



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **T-Mobile Czech Republic a.s.**, sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupena JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, zastoupený Mgr. Janou Pattynovou, LL.M., advokátkou se sídlem Perlová 371/5, Praha 1, proti rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 24. 6. 2021, č. j. ČTÚ-22 266/2021-603, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Český bezdrát s.r.o.**, sídlem Zámečnická 592, Příbor, zastoupena Mgr. Petrem Pavlicou, advokátem se sídlem Ostružnická 325/6, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, č. j. 5 A 84/2021-105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení, zda § 80 odst. 7 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektrických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, založily pravomoc a příslušnost Českého telekomunikačního úřadu k vydání rozhodnutí ve sporu o uzavření dodatku ke smlouvě o propojení sítí, kterým se smluvním stranám stanoví povinnost tento dodatek uzavřít, nebo zda je takovéto rozhodnutí s ohledem na nedostatek pravomoci nebo nepřislusnost tohoto správního orgánu nicotné.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) a osoba zúčastněná na řízení jsou podnikateli v oblasti elektronických komunikací. Dne 20. 4. 2015 uzavřely Smlouvu o propojení

č. 025562-000-000, jejímž účelem vyjádřeným v preambuli a čl. 2 je zjednodušeně řečeno propojení a udržování propojení jejich veřejných sítí elektronických komunikací a vzájemné poskytování služeb elektronických komunikací. Součástí smlouvy je příloha č. 9 s názvem „Služba MVNE“. Jde o označení služby *Mobile Virtual Network Enabler* (dále jen „MVNE“), jejímž prostřednictvím mobilní operátor s vybudovanou infrastrukturou (sítí) umožňuje zájemci (virtuálnímu operátorovi), který nedisponuje vlastními frekvenčními pásmy a mobilní sítí, provozovat na své síti nabídku služeb mobilního operátora pod jménem tohoto zájemce. Osoba zúčastněná na řízení může prostřednictvím MVNE platformy stěžovatelky na základě přílohy č. 9 za stanovených podmínek, zahrnujících ujednání o cenách za provoz, působit jako virtuální poskytovatel mobilních služeb pro své koncové uživatele. V čl. 19 smlouvy je upraven postup smluvních stran v případě sporů vzniklých z plnění smlouvy. Nebude-li dosaženo dohody tímto postupem, spory týkající se povinnosti k peněžitému plnění budou rozhodovány v rozhodčím řízení a ostatní spory u žalovaného.

[3] Osoba zúčastněná na řízení podala dne 29. 7. 2020 návrh, aby žalovaný uložil stěžovatelce povinnost uzavřít s ní dodatek k uvedené smlouvě, jehož předmětem by bylo snížení cen za jí poskytované datové služby podle přílohy č. 9 o 41 %. Mezi smluvními stranami měl totiž existovat spor spočívající v tom, že stěžovatelka podle dosavadního ceníku obsaženého v příloze č. 9 účtuje velkoobchodní ceny za mobilní data v cenové hladině roku 2016, ačkoli se od této doby výrazně snížily ceny na maloobchodním trhu mobilních dat.

[4] Předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Rada“) rozhodnutím ze dne 24. 3. 2021, č. j. ČTÚ-40 644/2020-606/X. vyř., návrhu podle § 141 odst. 7 správního řádu ve spojení s § 127 zákona o elektronických komunikacích vyhověla. Dále rozhodla, že po právní moci tohoto rozhodnutí je osoba zúčastněná na řízení oprávněna písemně vyzvat stěžovatelku k uzavření dodatku ke smlouvě o propojení, jehož předmětem je nahrazení dosud platného ujednání o ceně za mobilní data poskytovaná stěžovatelkou osobě zúčastněné na řízení, uvedeného v příloze č. 9, ujednáním o ceně mobilních dat snížených o 41 %, a stěžovatelka je povinna nejpozději do 30 dnů ode dne obdržení této písemné výzvy dodatek, nejméně ve znění specifikovaném ve výroku rozhodnutí, s osobou zúčastněnou na řízení uzavřít.

[5] V záhlaví uvedeným rozhodnutím Rada zamítla rozklad stěžovatelky a rozhodnutí předsedkyně Rady potvrdila. Rozkladem napadené rozhodnutí neshledala nicotným. Řízení o návrhu osoby zúčastněné na řízení mělo podklad v § 80 odst. 7 ve spojení s § 80 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích a v souladu s těmito ustanovení bylo vedeno „*postupem podle § 127*“ (a subsidiárně podle § 141 správního řádu). To však neznamená, že musely být splněny všechny podmínky stanovené v § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Zejména nebylo třeba zkoumat, zda se předmětný spor týkal povinností uložených zákonem o elektronických komunikacích nebo na jeho základě. Postačí, že jde o takový druh sporu, s jehož případným vznikem zákon přímo počítá, tedy o „*spor o přístupu nebo propojení*“. Tím je i spor, jehož předmětem je sjednání dodatku ke smlouvě uzavřené podle § 78 a násl. zákona o elektronických komunikacích, kterou je i smlouva o přístupu ke službám virtuálních sítí ve smyslu § 78 odst. 1 písm. g) tohoto zákona. Z hlediska oprávnění rozhodovat o takovémto sporu není podstatné, že § 79 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích neukládá podnikatelům povinnost uzavřít smlouvu o propojení, ale pouze povinnost o ní jednat, a že žádné ustanovení tohoto zákona (ani

pokračování

rozhodnutí žalovaného) stěžovatelce neukládá povinnost přístupu ve vztahu ke službě MVNE.

[6] Rada zároveň uvedla, že tyto závěry nejsou zpochybněny ani dalšími námitkami stěžovatelky. Jelikož ve věci nejde o spor podle § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, nebyl použitelný § 128 odst. 3 tohoto zákona, podle něhož není-li ani jednou ze stran sporu podnik s významnou tržní silou na relevantním trhu, pak je návrh na zahájení řízení pouhým podnětem k šetření. Rozhodnutím předsedkyně Rady nebyla provedena cenová regulace ve smyslu § 56 a násl. zákona o elektronických komunikacích. Nebyl dán ani důvod provádět konzultaci s dotčenými subjekty ve smyslu § 130 a 131 zákona o elektronických komunikacích. V posuzované věci jde o nápravu konkrétní smluvní nerovnováhy, což je v souladu s účelem rozhodování sporu podle § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích. Rozhodnutí lze vydat bez toho, aby musela být posouzena existence významné tržní síly. Nápravná opatření vymezená zejména v § 51 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích, včetně cenové regulace, mají širší zaměření a výraznější dopad, než jaký může mít provedení úpravy v konkrétním smluvním vztahu.

[7] Proti rozhodnutí Rady podala stěžovatelka žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. Pravomoc městského soudu rozhodovat ve sporu byla dána navzdory tomu, že tímto rozhodnutím byla uložena povinnost uzavřít soukromoprávní smlouvu, resp. dodatek k ní, neboť stěžovatelka namítá nicotnost rozhodnutí Rady. Oprávnění vyslovit nicotnost rozhodnutí náleží pouze soudu ve správním soudnictví. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“), takovouto možnost neupravuje (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011-25, č. 2644/2012 Sb. NSS).

[8] Městský soud konstatoval, že ve věci existuje smlouva o propojení ve smyslu § 80 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, a tudíž spory z ní vzniklé a týkající se uzavření jejich změn a dodatků je oprávněn v souladu s § 80 odst. 2 a 7 zákona o elektronických komunikacích rozhodovat žalovaný. Právě jemu svědčí pravomoc rozhodovat spor mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení o uzavření dodatku ke smlouvě o propojení. V § 107 odst. 11 a § 127 odst. 1 a 4 zákona o elektronických komunikacích je pak založena pravomoc předsedkyně Rady rozhodovat spory podle § 127 tohoto zákona v prvním stupni. Oprávnění Rady rozhodnout o opravném prostředku stěžovatelky podaném proti rozhodnutí předsedkyně Rady vyplývá z § 107 odst. 9 písm. b) bodu 1. zákona o elektronických komunikacích. Městský soud uzavřel, že oba správní orgány byly věcně příslušné k vydání rozhodnutí, a žalobní námitku jejich nicotnosti označil za nedůvodnou.

[9] Ostatní stěžovatelkou uplatněné námitky, jež se týkaly tvrzeného excesivního zasahování do smluvní volnosti smluvních stran, uzurpování si příslušnosti ve věci rozhodovat, absence identifikace smlouvy, která by vyplývala ze zákona o elektronických komunikacích, či neoznačení podniku s významnou tržní silou osobou zúčastněnou na řízení, ve své podstatě směřovaly proti zákonnosti postupu správních orgánů při vydání správních rozhodnutí a míjí se s podstatou námitky nicotnosti. I kdyby nebyly splněny podmínky uvedené v § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, jak stěžovatelka namítá, nezpůsobovalo by to ztrátu věcné pravomoci, ale nanejvýš vadu nezákonnosti. Žalobní námitky, jimiž žalobce „pod rouškou“ nicotnosti napadá nezákonnost rozhodnutí

žalovaného, již městský soud v soudním řízení správním není oprávněn vypořádat. Tyto námitky budou předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě stěžovatelky vedeném před Obvodním soudem pro Prahu 4, které bylo usnesením ze dne 29. 4. 2022, č. j. 11 C 128/2021-73, přerušeno do skončení tohoto řízení.

II. Kasační stížnost

[10] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje vyslovit nicotnost rozhodnutí Rady i jemu předcházejícího rozhodnutí předsedkyně Rady.

[11] Městský soud podle stěžovatelky nesprávně posoudil právní otázku kompetence předsedkyně Rady i samotné Rady podle § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Předsedkyně Rady i samotná Rada mohly rozhodovat postupem podle uvedeného ustanovení jen za předpokladu, že by ve prospěch osoby zúčastněné na řízení existovala povinnost přístupu nebo propojení a spor by se týkal povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Neexistence takovéto povinnosti měla za následek absolutní nedostatek věcné příslušnosti obou správních orgánů k vydání rozhodnutí, a tím i jejich nicotnost.

[12] Nedostatek pravomoci a věcné příslušnosti předsedkyně Rady i samotné Rady tvrdí stěžovatelka také s ohledem na dvojí podstatu smlouvy ze dne 20. 4. 2015, která podle vůle účastníků zahrnovala více právních jednání, která jsou navzájem oddělitelná a způsobilá samostatné existence. Smlouva sestává jak ze smlouvy o propojení podle § 78 odst. 1 písm. h) zákona o elektronických komunikacích (hlavní smluvní vztah), tak ze smlouvy o přístupu ke službě virtuálních sítí (dohoda o službě MVNE) podle § 78 odst. 1 písm. g) tohoto zákona (vedlejší smluvní vztah). Příloha č. 9 smlouvy upravuje podmínky přístupu k mobilní síti stěžovatelky pro účely poskytování služeb virtuálního operátora osobou zúčastněnou na řízení, včetně cenových podmínek této velkoobchodní služby, tedy samostatný smluvní vztah. Jeho zahrnutí do smlouvy bylo vedeno snahou o administrativní úsporu, neboť odpadla nutnost sepisovat novou samostatnou smlouvu. Právě cenové podmínky podle přílohy č. 9 byly předmětem sporu. Žalovaný tím, že tyto smluvní typy nerozlišil, vycházel ve svých rozhodnutích ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisech, respektive je s nimi v rozporu.

[13] Ačkoli se § 80 zákona o elektronických komunikacích týká jak smluv o propojení sítí, tak smluv o přístupu, oba smluvní typy je třeba rozlišovat. Zákon o elektronických komunikacích ukládá stranám smlouvy o propojení jiné povinnosti a dává žalovanému jiné (výrazně širší) kompetence, než je tomu u smlouvy o přístupu. Účelem smlouvy o propojení je zajištění interoperability a úpravy reálných situací tak, aby nebyli koncoví uživatelé „uvěznění“ v síti svého poskytovatele a mohli komunikovat i s osobami mimo ni. Existuje zde silný společenský zájem na právní regulaci, který zahrnuje i možnost žalovaného v krajním případě vstoupit do sporu mezi dvěma provozovateli sítí a nastavit podmínky jejich propojení tak, aby mohlo být reálně zajištěno.

[14] Naproti tomu služba virtuálního operátora poskytovaná na základě smlouvy o přístupu je primárně komerčním vztahem dvou podnikatelů. Mobilní operátor

pokračování

s vybudovanou infrastrukturou se může sám rozhodnout, za jakých podmínek bude tuto infrastrukturu, do níž investoval výrazné prostředky, sdílet se třetí stranou tím, že jí umožní na ní nabízet služby koncovým zákazníkům. Nabídka mobilního operátora zohledňuje jeho zájem na dosahování zisku a musí obstát v kontextu podmínek, které nabízí ostatní mobilní operátoři. Teprve v okamžiku, kdy nedostatečná konkurence vyžaduje podpořit přítomnost virtuálních operátorů na trhu, může žalovaný zasáhnout do této oblasti smluvních vztahů formou regulace (regulací cen služeb podle § 56 zákona o elektronických komunikacích). Musí tomu ale předcházet posouzení úrovně soutěže na trhu, z něhož vyplyne, zda na trhu existuje podnik s významnou tržní silou podle § 51 a násl. zákona o elektronických komunikacích. Provedení analýzy relevantních trhů musí žalovaný konzultovat s dotčenými subjekty podle § 130 zákona o elektronických komunikacích, případně i s Evropskou komisí podle § 131 tohoto zákona, může-li opatření ovlivnit obchod mezi členskými státy.

[15] Žalovaný se v minulosti pokusil popsany postup realizovat dokonce dvakrát (a jednou jej obejít), tyto pokusy, které stěžovatelka blíže popsala, však Evropská komise vždy odmítla jako nedůvodné a protiprávní. Vydání rozhodnutí je tak třeba vnímat jako pokus obejít její dohled. Tento způsob obcházení zákonem stanoveného procesního postupu nelze akceptovat. Žalovaný zcela nepřipustně omezil smluvní svobodu stěžovatelky a zasáhl do jejího ústavně zaručeného práva podnikat, vlastnického práva a práva na spravedlivý proces.

[16] Stěžovatelka shrnuje, že městský soud nezohlednil dvojí podstatu uzavřené smlouvy, nýbrž se omezil na konstatování, že jde o smlouvu o propojení ve smyslu § 80 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, a tudíž pravomoc rozhodovat spor ohledně uzavření dodatku k ní je dána podle § 80 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích. Také se městský soud opomněl vypořádat s argumentací týkající se zákonných předpokladů, které by umožnily předsedkyni Rady a Radě postupovat podle § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Pouze uvedl, že i kdyby nebyly splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení, nezpůsobovalo by to nedostatek pravomoci, ale nanejvýš vadu nezákonnosti. Tato úvaha městského soudu ale není správná. Městský soud následkem nevypořádání se s těmito námitkami zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na rozhodné části žalobou napadeného rozhodnutí a své vyjádření k žalobě. Stěžovatelka nenamítala nezohlednění rozdílů mezi smlouvou o propojení a smlouvou o přístupu ani v žalobě, ani v rozkladu. Ustanovení § 80 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích se navíc týká obou typů smluv. Ani navazující § 80 odst. 2 a 7 zákona o elektronických komunikacích mezi nimi nečiní žádný rozdíl.

[18] Linie úvah městského soudu je sice s ohledem na svou přímost stručná, avšak zcela zřejmá. Na věc dopadající § 80 odst. 1 a 2 zákona o elektronických komunikacích odkazuje na základě znění § 80 odst. 7 tohoto zákona na „*postup podle § 127*“, který zakládá předsedovi Rady kompetenci rozhodnout v prvním stupni. Rada mohla následně rozhodnout o opravném prostředku. Již z toho je zřejmé, že správné rozhodnutí nejsou nicotná z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti, a jakékoli další úvahy jsou nadbytečné. Samotné

přesvědčení stěžovatelky, že městský soud své závěry dostatečně nezdůvodnil, resp. že opomenul její námitky a argumentaci, nečiní rozsudek nepřezkoumatelným. Ten totiž obsahuje všechny úvahy nezbytné pro konstatování, že žalovaný byl věcně příslušný vydat rozhodnutí. Námitka ohledně použití § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích pak směřuje k otázce případné nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Kasační stížnost by měla být zamítnuta.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[19] Osoba zúčastněná na řízení také využila možnosti vyjádřit se. V době uzavření smlouvy o propojení vlastnila pevnou telekomunikační síť (měla infrastrukturu pro nabízení služeb na pevné telekomunikační síti) a se stěžovatelkou primárně řešila podmínky propojení jejich sítí, aby koncoví zákazníci mohli navzájem komunikovat. Propojení bylo realizováno na úrovni hlasové komunikace i úrovni mobilních datových toků mezi telekomunikačními sítěmi. Bez uzavření smlouvy by poskytování služeb osobou zúčastněnou na řízení nebylo možné.

[20] K údajné dvojí podstatě smlouvy osoba zúčastněná na řízení uvádí, že jde o ryze účelové tvrzení, kterým se stěžovatelka snaží vyvolat dojem, že by se na spor mezi stranami měl použít podle jejího názoru přísnější režim vztahující se k smlouvě o přístupu. Není žádných pochyb, že uvedená smlouva včetně všech příloh a dodatků je smlouvou o propojení, a nikoli smlouvou o přístupu. To platí i pro dodatek, který je předmětem sporu. Jen stěží si lze představit, že tato smlouva představuje dvě různá právní jednání a smluvní strany ji uzavřely v této podobě jen ve snaze o „administrativní úsporu“, kterou by obrazně řečeno ušetřily 3 strany papíru.

[21] Jde-li o pravomoc a věcnou příslušnost předsedkyně Rady nebo samotné Rady rozhodovat ve sporu o uzavření dodatku, osoba zúčastněná na řízení upozorňuje na § 79 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, který zakládá povinnost stěžovatelky s ní jednat o uzavření smlouvy o propojení. Byla-li mezi nimi taková smlouva uzavřena, § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích zakládá právo každé smluvní strany vyvolat spor o propojení, resp. v návaznosti na § 80 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích spor o uzavření dodatku k takové smlouvě. V takovém případě se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Pravomoc úřadu rozhodnout spor měla v posuzované věci základ v § 80 odst. 7 a § 128 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích, což osoba zúčastněná na řízení podrobně popsala ve svých předchozích podáních.

[22] Za situace, kdy stěžovatelka opakovaně odmítala uzavřít dodatek ke smlouvě o propojení, vstoupil z podnětu osoby zúčastněné na řízení do sporu žalovaný, který vydal dne 27. 5. 2020 stanovisko podle § 80 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích. Jelikož však do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu dodatku ke smlouvě nebyl takovýto dodatek uzavřen, žalovaný byl povinen v souladu s § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích rozhodnout. Postup podle tohoto ustanovení není podmíněn ukončením analýzy relevantního trhu. K tomu, aby byla dána pravomoc a příslušnost žalovaného spor rozhodnout, postačí splnění podmínek podle posledně uvedeného ustanovení. Rozhodnutí správních orgánů byla vydána na základě a v mezích

pokračování

zákona o elektronických komunikacích a nejsou v rozporu se základními zásadami regulace. Nejsou ani nicotná. Osoba zúčastněná na řízení rovněž navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) se nejprve zabýval procesními předpoklady řízení a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Následně přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Ověřil také, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Stěžovatelka se žalobou domáhala vyslovení nicotnosti rozhodnutí předsedkyně Rady (vydaného v prvním stupni) a na ně navazujícího rozhodnutí Rady o rozkladu (vydaného v druhém stupni), jimiž jí byla uložena povinnost uzavřít s osobou zúčastněnou na řízení dodatek ke smlouvě o propojení ze dne 20. 4. 2015. Dodatek se měl týkat přílohy č. 9 této smlouvy, která upravuje službu MVNE, a jeho podstatou mělo být odlišné ujednání o výši cen, které má osoba zúčastněná na řízení hradit za tuto službu. Tyto velkoobchodní ceny měly být sníženy s ohledem na nižší ceny na maloobchodním trhu mobilních dat.

[26] Spor o uzavření uvedeného dodatku měl povahu sporu z obchodních vztahů mezi podnikateli v oblasti elektronických komunikací, o němž je, stanoví-li tak zvláštní zákon, příslušný rozhodovat správní orgán ve sporném řízení ve smyslu § 141 odst. 1 správního řádu. Podstata sporu mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení se týkala jejich soukromoprávních vztahů. Z tohoto důvodu byl podle § 244 odst. 1 o. s. ř. příslušný k přezkumu rozhodnutí, jimiž žalovaný rozhodl v tomto sporu, soud v občanském soudním řízení. Výjimkou je toliko posouzení nicotnosti těchto rozhodnutí. K vyslovení nicotnosti jsou totiž příslušné pouze soudy ve správním soudnictví (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně správní orgán (§ 77 odst. 1 správního řádu) [usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 53/2011-25]. Právě proto rozhodoval o žalobě stěžovatelky městský soud. Jeho přezkum byl však omezen výlučně na právní otázku nicotnosti, aniž by mohl posuzovat zákonnost rozhodnutí žalovaného z jiných hledisek.

[27] Městský soud napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatelky, neboť napadená správní rozhodnutí nepovažoval za nicotná. Kasační námitky stěžovatelky směřují především proti tomuto právnímu závěru, zpochybňují ale také přezkoumatelnost napadeného rozsudku, jakož i nedostatečný základ skutkových zjištění městského soudu v příslušném spisu.

[28] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Městský soud v něm vysvětlil, z jakého důvodu nepovažoval rozhodnutí žalovaného za nicotná, a že tato rozhodnutí nemohl přezkoumávat z hlediska jiných námitek, které zpochybňovaly jejich zákonnost. Napadený rozsudek není ani vnitřně rozporný.

[29] Jde-li o stěžovatelkou tvrzenou nicotnost, kasační soud se jí mohl stejně jako nepřezkoumatelností zabývat, aniž by v tomto ohledu byl vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Sám může nicotnost takového rozhodnutí i vyslovit (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[30] Zákonná úprava nevymezuje, co se rozumí nicotností rozhodnutí, a stanoví pouze některé vady, které ji způsobují (§ 77 odst. 1 správního řádu). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se nicméně podává, že *„[s]oučasná právní úprava, judikatura i doktrína [...] považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. Proti němu lze brojit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto nejsou včas a řádně uplatněny, zůstává nezákonné rozhodnutí objektivně existující a nelze ho již odstranit. Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, odst. [32]).

[31] V obecné rovině platí, že nicotnost způsobují pouze mimořádně závažné vady rozhodnutí. Rozhodnutí je tudíž nicotné, trpí-li „*natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí [...] považovat nelze*“. Příkladem takových vad je „*absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS a v něm citovaná předchozí judikatura správních soudů; z nedávné doby též usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, odst. [39]).

[32] Namítá-li stěžovatelka nicotnost rozhodnutí předsedkyně Rady a navazujícího rozhodnutí Rady, činí tak s poukazem na nedostatek pravomoci a nepřislušnost těchto správních orgánů. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že její vypořádání vyžaduje shrnutí rozhodné zákonné úpravy. Zákon o elektronických službách obsahuje zvláštní úpravu týkající se smluv zajišťujících přístup nebo propojení veřejných komunikačních sítí. Přístupem se rozumí zpřístupnění prostředků nebo služeb na základě stanovených podmínek, výlučně nebo nevýlučně jinému podnikateli, za účelem poskytování služeb elektronických komunikací, včetně případů, kdy jsou použity k předávání služeb informační společnosti nebo služeb přenosu obsahu (§ 78 odst. 1). Tento pojem zahrnuje také přístup k službám virtuálních sítí (§ 78 odst. 1 písm. g)) a v širším smyslu i propojení veřejných komunikačních sítí (§ 78 odst. 1 písm. h)), u něhož však zákon odlišně upravuje smlouvu o propojení. Účastníkem těchto smluv je vždy operátor, tedy podnikatel, který zajišťuje nebo je oprávněn zajišťovat veřejnou komunikační síť nebo přiřazené prostředky; zajišťováním sítě elektronických komunikací se přitom rozumí zřízení této sítě, její provozování, dohled nad ní nebo její zpřístupnění (§ 2 odst. 1 písm. d) a e)). Podle § 80 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích se přístup zajišťuje na základě písemné smlouvy uzavřené mezi operátorem a podnikatelem poskytujícím veřejně dostupnou službu

pokračování

elektronických komunikací. Propojení sítí se zajišťuje na základě písemné smlouvy uzavřené mezi operátory.

[33] Ustanovení § 80 odst. 4 až 7 zákona o elektronických komunikacích upravují některé povinnosti smluvních stran a oprávnění žalovaného při uzavírání smluv zajišťujících přístup nebo propojení, jakož i při uzavírání jejich změn a dodatků (§ 80 odst. 1 a 2 zákona o elektronických komunikacích). Osoba, která o uzavření smlouvy o přístupu nebo propojení požádala, má v případě uzavření smlouvy povinnost předat žalovanému její úplné znění. Operátor má povinnost informovat žalovaného o odmítnutí uzavření smlouvy a konkrétních důvodech odmítnutí. Je-li to nezbytné pro naplnění cílů regulace uvedených v § 5 zákona o elektronických komunikacích, žalovaný může za stanovených podmínek vstoupit do jednání podnikatelů o smlouvě o přístupu a vydat stanovisko ke sporné části návrhu smlouvy nebo k důvodům odmítnutí, které sdělí stranám. Pro posuzovanou věc má ale význam především oprávnění žalovaného rozhodovat spory o přístupu nebo propojení, nebyla-li smlouva o přístupu nebo propojení uzavřena. Podle § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích *„[n]edojde-li k uzavření písemné smlouvy o přístupu nebo smlouvy o propojení sítí do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy, rozhodne Úřad na základě návrhu kterékoliv smluvní strany spor o přístupu nebo propojení postupem podle § 127. Součástí návrhu smluvní strany na rozhodnutí sporu musí být návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí. Dnem zahájení jednání se rozumí den, kdy smluvní strana prokazatelně předala návrh smlouvy druhé smluvní straně.“*

[34] Odkazované ustanovení § 127 zákona o elektronických komunikacích v odstavci 1 stanoví, že *„[p]ředseda Rady rozhoduje spory mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti (§ 7) nebo mezi těmito osobami a jinými podnikateli působícími v jiném členském státě, v jejichž prospěch existuje povinnost přístupu nebo propojení na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Podání návrhu podléhá správnímu poplatku. Lhůta pro vydání rozhodnutí činí 4 měsíce, ve zvláště složitých případech 6 měsíců.“* V dalších odstavcích tohoto ustanovení jsou řešeny možnost uložení pořádkové pokuty za neomluvenou nebo opakovanou neúčast na řádně oznámeném jednání (odstavec 2), uveřejnění rozhodnutí (odstavec 3) a náhrada nákladů řízení (odstavec 4). Odstavec 6 umožňuje za účelem řešení sporů rozhodovaných postupem podle odstavců 1 až 4 *„sjednat rozhodčí smlouvu podle zákona o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, pokud jde o spory o plnění povinnosti k peněžitému plnění“*. Pro úplnost je třeba dodat, že § 128 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích opravňuje žalovaného odmítnout rozhodnout spor, učiní-li na základě ústního jednání za účasti všech stran sporu závěr, že jiné způsoby řešení by lépe přispěly ke včasnému vyřešení sporu. Nebude-li však spor ani poté vyřešen do 4 měsíců ode dne vydání takového rozhodnutí, postupuje žalovaný na návrh jedné ze stran podle § 127 tohoto zákona.

[35] Nejvyšší správní soud zastává názor, že vznikne-li mezi osobami, které jsou podle § 80 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích oprávněny uzavřít smlouvu o přístupu nebo smlouvu o propojení sítí, spor o přístup nebo propojení, žalovaný má podle § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích pravomoc tento spor rozhodnout. Za použití § 141 odst. 7 správního řádu buď uloží stranám sporu povinnost uzavřít předložený návrh smlouvy, nebo tento návrh zamítne. Ustanovení § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích vymezuje jednoznačně a úplně předmět sporů, k jejichž rozhodování je žalovaný na jeho základě příslušný. Není proto žádný důvod, aby se podpůrně uplatnila

podmínka obecněji vymezené pravomoci podle § 127 odst. 1 tohoto zákona, že spor se musí týkat povinností uložených zákonem o elektronických komunikacích nebo na jeho základě. Odkazuje-li § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích na „*postup podle § 127*“, je tím založena toliko použitelnost v něm obsažené procesní úpravy tohoto sporného řízení.

[36] Lze jen dodat, že předsedkyně Rady byla oprávněna rozhodnout v prvním stupni podle § 107 odst. 11 a § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, a to právě s ohledem na použitelnost posledně uvedeného ustanovení v řízení podle § 80 odst. 7 tohoto zákona. Rada pak rozhodla o rozkladu proti rozhodnutí předsedkyně Rady podle § 107 odst. 9 písm. b) bodu 1. zákona o elektronických komunikacích.

[37] Uvedené závěry se promítají do posuzované věci v tom smyslu, že žalovaný byl podle § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích oprávněn rozhodnout spor mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení a uložit jim povinnost uzavřít dodatek ke smlouvě o propojení. Tím je opodstatněn závěr, že rozhodnutí předsedkyně Rady ani rozhodnutí Rady netrpí vadou absolutního nedostatku pravomoci nebo absolutní nepříslušnosti rozhodujícího správního orgánu. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal jiné mimořádně závažné vady těchto rozhodnutí, které by bránily tomu, aby je bylo možné za rozhodnutí vůbec považovat. Ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného nejsou nicotná.

[38] Na tomto posouzení nemění nic ani tvrzení stěžovatelky o dvojí podstatě smlouvy, jehož podstata spočívala zjednodušeně řečeno v tom, že o povinnosti uložené zákonem o elektronických komunikacích nebo na jeho základě lze uvažovat jen u smlouvy o propojení, nikoli však u smlouvy o přístupu. Z hlediska oprávnění žalovaného podle § 80 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích nebyl podstatný typ smlouvy, kterého se spor týkal. Toto ustanovení umožňuje rozhodování sporů z obou těchto typů smluv. Ze stejného důvodu je bez významu i související námitka, že žalovaný zjistil nesprávně skutkový stav obsahu projevu vůle smluvních stran, která měla podle stěžovatelky vést ke vzniku dvou samostatných smluvních vztahů.

[39] Ostatní námitky stěžovatelky nejsou způsobilé tento závěr zpochybnit, neboť se nedotýkají nicotnosti rozhodnutí žalovaného, nýbrž jejich zákonnosti. Jejich podstata spočívá v tom, že k uložení povinnosti uzavřít dodatek nebyly splněny zákonné podmínky. Týká se to především námitky, zda stanovená povinnost nezasahuje nezákonně do smluvních vztahů podnikatelů působících na trhu, k jehož regulaci, vyžádá-li si ji ochrana hospodářské soutěže, stanoví zákon nejen jiné prostředky, ale především nezbytnost provedení analýzy relevantních trhů, jakož i konzultace s jinými subjekty nebo Evropskou komisí. Tyto námitky přesahují předmět tohoto řízení a jsou uplatnitelné v řízení podle části páté občanského soudního řádu.

VI. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatelky důvodnými a nezjistil ani žádné vady řízení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

pokračování

[41] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Přestože byl v řízení zastoupen advokátkou, tohoto zastoupení nevyužil a své vyjádření ke kasační stížnosti učinil přímo.

[42] Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žádné náklady jí v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem nevznikly.

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

V Brně dne 23. května 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu