

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **T-M. C. R., a. s.,** proti žalovanému **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 15. 3. 2004, čj. 5963/2004-603, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ca 97/2004, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2004 č. j. 5 Ca 97/2004 - 54,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2004, č. j. 5 Ca 97/2004 - 54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím předsedy Českého telekomunikačního úřadu (dále též „předseda“) uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 2. 12. 2003, čj. 16653/2003-610/X, ve věci doplnění Smlouvy o propojení telekomunikačních sítí ze dne 19. 12. 1997 mezi společností Č. T., a. s. a žalobcem. V odůvodnění rozhodnutí předseda uvedl, že dne 30. 4. 2003 bylo zahájeno správní řízení ve věci doplnění uvedené smlouvy pro službu Vyhledání NP. Český telekomunikační úřad dospěl k závěru, že obě strany jsou povinny postupovat v rámci existujícího propojení v souladu s podmínkami pro vyhledání přeneseného čísla v rámci služby NP, jak jsou upraveny v dodatku ke Smlouvě o propojení komunikačních sítí ze dne 19. 12. 1997 s tím, že by měl být změněn text. Český telekomunikační úřad rozhodl o tom, že cena za vyhledání přeneseného čísla v rámci služby NP bude zaplacena společností Č. T., a. s. žalobci pokaždé, když je přes síť společnosti Č. T., a. s. tranzitováno volání předané sítí žalobce, jehož číslo volaného bylo přeneseno do jiné sítě než je síť společnosti Č.

T., a. s. tak, jak bylo stanoveno v textu dodatku ke Smlouvě o propojení telekomunikačních sítí. Předseda konstatoval, že byly splněny zákonné podmínky pro postup podle § 40 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“; s účinností ode dne 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích – pozn. soudu), neboť v zákonné lhůtě nedošlo mezi smluvními stranami k uzavření dodatku; v rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu neshledal jeho předseda pochybení. Předseda přisvědčil žalobci, že § 2 odst. 2 zákona o telekomunikacích nemá normativní charakter v tom smyslu, že by závazným způsobem určovalo povinnosti a že je svou povahou ustanovením definičním. Z obsahu pojmu „provozování veřejné telekomunikační sítě“ plyne, že žalobce musí zajišťovat spojení end-to-end, má-li být provozovatelem veřejné mobilní telekomunikační sítě ve smyslu udělené telekomunikační licence. Žalovaný dále uvedl, že provozovatel veřejné komunikační služby musí umožnit svým účastníkům spojení s každým jiným účastníkem identifikovaným podle stejného číslovacího plánu, ať je lokalizován do sítě jakéhokoliv provozovatele a mezi těmito účastníky umožnit svým účastníkům vzájemnou komunikaci. Český telekomunikační úřad podle jeho předsedy nepochybil, když směrování volání podle aktuálního umístění čísla označil za veřejný zájem, tj. zájem, jehož nositelem je společnost; na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že sítě jsou provozovány soukromými subjekty. Ze všech uvedených důvodů předseda odvolání žalobce zamítl.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2004, čj. 5 Ca 97/2004-54, byla odmítnuta žaloba proti tomuto rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu. Podle soudu žalobce namítl, že žalovaný neměl pravomoc ani působnost vydat napadená rozhodnutí, a po právní stránce věc nesprávně posoudil, když uložení povinnosti užívat za úplatu Vyhledání NP zdůvodnil povinností žalobce „poskytovat službu od začátku do konce“, což nemá oporu v právních předpisech. Žalovaný pak jednostranně upřednostnil obchodní zájem společnosti Č. T., a. s. a aplikoval cenové rozhodnutí č. 01/TROP/2003, jež je v přímém rozporu se zákonem. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že jeho pravomoc a působnost je dána § 95 odst. 4 písm. a) a § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích, přičemž zastává názor, že uzavíraný „dodatek“ je sám o sobě smlouvou o propojení, neboť obsahuje všechny základní náležitosti smlouvy. Zákon o telekomunikacích nestanoví okruh služeb, které mají být předmětem smlouvy o propojení. Nedostatek souhlasné vůle smluvních stran je pak podmínkou pro intervenci žalovaného. Soud poukázal na § 37 odst. 2 zákona o telekomunikacích stanovící kontraktační povinnost. Taková povinnost vznikla na straně žalobce v situaci, kdy jej společnost Č. T., a. s. vyzvala k uzavření smlouvy o propojení na službu Vyhledání NP. Soud uvedl, že žalovaný rozhodl o právu účastníka, které vychází z uzavřené smlouvy o propojení telekomunikačních sítí mezi žalobcem a společností Č. T., a. s., kdy se žalobce žalobou domáhá zrušení dodatku k této smlouvě. Napadeno je tedy rozhodnutí správního orgánu, které vyplývá ze soukromoprávního (obchodního) vztahu mezi účastníky správního řízení, tedy mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. Podle soudu nyní existuje nový procesní postup, kterým se může žalobce domáhat svých práv, jenž je upraven v části páté o. s. ř. Proto soud dospěl k závěru, že žaloba ve správním soudnictví je nepřípustná, a odmítl ji podle § 68 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobce se domáhal přezkumu rozhodnutí, jímž žalovaný rozhodl v mezích své pravomoci v soukromoprávní věci. Usnesení obsahovalo poučení o možnosti podání kasační stížnosti i poučení o možnosti podání žaloby u okresního soudu ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení tak, aby v této lhůtě žaloba došla okresnímu soudu.

Proti tomuto usnesení podal žalobce včasnou kasační stížnost, v níž namítl jeho nezákonnost a uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel

uvedl, že žalovaný nerozhodl o právu účastníka vycházejícím ze Smlouvy o propojení. Hmotněprávním základem byla pro žalovaného ustanovení § 37 odst. 2 a § 38 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích. Český telekomunikační úřad neaplikoval předpisy soukromého práva, nýbrž veřejnoprávní předpis, jenž upravuje celou řadu veřejnoprávních povinností, např. povinnost umožnit přímé a nepřímé propojení a povinnost uzavřít novou smlouvu o propojení a potažmo i povinnost uzavření dodatku ke smlouvě o propojení. Úlohou žalovaného pak bylo zejména posoudit, zda marně uplynula lhůta pro uzavření dodatku ke smlouvě o propojení a dále upravit ve správním rozhodnutí o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení ty otázky, jejichž úprava je pro realizaci propojení nezbytná. Části doplněné Českým telekomunikačním úřadem, na nichž se žalobce a společnost Č. T., a. s. nedohodli, představují konstitutivní a nosnou část prvoinstančního rozhodnutí bez jakékoliv opory ve Smlouvě o propojení. Stěžovatel je přesvědčen, že se nejedná o rozhodnutí vydané v soukromoprávní věci, neboť kontraktační povinnost slouží primárně veřejnému zájmu na zajištění dostupnosti telekomunikačních služeb pro všechny zákazníky poskytovatelů telekomunikačních služeb. Podle žalobce svědčí o veřejnoprávním charakteru rozhodnutí i to, že zahájení řízení nastává z úřední povinnosti. V případě návrhu na vydání rozhodnutí o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení ze strany některého z provozovatelů se nejedná o návrh aktivně legitimované osoby, nýbrž toliko o podnět k zahájení řízení z úřední povinnosti. Provozovatelé veřejných telekomunikačních sítí nemohou s návrhem na zahájení řízení v průběhu řízení podle své úvahy disponovat. Z § 250h o. s. ř. navíc vyplývá možnost přezkumu ve věcech, o nichž správní orgán rozhodl na základě návrhu, nikoliv na základě pouhého podnětu na zahájení řízení. V případě podání žaloby k obecnému soudu by se pak tento soud musel zabývat výhradně aplikací ustanovení zákona o telekomunikacích, jež podle názoru stěžovatele nemají soukromoprávní charakter. Podle stěžovatele jsou napadená rozhodnutí výhradně věcmi veřejného práva, na čemž nic nemění ani to, že povinnosti vyplývající z napadených rozhodnutí do jisté míry modifikují Smlouvu o propojení uzavřenou mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. Je běžné, že se důsledky vrchnostenského zásahu, v daném případě rozhodnutí žalovaného, projeví i v oblasti obchodních závazkových vztahů, tato skutečnost však nemůže být oporou pro závěr, že správní orgán rozhodoval ve věci soukromoprávní. Stěžovatel navrhl, aby usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2004, čj. 5 Ca 97/2004-54, bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nezpochybnil, že jeho prostřednictvím bylo vydáno rozhodnutí ve věci uzavření dodatku pro službu Vyhledání NP ke Smlouvě o propojení mezi společností Č. T., a. s. a žalobcem. Žalovaný postupoval v souladu s § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích, když ve veřejném zájmu nahradil chybějící smluvní ujednání poté, co oba provozovatelé veřejných telekomunikačních sítí deklarovali, že se na uzavření smlouvy nemohou dohodnout. Žalobce se ztotožnil s názorem soudu, že smlouva, resp. její dodatek, je dvoustranným právním aktem dvou soukromoprávních subjektů, resp. že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím v soukromoprávní věci ve vztahu mezi obchodními subjekty za účelem podnikání, tj. poskytování veřejných telekomunikačních služeb. Vedle toho žalovaný odkázal na § 37 a násl. zákona o telekomunikacích, jenž stanovuje zákonný rámec pro jednání poskytovatelů telekomunikačních služeb. Tato zákonná úprava předpokládá, že při jednání o uzavření smlouvy může dojít mezi stranami ke sporu a stanovuje pravidla pro intervenci žalovaného, jemuž umožňuje nahradit smluvní ujednání vlastním rozhodnutím v situaci, kdy mezi jednajícími stranami nedošlo ke shodě. Žalovaný má za to, že dodatek ke smlouvě o propojení je soukromoprávním aktem svého druhu, neboť veřejnoprávním předpisem je omezeno dispoziční právo smluvních stran ve prospěch veřejného zájmu. Pro případ, že smluvní strany v zákonem určené lhůtě nedospějí ke shodě ohledně smluvních podmínek, zakládá § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích povinnost

žalovaného nahradit nedostatek vůle smluvních stran vlastním rozhodnutím (takové rozhodnutí bylo napadeno správní žalobou a následně kasační stížností). Veřejný zájem na vzniku takové smlouvy je vyjádřen rovněž tím, že případné odvolání ze zákona nemá odkladný účinek. Vrchnostenský charakter rozhodování ve prospěch veřejného zájmu je naopak zdůrazněn i tím, že správní úřad má významná oprávnění omezující vůli smluvních stran již v procesu samotného uzavírání smlouvy. Podle žalovaného je návrh provozovatele telekomunikační sítě zasílaný správnímu úřadu ve skutečnosti podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti a smluvní strany tím deklarují nedostatek souhlasné vůle k uzavření smlouvy. Rozhodování žalovaného v dané věci je rozhodováním v oblasti veřejné správy, neboť je jím autoritativně mocensky určováno, co je právem a co povinností, přičemž žalovaný a účastníci řízení nemají v tomto vztahu rovné postavení. Žalovaný zpochybnil skutečnost, zda obecné soudy v řízení podle části páté o. s. ř. disponují dostatečnými nástroji pro to, aby nahradily vůli smluvních stran a takto nově určily podmínky propojení veřejných telekomunikačních sítí pro účely poskytování telekomunikační smlouvy z portfolia veřejných telekomunikačních služeb. Proto se žalovaný závěrem spíše přiklonil k názoru žalobce, aby usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2004, č. j. 5 Ca 97/2004 - 54, bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Městský soud v Praze pochybil, když podanou správní žalobu odmítl s tím, že se jedná o věc vyplývající ze soukromoprávních vztahů, jež je proto projednatelná nikoliv soudy rozhodujícími ve správním soudnictví, nýbrž obecnými soudy v řízení podle části páté o. s. ř. Soud prvního stupně při své argumentaci vycházel z toho, že žalovaný svým rozhodnutím nahradil chybějící smluvní ujednání mezi žalobcem a společností Č. T., a. s., na němž se tyto subjekty nebyly schopny samy dohodnout. Tuto smlouvu poté soud označil za typický institut soukromého práva, z čehož dovodil pravomoc obecných soudů v řízení podle části páté o. s. ř. a žalobu podanou ve správním soudnictví odmítl a poučil účastníky o možnosti podání žaloby soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. S touto argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Skutečnost, že rozhodnutí žalovaného vydané podle § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích nahrazuje určité ustanovení smlouvy, tedy institutu typického pro soukromé právo, není totiž v dané věci stěžejní. Tvrzení, že se následky vrchnostenského zásahu projeví v soukromoprávních vztazích a pouze proto má věc projednat obecný soud, je pro rozlišení soukromoprávní a veřejnoprávní povahy rozhodnutí správního orgánu zavádějící a dobře vyvratitelné právním argumentem *reductio ad absurdum.* Většina rozhodnutí správního orgánu více či méně zasahuje do nějakého soukromoprávního vztahu. Např. uložením pokuty za přestupek vzniká přestupci povinnost uhradit pokutu, což nepochybně zasáhne do jeho majetkové sféry, a tedy do jeho vlastnického práva, jež je stěžejním institutem soukromého práva; absurdní by však bylo v této situaci tvrdit, že o žalobě proti takovému rozhodnutí má rozhodovat obecný soud podle části páté o. s. ř. a nikoliv soud rozhodnutí ve správním soudnictví.

Na věc lze rovněž pohlédnout z toho pohledu, zda smlouva o propojení telekomunikačních sítí je smlouvou ve smyslu soukromoprávním. V řízení podle § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích nahradí žalovaný svým rozhodnutím nedostatek vůle smluvních

stran ohledně uzavření dodatku ke smlouvě o propojení. Tím žalovaný omezí smluvní volnost stran rozhodnutím, jež je aktem z oblasti veřejné správy; již v procesu uzavírání smlouvy má i jiná významná oprávnění omezující vůli smluvních stran. Takový způsob zásahů správního orgánu do procesu uzavírání smluv či jejich dodatků není typický pro smlouvy soukromoprávní, neboť způsob ingerencí žalovaného do celého procesu uzavírání smluv podle zákona o telekomunikacích by byl v rovině soukromého práva jen stěží myslitelný. Rozhodnutí žalovaného v dané věci bylo aktem vrchnostenským, žalovaný a účastníci neměli v řízení rovné postavení. Předmětem dodatku ke Smlouvě o propojení napadeného žalobou a nyní kasační stížností bylo poskytnutí služby Vyhledání NP za úplatu podle dříve stanoveného cenového rozhodnutí č. 01/TROP/2003; takové cenové rozhodnutí je podle usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 9. 7. 2004, č. j. Konf. 92/2003 - 18, veřejnoprávní regulací v oblasti cen a rozhodnutí o žalobě proti němu tedy náleží soudu ve správním soudnictví. Předmětem žaloby v souzené věci je pak mj. nesprávná aplikace cenového rozhodnutí, i proto nelze přisvědčit názoru, že se jedná o rozhodnutí v oblasti soukromého práva. Věc lze uzavřít tak, že ve správním soudnictví žalobou napadené rozhodnutí žalovaného vykazovalo převahu aspektů veřejnoprávních nežli soukromoprávních, a proto je k projednání a rozhodnutí věci dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

Kasační stížnost je tedy důvodná pro nesprávné posouzení právní otázky soudem, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Věc mu současně věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je Městský soud v Praze podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 8. března 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu