



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **T-Mobile Czech Republic a. s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Telekom Austria Czech Republic, a. s., se sídlem U Nákladového nádraží 8, Praha 3, o přezkoumání rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 20. 10. 2005, čj. 30365/2005-603, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2007, čj. 5 Ca 293/2005 - 84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e 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 :

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu ze dne 20. 5. 2005, č. j. 8955/2004-610/XIII, byla žalobci a osobě zúčastněné na řízení pod jejím předchozím názvem Czech On Line, a. s. podle ustanovení § 40 odst. 2 a 5 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“), uložena povinnost do 60 dnů ode dne doručení propojit jimi provozované veřejné telekomunikační sítě pro službu zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady za podmínek uvedených v článku 2 Dodatku č. 1 ke Smlouvě o propojení telekomunikačních sítí, který je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí s tím, že text Dodatku č. 1 se mění tak, že Preambule a čl. 1, 3, 4 včetně podpisové doložky se zrušují, v bodu 3.6 čl. 2 se zrušuje tabulka s cenami, dosavadní bod 1.6 čl. 2 se označuje jako bod

1.5 a bod 1.5.1 zní odlišně. Současně v tomto rozhodnutí bylo stanoveno, že to pozbývá účinnosti dnem účinnosti ujednání, jímž si žalobce a osoba zúčastněná na řízení smluvně upraví podmínky pro poskytování služby zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady.

Předseda Rady žalovaného rozhodnutím ze dne 20. 10. 2005, čj. 30365/2005-603, změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že bod 1.6.5 čl. 2 Dodatku č. 1 formulačně upravil a ve výrokové části vypustil odkaz na ustanovení § 40 odst. 5 zákona o telekomunikacích, přičemž v ostatním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání předseda Rady žalovaného uvedl, že žalobci a osobě zúčastněné na řízení byla správně uložena povinnost propojit své telekomunikační sítě pro účely poskytování služeb se sdílenými náklady a v souladu s cenovým rozhodnutím ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003, a zásady v něm uvedené byly stanoveny i podmínky předmětného propojení. Uvedené cenové rozhodnutí muselo být ve shodě s nálezem Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, považováno za právní předpis, přičemž jeho revize nebyla předmětem projednávané věci, ačkoliv v rozhodnutí, které nahradilo smluvní ujednání účastníků řízení o uzavření smlouvy o propojení telekomunikačních sítí, bylo aplikováno. Tímto způsobem je možné se vypořádat i s tvrzením o nesprávném a nezákonném stanovení výše položky „Nb“ cenového rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 10. 2007, čj. 5 Ca 293/2005 - 84, žalobu žalobce proti uvedenému rozhodnutí předsedy Rady žalovaného zamítl.

V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že působnost a pravomoc žalovaného byla dána s ohledem na ustanovení § 40 odst. 2 a § 95 odst. 4 písm. a) zákona o telekomunikacích, neboť uzavíraný dodatek je sám o sobě smlouvou o propojení a obsahuje veškeré základní náležitosti smlouvy o propojení jako takové. Ačkoliv se dodatkem toliko rozšiřuje portfolio dosud nabízených služeb v režimu propojení, o čemž není sporu, obsahově se jedná o smlouvu o propojení. Podle § 37 odst. 1 a 2 a § 38 odst. 1 písm. a) a b) zákona o telekomunikacích je stanovena povinnost propojit provozované sítě, přičemž nedostatek souhlasné vůle obou smluvních stran k uzavření dodatku smlouvy o propojení je podmínkou intervence žalovaného a vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Proto i následné dodatky, které znamenají rozšíření služeb v režimu stávajícího propojení, jsou typově smlouvou o propojení. Cenové rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003, je právním předpisem a tak nemůže být přezkoumáváno v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Rovněž tak nejde o podkladový úkon, který by bylo možné posuzovat podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Znalecký posudek, kterým měla být doložena nezákonnost předmětného cenového rozhodnutí kvůli jeho položce „Nb“ sloužící k výpočtu ceny za propojení, nevychází z údajů o nákladech za relevantní časové období a není z něj zřejmé, které jemu známé skutečnosti zohledňuje, takže k němu nelze přihlížet. Podle závěru Městského soudu v Praze tedy Český telekomunikační úřad při vydání předmětného cenového rozhodnutí postupoval v mezích své pravomoci a cenové rozhodnutí tak není nicotné.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že Městský soud v Praze nezákonnost cenového rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003, neshledal, ačkoliv v žalobě bylo uváděno několik důvodů, které o ní svědčí. Hlavní z nich je možné spatřovat v tom, že cenové rozhodnutí nevychází z jeho oprávněných nákladů a přiměřeného zisku, jak požaduje ustanovení § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích. Uvedené cenové rozhodnutí je pak nezákonné i z pohledu zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), neboť cenová regulace podle tohoto právního předpisu nemůže vést k tomu, aby byl regulovaný subjekt povinen poskytovat určitou službu pod svými náklady, které jsou oprávněné. Položka „Nb“, která v čl. 2 odst. 3 cenového rozhodnutí stanoví způsob výpočtu nákladů spojených s vyúčtováním služby se zvláštním tarifem koncovému uživateli, totiž zcela zjevně opomíjí rozdíl v nákladech vznikajících v souvislosti s poskytováním služby základní stupeň vyúčtování v sítích pevných a mobilních. V důsledku toho pak výpočet položky „Nb“ nevychází ze skutečných nákladů na základní stupeň vyúčtování vynakládaných mobilními operátory na konkurenčním trhu mobilních komunikací, nýbrž z administrativně stanovených nízkých cen tehdy regulované pevné sítě. Položka „Nb“ ve výši 0,02 Kč/min. tak ve skutečnosti odpovídá nákladům vznikajícím operátorovi regulované pevné sítě, který poskytuje program HOME STANDARD v rámci univerzální služby. V tomto směru tedy správní orgán neprovedl nákladový výpočet, nýbrž toliko jakýsi opis nákladů poskytovatele pevných a navíc cenově regulovaných sítí. V tom je rozdíl oproti položce „Cpi“, která odlišnou nákladovou bázi provozovatelů veřejných pevných a mobilních telekomunikačních sítí reflektuje.

