



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **Vodafone Czech Republic a. s.**, se sídlem Vinohradská 167, Praha 10, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 6. 2007, č. j. 29 386/2007 - 603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2009, č. j. 10 Ca 249/2007 - 72,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Dne 26. 3. 2007 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. 26 993/2006 - 611/VI.vyř., v němž dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem řízení podle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“), ve věci ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby společnosti Telefónica O2 Czech Republic, a. s., za rok 2003.

Rozklad proti tomuto rozhodnutí předseda Rady žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 4. 6. 2007, č. j. 29 386/2007 - 603.

Proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného brojil žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze. Domáhal se, aby mu bylo přiznáno účastenství v řízení o stanovení výše prokazatelné ztráty podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť rozhodnutí

vydané v tomto řízení má přímý vliv na jeho práva a povinnosti, konkrétně na výši jeho platby na účet univerzální služby. Přitom není podstatné, že po rozhodnutí o stanovení výše ztráty bude následovat jiné rozhodnutí, které stanovením výše příspěvku na účet univerzální služby celé řízení formálně završí. Ke změně právního postavení žalobce dochází již následkem prvního z uvedených rozhodnutí.

Městský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 23. 4. 2009, č. j. 10 Ca 249/2007 - 72, rozhodnutí předsedy Rady žalovaného společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 26. 3. 2007 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že ačkoli rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty samo o sobě nestanoví výši finančního příspěvku držitelů telekomunikační licence a ani jim neukládá povinnost k zaplacení tohoto příspěvku, nemůže být konkrétní výše tohoto příspěvku stanovena dříve, než dojde k ověření výše prokazatelné ztráty. Kromě ověřené výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby závisí výše finančního příspěvku jednotlivých držitelů telekomunikační licence na řadě dalších ukazatelů, z nichž se postupem podle bodu 2 přílohy č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence, vypočítává tzv. „podíl jednotlivého držitele telekomunikační licence“. To však podle městského soudu nemění nic na skutečnosti, že mezi ověřenou výši prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku je vztah přímé úměry. Městský soud se tedy ztotožnil s názorem žalobce, že rozhodnutím žalovaného, kterým je ověřena výše prokazatelné ztráty společnosti Telefónica O2 Czech Republic, a. s., z poskytování univerzální služby za rok 2003, může být žalobce přímo dotčen na svých právech a povinnostech. Přestože je k řízení ve věci ověření prokazatelné ztráty ze zákona nadán pouze žalovaný, žalobce jako osoba, která může být výsledkem tohoto řízení dotčena, musí mít právo se ke způsobu ověření prokazatelné ztráty vyjádřit a uplatnit své případné námitky. Z tohoto důvodu je žalobce účastníkem předmětného správního řízení ve smyslu § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatel považuje rozsudek Městského soudu v Praze za nezákonný (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), a to z důvodu spočívajícím v nesprávném a nedostatečném posouzení právní otázky účastenství žalobce v řízení ve věci žádosti o ověření výše ztráty z poskytování univerzální služby v roce 2005 předložené společností Telefónica O2. Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Pokud městský soud odkazoval na rozsudky Nejvyššího správního soudu, pak stěžovatel připomíná, že uvedené rozsudky (zejm. rozsudky č. j. 7 As 9/2005 - 110, č. j. 5 Ans 5/2006 - 215, č. j. 3 Ans 1/2004 - 115, č. j. 3 As 5/2004 - 124, č. j. 2 As 45/2004 - 154) dopadají na jinou situaci, neboť v jejich případě 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 přispěvatele 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 přispěvateľ 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 žalovaného 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., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), kterým byl zákon o telekomunikacích nahrazen, stanoví zcela jiný mechanismus hrazení ztráty tak, že 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 čl. 12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) platí, 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 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 nepochybně 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 § 14 odst. 1 správního řádu, podle kterého je připuštěna pouhá možnost přímého dotčení právní sféry žalobce, avšak musí se jednat o dotčení přímé.

Městský soud se podle stěžovatele měl při posouzení možnosti existence přímého dopadu do práv a povinností žalobce ve smyslu § 14 odst. 1 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 městský 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 ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkaz na rozsudky Nejvyššího správního soudu obsažený v napadeném rozsudku městského soudu, nemá a ani nemůže mít na správnost závěru městského soudu vliv.

Dále žalobce nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že se městský soud nedostatečně vypořádal s tím, že rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení se odvíjí od jejich hmotněprávního poměru k věci. Podle žalobce městský soud detailně vymezil přímou dotčenost žalobce a jeho právního postavení ve vztahu k řízení o ověření výše prokazatelné ztráty. Městský soud tím jednoznačně uvedl, jakým způsobem na vztah hmotněprávní úpravy a procesního předpisu nahlíží.

Za zcela zavádějící považuje žalobce odkaz stěžovatele na § 32 odst. 6 zákona o telekomunikacích, který podle stěžovatele poskytuje držitelům telekomunikační licence dostatečnou kontrolu nad ověřováním výše prokazatelné ztráty. Toto ustanovení slouží ke kontrole nakládání s prostředky z účtu univerzální služby, nikoliv ve vztahu k ověření výše prokazatelné ztráty. Z ustanovení zákona o telekomunikacích nelze dovodit nástroj, prostřednictvím kterého by žalobce mohl účinně iniciovat přezkoumání správnosti rozhodnutí o výši takové ztráty.

Stěžovatel podle žalobce dále mylně upozorňuje na obsah směrnice o univerzální službě, neboť toto řízení se týká ověření výše ztráty za rok 2003, tedy za období, kdy Česká republika ještě nebyla členem Evropské unie.

Stěžovatel se rovněž ztotožnil se závěrem městského soudu, že výše ověřené ztráty poskytovatele univerzální služby je základem pro stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby. Pokud městský soud ve své úvaze dále pokračoval a uvedl, že čím větší je výše ověřené ztráty, tím větší může být příspěvek držitele telekomunikační licence, nelze z takového doplnění dále odvíjet, že soud shledává přímý dopad do právní sféry žalobce pouze jako výsledek vztahu určitých veličin.

Namítá-li stěžovatel, že se pro výpočet příspěvku držitelů telekomunikačních licencí použije kromě výše ověřené ztráty z univerzální služby i podíl těchto subjektů na

relevantním trhu a vztah sumy jejich nákladů a výnosů, jedná se o veličiny, které mohou držitelé telekomunikačních licencí ovlivnit. Výši ověřené ztráty ovšem ovlivnit nemohou.

Na závěr žalobce uvedl, že rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty za rok 2003 dosud nenabylo právní moci, neboť žalobci, jako jednomu z účastníků, nebylo doručeno. Stěžovatel tak nemůže namítat, že městský soud neposoudil věc v kontextu zásady právní jistoty a zásady dobré víry, když poskytovatel univerzální služby ještě nenabyl práva, která by v souladu se zásadou dobré víry a právní jistoty realizoval.

Poté, co Nejvyšší správní soud zjistil, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro věcné projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu stěžovatelem uplatněných kasačních důvodů (§ 103 odst. 1 písm. a/ a d/ s. ř. s.), a dospěl k závěru, že 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, č. j. 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 městského 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 § 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 § 32 odst. 7 zákona o telekomunikacích a 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 § 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 žalovaný 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). 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 za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 14 odst. 1 správního řádu je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech a povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy a povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Podle § 14 odst. 2 správního řádu je účastníkem řízení i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

V posuzované věci žádný zákon, ani zákon o telekomunikacích, nestanoví, že by žalobce měl mít v řízení o osvědčení prokazatelné ztráty postavení účastníka řízení. V úvahu tedy přichází pouze účastenství podle § 14 odst. 1 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.“*

Při 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. Žalovaný tedy nejprve

za 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 žalovaný 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 § 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 (§ 14 odst. 1 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 zakončeném 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 žalovaného o vysvětlení, mají-li odůvodněné pochybnosti o způsobu zúčtování jejich vztahů 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 opravný 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 přílehlavá 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.

Stěžovatel svou argumentaci v kasační stížnosti podpořil rovněž odkazem na čl. 12 směrnice o univerzální službě. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato směrnice byla přijata dne 7. 3. 2002 a transpoziční lhůta uplynula dne 24. 7. 2003. V posuzované věci se jedná o řízení o ověření prokazatelné ztráty poskytovatele

univerzální služby za rok 2003. Česká republika se stala členem Evropské unie dne 1. 5. 2004 a podle čl. 2 aktu o přistoupení, který je podle čl. 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení součástí této smlouvy, se *acquis communautaire* (soubor práva Společenství) stává dnem vstupu závazným pro nové členské státy a uplatňuje se v nich. Pro dobu před vstupem do Evropské unie lze právo Společenství použít zcela výjimečně, a to jako výkladové vodítko při výkladu právních předpisů přijatých ke splnění závazků České republiky harmonizovat své právo s právem Společenství podle čl. 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (č. 7/1995 Sb.). Tato zásada našla svůj výraz opakovaně v judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 29. 9. 2005, č. j. 2 Afs 92/2005 - 45, publikovaný pod č. 741/2006 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 30. 11. 2006, 5 As 59/2006 - 85, publikovaný pod č. 1097/2007 Sb. NSS). V předmětné věci je však již z časových důvodů vyloučeno, aby byl zákon o telekomunikacích přijat k implementaci směrnice o univerzální službě, která v době jeho přijímání nebyla ani ve stadiu návrhu (návrh směrnice byl přijat Komisí dne 12. 7. 2002 COM/2000/0393final). Proto nelze při posuzování otázky, zda má držitel telekomunikační licence právo být účastníkem řízení o ověření výše prokazatelné ztráty podle § 36 odst. 3 zákona o telekomunikacích použít směrnici o univerzální službě ani jako výkladové vodítko. Směrnice se navíc použije na rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů vydaná po uplynutí transpoziční lhůty. To vyplývá z čl. 28 odst. 1 věty druhé citované směrnice.

Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že i pokud by směrnici o univerzální službě bylo možné na nyní posuzovanou věc aplikovat, Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 3 As 3/2009 - 152 judikoval, že čl. 12 této směrnice, který stanoví, 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*“, nijak 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.). Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu