



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Telefónica O2 Czech Republic, a.s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4 - Michle, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, ve věci ochrany proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2008, č. j. 7 Ca 195/2007 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „žalovaný“) ve věci vydání rozhodnutí dle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“), o výši finančních příspěvků stěžovatele a ostatních držitelů telekomunikačních licencí na univerzální službu, vystavení dokladu opravňujícího stěžovatele k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby a stanovení výše plateb ostatních držitelů

telekomunikačních licencí na účet univerzální služby ve vztahu k prokazatelné ztrátě vzniklé poskytováním univerzální služby v roce 2001.

V uvedeném roce byl stěžovatel držitelem telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby prostřednictvím veřejné telekomunikační sítě podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o telekomunikacích a ve smyslu § 30 odst. 1 téhož zákona mu byla uložena ve veřejném zájmu povinnost poskytovat univerzální službu tak, aby byla zajištěna dostupnost služeb po celém území. Povinnost dodržovat kvalitativní ukazatele a dostupnou cenu přitom na straně stěžovatele, jakožto poskytovatele univerzální služby, vedla ke ztrátě. Dle § 31 odst. 1 zákona o telekomunikacích měl proto stěžovatel nárok na úhradu tzv. prokazatelné ztráty vypočtené zákonem stanoveným způsobem. Dle § 32 odst. 1 zákona o telekomunikacích se prokazatelná ztráta hradila z účtu univerzální služby, který spravuje žalovaný a na který jsou povinni přispívat držitelé telekomunikačních licencí finančním příspěvkem. Konkrétní postup při úhradě prokazatelné ztráty poskytovateli univerzální služby potom upravoval § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, z jehož znění podle názoru stěžovatele vyplývá, že žalovaný je povinen vydat doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu současně s rozhodnutím o ověření prokazatelné ztráty, jež bylo v projednávané věci vydáno dne 8. 12. 2006, pod č. j. 42 478/06-611/V. vyř., s tím, že: *„Výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2001 se ověřuje v částce 195 042 676,- Kč“*. Následně na základě rozkladu stěžovatele bylo citované rozhodnutí potvrzeno rozhodnutím ze dne 14. 2. 2007, č. j. 2 616/2007-603, a nabylo právní moci. Tato správní rozhodnutí však podle stěžovatele nenaplňují celou zákonnou dikci § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, a to mimo jiné z toho důvodu, že nestanoví výši finančních příspěvků ani výši plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby a neobsahují doklad opravňující žalobce čerpat z účtu univerzální služby finanční prostředky odpovídající výši prokazatelné ztráty, jež byla těmito správními rozhodnutími ověřena (tj. po odečtení finančního příspěvku na krytí této prokazatelné ztráty připadajícího na samotného žalobce).

Po předchozím bezvýsledném uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) proto podal stěžovatel žalobu s tím, aby městský soud dle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vydal tento rozsudek:

„1. Žalovaný je povinen ve smyslu § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, rozhodnout o výši finančního příspěvku žalobce na univerzální službu za rok 2001 a o vystavení dokladu opravňujícího žalobce čerpat z účtu univerzální služby finanční prostředky ve výši prokazatelné ztráty ověřené žalovaným po odečtení finančního příspěvku žalobce, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

2. Žalovaný je povinen ve smyslu § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, rozhodnout o výši finančních příspěvků ostatních držitelů telekomunikačních licencí na univerzální službu za rok 2001 a o stanovení výše

plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

3. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.“

Napadeným rozsudkem městský soud shledal podanou žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji s poukazem na následující závěry.

Primárně se městský soud zabýval tím, zda návrh výroku rozsudku je ve správním soudnictví projednatelný a dospěl k závěru, že tomu tak je, neboť žalobce, resp. stěžovatel se domáhá, aby soud uložil žalovanému konkrétní povinnosti, byť ve značně obecné míře, přičemž jinak než touto žalobou se stěžovatel svých tvrzených práv domáhat nemůže. Současně městský soud konstatoval, že doklad, jehož vystavení se žalobce domáhá, považuje za osvědčení svého druhu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), které opravňuje žalobce k tomu, aby mu z účtu byly převedeny určité finanční prostředky.

Dále městský soud uvedl, že § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích výslovně stanoví, že prokazatelná ztráta se hradí z účtu, na který přispívají jednotliví držitelé telekomunikačních licencí. Úřad nejprve na příslušné období ověří výši prokazatelné ztráty, čímž vymezí rámec (horní výši) účtu univerzální služby. Poté, co byl příslušný účet univerzální služby takto vymezen, stanoví úřad výši finančního příspěvku a výši platby na tento účet, což je druhý krok, který slouží k tomu, aby povinné subjekty na tento účet zaslaly finanční prostředky. Teprve poté, co jsou na tomto účtu k dispozici příslušné finanční prostředky, tedy poté, co tyto prostředky uhradí držitelé telekomunikačních licencí, lze vystavit doklad o čerpání prostředků z účtu. Obecně lze účet vymezit jako pomůcku, která na jedné straně číselně vyjadřuje přijaté finanční prostředky a na druhé straně vydané prostředky. Podle názoru městského soudu obě strany (tedy přijaté a vydané prostředky) musí být obecně oboustranně souhlasné. Pokud tedy na příslušném účtu určité finanční prostředky nejsou k dispozici na příjmové straně, není možné vystavit doklad opravňující k čerpání prostředků z tohoto účtu, neboť v tomto smyslu ještě není možné mluvit o prostředcích na tomto účtu. Žalovaný tak nemůže vystavit doklad na čerpání těchto prostředků, neboť tyto prostředky na účtu nejsou, není tedy možné z tohoto účtu prozatím cokoliv čerpat. Jiný výklad podle názoru městského soudu není možný, neboť by popřel význam pojmů užitých v právní normě, kde zákonodárce zcela jasně stanovil, že čerpat je možné až prostředky z účtu. Pokud by tomu bylo naopak a žalovaný by měl vystavit daný doklad bez vztahu k tomu, jaké jsou na účtu prostředky, nešlo by o čerpání prostředků z účtu univerzální služby, ale o čerpání prostředků, na něž žalovaný jako správní úřad nemá žádné oprávnění, neboť jiná právní norma výplatu takových prostředků neupravuje a neumožňuje, a tedy žalobci nedává ani právo k výplatě takových prostředků.

Závěrem městský soud poznamenal, že z dokazování při ústním jednání je patrné, že žalovaný postupně finanční prostředky z účtu univerzální služby tak, jak na tento účet prostředky dojdou, žalobci převádí a v tomto smyslu tedy městský soud ke dni svého rozhodnutí namítanou nečinnost nezjistil. Proto nepřisvědčil žalobě v té části, v níž se stěžovatel domáhal uložení povinnosti žalovanému vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu. Pokud se stěžovatel obecně domáhal toho, aby žalovaný stanovil povinnost rozhodnout o výši plateb ostatních držitelů telekomunikační licence, pak podle doplnění dokazování před soudem je patrné, že žalovaný tuto povinnost splnil, stejně jako povinnost rozhodnout o výši prokazatelné ztráty. Žalobu tedy i v této části vyhodnotil jako nedůvodnou.

V podané kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a konstatoval, že daný rozsudek městského soudu napadá v rozsahu výroku I. pro jeho nezákonnost spočívající na nesprávném posouzení rozhodných právních otázek.

V návaznosti na shora uvedené závěry městského soudu je třeba předně konstatovat, že stěžovatel nesouhlasí s tím, že doklad k čerpání z účtu univerzální služby nepředstavuje správné rozhodnutí, ale pouhé osvědčení svého druhu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vydání daného dokladu dle názoru stěžovatele představuje rozhodnutí, jímž je založeno jeho konkrétní právo čerpat finanční prostředky z účtu univerzální služby v konkrétním rozsahu. Dle stěžovatele se tedy očividně jedná o rozhodnutí, jímž se zakládá subjektivní právo stěžovatele, a to právo čerpat finanční prostředky z účtu.

Dále stěžovatel namítl, že městským soudem uváděná konstrukce čerpání z účtu univerzální služby ze zákona o telekomunikacích nijak nevyplývá. Naopak s odkazem na dikci ustanovení § 32 odst. 3 je podle stěžovatele zcela zřejmé, že žalovaný je povinen veškeré zákonem předjímané kroky provést ve stanovené lhůtě 30 dnů počínající běžet dnem 30. června, a to včetně vystavení dokladu k čerpání finančních prostředků z účtu ve prospěch poskytovatele univerzální služby. Výklad zastávaný městským soudem proto považuje za přímo rozporný se zněním příslušné právní normy. Nadto považuje právní názor městského soudu za zcela neudržitelný i s ohledem na ústavněprávní rovinu celé problematiky a připomíná, že povinnost poskytovat univerzální službu je ukládána zákonem jakožto omezení vlastnického práva, za což poskytovateli univerzální služby náleží přiměřená náhrada (viz čl. 11 odst. 4 Listiny základních práva a svobod ve spojení s příslušnými ustanoveními zákona o telekomunikacích o úhradě prokazatelné ztráty). Svým závěrem však městský soud toto právo na přiměřenou náhradu ve svém důsledku popírá, když jej činí závislým na platební morálce či reálné platební schopnosti třetích stran nezávislých na státu.

Ve vztahu k uložení povinnosti žalovaného rozhodnout o stanovení plateb příspěvatelů na účet univerzální služby stěžovatel uvedl, že tento návrh obsažený v petitu žaloby byl z jeho strany formulován pouze pro případ, že se soud přikloní (dle mínění stěžovatele k nesprávnému) závěru prezentovanému žalovaným, a sice, že doklad k čerpání prostředků z účtu univerzální služby nelze vydat do té doby, dokud nebudou žalovaným stanoveny platby na účet univerzální služby všem ostatním telekomunikačním operátorům (ve kterýchžto řízeních docházelo ke značným a neodůvodněným časovým prodlevám). Dle názoru stěžovatele takováto vázanost mezi rozhodnutím o vydání dokladu a rozhodnutím o stanovení plateb ostatním operátorům dána není a doklad může být stěžovateli vystaven bez toho, aby bylo zároveň rozhodnuto o stanovení plateb. Městský soud však dle stěžovatele zaujal právní názor ještě radikálnější, dle něhož doklad k čerpání nelze údajně dokonce vydat ještě předtím, než-li budou na účet poukázány příslušné finanční prostředky povinnými telekomunikačními operátory.

Řešení otázky, zda na základě správní žaloby stěžovatele má soud uložit žalovanému, aby vydal (pravomocná) rozhodnutí o stanovení plateb ostatních telekomunikačních operátorů na účet univerzální služby ze rok 2001, je tak na místě pouze v případě, že by se kasační soud:

1. ztotožnil s (dle mínění stěžovatele nesprávným) závěrem městského soudu, dle něhož je vydání dokladu podmíněno úhradou příslušných plateb na účet univerzální služby nebo
2. zaujal ve shodě se žalovaným (dle mínění stěžovatele rovněž nesprávný) názor, že vydání dokladu k čerpání prostředků je podmíněno přinejmenším rozhodnutím žalovaného o stanovení plateb na účet ostatním telekomunikačním operátorům.

Závěrem stěžovatel uvedl, že povinnost žalovaného ověřit výši příspěvků ostatních telekomunikačních operátorů a stanovit jim povinnost k příslušné platbě ve prospěch účtu univerzální služby k datu vydání napadeného rozhodnutí městského soudu byla zřejmě podle tvrzení žalovaného splněna. Stěžovatel nebyl a není účastníkem těchto správních řízení. To, že žalovaný v této době již taková rozhodnutí vydal, a to v průběhu prvního pololetí roku 2008, nic nemění na té skutečnosti, že podle zákona o telekomunikacích měla být taková rozhodnutí vydána již v roce 2002 a žalovaný tak byl nečinný v žalobou namítaném rozsahu po dobu několika let.

S ohledem na shora uvedené proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým se výrok I. napadeného rozsudku zrušuje a věc se vrací městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k předložené kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 4. 9. 2008, č. j. 31866/2007-603/VI., kterým sdělil, že se ztotožňuje s názorem městského soudu vyjádřeným v napadeném rozsudku. Žalovaný jednoznačně z dikce zákona

o telekomunikacích dovodil, že celý proces (od ověření celkové výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby, přes následné stanovení podílů jednotlivých příspěvů ke stanovení povinnosti k úhradám plateb jednotlivých příspěvů podle stanovených podílů) je v souladu se zákonem a je možné vystavovat „doklad opravňující čerpání z účtu univerzální služby“ jejímu poskytovateli až v případě, že prostředky na účet byly převedeny. Současně žalovaný poznamenal, že individuálním správním aktem, který je způsobilý zasáhnout do práv poskytovatele univerzální služby, resp. je způsobilý mu „zajistit“ úhradu předmětné ztráty, je rozhodnutí, kterým byla pravomocně výše ztráty z poskytování univerzální služby za příslušný rok ověřena, přičemž na uvedený „doklad“ nelze pohlížet jako na „rozhodnutí“, které by bylo způsobilé coby vykonatelný titul založit právo poskytovatele univerzální služby na jeho základě se úhrady domoci. Žalovaný má za to, že „přiměřená ztráta“ za poskytování univerzální služby je žalobci zajištěna právě tím, že jeho nárok na úhradu vyplývá ze samotného zákona o telekomunikacích, potažmo je pravomocně ověřen příslušným rozhodnutím o ověření výše prokazatelné ztráty za příslušný rok, a proto není pravdou, že by právo poskytovatele na přiměřenou náhradu za poskytování univerzální služby bylo postupem žalovaného popíráno.

Dále žalovaný zdůraznil, že ochrana práv žalobce v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti spočívá v přijetí rozsudku, který by žalovanému uložil případně povinnost zjednat nápravu, nikoliv přezkoumávat postupy žalovaného, které v předmětném řízení učinil. V posuzované věci však městský soud nečinnost žalovaného nezjistil, a proto nezbylo než žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Závěrem žalovaný poznamenal, že jak sám stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, nebyl a není účastníkem správních řízení vedených s jednotlivými příspěvateli na účet univerzální služby, což vnáší pochybnosti ohledně jeho aktivní legitimace v té části žaloby, kterou se obecně domáhal vydání rozhodnutí o stanovení „výše plateb jednotlivých příspěvů“. Nicméně ani v tomto případě nečinnost žalovaného městský soud neshledal, a proto i v této části nezbylo než žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel nemusí být zastoupen advokátem, neboť jeho zaměstnanec, který jej zastupuje, má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední

povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Univerzální služba představuje institut, v jehož rámci má být v období zcela liberálních podmínek na telekomunikačním trhu zajištěno poskytování zákonem definovaného (minimálního) souboru telekomunikačních služeb, které musí být ve stanovené kvalitě dostupné na celém území státu všem koncovým uživatelům, a to za dostupnou cenu stanovenou podle cenových předpisů s ohledem na vnitrostátní podmínky. Smyslem je zajištění realizace práva telefonní (faxové a datové) komunikace, jakož i zabezpečení hospodářské a sociální rovnováhy ve všech územních celcích státu. Jinými slovy – univerzální služba by měla zaručovat dostupnost alespoň základních telefonních služeb pro každého, myšleno jak cenově, tak geograficky.

Pro zajištění těchto služeb je přitom oprávněn regulační úřad (žalovaný) uložit jejich poskytování jako povinnost jednomu či více vhodným subjektům, kterým byl v rozhodném období, tj. v roce 2001, stěžovatel (pod svou tehdejší obchodní firmou ČESKÝ TELECOM, a. s.). Stěžovateli v důsledku poskytování univerzální služby vznikla prokazatelná ztráta, na jejíž úhradu má nárok. Zákon totiž z důvodu plnění povinnosti poskytovat dílčí službu za dostupnou cenu umožňuje poskytovateli univerzální služby vyčíslit náklady, které by nevznikly, pokud by neměl povinnost poskytovat univerzální službu, a žádat jejich úhradu. Způsob úhrady nákladů univerzální služby byl přitom v zákoně o telekomunikacích koncipován tak, že byl zřízen účet univerzální služby, který spravuje žalovaný a na který jsou povinni přispívat držitelé telekomunikačních licencí finančním příspěvkem; viz § 31 a § 32 zákona o telekomunikacích.

Úhrada nákladů univerzální služby tedy byla zákonnou úpravou rozdělena mezi podnikatele v oblasti telekomunikací, přičemž konkrétní způsob úhrady prokazatelné ztráty stanovil § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, dle kterého: *„Držitelé telekomunikačních licencí předloží Úřadu nejpozději do 30. června každého kalendářního roku zúčtování prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním univerzální služby v uplynulém kalendářním roce, pokud jsou jejími poskytovateli, a výši finančního příspěvku na univerzální službu za uplynulý rok. Úřad do 30 dnů ověří výši prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku a stanoví výši platby na účet nebo vystaví doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu.“*

V projednávané věci je předmětem sporu právě interpretace a následná aplikace citovaného ustanovení ze strany žalovaného, který při úhradě prokazatelné ztráty stěžovatele postupoval tak, že nejprve ověřil její výši za příslušný rok, následně stanovil výši finančního příspěvku a platby, kterou jsou jednotliví držitelé telekomunikačních licencí povinni provést na účet univerzální služby, a po obdržení jednotlivých plateb na účet převáděl dané peněžní prostředky stěžovateli.

Tento postup je patrný ze spisového materiálu, jakož i z průběhu ústního jednání nařízeného městským soudem, a který prokazuje, že je postupně rozhodováno o platbách držitelů telekomunikačních licencí na účet za rok 2001 a postupně jsou na účet stěžovatele převáděny finanční prostředky, které na tento účet od ostatních držitelů telekomunikačních licencí došly. Ostatně ani ze strany stěžovatele není shora popsán postup nijak skutkově napadán, neboť i v samotné kasační stížnosti výslovně uvádí, že povinnost žalovaného ověřit výši příspěvků ostatních telekomunikačních operátorů a stanovit jim povinnost k příslušné platbě ve prospěch účtu univerzální služby k datu vydání napadeného rozhodnutí městského soudu byla zřejmě podle tvrzení žalovaného splněna.

Lze mít tedy za to, že jakmile byly platby ostatních držitelů telekomunikačních licencí přijaty na účet univerzální služby, došlo k jejich následnému převedení poskytovateli univerzální služby; to znamená, že byly poukázány stěžovateli a v tomto ohledu lze postup žalovaného aprobovat.

Tento způsob úhrady ověřené prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby vyplývá z podstaty zvoleného způsobu jejího financování. V zásadě totiž existují dva způsoby financování povinností univerzální služby, a sice: a) uhrazením z veřejných prostředků (ze státního rozpočtu) nebo b) rozdělením úhrady mezi podnikatele v oblasti telekomunikací. Zákon o telekomunikacích je postaven na způsobu úhrady prokazatelné ztráty uvedeném ad b), tj. na jejím krytí ze strany ostatních podnikatelských subjektů na telekomunikačním trhu.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že oba výše naznačené způsoby financování jsou rovněž reflektovány v komunitárním právu souvisejícím s problematikou elektronických komunikací. Jedná se především o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. 3. 2002, o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací, jež v čl. 13 odst. 1 hovoří o tom, že pokud vnitrostátní regulační orgány zjistí, že podnik (poskytující univerzální službu) je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku: a) o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek, nebo b) o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující síť a poskytující služby elektronických komunikací. Samotný mechanismus rozdělování čistých nákladů potom směrnice nijak blíže neupravuje, pouze stanoví, že členské státy zavedou mechanismus rozdělování spravovaný vnitrostátním regulačním orgánem nebo subjektem nezávislým na příjemcích, který je pod dohledem vnitrostátního regulačního orgánu (čl. 13 odst. 2), a že při rozdělování je třeba respektovat zásady průhlednosti, minimálního narušení trhu, nediskriminace a proporcionality (čl. 13 odst. 3).

V České republice se refundace prokazatelné ztráty realizuje prostřednictvím univerzálního účtu spravovaného žalovaným správním orgánem (Českým telekomunikačním úřadem). Úřad je povinen tuto správu vykonávat v mezích zákona a zároveň též plnit veškeré v souvislosti s tím zákonem uložené povinnosti. Určujícím však je, že financování ztráty z poskytování univerzální služby nelze hradit dle úpravy zákona o telekomunikacích z veřejných prostředků, tj. ze státního rozpočtu. K tomu úřad neměl v daném období pravomoc, pokud by tak učinil, pohyboval by se nad rámec zákona. Dle zvoleného vzorce financování byl úřad povinen činit všechny úkony k ověření prokazatelné ztráty stěžovatele, ke stanovení výše příspěvků ostatních operátorů a poté k uložení jejich neprodlené úhrady na účet univerzální služby, přičemž samotná refundace prokazatelné ztráty je (vzhledem k nemožnosti použít veřejné prostředky) podmíněna finančními prostředky na účtu univerzální služby.

Výše uvedené dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá z právní úpravy § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích platného pro posuzovanou věc. Toto ustanovení zahrnuje výčet 4 úkonů správního orgánu – úřadu, které je povinen podle povahy věci úřad provést po zúčtování prokazatelné ztráty poskytovatelem univerzální služby:

- 1) ověřit výši prokazatelné ztráty a
- 2) ověřit výši finančního příspěvku;
- 3) stanovit výši platby na účet nebo
- 4) vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu.

Je nutno přisvědčit stěžovateli, že gramatický (jazykový) výklad ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích v citovaném znění je nejednoznačný, pouze na jeho základě nelze dospět k závěru, zda uvedené úkony mají být úřadem provedeny najednou, či případně postupně, v jakém časovém sledu a v jakých lhůtách. Gramatický výklad však není jediným ani rozhodujícím při výkladu ustanovení právních norem, je pouze logicky prvním použitým krokem ke konstrukci právního pravidla obsaženého ve vykládaném ustanovení zákona. Konformní výklad určitého právního předpisu lze provést různými interpretačními pravidly, nicméně žádný výklad nelze použít izolovaně. Za účelem objasnění smyslu a obsahu právní normy je nutné použít veškerých relevantních interpretačních pravidel, kromě gramatického tedy zejména logický, systematický, případně teleologický výklad.

Ostatně i Ústavním soudem již bylo v minulosti judikováno, že naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového (gramatického) výkladu. Jazykový výklad představuje prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je jen východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.); srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, publikovaný pod č. 30/1998 Sb., jakož i pod č. 163, sv. 9, str. 399

Sb. n. u. ÚS, dostupný též z <http://nalus.usoud.cz>. Při výkladu a následné aplikaci právních předpisů tedy nelze prosazovat pouhé fragmentární čtení textu zákona, ale naopak je na místě posuzovat danou věc poněkud širší perspektivou, neboť soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, které mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku; srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. ÚS, svazek 7, str. 87, <http://nalus.usoud.cz>.

Nejvyšší správní soud za použití uvedených interpretačních pravidel vycházel ze své konstantní judikatury, dle níž úřad o prvních dvou výše citovaných úkonech prováděných dle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, tj. o ověření výše prokazatelné ztráty a ověření výše finančního příspěvku, rozhoduje ve správním řízení, finální akt je správním rozhodnutím (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004 - 115, publikovaný pod č. 479/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz). V těchto správních řízeních je tedy nutno respektovat ustanovení správního řádu, včetně zachování veškerých práv jejich účastníků v průběhu řízení i po vydání rozhodnutí. Ze základních zásad správního řízení lze zmínit například právo na součinnost, právo předkládat tvrzení a důkazy a zároveň se vyjadřovat k podkladům shromážděným správním orgánem a k provedenému dokazování, a dále právo uplatnit proti rozhodnutí opravné prostředky. Pokud však nelze připustit výklad, dle něhož by bez výslovného zákonného znění nebylo účastníkům správního řízení o ověření prokazatelné ztráty a ověření výše příspěvku umožněno využít svých zákonem zaručených procesních práv, pak je nutno konstatovat, že úkony ad 1) – 3) resp. 4) uvedené v § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích nemohou být provedeny všechny zároveň, a nelze též provedení všech těchto úkonů limitovat lhůtou 30 dnů ode dne předložení zúčtování prokazatelné ztráty.

Dle Nejvyššího správního soudu se zmíněná třicetidenní lhůta vztahuje k povinnosti úřadu provést správní řízení a vydat správní rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku na univerzální účet. Správní řízení musí mít svá pravidla a lze je limitovat zákonem stanovenou lhůtou.

Dle úpravy zákona o telekomunikacích pro předmětnou věc byla však pro vydání uvedených dvou správních rozhodnutí stanovena lhůta 30 dnů. Je však nutno respektovat, že zákon o telekomunikacích ani správní řád pro tato rozhodnutí nestanoví výjimku z obecného práva podat proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení odvolání, které má odkladný účinek. Výše prokazatelné ztráty a finančního příspěvku stanovená rozhodnutím úřadu tak není v případě odvolání konečná, nezměnitelně je (ve správním řízení) určena až pravomocným rozhodnutím odvolacího orgánu.

Až poté, kdy rozhodnutí o výši prokazatelné ztráty a finančního příspěvku na univerzální službu nabude právní moci, může úřad správně stanovit výši platby na účet nebo vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu. Z uvedeného vyplývá, že úkony uvedené ve výčtu ad 3) a 4), tj. stanovení výše platby na účet, vystavení dokladu opravňujícího k čerpání finančních prostředků z účtu, jsou úkony k provedení předchozích správních rozhodnutí, neboť oba tyto doklady vycházejí ze zbytku z výroků předcházejících rozhodnutí, stanoví časový okamžik ke splnění povinností či výkonu práv založených předchozími správními rozhodnutími. Nutnost stanovit tento časový okamžik samostatnými úkony správního orgánu vyplývá ze složité konstrukce výpočtu a systému úhrady prokazatelné ztráty. Ověření výše finančních příspěvků provádí úřad pro každého držitele telekomunikační licence v samostatném řízení, okamžik pravomocného ukončení tohoto řízení může být u každého řízení jiný.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, dle něhož je doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu osvědčením „svého druhu“, tedy jako úkon správního orgánu (žalovaného), který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny, tzn., že na účtu univerzální služby byly deponovány peněžní prostředky, jež lze čerpat na úhradu prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby. V případě § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích nutno konstatovat, že zde zákonodárce velmi nepřehledně „smísil“ úkony úřadu prováděné ve správním řízení a zakončené formou vydání rozhodnutí a dále úkony, které jsou již jen praktickým provedením předchozího rozhodnutí.

Uvedenými důvody byla prokázána nesprávnost stěžovatelem použitého gramatického výkladu stanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť stanovení lhůty 30 dnů k vydání rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty a finančního příspěvku ode dne zúčtování ztráty, případně dále k rozhodnutí o podaných opravných prostředcích, a dále vydání (na základě pravomocného rozhodnutí) dokladů o stanovení platby na účet či opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu, by jednoznačně znamenalo vyloučení či omezení zákonem zaručených práv účastníků správního řízení, což je nepřipustný důsledek stanovení lhůty k provedení určitého úkonu.

Respektování ryze gramatického výkladu by znamenalo připustit absurdní a nemožné důsledky, spočívající zejména v tom, že pokud by byl úřad povinen vydat doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu do 30 dnů ode dne, kdy mu držitel telekomunikační licence předloží zúčtování prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním univerzální služby, pak by tak musel učinit v každém případě, tj. i před případným odvolacím řízením (neboť povinnost rozhodnout o těchto skutečnostech ve správním řízení a dát účastníkům možnost využít opravné prostředky technicky vylučuje vydání pravomocného rozhodnutí do 30 dnů ode dne vyúčtování). Úřad by tedy byl povinen vystavit doklad opravňující k čerpání určité částky, která by však neměla oporu v pravomocně ukončeném správním

řízení, tj. v časovém okamžiku, kdy není jednoznačně a pravomocně určena výše čerpané částky a na účtu tyto prostředky fyzicky nejsou a nemohou být, neboť držitelům telekomunikačních licencí nelze uložit povinnost složit na účet platbu bez předchozího pravomocného rozhodnutí. Z jiných prostředků však nelze vzhledem k § 32 odst. 1 zákona o telekomunikacích prokazatelnou ztrátu hradit.

Vzhledem k výše uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že třicetidenní lhůta uvedená v § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích se vztahuje na provedení správního řízení včetně vydání správního rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku.

Naznačenou posloupnost jednotlivých kroků dokládá také vyhláška č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence, jež mimo jiné podrobně upravuje pravidla přidělování finančních prostředků z účtu, a to tak, že podle § 7 Úřad na základě ověřené výše prokazatelné ztráty stanovuje podle § 5 výši plateb, které jsou jednotliví držitelé telekomunikační licence povinni provést na účet do 14 dnů od vyzvání Úřadem k provedení platby. Podle § 8 je pak následně Úřad povinen bez zbytečného odkladu poté, kdy stanovil držitelům telekomunikační licence platbu podle § 7, vystavit poskytovateli univerzální služby doklady opravňující jej čerpat z účtu částku určenou k úhradě ověřené výše prokazatelné ztráty.

Nezměnitelný časový sled uvedených úkonů vyplývá též z ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 235/2001 Sb., dle něhož *„Finanční příspěvek držitele telekomunikační licence na účet univerzální služby (dále jen "účet") určuje Úřad podle postupu uvedeného v příloze č. 2. Pro výpočet použije údaje za příslušný rok“*. Dle citované přílohy 2 se příspěvek na účet vypočítává dle vzorce, do kterého se mimo jiné dosazuje údaj o ověřené výši prokazatelné ztráty za příslušné období. Z toho vyplývá, že po ověření výše prokazatelné ztráty za předmětný rok se tento údaj použije pro výpočet příspěvku ostatních operátorů na účet univerzální služby tak, aby celková výše vybraných příspěvků odpovídala výši prokazatelné ztráty za uvedený rok, jinými slovy všechny vybrané příspěvky za toto období budou převedeny poskytovateli s prokazatelnou ztrátou. Účet univerzální služby je tedy zřízen a používán pouze pro přechodné deponování příspěvků ostatních operátorů ve výši ověřené prokazatelné ztráty a její následné převedení na účet poskytovatele univerzální služby.

Nelze tedy souhlasit s konstrukcí, resp. výkladem § 32 odst. 3, věty druhé, zákona o telekomunikacích, jenž předkládá stěžovatel, dle kterého měl být doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu vystaven žalovaným zároveň nebo bezprostředně poté, co žalovaný ověřil výši prokazatelné ztráty za příslušný rok. Existuje samozřejmě relevantní zájem na tom, aby poskytovatel univerzální služby mohl finanční prostředky na úhradu prokazatelné ztráty čerpat z účtu co

nejdříve, a to i s ohledem na shora zmíněné zásady ve Směrnici 2002/22/ES. Ostatně také proto hovoří vyhláška č. 235/2001 Sb. o vystavení daného dokladu „bez zbytečného odkladu“ poté, co byly ostatním držitelům telekomunikační licence stanoveny platby na účet. Předpokladem čerpání z tohoto účtu je totiž nejprve jeho naplnění, přičemž žalovaný je dle zákona povinen činit všechny kroky pro to, aby stanovil výši plateb ostatním operátorům a stanovené příspěvky byly co nejdříve převedeny na účet, což je podmínka jejich vyplacení stěžovateli.

Za podstatné proto Nejvyšší správní soud považuje, že finanční příspěvky, resp. platby ostatních držitelů telekomunikačních licencí přijaté na účet univerzální služby, jsou převáděny poskytovateli univerzální služby (stěžovateli) a fakticky tak žalovaného nelze vinit z nečinnosti.

Ve světle shora uvedeného lze tedy uzavřít, že vystavení daného dokladu je pouze úkonem vyplývajícím z předchozího správního rozhodnutí a současně předpokladem toho, co se v projednávané věci již v praxi děje, tj. faktického převádění peněžních prostředků z účtu univerzální služby stěžovateli, a proto vada spočívající v tom, že k vystavení dokladu nedošlo ve 30 denní lhůtě od předložení zúčtování prokazatelné ztráty, nemůže vést k úspěchu stěžovatele v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Smyslem daného řízení je ochrana práv žalobce spočívající v přijetí rozsudku, který by uložil správnímu orgánu konat a zamezil tak jeho pasivitě. Pro rozhodnutí soudu je přitom určující skutkový stav ke dni vydání jeho rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) a k tomuto datu je také třeba zjistit, zda je příslušný správní orgán skutečně nečinný. Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Ze shora uvedených určujících skutkových okolností je totiž patrné, že žalovaný činný byl, resp. je, když po obdržení plateb na účet univerzální služby převádí peněžní prostředky stěžovateli za účelem úhrady jeho prokazatelné ztráty.

Proto také městský soud jako nedůvodnou vyhodnotil tu část žaloby, v níž se stěžovatel domáhal toho, aby žalovaný rozhodl o výši finančních příspěvků ostatních držitelů telekomunikačních licencí a o stanovení výše plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a to s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci, jakož i poněkud obecnou specifikaci této části žalobního petitu. O tom, že žalovaný nebyl ve shora uvedeném smyslu ke dni vydání rozsudku městského soudu nečinný, svědčí koneckonců jak samotné tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, kterým připouští, že povinnost žalovaného rozhodnout o výši finančních prostředků ostatních držitelů telekomunikačních licencí byla splněna, tak sdělení zástupkyně žalovaného k dotazu předsedy senátu, při ústním jednání dne 6. 6. 2008, že rozhodnuto bylo o všech příspěvcích ostatních účastníků a v současné době jsou postupně převáděny peníze na účet stěžovatele tak, jak na účet dojdou.

Co se týče pochybností žalovaného ohledně aktivní legitimace stěžovatele v této části žaloby, konstatuje zdejší soud, že tuto nelze vyloučit, a to zejména s ohledem na způsob čerpání prostředků z univerzálního účtu.

Stanovení výše finančního příspěvku ostatních držitelů telekomunikačních licencí a jejich plateb na účet univerzální služby se nachází mimo sféru ovlivnitelnou procesní aktivitou stěžovatele (poskytovatele univerzální služby) jako účastníka řízení, neboť toto je svěřeno do rukou státu, resp. žalovaného správního orgánu, který naplňuje veřejný zájem na řádném fungování univerzální služby. Účastníkem řízení je ten který držitel telekomunikační licence, jemuž žalovaný určuje výši finančního příspěvku a stanovuje výši platby na účet (srov. § 5 a § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb.). Stěžovatel tedy – jak ostatně sám v kasační stížnosti uvedl – nebyl a není účastníkem předmětných řízení vedených s ostatními držiteli telekomunikačních licencí a přesto, že mu žádné přímé dotčení na vlastních právech nehrozí, je s ohledem na způsob čerpání prostředků z univerzálního účtu zřejmý jeho zájem na (rychlém) vydání rozhodnutí v dané věci; teprve poté lze totiž z účtu univerzální služby čerpat (viz výše popsaná posloupnost jednotlivých kroků). Proto je třeba, aby stěžovatel, který uplatňuje úhradu prokazatelné ztráty z účtu univerzální služby, měl možnost domáhat se, aby žalovaný v předmětných řízeních s ostatními držiteli telekomunikačních licencí rozhodl. Stěžovatel se tak ve věci stanovení výše finančního příspěvku ostatních držitelů telekomunikačních licencí a jejich plateb na účet univerzální služby nemůže domáhat rozhodnutí konkrétního obsahu, ale musí mít možnost domáhat se vydání rozhodnutí jako takového, a to prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Výklad jiný by stěžovateli odepřel přístup k soudu a v konečném důsledku by mohl vést k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), s čímž v podmínkách demokratického právního státu nelze souhlasit. Právo na přístup k soudu je totiž jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, publikovaný pod č. 114, sv. 9, str. 71 Sb. n. u. ÚS, dostupný též z <http://nalus.usoud.cz>). Nehledě na to, že z ústavních interpretačních pravidel plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Nad rámec shora uvedeného je pro úplnost třeba dle názoru kasačního soudu poukázat také na současnou právní úpravu, a sice zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), jenž s účinností od 1. 5. 2005 zrušil a nahradil zákon o telekomunikacích. Postup uvedený v zákoně o elektronických

komunikacích totiž do značné míry koresponduje s výše popsáním postupem žalovaného praktikovaným dle zákona o telekomunikacích. Pravidla přidělování finančních prostředků z účtu upravuje zákon o elektronických komunikacích v § 49 odst. 10 takto: *„Úřad bezodkladně po obdržení plateb na účet převede peněžní prostředky poskytovateli univerzální služby na úhradu čistých nákladů stanovených postupem podle § 48 po odečtení výše jeho platby podle odstavce 8.“* Jakmile jsou tedy peněžní prostředky na úhradu nákladů poskytování univerzální služby na účtu, poskytovateli univerzální služby se bez dalšího bezodkladně převedou, přičemž doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu se vůbec nevydává. Nová právní úprava tak nepřímou potvrzuje výklad zastávaný v souzené věci, že z hlediska tvrzené nečinnosti není stěžejním vydání dokladu opravňujícího stěžovatele čerpat finanční prostředky z účtu univerzální služby, na kterém se žádné finanční prostředky nenachází, ale jejich bezodkladný převod, jakmile jsou ze strany ostatních držitelů telekomunikačních licencí uhrazeny.

S ohledem na výše vyslovené závěry byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovaný nárok na náhradu řízení neuplatnil a ani ze soudního spisu nevyplývalo, že by mu nějaké náklady řízení (nad rámec jeho činnosti) vznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 5. února 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu