



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **T-Mobile Czech Republic, a. s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zast. JUDr. Petrem Hromkem, Ph.D., advokátem se sídlem Vinohradská 34/30, Praha 2, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, za účasti: **O2 Czech Republic, a. s.** (dříve Telefónica Czech Republic, a. s.), se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, proti rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 11. 2010, čj. 117 966/2010-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 A 1/2011-114,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 A 1/2011-114, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 23. 7. 2010, čj. 57 438/2007-611/XIX, rozhodl v řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení věci ověření správnosti a úplnosti podkladů k výpočtu čistých nákladů a stanovení výše čistých nákladů na poskytování univerzální služby za rok 2006 dle § 48 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), následovně:

1. Podklady předložené osobou zúčastněnou na řízení k doložení výpočtu čistých nákladů na Dokladu č. 1 B ze dne 28. 1. 2008 a doplněné naposledy dne 14. 5. 2008 se ověřují jako správné a úplné s výjimkou výpočtu nepřímých výhod.
2. Výpočet nákladů, výnosů a nákladů vloženého kapitálu na poskytování univerzální služby za rok 2006 se zohledněním výnosů souvisejících s poskytováním dílčí služby předložených osobou zúčastněnou na řízení podle zákona o elektronických komunikacích se ověřuje jako správný ve výši 76 421 962,96 Kč.
3. Nepřímé výhody vyčíslené žalovaným se stanovují ve výši 2 546 009,56 Kč.
4. Čisté náklady na poskytování univerzální služby za rok 2006 se stanovují ve výši 73 875 953 Kč.
5. Čisté náklady na poskytování univerzální služby za rok 2006 představují pro osobu zúčastněnou na řízení neúnosnou zátěž.

[2] Rozklady žalobkyně a společnosti Vodafone Czech Republic, a.s., proti tomuto rozhodnutí byly zamítnuty rozhodnutím Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „správní orgán druhého stupně“) ze dne 1. 11. 2010, čj. 117 966/2010-603.

[3] Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud konstatoval, že žalobkyně v podstatě nenamítala nesprávnost použité metodiky ani vadné hodnocení jednotlivých důkazů, ale že se omezila jen na obecná konstatování, neboť neuvedla žádná konkrétní tvrzení, ani konkrétní údaj a čísla, z nichž by jednoznačně vyplývalo, že ta která veličina je zjevně nesprávná. Městský soud dovodil, že argumentace žalobkyně obsažená v jí podaném rozkladu i žalobě je v zásadě shodná. Vzhledem k tomu, že se správní orgány s námitkami žalobkyně vypořádaly vyčerpávajícím způsobem, bylo by zcela formální, aby městský soud ve svém rozsudku opakoval závěry vyslovené ve správních rozhodnutích obou stupňů. Oba správní orgány postupovaly způsobem, který jim zákon či směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), ukládají, a jejich následné úvahy nebyly v rozporu ani s obsahem jednotlivých pojmů, ani se zásadami logiky. S námitkami žalobkyně se vypořádaly dostatečným způsobem, přestože ověřování správnosti podkladů bylo poměrně složité, vyžadovalo hodnocení více dokumentů (zejména účetních) a výklad neurčitých právních pojmů. Argumentace obsažená v podané žalobě v zásadě představovala jen polemiku s tím, co uvedly správní orgány, přičemž takový nesouhlas s názory správních orgánů nebyl opodstatněnou výtkou o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Městský soud proto dospěl k závěru, že se žalovaný se všemi námitkami žalobkyně řádně vypořádal, neboť vždy uvedl, z jakého důvodu určité položky do vzorce zahrnul, případně proč upravil podklady předložené osobou zúčastněnou na řízení.

II.

Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku předně uvedla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť městský soud se nevypořádal s jejími žalobními námitkami. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 As 128/2013-47, jímž bylo vyhověno

pokračování

stěžovatelčině kasační stížnosti a jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů byl zrušen rozsudek městského soudu ze dne 10. 10. 2013, čj. 11 A 212/2010-146. Ten se přitom týkal typově stejné věci a svým obsahem, jakož i kvalitou odůvodnění je takřka totožný s rozsudkem městského soudu nyní kasační stížností napadeným. Vzhledem k téměř doslovné shodě uvedených rozhodnutí městského soudu stěžovatelka vyjádřila „*důvodnou pochybnost*“, zda městský soud „*v rámci přijetí napadeného rozhodnutí učinil závěr o skutkovém stavu, resp. věc po právní stránce posoudil skutečně sám*“; stěžovatelka tu naznačila, že nemusilo být rozhodováno nezávisle a nestraně, pročť vůči ní nemusila být zachována pravidla spravedlivého procesu. Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti v případě rozsudku městského soudu čj. 11A 212/2010-146, měl by – vycházející z ústavního principu předvídatelnosti soudního rozhodování a legitimního očekávání – dojít ke stejnému závěru i v nyní projednávané věci.

[6] Stěžovatelka dále namítla nesprávné právní posouzení věci spočívající v nesouladu mezi správními orgány použitou metodikou na straně jedné a výkladem příslušných ustanovení směrnice o univerzální službě standardně zaujímaným Soudním dvorem EU na straně druhé (v podrobnostech v této souvislosti odkázala na obsah žaloby).

[7] Rozhodnutí správních orgánů dle stěžovatelky trpí vadou nedostatečného zjištění skutkového stavu (zejména v otázkách zohlednění nepřímých výhod a korektivu nespravedlivé zátěže), již městský soud přenesl i do kasační stížností napadeného rozsudku, neboť závěry správních orgánů „*zcela nekriticky přijal, aniž by vysvětlil, proč se k tomu v konkrétních případech rozhodl*.“

[8] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení se ve svých vyjádřeních ke kasační stížnosti se závěry obsaženými v napadeném rozsudku městského soudu ztotožnili a navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[11] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokrát Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní

soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom shledal, že napadené rozhodnutí městského soudu uvedené požadavky nenaplnňuje. Námitka nepřezkoumatelnosti je tudíž důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud především odmítá opakovaně vyjádřené podezření stěžovatelky, že v důsledku shodného odůvodnění napadeného rozsudku a rozsudku městského soudu čj. 11A 212/2010-146 lze pochybovat, rozhodoval-li o její věci městský soud sám a v souladu se slibem i „*elementárními pravidly zákonného a spravedlivého procesu*“. Jde o výtku zcela spekulativní. V té i oné věci – jak stěžovatelka sama v souladu se spisy připomíná – šlo o rozhodování o téže žádosti; rozdíl byl toliko v kalendářním roce, jehož se podklady výpočtu čistých nákladů a stanovení výše čistých nákladů na poskytování univerzální služby týkaly (rok 2006, resp. 2007). Jestliže ovšem byla rozhodnutí správních orgánů v obou těchto řízeních odůvodněna podobně a shledal-li městský soud při přezkumu prvé jím souzené věci jejich bezvadnost, není nic zvláštního na tom, že důvody této bezvadnosti jiný senát téhož soudu akceptoval, a ve svém, nyní napadeném, rozhodnutí zopakoval. Pochybný z hlediska předvídatelnosti soudního rozhodování by naopak byl postup opačný, totiž přijetí výrokově jiného rozhodnutí či rozhodnutí opřeného o jiné odůvodnění, ač šlo o věci obdobné.

[13] Podobně nelze konstruovat podezření stěžovatelkou vyjádřená ani za situace, kdy soud při přezkumu správních rozhodnutí jejich odůvodnění převezme nebo na ně - jsou-li ovšem perfektní - odkáže. Jiná věc je, že v projednávané věci podmínky pro takovýto postup naplněny nebyly, neboť důvody opodstatňující zamítnutí žaloby nebyly městským soudem dostatečně v napadeném rozsudku (a stejně tak i v rozsudku čj. 11 A 212/2010-146) prezentovány.

[14] Stěžovatelka vytýká soudu převzetí výroku i důvodů z jiného (pro ni též nepříznivého) soudního rozhodnutí, a domáhá se naopak, aby o její kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud stejně jako ve věci sp. zn. 7 As 128/2013, neboť jen takový postup považuje za odpovídající „*principu předvídatelnosti soudního rozhodování a legitimního očekávání jednotného rozhodování ve skutkově obdobných případech*“.

[15] Sledování rozhodovací linie ve skutkově podobných (či dokonce – jako v projednávané věci – téměř shodných) případech soudem téhož stupně nelze považovat za postup rozporný s pravidly spravedlivého procesu. Je-li následně tato linie soudem vyšší instance shledána chybnou, je opět v souladu s těmito pravidly, aby výtky adresované vyšším soudem soudu nižšímu nebyly rozporné. Proto jsou důvody opodstatňující zrušení nyní napadeného rozsudku shodné s odůvodněním rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 128/2013-47.

[16] Městský soud v rekapitulační části rozsudku nejprve konstatoval žalobní tvrzení stěžovatelky a sumarizoval zde žalobní body podané správní žaloby (str. 2-3). Následně městský soud přdestřel vyjádření žalovaného, osoby zúčastněné na řízení (str. 3-4), shrnul průběh dosavadního řízení dle obsahu spisu (str. 5), jakož i relevantní právní úpravu a judikaturu, ze které v posuzované věci vyšel (str. 5-11). V dalším pak konstatoval, jak věc posuzoval správní orgán prvního stupně a žalovaný správní orgán a z čeho při tom tyto

pokračování

orgány vyšly. Poté dovedl, že argumentace podané žaloby i předchozího odvolání je v podstatě shodná a že se správní orgány s výhradami stěžovatelky vypořádaly vyčerpávajícím způsobem (postupovaly způsobem, který jim zákon, popř. směrnice o univerzální službě ukládají). Jelikož městský soud neshledal, že by úvahy správních orgánů byly v rozporu s obsahem jednotlivých pojmů a se zásadami logiky, uzavřel, že „[z]a situace, kdy ověření prováděné žalovaným je poměrně složité, vyžaduje hodnocení několika dokumentů, zejména účetních, žalovaný dokonce v rámci ověřování výpočtu musí přiměřeně vykládat i neurčité právní pojmy, dospěl soud k závěru, že žalovaný se s námitkami žalobce uvedenými v rozkladu vypořádal dostatečně, když shromáždil dostatečné množství podkladů, dostatečně podrobně zhodnotil jejich správnost a hodnověrnost. Jak soud již shora uvedl, námitky žalobce se omezují na obecné vytýkání nedostatků napadeného rozhodnutí a poukazují na to, že se žalovaný nevypořádal s tou či onou námitkou, že nezařadil do vzorce určité položky a některé naopak zařadil, ačkoli dle žalobce zařazené být neměly. Žalobce však sám zůstává v obecné rovině, neuvádí žádné konkrétní údaje ani konkrétní skutečnosti, jimiž by mohl argumentaci správních orgánů vyvrátit. Jeho podání v zásadě obsahuje polemiku s tím, co uvádí správní orgány. Takováto polemika, resp. nesouhlas se závěry správních orgánů ještě neopodstatňuje závěr o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Městský soud v Praze má za to, že žalovaný se všemi námitkami žalobce řádně vypořádal, když vždy uvedl, z jakého důvodu určité položky do vzorce zahrnul, případně proč upravit podklady předložené společností Telefónica.“

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 As 128/2013-47 uvedl, že „[p]ožadavku soudního přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí [...] neodpovídá, rekapituje-li obsáhle městský soud z napadeného správního rozhodnutí a vyjádření žalovaného k podané žalobě jen východiska a závěry, k nimž došli správní orgány, a v závěru rozsudku toliko uvede, že správní orgány se s námitkami žalující strany vypořádaly vyčerpávajícím způsobem a že by proto bylo zcela formální, kdyby soud znovu opakoval to, co již bylo uvedeno. Takový způsob posouzení správní žaloby, resp. zákonnosti rozhodnutí žalovaného, [...] nemůže obstát na poli přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. Je naopak na městském soudu, aby sám - skrze žalobní body - posoudil, zda žalobou napadené rozhodnutí - zde rozhodnutí žalovaného - trpí v žalobě vytýkanými (a upřesněnými) nezákonnostmi, či nikoliv.“ Jak je již shora vysvětleno, lze uvedený závěr aplikovat i v nyní projednávaném případě. Přestože obecně je souhlas soudu se správními závěry žalovaného správního orgánu v zásadě možný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS), z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že městský soud závěry správních orgánů akceptoval pouze s tím, že stěžovatelčiny námitky byly vypořádány dostatečně. Takový způsob odůvodnění však nemůže vzhledem k požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí soudu obstát, neboť z něj není patrné, jak o věci sám městský soud uvažil.

[18] Pokud městský soud shledal, že stěžovatelčiny žalobní námitky jsou pouze obecné, bylo z jeho strany namísto vyzvat stěžovatelku k upřesnění a konkretizaci jednotlivých žalobních bodů (viz shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 128/2013-47).

[19] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, Nejvyšší správní soud se zbylými námitkami nemohl meritorně zabývat.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje, že usnesením ze dne 23. 10. 2014, čj. 7 As 131/2013-86, předložil Soudnímu dvoru EU předběžné otázky týkající se výkladu čl. 12 a 13 směrnice o univerzální službě; rozsudek Soudního dvora EU na tyto otázky odpovídající mohl by mít přitom vliv na následné posouzení nyní projednávané věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 A 1/2011-114, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. dubna 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu