



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **T-Mobile Czech Republic, a. s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Hromkem, Ph.D., advokátem se sídlem Vinohradská 30, Praha 2, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 18. 7. 2007, čj. 42085/2007-603, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2008, č.j. 9 Ca 293/2007 - 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 5712 Kč na účet advokáta JUDr. Petra Hromka, Ph.D., a to do 3 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 14. 5. 2007, čj. 38173/06-611/V.vyř. Český telekomunikační úřad rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení, které vede Český telekomunikační úřad pod č. j. 38173/06-611 ve věci ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby společnosti Telefónica O2 Czech Republic, a. s., za rok 2005. Napadeným rozhodnutím žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále též „správní řád“) zamítl rozklad podaný žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto rozhodnutí potvrdil.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že považuje toto rozhodnutí za nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení věci spočívajícího v tom, že orgán rozhodující o rozkladu dospěl k závěru, že ve věci ověření prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2005 a stanovení finančních příspěvků za rok 2005 nemělo být na základě § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích (dále „zákon o telekomunikacích“) vedeno společné řízení, což má přímý vliv na posouzení účastenství žalobce. Žalovaný dále dle žalobce dospěl k nesprávnému právnímu názoru, že ověření prokazatelné ztráty má pouze nepřímý vliv na práva a povinnosti žalobce, a že žalobce tudíž není účastníkem předmětného správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobce rovněž vytkl rozhodnutí žalovaného jeho rozpor s komunitárním právem, neboť žalobci bylo upřeno subjektivní právo založené komunitárním právem na podání opravného prostředku proti rozhodnutí, jímž je žalobce dotčen, k nezávislému tribunálu, který disponuje potřebnými znalostmi. Toto subjektivní právo žalobci zaručuje článek 4 odst. 1 Rámcové směrnice.

Městský soud v Praze zjistil ze správního spisu tyto pro posouzení věci významné skutečnosti.

Ve správním řízení zahájeném podle § 44 odst. 1 správního řádu dne 30. 6. 2006 pod č. j. 38173/06-611 s účastníkem řízení – ČESKÝ TELECOM a. s. (od 1. 7. 2006 Telefónica O2 Czech Republic, a. s.) ve věci ověření ztráty této společnosti z poskytování univerzální služby za rok 2005 vydal žalovaný dne 5. 3. 2007 rozhodnutí č. j. 38173/2006-611/IV. vyř., jímž rozhodl, že výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2005 se ověřuje v částce 286 966 147 Kč jako správná.

Podáním ze dne 12. 4. 2007 oznámil žalobce žalovanému své účastenství v předmětném správním řízení s tím, že v tomto řízení mohou být dotčena jeho práva a povinnosti. Žalobce v žalobě poukázal na rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, z nichž plyne, že stanovení výše prokazatelné ztráty má bezprostřední dopad na žalobce a že tedy lze hovořit o přímém dotčení práv a povinností ve smyslu § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., jelikož výše prokazatelné ztráty ovlivňuje výši jeho finančního příspěvku na účet univerzální služby. Vzhledem k tomu, že výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby je jedním z faktorů pro určení výše finančního prostředku, musí mít žalobce možnost vyjádřit se k relevantním skutečnostem, protože ověření prokazatelné ztráty má přímý dopad na jeho právní sféru.

Prvoinstančním rozhodnutím Český telekomunikační úřad rozhodl, že žalobce není účastníkem tohoto řízení. Podle správního orgánu I. stupně je v § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb. o telekomunikacích (dále též „zákon o telekomunikacích“) výslovně stanoveno, že „Úřad do třiceti dnů ověří výši prokazatelné ztráty“, což stanovuje povinnosti Úřadu, ale nikoliv právo držitelů komunikačních licencí podílet se na tomto ověření. Právo na opravný prostředek bude žalobci náležet ve správním řízení ve věci výše jeho příspěvku na účet univerzální služby. Způsob výpočtu je stanoven v příloze č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. s tím, že výše prokazatelné ztráty je v rámci výpočtu příspěvku na účet pouze jedním z faktorů. Výše citované rozsudky sice přiznávají dopad stanovení výše prokazatelné ztráty na základní práva a povinnosti žalobce, tento dopad je ovšem pouze nepřímý.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž poukázal na to, že v minulosti přistupoval žalovaný k ověření prokazatelné ztráty a ke stanovení výše finančních příspěvků jako k jedinému správnímu řízení a vydával rozhodnutí, kterými byla ověřena výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby a současně stanovena výše příspěvku jednotlivých držitelů telekomunikačních licencí. Takto žalovaný postupoval v letech 2001 až 2004. Žalovaný uvedený způsob rozhodování změnil poté, co prohrál několik soudních sporů týkajících se poskytování univerzální služby. Žalobce měl za to, že rozdělením původně jediného řízení na několik samostatných řízení mu žalovaný ztěžuje uplatnění procesních práv ve vztahu k ověření prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby, která přímo ovlivňuje výši jeho finančního příspěvku.

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl rozklad podaný žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto rozhodnutí potvrdil.

Městský soud v Praze vyšel z ustanovení § 143 odst. 1 a § 143 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, při rozhodování vycházel taktéž z ustanovení § 31 odst. 1, § 31 odst. 2, § 32 odst. 1, 3 a 7 zákona o telekomunikacích a rovněž z ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 235/2001 Sb. a § 7 téže vyhlášky. Při rozhodování byl dále veden dikcí § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, jenž vymezuje účastníky řízení.

Soud přisvědčil žalobci v tom, že na rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty společnosti Telefónica z poskytování univerzální služby za rok 2005 přímo závisí, zda žalobci vůbec vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku, a pokud ano, jaká bude jeho výše. Je pravdou, že rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty samo o sobě nestanoví výši finančního příspěvku žalobce jako držitele telekomunikační licence na účet univerzální služby, ani žalobci neukládá platební povinnost k zaplacení tohoto příspěvku. Výše finančního příspěvku žalobce nemůže být určena dříve, než dojde k ověření prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby. Kromě ověřené výše prokazatelné ztráty závisí výše finančního příspěvku žalobce na řadě dalších ukazatelů, z nichž se postupem podle bodu 2 přílohy č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. vypočítává tzv. „podíl jednotlivého držitele telekomunikační licence“. To však nic nemění na skutečnosti, že mezi ověřenou výší prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby a výší finančního příspěvku žalobce je vztah přímé úměry. Předmětné řízení, v němž je žalovaným ověřována výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby, tak má přímý dopad na právní postavení žalobce, neboť výsledek tohoto řízení bezprostředně ovlivňuje povinnost žalobce k zaplacení finančního příspěvku na účet univerzální služby, bez ohledu na to, že konkrétní výše platební povinnosti žalobce je stanovena na základě zjištění (ověření) výše prokazatelné ztráty až následně. K řízení ve věci ověření prokazatelné ztráty je ze zákona nadán toliko žalovaný, nicméně žalobce jako osoba, která může být dotčena výsledkem tohoto řízení, musí mít právo se ke způsobu ověření prokazatelné ztráty vyjádřit a uplatnit případně své námitky. Z těchto důvodů může být žalobce přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech a je jako dotčená osoba účastníkem správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

Z ust. § 32 zákona o telekomunikacích nelze dovodit povinnost žalovaného vést ve věci stanovení finančních příspěvků jednotlivých držitelů telekomunikační licence na účet

univerzální služby jedno správní řízení. Dle názoru soudu je vedle jednoho společného řízení (tímto způsobem postupoval žalovaný v minulosti) přípustná i varianta, kterou žalovaný zvolil nyní, totiž vedení samostatného řízení v němž je ověřena výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby a řízení, jehož předmětem je stanovení finančních příspěvků jednotlivých držitelů telekomunikační licence.

Soud dále uvedl, že ustanovení § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) je plně v souladu s požadavky čl. 4 odst. 1 Rámcové směrnice. Vnitrostátní právní řád umožňuje podání žaloby, stejně jako jiného opravného prostředku ve správním řízení tomu, kdo je dotčen příslušným rozhodnutím národního regulátora.

Z uvedených důvodů Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů vymezených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel považuje rozsudek Městského soudu v Praze za nezákonný, a to z důvodu spočívajícím v nesprávném a nedostatečném posouzení právní otázky účastnictví žalobce v řízení ve věci žádosti o ověření výše ztráty z poskytování univerzální služby v roce 2005 předložené společností Telefónica 02 a taktéž za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Pokud soud odkazoval na rozsudky Nejvyššího správního soudu, pak stěžovatel připomíná, že uvedené rozsudky (zejm. č. j. 7 As 9/2005 - 110, 5 Ans 5/2006 - 215, 3 Ans 1/2004 - 115, 3 As 5/2004 - 124, 2 As 45/2004 - 154) dopadají na jinou situaci, neboť šlo o posouzení aktu stanovujícího jak ověřenou výši prokazatelné ztráty, tak i výši příspěvku na účet jednotlivého příspěvatele.

Podle stěžovatele se rozsah procesních práv a povinností účastníků odvíjí od jejich hmotněprávního vztahu k předmětu řízení, tedy k věci, o které se v řízení rozhoduje. Z odůvodnění soudu však není patrné, jak na vztah hmotněprávního předpisu (zákon o telekomunikacích) a procesního předpisu (správní řád) soud nahlíží, tedy zda vůbec a v jaké míře jej shledává relevantním pro posouzení účastnictví žalobce. Podle § 31 odst. 1 zákona o telekomunikacích má poskytovatel univerzální služby nárok na její úhradu. Rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty je deklaratorní povahy, kterým se autoritativně stvrzuje právo poskytovatele univerzální služby na její úhradu. Ve smyslu § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích stěžovatel v řízení o ověření výše prokazatelné ztráty ověřuje výši ztráty na základě podkladů předložených poskytovatelem univerzální služby. Ze zákona podle stěžovatele nevyplývá, že by se tohoto procesu měl účastnit také držitel telekomunikační licence, který poskytovatelem univerzální služby není. V tomto řízení nejsou posuzovány údaje předkládané jiným subjektem, než je její poskytovatel, tzn. nejsou ověřovány údaje žalobce ani jiného příspěvatele na účet univerzální služby. Zákon o telekomunikacích stěžovateli neumožňuje do tohoto procesu implementovat žádné další údaje a podklady nad rámec zákona o telekomunikacích a vyhlášky č. 235/2001 Sb.

Zákon o telekomunikacích pamatuje na případy, kdy přispěvatel může mít důvodné pochybnosti o procesu zúčtování prostředků na účtu. Proto podle § 32 odst. 6 tohoto zákona, držitelé telekomunikačních licencí mají právo nahlížet do účtu a žádat Úřad o vysvětlení, mají-li odůvodněné pochybnosti o způsobu zúčtování jejich vztahu k účtu. Podle stěžovatele zákonodárce měl na mysli nejen „vztahy“ přispěvatele na účet co se týká jeho příspěvku, ale též vztahy týkající se ověřované výše prokazatelné ztráty. Toto ustanovení by bylo nadbytečné v případě, že by přispěvatelé na účet univerzální služby byli účastníky správního řízení o ověření výše prokazatelné ztráty.

Zákon č. 127/2005 Sb., kterým byl zákon o telekomunikacích nahrazen, stanoví zcela jiný mechanismus hrazení ztráty, tato ztráta je hrazena ze státního rozpočtu. Od počátku šlo tedy o zdůraznění veřejného zájmu, tato ztráta je jistou daní svého druhu, plátcí daní však nejsou oprávněni osobně kontrolovat použití vybraných finančních prostředků, k tomu slouží orgány státní správy, a stejně tak je tato funkce svěřena stěžovateli při ověřování výše prokazatelné ztráty. Podle Směrnic Evropského parlamentu č. 2002/22/ES o univerzální službě je v čl. 12 vyjádřeno, že „audit nebo ověřování účetnictví nebo jiných informací sloužících jako základ pro výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální služby podle odst. 1 písm. a) provádí vnitrostátní regulační orgán nebo subjekt nezávislý na zúčastněných stranách a schvaluje vnitrostátní regulační orgán“.

Stěžovatel má dále zato, že za pomoci přímé úměry jako matematicky vyjádřeného vztahu – vzorce závislosti určitých veličin nelze dovozovat přímý dopad do právní sféry žalobce. Matematické pojmy přímá úměra a nepřímá úměra vyjadřují typ vazby na sobě závislých veličin, nikoli velikost dotčení. Stěžovatel nezpochybňuje dopad do právní sféry žalobce v důsledku vydání rozhodnutí o ověření, avšak dle jeho názoru je to jen „reflex na zájmy žalobce“, od něhož nelze odvozovat naplnění podmínky podle § 27 odst. 2 správního řádu, podle kterého je připuštěna pouhá možnost přímého dotčení právní sféry žalobce, avšak musí se jednat o dotčení přímé.

Soud se podle stěžovatele měl při posouzení možnosti existence přímého dopadu do práv a povinností žalobce ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu zabývat i dalšími vztahy vzájemnosti veličin vstupujících do výpočtu příspěvku držitele telekomunikační licence a zejména neměl opomenout vyjádřit se k nim v odůvodnění rozsudku (vzhledem k velkému počtu proměnných nelze přihlížet pouze k jednomu vztahu závislosti).

Stěžovatel uzavřel, že soud odhlédl od zásady právní jistoty poskytovatele univerzální služby a zásady dobré víry. To však může znamenat nepřiměřený zásah do práv třetích osob - poskytovatele univerzální služby a dále též rozpor s veřejným zájmem.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel předně namítl nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Při posouzení nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů vyšel Nejvyšší správní soud ze své konstantní judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75), z níž vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, přičemž se musí jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, a nebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Kasační stížností napadený rozsudek však v daném případě netrpí nedostatkem důvodů, když z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, o jaké skutečnosti soud své rozhodnutí opřel a z jakých právních úvah přitom vycházel. Z rozhodnutí soudu jednoznačně vyplývá, proč se ztotožnil s názorem žalobce; odůvodnění soudního rozhodnutí je logické, vnitřně konzistentní a dostatečně srozumitelné. Rozsudek soudu není proto nepřezkoumatelný.

Podle § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. V dané věci bylo stěžovatelem postupováno podle ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť stěžovatel v souladu s tímto ustanovením ověřoval výši prokazatelné ztráty a stanovoval výši platby na účet univerzální služby. Při tomto řízení postupoval stěžovatel v souladu s ustanovením § 32 odst. 7 zákona o telekomunikacích také podle prováděcí vyhlášky č. 235/2001 Sb. Ustanovení § 32 zákona o telekomunikacích upravující úhradu prokazatelné ztráty neobsahuje žádnou zmínku o tom, že by se tento postup neřídil obecnými předpisy o správním řízení; proto je třeba s odkazem na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích mít za to, že se na toto řízení vztahuje aplikace obecných předpisů o správním řízení. Ostatně Nejvyšší správní soud vycházel (obdobně jako městský soud) 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.

V posuzované věci byla odpovídající správní řízení zahájena po dni 1. 1. 2006, tedy již za účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 27 správního řádu jsou účastníky řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; a v řízení zahájeném z moci úřední jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají (odst. 1). Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (odst. 2). Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (odst. 3 věta první).

V posuzované věci nejde ani o řízení o žádostech žalobce nebo osoby, s níž by měl žalobce společenství práv nebo povinností, ani o řízení z moci úřední, v nichž by mělo být žalobci založeno, změněno nebo zrušeno právo anebo povinnost nebo deklarováno, že právo nebo povinnost má či nemá. Současně žádný zákon, ani zákon zákona o telekomunikacích, nestanoví, že by žalobce měl mít v řízení o osvědčení prokazatelné ztráty postavení účastníka řízení. V úvahu tedy přichází pouze účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Pro rozhodnutí věci je pak zásadní posouzení, zda je žalobce osobou, která může být rozhodnutími žalovaného o osvědčení prokazatelné ztráty přímo dotčena ve svých právech. Na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze přitakat stěžovateli v tom, že se Městský soud v Praze nezabýval relací hmotněprávního předpisu a správního řádu, neboť rozhodnutí je na uvedeném vztahu vystavěno a nikterak nepomíjí nejednoznačnost výkladu ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Rovněž nelze soudu vyčíst nerozlišující aplikaci v kasační stížnosti citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu na nyní projednávanou věc, neboť soud uvedené rozsudky poměřoval ve vztahu k ovlivnění právní sféry žalobce již při stanovení výše prokazatelné ztráty a dopad závěrů citovaných rozsudků na novou procesní situaci, která nastala v důsledku vedení samostatných správních řízení, dostatečně odůvodnil.

Úhrada nákladů univerzální služby 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.“*

Pří výkladu ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích je nutno vyjít z dikce citovaného ustanovení, které výslovně uvádí, že prokazatelná ztráta se hradí z účtu, na který přispívají jednotliví držitelé telekomunikačních licencí. Úřad tedy nejprve na příslušné období ověří výši prokazatelné ztráty formou správního rozhodnutí, 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.

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.

Na tom nic nemění stěžovatelem přednesené příklady vztahu jednotlivých proměnných citovaného vzorce na výši finančního příspěvku žalobce. Hodnotí-li se vliv výše stanovené prokazatelné ztráty, a to i za situace proměnlivosti jiných veličin, vždy se dospěje k závěru, že výše prokazatelné ztráty má přímý vliv na výši finančního příspěvku žalobce (vyjádřeno matematicky tzv. přímou úměrou), pokud povinnost k zaplacení tohoto příspěvku vznikne. Stěžovatelem požadované vysvětlení vlivu jiných veličin na výši finančního příspěvku žalobce ze strany soudu, je z důvodu vymezeného předmětu řízení napadeného rozhodnutí a výše předestřené vztahu nadbytečné.

Stanovení výše prokazatelné ztráty (ať již ve správné či nesprávné výši) může mít tedy dopad na žalobce. Jak správně uvedl Městský soud v Praze, na stanovení výše prokazatelné ztráty přímo závisí, zda žalobci následně vůbec vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku a pokud ano, jaká bude její výše, byť k tomuto vyjádření dojde až prostřednictvím ověření výše finančního příspěvku žalobce. Ostatně pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva.

Je tak nutno připustit, že žalobce jako osoba, která může být dotčena výsledkem tohoto řízení, musí mít právo se ke způsobu ověření prokazatelné ztráty vyjádřit a uplatnit případně své námitky či jinak využít svá procesní práva. Tato procesní oprávnění nemůže vyvrátit argumentace stěžovatele, že v řízení nejsou na základě zákona o telekomunikacích či vyhlášky č. 235/2001 Sb. výslovně ověřovány údaje žalobce ani jiného příspěvatele na účet univerzální služby, z čehož stěžovatel dovodil nemožnost účastenství stěžovatele tkvící v hmotněprávní normě – zákonu o telekomunikacích, neboť k účastenství postačí potence dotčení práv žalobce (§ 27 odst. 2 správního řádu). Stejně tak je nutno odmítnout námitku stěžovatele, která se opírá o předpokládané porušení právní jistoty či dobré víry poskytovatele univerzální služby, jehož práv se za poskytovatele stěžovatel nepřipustně dovolává.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že žalobce v dalším řízení – řízení o stanovení výše finančního příspěvku, námitky ve vztahu k výši prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby (a v tom se stěžovatel mylí) již uplatnit moci nebude.

Nelze se ztotožnit s argumentací stěžovatele, že k přezkumu a korekci výše prokazatelné ztráty lze dospět pomocí § 32 odst. 6 zákona o telekomunikacích. Stanovení výše finančního příspěvku ostatních držitelů telekomunikačních licencí a jejich plateb na účet univerzální služby se děje bez poskytovatele univerzální služby jako účastníka řízení, neboť toto je svěřeno do rukou státu, resp. stěžovatele, který naplňuje veřejný zájem na řádném fungování univerzální služby. Účastníkem řízení je ten který držitel telekomunikační licence, jemuž stěžovatel určuje výši finančního příspěvku (ve správním řízení zakončeným vydáním rozhodnutí) a stanovuje výši platby na účet (srov. § 5 a § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb.) jako pouze úkonu k provedení předchozího správního rozhodnutí, přičemž stěžovatel vychází z pravomocného rozhodnutí o ověření výše ztráty poskytovatele univerzální služby. Podle § 32 odst. 6 zákona o telekomunikacích držitelé telekomunikačních licencí mají právo nahlížet do účtu a žádat Úřad o vysvětlení, mají-li odůvodněné pochybnosti o způsobu zúčtování jejich vztahu k účtu. Možností nahlédnutí do účtu již nelze ovlivnit výši prokazatelné ztráty, na níž závisí výše finančního příspěvku žalobce, ale toliko odstranit pochybnosti ohledně zúčtování jeho vztahu k účtu. Toto ustanovení tak netrpí nadbytečností, jak stěžovatel dovozuje v kasační stížnosti, a to i za situace, kdy přispěvatelé na účet univerzální služby mají být již účastníky správního řízení o ověření výše prokazatelné ztráty. Nejvyšší správní soud uvádí, že tzv. žádost o vysvětlení nenahrazuje oprávněný prostředek, neboť takovou žádostí se zabývá orgán, který rozhodnutí vydal, a omezí se tak jen na jeho interpretaci, aniž by směřoval k případné změně rozhodnutí z podnětu účastníka řízení.

Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že zákon č. 127/2005 Sb., kterým byl zákon o telekomunikacích nahrazen, stanoví zcela jiný mechanismus hrazení ztráty, tato ztráta je hrazena ze státního rozpočtu. Obecně 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, který se na projednávanou věc vztahuje, je postaven na způsobu úhrady prokazatelné ztráty uvedeném ad b), tj. na jejím krytí ze strany ostatních podnikatelských subjektů na telekomunikačním trhu. Zákonodárce tedy zvolil finanční krytí prokazatelné ztráty prostřednictvím ostatních podnikatelských subjektů na telekomunikačním trhu, nikoli prostřednictvím veřejných prostředků (veřejných rozpočtů), po čemž stěžovatel ve své argumentaci de facto volá, když uvádí, že od počátku šlo o zdůraznění veřejného zájmu, kdy ztráta je jistou daní svého druhu, plátcí daní však nejsou oprávněni osobně kontrolovat použití vybraných finančních prostředků. Tato argumentace však není přiléhavá z důvodů zcela opačných východisek financování univerzální služby, navíc „plátcí daně“ jistě budou disponovat procesními oprávněními při samotném stanovení daně, má-li zdejší soud posuzovat nepřipadné srovnání stěžovatele.

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, na níž poukazoval v kasační stížnosti stěžovatel.

Pokud je v jejím čl. 12 vyjádřeno, že „audit nebo ověřování účetnictví nebo jiných informací sloužících jako základ pro výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální

služby podle odst. 1 písm. a) provádí vnitrostátní regulační orgán nebo subjekt nezávislý na zúčastněných stranách a schvaluje vnitrostátní regulační orgán“, lze podle zdejšího soudu závěrem jen podotknout, že žalobce nikterak nezpochybňoval pravomoc stěžovatele k projednávání řízení; tento článek nevymezuje rozsah účastenství v řízení o ověření výše prokazatelné ztráty.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v důsledku toho, že stěžovatel nepovažoval žalobce za účastníka řízení o ověření výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby, zatížil své rozhodnutí nezákonností. Městský soud v Praze proto nepochybil, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami podle § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s. a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil vůči stěžovateli. Nejvyšší správní soud úspěšnému žalobci přiznal odměnu za dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravy zastoupení a za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 20. 3. 2009 ve výši 4200 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], a náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky) Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen daň), byla k přiznané odměně připočtena i příslušná částka odpovídající dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“). Částka daně vypočtená dle zákona o dani z přidané hodnoty činí 912 Kč. Zástupci žalobce se tedy přiznává náhrada nákladů řízení ve výši 5712 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci na účet advokáta JUDr. Petra Hromka, Ph.D. do 3 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 12. srpna 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu