1991 Sb. ani zákon o telekomunikacích nesvěřuje. S ohledem na to, že státní moc lze vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, nelze tento zjevný nedostatek právní úpravy překlénout výkladem; dovozovat tímto způsobem pravomoc správního orgánu, kterou podle zákona nemá, ač by ji podle logiky věci měl mít, naráží na nepřekročitelné ústavní limity. Proto lze usuzovat tak, že zatímco kontrola cen telekomunikačních služeb byla ve výlučné působnosti Českého telekomunikačního úřadu, tak pokuty za tímto úřadem zjištěná porušení byla oprávněna ukládat finanční ředitelství. Pokud však finanční ředitelství samo provedlo i cenovou kontrolu, jako je tomu v souzeném případě, porušilo tím zákon.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přestože ke dni rozhodování soudu již obecně přešla působnost (§ 69 s. ř. s.) při ukládání pokut z Ministerstva financí na Český telekomunikační úřad [§ 108 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích], žalovaným zůstalo i nadále Ministerstvo financí. Podle § 136 odst. 3 tohoto zákona totiž „řízení zahájená a nedokončená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí správní úřady, které řízení zahájily, podle dosavadních právních předpisů“. Z toho vyplývá, že působnost dokončit řízení po zrušení rozhodnutí soudem i nadále zákon svěřuje Ministerstvu financí; pravidlo obsažené v § 69 s. ř. s., zakládající záměnu žalovaného při přechodu působnosti, se proto neuplatní.

Obiter dictum je třeba poznamenat, že výše zmíněná zjevně nelogická úprava působnosti při cenové kontrole a ukládání pokut v oblasti telekomunikací již byla odstraněna. Podle § 108 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích č. 127/2005 Sb. Český telekomunikační úřad „ukládá, vybírá a vymáhá pokuty za porušení povinností“, což v sobě zahrnuje též pravomoc ukládat pokuty za porušení cenových předpisů na úseku elektronických komunikací.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci, který měl ve věci úspěch, soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení ve výši 4650 Kč, a to za soudního poplatek ve výši 1000 Kč a odměnu za zastupování ve výši 3650 Kč (odměna 3500 Kč podle § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb. a náhrada hotových výdajů 2 x 75 Kč podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Žalovanému právo na náhradu nákladů nenáleží.

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

V Brně dne 11. ledna 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