Rovněž tak stěžovatel namítl, že znalecký posudek České znalecké, a. s., jenž si nechal vypracovat, stanoví jednotkové náklady na základní stupeň vyúčtování v síti T-Mobile pro druhé pololetí roku 2003 a první pololetí roku 2004 ve výši 0,37 Kč, které jsou tak téměř dvacetkrát vyšší než jednotkové náklady na základní stupeň vyúčtování stanovené v cenovém rozhodnutí. Znalecký posudek tedy prokazuje, že cenová položka „Nb“, uvedená v cenovém rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003, zdaleka nepokrývá ani jeho oprávněné náklady na poskytnutí služby základní stupeň vyúčtování a cenové rozhodnutí je tak nezákonné. Městský soud v Praze však k tomuto znaleckému posudku nepřihlédl s tím, že nevychází z údajů o nákladech za relevantní časové období a není z něj zřejmé, které jemu známé skutečnosti zohledňuje. Tato svá tvrzení však Městský soud v Praze blíže nespecifikoval, což představuje vážnou vadu, která činí jeho rozhodnutí nezákonným. Znalecký posudek je přitom dostatečný a přesně prokazuje skutečnou výši nákladů, neboť byl proveden za poslední účetně uzavřené období. Postup znaleckého ústavu navíc odpovídá postupu Českého telekomunikačního úřadu při vydávání cenových rozhodnutí. Právě s ohledem na maximální objektivitu a přesnost zjišťovaných nákladů byl přitom znalecký posudek pořízen. Jestliže se tedy Městský soud v Praze rozhodl k tomuto znaleckému posudku nepřihlížet, měl nařídít vypracování jiného znaleckého posudku za účelem zjištění výše nákladů na poskytnutí základní stupeň vyúčtování za období, které považoval za relevantní. Takto však Městský soud v Praze nepostupoval, v důsledku čehož řádně nezjistil skutečný stav věci.

Stěžovatel také namítl, že žalovaný nebyl vybaven pravomocí k vydání svých rozhodnutí. Na základě dodatku ke smlouvě o propojení totiž ve smyslu ustanovení § 2 odst. 18 zákona o telekomunikacích nedochází k fyzickému a logickému spojení telekomunikačních sítí, nýbrž jen k rozšíření portfolia telekomunikačních služeb, které si smluvní strany v rámci již existujícího funkčního propojení poskytují. Tyto přídatné služby totiž mají především komerční povahu, není u nich oproti propojení telekomunikačních sítí dán veřejný zájem a jsou zpravidla výlučně v zájmu pouze jedné smluvní strany. Navíc z ustanovení § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích vyplývá, že Český telekomunikační úřad je oprávněn pouze k nahrazení smlouvy o propojení a nemůže tedy rozhodovat o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení. Tato skutečnost je zřejmá i z ustanovení § 37 a § 38 téhož právního předpisu, ve kterých je provozovatelům veřejných telefonních sítí uložena povinnost umožnit přímé nebo nepřímé propojení nebo uzavřít smlouvu o propojení sítí, nikoliv poskytnout dodatečné služby. Ani ustanovení § 40 odst. 5 zákona o telekomunikacích nemůže být dostatečnou právní oporou pro nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení, protože se v něm hovoří pouze o propojení sítě, tedy o zřízení fyzického a logického spojení telekomunikačních sítí ve smyslu ustanovení § 2 odst. 18 téhož zákona. Pod oprávněním Českého telekomunikačního úřadu rozhodovat o změnách smluv o propojení sítí, které je zakotveno v ustanovení § 95 odst. 4 písm. a) zákona o telekomunikacích, pak nelze rozumět možnost rozhodovat o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení, neboť to není v zákoně řečeno výslovně. Uvedené zákonné ustanovení je tedy nutné vztáhnout k existujícím smluvním ujednáním obsaženým ve smlouvě o propojení. Případné použití argumentu „od většího k menšímu“ přitom není možné, protože z důvodu vrchnostenské ingerence orgánu státní správy do práv a povinností soukromého subjektu je nepochybně nutné dát přednost restriktivnímu výkladu relevantních zákonných ustanovení. Služba přístupu ke službám se sdílenými náklady tedy není propojením ve smyslu zákonné definice, takže dodatek ke smlouvě není sám o sobě smlouvou o propojení. V důsledku toho jsou rozhodnutí správních orgánů nicotná.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s ohledem na totožnost stížnostních námitek s námitkami žalobními odkazuje na svá předešlá vyjádření, přičemž je toho názoru, že Městský soud v Praze se nedopustil nesprávného posouzení právní otázky a ani nepochybil při zjišťování skutkového stavu věci. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanoveními § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel ve svých stížnostních námitkách odkázal na kasační důvod, který je uveden v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ten umožňuje stěžovateli tvrdit nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. K němu dochází tehdy, když soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je jeho výrok v

rozporu s příslušným ustanovením toho právního předpisu, který měl být aplikován. Rovněž tak soud posuzuje právní otázku nesprávně, pokud sice aplikuje právní předpis správný, avšak nesprávně ho vyloží. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu nebo je sice učiněn správný právní závěr, který je v odůvodnění rozhodnutí nesprávně prezentován. Jedná se tedy o případy, kdy stěžovatel ani v soudním řízení nedosáhl změny v nazírání právní otázky řešené již ve správním řízení a domnívá se, že rozhodnutí soudu je nezákonné právě pro jednu z uvedených variant. Nesprávně přitom může být posouzena právní otázka nejenom z oblasti práva hmotného, ale i práva procesního, a proto kasačním důvodem může být stěžovatelem tvrzené porušení právních předpisů hmotného i procesního práva.

Pod tento důvod kasační stížnosti je možné zahrnout námitku, podle níž nebyl správní orgán oprávněn k nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení a jeho rozhodnutí jsou tak nicotná.

Český telekomunikační úřad rozhodne o propojení sítí, nedojde-li ve stanovené lhůtě k uzavření smlouvy, přičemž takové rozhodnutí smlouvu o propojení sítí nahrazuje, jak vyplývá z ustanovení § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích. V oblasti propojování telekomunikačních sítí pak Český telekomunikační úřad podle § 95 bodu 4 písm. a) téhož zákona rozhoduje spory a propojení telekomunikačních sítí, popřípadě o změnách smluv o propojení sítí. Dodatek ke smlouvě o propojení přitom nepochybně zasahuje do znění smlouvy samotné, takže jeho nahrazením rozhodnutím správního orgánu dochází ke změně smlouvy o propojení sítí. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, v níž byla rozhodnutím žalovaného doplněna Příloha B a Příloha C1 Smlouvy o propojení telekomunikačních sítí o službu zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady poskytovaná společností T-Mobile. Je tedy zřejmé, že na základě ustanovení § 95 bodu 4 písm. a) zákona o telekomunikacích byl žalovaný o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení oprávněn rozhodovat.

Takto mohl postupovat také podle § 40 odst. 2 téhož zákona, neboť dodatek obsahově představuje smlouvu o propojení. K zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady je totiž nezbytná existence propojení veřejných telekomunikačních sítí i pro tuto specifickou službu, takže se jedná o propojení ve smyslu ustanovení § 2 odst. 18 zákona o telekomunikacích, jímž se rozumí fyzické a logické spojení telekomunikačních sítí využívaných poskytovateli telekomunikačních služeb umožňující uživatelům jednoho poskytovatele telekomunikačních služeb komunikovat s uživateli téhož nebo jiného poskytovatele telekomunikačních služeb nebo za účelem umožnění přístupu ke službám poskytovaným jiným poskytovatelem telekomunikačních služeb. Ostatně žalovaný v projednávané věci povinnost propojit veřejné telekomunikační sítě pro službu zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady žalobci a osobě zúčastněné na řízení uložil. Z uvedených důvodů tedy není nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení v rozporu ani se stěžovatelem zmíněnými ustanoveními § 37 a § 38 zákona o telekomunikacích.

Lze tedy uzavřít, že při existenci sporu o uzavření dodatku ke smlouvě o propojení byly splněny zákonné podmínky pro nahrazení tohoto dodatku rozhodnutími žalovaného a ta proto nelze považovat za nicotná.

K tvrzenému nesprávnému posouzení právní otázky soudem je možné podřadit i námitku o nezákonnosti cenového rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003, podle něhož byla v dané věci určena cena za službu zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady, jak vyplývá z ustanovení čl. 2 bodu 3.6 Dodatku č. 1 ke Smlouvě o propojení telekomunikačních sítí.

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu představované kupř. nálezem ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, nebo usnesením ze dne 17. 4. 2008, sp. zn. IV. ÚS 421/08, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, jsou cenová rozhodnutí vydaná podle § 78 odst. 2 a 5 zákona o telekomunikacích právním předpisem. Na tuto judikaturu navázal i Nejvyšší správní soud svými rozsudky ze dne 15. 5. 2005, čj. 2 As 4/2004 - 138, nebo ze dne 28. 6. 2007, čj. 6 As 57/2006 - 140, či ze dne 29. 11. 2007, čj. 4 As 36/2006 - 151, dostupnými na www.nssoud.cz. Podle nich není cenové rozhodnutí individuálním správním aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví, nýbrž má povahu normativního správního aktu abstraktní povahy, který je vyloučen z přezkumu uskutečňovaného ve správním soudnictví. Dále pak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 8. 2007 čj. 4 As 53/2006 - 106, který je opět dostupný na www.nssoud.cz, dovedl, že cenové rozhodnutí není podkladovým úkonem ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. Vedeni touto judikaturou tedy žalovaný i Městský soud v Praze správně posoudili cenové rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003 jako právní předpis. To tedy nepodléhalo přezkumu ve správním soudnictví, takže v nyní projednávané věci přicházelo v úvahu pouze posouzení jeho souladu se zákonem ve smyslu ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky a jeho případné nepoužití v konkrétním případě.

Cenové rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003 upravuje způsob výpočtu cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí pro zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady, takže bylo vydáno na základě zmocnění obsaženém v ustanovení § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích a § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Stěžovatel sice poukazuje na nezákonnost celého cenového rozhodnutí, nicméně námitky směřuje výlučně k jeho položce „Nb“, která je pouze jedním z údajů, ze kterého se vypočítává celková cena za propojení pro zprostředkování přístupu ke službám se sdílenými náklady. Další z nich je kupříkladu položka „Cpi“, s jejíž podobou se stěžovatel ztotožnil. Celková cena za výše uvedené propojení je tedy ve svém souhrnu určena dalšími dílčími položkami, u nichž stěžovatel nenamítal nesplnění kritérií oprávněných nákladů a přiměřeného zisku ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích. Dále pak cenové rozhodnutí musí zohledňovat všechny provozovatele veřejných telekomunikačních sítí, a ne jen poměry konkrétního provozovatele telekomunikačních sítí. S ohledem na tyto skutečnosti tedy cenové rozhodnutí ze dne 26. 9. 2003, č. 05/PROP/2003, ani jeho část nelze označit za nezákonné.

Žádnou ze stížnostních námitek, které je možné zahrnout pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítl, že Městský soud v Praze nepřihlédl k znaleckému posudku na stanovení nákladů na základní stupeň vyúčtování v síti mobilního operátora T-Mobile za rozhodné období, aniž blíže specifikoval důvody, které ho k tomu vedly. Rovněž tak tvrdil, že za této situace měl Městský soud v Praze nařídít vypracování jiného znaleckého posudku za účelem zjištění výše nákladů na základní stupeň vyúčtování za relevantní období. Tyto námitky, v nichž stěžovatel spatřoval důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., lze podřadit pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jakožto tvrzenou nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ani s touto stížnostní námitkou se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Znalecký posudek v soudním řízení totiž slouží k objasnění skutkových okolností, a nikoliv k výkladu právních předpisů. Posouzení souladu podzákoného právního předpisu se zákonem je totiž otázkou právní příslušející výlučně soudu. Pokud tedy soud učiní závěr, že cenové rozhodnutí či jeho příslušná část je v souladu se zákonem, musí z tohoto podzákoného právního předpisu vycházet a není povinen zjišťovat výši nákladů na základní stupeň vyúčtování, jež provozovateli telekomunikační sítě v určitém období vznikly.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto podle § 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovanému, který úspěch ve věci měl, pak náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud podle stejných zákonných ustanovení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. listopadu 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu