

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **T-Mobile Czech Republic a. s.**, IČ 64949681, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2012, č. j. ČTÚ-136 201/2012-611, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2016, č. j. 3 Af 8/2013 - 165,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2012, č. j. ČTÚ-136 201/2012-611 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný uložil žalobci povinnost sjednávat ceny za propojení v jeho veřejné mobilní telefonní síti za službu ukončení volání (dále jen „ceny za terminaci“), a to tak, aby v období od 1. 1. 2013 nebyla překročena maximální cena 0,41 Kč/min. bez DPH, a aby v období od 1. 7. 2013 nebyla překročena maximální cena 0,27 Kč/min. bez DPH. Městský soud žalobu zamítl.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyložil, že provedl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), analýzu trhu č. 7 – ukončení hlasových volání (terminace) v jednotlivých veřejných mobilních telefonních sítcích, přičemž zjistil, že tento trh není efektivně konkurenčním trhem, neboť na něm působí podniky s významnou tržní sílou. Z povahy trhu totiž vyplývá, že každý poskytovatel této služby má 100% tržní podíl ve své síti, proto byl žalobce v minulosti rozhodnutím ze dne 23. 3. 2010 stanoven jako podnik s významnou tržní silou. Předmětem regulace se stala povinnost sjednávat ceny za terminaci tak, aby nebyly překročeny maximální ceny stanovené správním orgánem. Žalovaný uvedl, že vycházel z Doporučení o regulaci sazeb za ukončení volání v pevných a mobilních sítích EU, jež vydala Evropská komise pod č. 2009/396/ES (dále jen „doporučení“), ve kterém jako metodu pro výpočet cen za terminaci stanovila metodu dlouhodobých přírůstkových nákladů (pure LRIC), na jejímž základě by terminační ceny měly být stanoveny do 31. 12. 2012. Žalovaný přitom dlouhodobě avizoval, že podle tohoto doporučení hodlá postupovat, přičemž předmětný nákladový model a jeho jednotlivé součásti byly průběžně a opakovaně konzultovány se zástupci provozovatelů mobilních a pevných sítí na pracovních jednáních (a to včetně žalobce). Za pomoci tohoto modelu žalovaný vyčíslil jednotkové náklady za minutu terminovaného provozu v síti teoretického efektivního operátora a stanovil maximální cenu za terminaci ve výši odpovídající vyčísleným nákladům, včetně procenta návratnosti vloženého kapitálu před zdaněním WACC ve výši 8,26%. Žalovaný však přihlédl k tomu, že došlo k výraznému poklesu maximální ceny od jejího předchozího snížení (v polovině roku 2012), proto rozložil pokles regulované ceny do dvou kroků.

Žalovaný nesouhlasil s výtkou žalobce ohledně nesprávnosti použití nákladové metody pure LRIC, neboť v průběhu analýzy relevantního trhu identifikoval účtování nepřiměřeně vysokých cen v neprospěch koncových uživatelů v případech, kdy není uplatněna cenová regulace. S ohledem na § 55 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích se přitom snažil zohlednit pouze ty náklady, které byly vynaloženy účelně a efektivně, tedy náklady vynakládané efektivním operátorem. S ohledem na vydání doporučení však došlo k posunu v názoru, jakým způsobem náklady efektivního operátora vyčíslit, resp. prostřednictvím jaké nákladové metody. Komise při kalkulaci cen terminace doporučuje vycházet z metody čistých přírůstkových nákladů, přičemž žalovaný má za to, že z tohoto doporučení musí vycházet. Žalovaný vyslovil přesvědčení, že v souladu s doporučením nemůže zohlednit tzv. společné a sdílené náklady, které jsou spojeny s poskytováním velkoobchodní služby terminace, neboť některé žalobcem uváděné nákladové položky (např. péče o zákazníka a prodej a Image) nemají žádnou věcnou spojitost s velkoobchodní službou ukončení volání v mobilní síti. Náklady na velkoobchodní billing do kalkulace ceny naopak vstupují a to formou přirážky.

Žalovaný upozornil na to, že do kalkulace provozních nákladů mají vstupovat pouze velkoobchodní náklady související se službou ukončení volání v mobilní síti, přičemž jejich členění bylo zvoleno tak, aby se vyloučilo duplicitní započítání nákladových kategorií. Poukázal rovněž na to, že metoda pure LRIC je nákladově orientovanou, není

v rozporu s národním regulačním rámcem, přičemž je uplatňována téměř všemi zeměmi Evropské unie. Doporučení a ani běžná praxe v zemích EU nepovažuje za důvodné zahrnout do výpočtu ceny terminace náklady, které nevznikly v souvislosti s poskytováním služby ukončení volání v mobilní síti. Pokud se žalobce dovolává výsledků za použití jiných metodik výpočtu, žalovaný odvětil, že tento odlišný výsledek vyplývá z povahy věci, neboť žalobce použil jiných nákladových metod než žalovaný. Žalovaný uzavřel, že navržená cena pokrývá všechny přírůstkové náklady teoretického efektivního operátora, tedy ty, které žalovaný považuje za účelně a efektivně vynaložené, byť připustil, že „ekonomická realita" není u každého z operátorů stejná a že navržená cena nepokrývá všechny náklady, jež operátoři na službu terminace alokují. Tyto nepokryté náklady však správní orgán v souladu s doporučením nepovažuje za náklady účelně a efektivně vynaložené, proto je do ceny terminace nezahrnul; tyto náklady mohou operátoři alokovat do cen jiných služeb. Přijetí metody pure LRIC nepovede k tomu, že by koncoví uživatelé platili nově navíc, tudíž jejím důsledkem neporoste cena služeb účtovaná zákazníkům. Předpokladem naopak je, že potřeba nově alokovat náklady (nezahrnuté do kalkulace terminační ceny) do cen služeb na trzích s vyšší úrovní konkurence vytvoří na mobilní operátory tlak vedoucí k vyšší efektivitě.

V **žalobě** žalobce namítal, že žalovaný překročil meze správního uvážení stanovením maximální výše regulované ceny terminace na základě metodiky pure LRIC. Uznal, že volba metodiky výpočtu regulované ceny terminace je ponechána diskreci správního orgánu, avšak ta má své meze vytyčené obecnými principy správního řízení a v zákoně o elektronických komunikacích. Žalovaným zvolená metodika tyto požadavky nesplňuje, neboť vychází z modelu sítě, kterou by hypotetický efektivní operátor budoval v současné době s využitím nejnovějších technologií. Ačkoli se zákonná úprava nezměnila, došlo z důvodu změny této metodiky ke snížení regulované ceny na polovinu během šesti měsíců, přičemž nákladová struktura a výše souvisejících nákladů se zásadně nezměnila. Doporučení, na které odkazuje žalovaný, je podle žalobce právně nezávazným dokumentem, nelze jej proto slepě následovat bez zohlednění analýzy relevantního trhu, neboť ukládané povinnosti mají odpovídat identifikovanému tržnímu problému. Správní uvážení, kterým žalovaný v dané oblasti disponuje, nemůže být podle žalobce vykládáno tak, že jej opravňuje ke svévolnému jednání, jako se tomu stalo v projednávané věci, kdy byly porušeny principy proporcionality a legitimního očekávání. Žalovaný totiž přehlédl, že bylo jeho povinností stanovit maximální výši regulované ceny, která je cenou nákladovou ve smyslu § 56 odst. 4 ve spojení s § 55 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích. Regulovaná cena tedy musí podle žalobce zahrnovat všechny efektivně a účelně vynaložené náklady, nikoliv pouze jejich část. Žalovaný totiž přehlédl, že se službou terminace jsou spojeny nejen přímé a přiřaditelné náklady, ale i sdružené a režijní náklady, kam patří náklady spojené s aktivací služeb zákazníkům, náklady na vyúčtování služeb zákazníkům, náklady na vrcholové řízení, plánování, vedení obecného účetnictví, právní oddělení atd. Bez vynaložení těchto nákladů přitom žádný podnikatelský subjekt nemůže zajistit předmět svého podnikání. Žalobce proto nesouhlasil s tím, že žalovaný vytrhnul z kontextu všech relevantních nákladů pouze náklady vynaložené na realizaci služby terminace, bez zohlednění všech těchto okolností. Každá poskytovaná služba je totiž jakousi nadstavbou celé řady běžných provozních aktivit realizovaných telekomunikačním operátorem, což mělo být zohledněno, neboť tyto náklady žalobce pochopitelně promítá

v ceně svých jednotlivých služeb. Žalovaný de facto nutí žalobce ke křížovému financování, které spočívá v tom, že skutečné náklady za službu terminace musí alokovat k jiným službám, což se promítne i do zvýšení jejich koncových cen. Stanovení takto nízké nákladové ceny je podle žalobce rovněž v rozporu s dokumentem Regulatory Accounting Guide, podle kterého regulované cena nemá být nepřiměřeně nízká a nemá vést ke zvýhodňování operátora disponujícího významnou tržní silou, ani ostatních operátorů. Žalobce poukázal na to, že pokud by se metodika pure LRIC aplikovala na všechny poskytované služby jednoho operátora za obdobné logiky použité žalovaným v dané věci, nebyly by pokryty náklady sdružené a společné, což by vedlo k zániku podnikatele. Tato metodika ostatně není obecně přijímána v rámci Evropské unie, neboť na Slovensku, v Německu či Nizozemí používají jinou metodiku, jejímuž použití v dané věci podle názoru žalobce nic nebránilo. Žalobce proto navrhoval, aby městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V **napadeném rozsudku** ze dne 23. 3. 2016, č. j. 3 Af 8/2013 - 165, městský soud podrobně zrekapituloval obsah jednotlivých podání žalobce v dané věci, a uvedl, že návrhy žalobce na provedení dokazování zamítl pro nadbytečnost, jelikož podstata sporu tkví v posouzení právní otázky týkající se obsahu doporučení. Soud měl za to, že žalovaný zvolil metodiku pure LRIC zcela v mezích svých pravomocí a v souladu se svými povinnostmi, které vyplývají z českého a unijního práva. Zákon o elektronických komunikacích ukládá žalovanému, aby regulovaná cena zahrnovala efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk, zákon však nestanoví, jakým způsobem mají být tyto efektivně a účelně vynaložené náklady vypočítány. Metodu kalkulace nákladů tedy nechává na odborném posouzení žalovaného, který vyšel z obsahu doporučení. Soud sice souhlasil s tím, že unijní doporučení není právně závazné, avšak slouží jako opora při stanovení obsahu unijního práva či jeho výkladu, má tedy normativní funkci. I přes nedostatek čistě právní závaznosti tak doporučení je relevantním právním dokumentem, na který je třeba brát při rozhodování žalovaného ohled. Navíc na toto doporučení odkazuje české právo, a to v § 108 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích; pokud by se žalovaný chtěl od něj odchýlit, musí bezodkladně informovat Komisi a své rozhodnutí náležitě zdůvodnit. Unijní právo (konkrétně rámcová směrnice č. 2002/21/ES) rovněž stanoví, že pokud Komise vydá doporučení členským státům, pak mají členské státy povinnost zajistit, aby vnitrostátní regulační orgány při plnění svých úkolů v nejvyšší míře zohlednily tato doporučení. Jednotlivá ustanovení doporučení tak sice nejsou sama o sobě právně závazná, ale podle českého práva je povinností žalovaného, aby ve své rozhodovací činnosti obsah doporučení v co největší možné míře zohlednil. Žalovaný se tedy může od doporučovaných postupů odchýlit, ale pouze v případě, že k tomu bude objektivní důvod, o kterém bude informována Komise. V daném případě žalovaný neshledal důvod pro odchýlení se od doporučení. Soud nesouhlasil s názorem žalobce, že by žalovaný jednal svévolně, neboť zákon dává žalovanému prostor při volbě metody pro kalkulaci nákladů. Shledal, že zvolená metoda je přiměřená, neboť žalobce zaujímá 100% na daném trhu, což ospravedlňuje cenovou regulaci. Vhodnost cenové regulace soud spatřuje v tom, že regulovaná cena se snaží simulovat situaci, která by panovala na efektivně konkurenčním trhu. Regulátor přitom vypočítal cenu tak, aby pokrývala účelně a efektivně vynaložené náklady a přiměřený zisk, jak požaduje zákon, a to v souladu s doporučením. Cílem opatření je přitom zabránit účtování nadměrně vysokých cen, které by byly v neprospěch

spotřebitelů. Za dané situace, kdy žalobce zaujímá 100% podíl na terminačním trhu, nebylo možné zvolit jiné nápravné opatření, které by vyloučilo uplatňování nadměrné (suprakompetitivní) ceny žalobcem, jež snižuje efektivnost trhu a blahobyt spotřebitele. Podle závěru soudu přitom nebylo úkolem žalovaného volit co nejmírnější metodiku pro výpočet regulované ceny, ale použít takovou, podle níž se vypočítá cena pokrývající účelně a efektivně vynaložené náklady a přiměřený zisk. Zvolený postup žalovaný žalobci opakovaně vysvětloval, tudíž pro něj nemůže být překvapivý.

Zvolená metodika podle soudu odpovídá zákonnému požadavku, aby regulovaná cena byla nákladová. Metoda pure LRIC totiž do nákladů zahrnuje pouze ty, které souvisejí s poskytováním regulované služby, tj. terminace. Soud si byl vědom toho, že v rámci podnikatelské činnosti vznikají další sdružené a režijní náklady, které musí podnikatel alokovat mezi vícero nabízených služeb, avšak pouhá skutečnost, že za použití metody pure LRIC tyto náklady nejsou zahrnuty do posouzení nákladů služby terminace, nečiní tuto metodu podnákladovou. Tento model, jak vyplývá z doporučení a příslušného pracovního dokumentu k němu, bere v úvahu efektivně vynaložené náklady, které by nevznikly, pokud by služba zahrnutá do přírůstku (zde služba terminace) již nebyla více poskytována. Takovýto model je tedy nákladový, neboť se počítá pouze s těmito relevantními náklady na regulovanou službu. Ve vztahu ke společným či režijním nákladům a k tomu, že je operátor musí alokovat na služby jiné, soud uvedl, že se nejedná o křížové financování, které se týká situace, kdy je služba poskytována za podnákladovou cenu, přičemž rozdíl mezi cenou a úrovní nákladů se promítne do zvýšení ceny za jinou službu či produkt, což není daný případ, neboť tyto náklady by musel operátor rozložit mezi své ostatní služby, i pokud by službu terminace vůbec neposkytoval. Nedochází k tomu, že se uměle navyšuje cena ostatních služeb. Nedochází ani k diskriminaci maloobchodních zákazníků na úkor zákazníků velkoobchodních, kterým jsou náklady uměle sníženy, protože cena za velkoobchodní terminaci účtovaná jinému operátorovi se promítne do maloobchodní ceny, kterou tento operátor účtuje svým koncovým zákazníkům. Na maloobchodním trhu pak na rozdíl od trhu velkoobchodního existuje konkurenční tlak, který operátory motivuje k tomu, aby maloobchodní ceny uměle nenavyšovali. Problematickou by se metoda pure LRIC stala teprve tehdy, pokud by se použila na výpočet regulované ceny všech služeb poskytovaných operátorem; tato metoda je naopak použitelná na kalkulaci služeb, které jsou poskytovány na trhu s nízkou (resp. nulovou) konkurencí, kde je nutné cenu regulovat tak, aby odpovídala ceně, kterou by účtoval efektivní operátor na plně konkurenčním trhu. Společné a režijní náklady se tedy podle závěru soudu alokují do těch služeb, které operátor nabízí na konkurenčním trhu, kde je motivován k efektivnímu vynaložení nákladů. Soud nadto připomenul, že ke snížení ceny za terminaci došlo u všech operátorů na trhu, což se projeví i ve vztahu k samotnému žalobci.

K nesouhlasu žalobce, že model pure LRIC představuje tzv. best-practice v zemích EU, soud uvedl to, že pokud některé členské státy neimplementovaly své povinnosti vyplývající z unijního práva, není to v rozporu se závěrem žalovaného, že téměř všechny členské státy tuto metodiku používají. Pro určení metody jako best-practice ostatně postačuje to, že je užívána v naprosté většině členských států, tedy že je rozšířena. Žalobce sice s použitím této metody nesouhlasí, ale nepřináší jakékoli věcné argumenty pro to, aby

se žalovaný s ohledem na tato specifika českého trhu odchýlil. Závěry německého regulátora a nizozemského soudu nemohou na posouzení daného případu podle českého práva ničeho podle závěru soudu změnit. Soud nevyčkal na rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce C-28/15, neboť nemůže mít na posouzení věci vliv, jelikož předkládací soud se ptá na oprávnění vnitrostátního soudu neřídit se unijním doporučením; i kdyby Soudní dvůr souhlasil s tím, že vnitrostátní soud je k takovému postupu oprávněn, neznamená to povinnost soudu se od doporučení odchýlit.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost**. Stěžovatel uvedl, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel setrval na stanovisku, že žalovaný překročil meze správního uvážení tím, že neprovedl test proporcionality, neboť se pouze spokojil s tím, že zvolená metodika odpovídá doporučení. Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že v odůvodnění napadeného rozsudku používá pojem spotřebitel, ačkoli žalovaný pracoval pouze s pojmem koncový uživatel, přičemž tyto instituty nemají podle jeho názoru stejný obsah. Souhlasil se závěrem městského soudu, že podle vnitrostátního práva je možné se od doporučení odchýlit, avšak tím, zda byly splněny podmínky pro odlišný postup, se nikdo dostatečně nezabýval. Vytýkal městskému soudu jeho názor, že zvolená metodika představuje jediný prostředek k dosažení toho, aby byl naplněn cíl v podobě simulace efektivně konkurenčního trhu. Posuzování vhodnosti metodiky totiž nemůže být prováděno výlučně s ohledem na její cíle, jelikož je nutné prověřit i dosažení samotných zamýšlených cílů. Bylo totiž opomenuto zkoumat ochranu jeho práv a oprávněných zájmů. Test proporcionality měl být proto podle jeho názoru aplikován nejen ve vztahu k tomu, zda je cenová regulace oprávněná, ale i na volbu samotné použité metodiky. Bylo tedy úkolem žalovaného zvolit co možná nejmírnější metodu pro výpočet regulované ceny splňující daný účel. Soud nadto nesprávně vycházel z toho, že rozhoduje mezi zájmy operátora a ochranou spotřebitele. Nelze tak akceptovat závěr soudu, že zisky z velkoobchodní terminace volání jsou dosahovány na úkor koncových spotřebitelů. Stěžovatel sice vyslovil souhlas s tím, že v případě terminačního trhu může být na místě ochrana hospodářské soutěže a že větší konkurence na maloobchodním trhu v konečném důsledku může vést k lepším cenám koncových uživatelů, avšak nelze zaměňovat regulaci velkoobchodního terminačního trhu za nástroj regulace koncové ceny spotřebitelů a jejich ochrany před vykořisťováním operátory. Pokud by regulátor měl působit prostřednictvím nápravných opatření přímo ve prospěch koncového uživatele, musel by pomocí zákonem předvídaného procesu vymezit maloobchodní trh, najít na něm podnikatele s významnou tržní silou a teprve následně ukládat nápravná opatření. Stěžovatel rovněž zopakoval argumentaci, že žalovaný stanovil cenu nižší, než je nákladová cena. Žalovaný totiž měl při cenové regulaci postupovat nanejvýš restriktivně, protože jinak nemístně zasáhnul do vlastnického práva stěžovatele. Za ekonomicky oprávněné náklady, ke kterým měl žalovaný přihlédnout, je totiž nutno rozumět náklady, které by řádný hospodář vynaložil, tj. nejen ty náklady k zajištění samotné výroby komodity, ale i náklady na přiměřenou údržbu a reprodukci majetku. Pokud doporučení automaticky tyto náklady vylučuje,

odepírá stěžovateli pokrytí části nutně vynaložených nákladů souvisejících přímo s poskytnutím služby terminace. Není přitom možné, aby se pro výpočet regulované ceny vycházelo z modelu, že podnikatel provozuje svou síť výlučně pro terminaci hovorů. V případě existence konkurence na všech trzích (tedy i na trhu terminace) by řádný hospodář své náklady v určitém poměru rozdělil mezi tyto trhy, resp. ceny uplatněné za služby nabízené na těchto trzích. Není rovněž vyloučena situace, kdy fakticky nebude možné alokovat náklady z trhu terminace na trhy s funkční konkurencí. Stěžovatel proto tvrdil, že městský soud pochybil při zhodnocení intenzity zásahu napadeného rozhodnutí do vlastnického práva stěžovatele. Proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud rozhodl v souladu se zákonem. Zopakoval, že uložená povinnost navazuje na výsledky analýzy relevantního trhu, v níž byla cenová regulace navržena. Metoda výpočtu regulovaných cen pak byla žalovaným zvolena s ohledem na doporučení, ze kterého musel podle zákona o elektronických komunikacích vycházet. K pojmům koncový uživatel a spotřebitel žalovaný s ohledem na dikci zákona uvedl, že spotřebitel je podmnožinou koncového uživatele. Pokud stěžovatel dovozuje, že regulace velkoobchodní ceny nemusí mít vliv na ceny pro koncové uživatele, žalovaný odvětil, že regulaci velkoobchodních trhů nečiní bezúčelně, ale s cílem nahradit chybějící účinky hospodářské soutěže do doby dosažení plně konkurenčního prostředí, a to primárně na maloobchodních trzích pro koncové uživatele. Regulace velkoobchodních trhů je pouze prostředkem k dosažení tohoto cíle. Pokud by tento postup nebyl dostatečný, mohl by v konečném důsledku vymezit jako relevantní i trh maloobchodní a nápravná opatření ukládat na něm. Praxe však ukazuje, že velkoobchodní cenová regulace má pozitivní vliv na vývoj maloobchodní cenové hladiny. Žalovaný vyslovil názor, že dostatečně zkoumal objektivní důvody pro možné odchýlení se od doporučení, přičemž ani samotný stěžovatel v průběhu správního řízení žádné dostatečné důvody nepředložil. Měl za to, že zvolená metodika šetří nejen zájmy stěžovatele, ale je nejmírnější metodou k dosažení daného cíle v podobě zamezení účtování nepřiměřeně vysokých cen v neprospěch koncových uživatelů. Výsledná výše cenové regulace podle názoru žalovaného nezasáhne nepřiměřeně do vlastnických práv stěžovatele, neboť mu umožní pokrýt všechny přímo související náklady, a to včetně nákladů spojených s přiměřenou údržbou a reprodukcí síťových prvků pořízených právě v souvislosti s poskytováním regulované služby. Žalovaný zopakoval, že zvolená metoda není metodou univerzálně použitelnou pro každou individuální službu stěžovatele, jak ostatně vyplývá z doporučení a doprovodné vysvětlující zprávy. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž shledal, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínku obsaženou v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že obdobnou věcí týkající se cenové regulace na trhu terminace ve veřejné mobilní síti za službu ukončení volání se již zabýval, a to v rozsudku ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 As 2/2016 – 153. I v této věci stěžovatel vytýkal žalovanému, že vycházel při vydání napadeného rozhodnutí o ceně z Doporučení Komise, resp. jím uváděné metody pure LRIC.

Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku především poukázal na recentní rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 9. 2016, C-28/15, jehož předmětem byla *žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná nizozemským odvolacím soudem pro správní spory v hospodářské oblasti, a to zda je možné odchýlit se při stanovení nákladově orientované ceny od Doporučení Komise, v němž je doporučována metoda výpočtu nákladů pure LRIC. Soudní dvůr dospěl k závěru, že je v zásadě třeba řídit se pokyny uvedenými v Doporučení Komise. Od tohoto doporučení se lze odchýlit pouze v případě, kdy vnitrostátní regulační úřady dospějí v daném konkrétním případě k závěru, že metoda pure LRIC nevyhovuje daným okolnostem konkrétního případu.* Dále Nejvyšší správní soud poukázal na na čl. 19 odst. 1 rámcové směrnice, podle něhož *pokud Komise vydá doporučení členským státům o harmonizovaném provádění směrnice ve snaze podpořit dosahování cílů směrnice, pak mají členské státy povinnost zajistit, aby vnitrostátní regulační orgány při plnění svých úkolů v nejvyšší míře zohlednily toto doporučení.* Současně bylo také zdůrazněno, že *podle § 108 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích žalovaný při výkonu své působnosti vychází mj. z příslušných rozhodnutí, doporučení, pokynů a stanovisek vydaných orgány Evropské unie. Zákon o elektronických komunikacích tedy výslovně odkazuje na unijní doporučení a dává žalovanému povinnost z těchto doporučení vycházet.* Nejvyšší správní soud v posuzované věci po podrobném rozboru a odůvodnění dospěl k závěru, že *ze všech výše uvedených důvodů nelze žalovanému vytýkat, že vyšel z citovaného Doporučení Komise. Žalovaný přitom v rozhodnutí obsáhle popsal, z jakých důvodů je v dané věci nejvhodnějším řešením právě použití metody pure LRIC, s jejíž pomocí je možné efektivněji reagovat na vzniklý soutěžní problém. Z rozhodnutí, jakož i z dalších listin založených ve správním spisu, lze dovodit i to, proč žalovaný neshledal důvod se od Doporučení Komise odchýlit.*

Uvedené závěry z citovaného rozsudku jsou nepochybně relevantní i pro nyní posuzovanou věc. Jestliže je povinností Nejvyššího správního soudu zajišťovat v souladu s ustanovením § 12 s. ř. s. jednotu rozhodování v oblasti správního soudnictví, musí rozhodovat jednotně i on sám. Pokud tedy zde existuje rozhodnutí týkající se obdobných účastníků a řešící stejnou právní otázku, je na místě, aby se Nejvyšší správní soud závěry uvedenými v takovém rozhodnutí sám řídil. Stěžovatel sice s těmito závěry fakticky nesouhlasí, ale nepřednáší nic nového, co by tyto závěry mohlo zvrátit. Nejvyšší správní soud přitom v kasační argumentaci neshledává nic, co by odůvodnilo možnost odchýlit se od výše uvedených závěrů, případně postoupit věc rozšířenému senátu – srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs

27/2009 – 98; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77.

Nad rámec výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 2/2016 musí Nejvyšší správní soud uvést následující:

Jestliže stěžovatel obsáhle dovozuje, že se městský soud nesprávně, resp. nedostatečně zabýval otázkou proporcionality zvolené metodiky pure LRIC, je nutné podle názoru Nejvyššího správního soudu poukázat na to, že stěžovatel výslovně námitku spočívající v neproporcionalitě zvolené metodiky v žalobě ve lhůtě dle ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. nevznesl. Stěžovatel totiž namítal, že v dané věci žalovaný zneužil správní uvážení, neboť jím zvolená metodika nesplňuje zákonná kritéria obsažená v zákoně o elektronických komunikacích, podle kterých nákladově orientovaná cena má zahrnovat efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk. V rámci této argumentace pak pouze na okraj jako podpůrný argument uvedl, že použitím této metodiky, která regulovanou cenu snížila v časovém horizontu šesti měsíců na méně než polovinu, žalovaný porušil principy proporcionality a legitimního očekávání stěžovatele. Jestliže stěžovatel použil v řízení před městským soudem pouze rámcovou a obecnou argumentaci, nemůže následně s úspěchem vytýkat městskému soudu, že vypořádání této námitky je podle stěžovatele obecné a neodpovídající. Městský soud totiž správně vyhodnotil námitky stěžovatele tak, že poukazuje na zneužití správního uvážení žalovaným, které podle názoru stěžovatele spočívalo v tom, že použitá metodika pure LRIC nezohledňuje všechny jím údajně efektivně vynaložené náklady na službu terminace, což by podle zákona o elektronických komunikacích měla učinit. Na tyto námitky městský soud řádně reagoval.

Pokud stěžovatel uvedl zcela obecnou argumentaci, ačkoli je zjevné, že se v dané oblasti velmi dobře orientuje, nemůže vytýkat městskému soudu, že se soud zabýval otázkou použití metodiky pure LRIC z jiného úhlu pohledu, než si on představoval – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2015, č. j. 9 As 27/2015 – 59. Pro úplnost lze k namítanému nedostatečnému posouzení této otázky městským soudem odkázat na judikaturu Ústavního soudu, dle které *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09).

Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, které použilo metodiku pure LRIC pro stanovení regulované ceny terminace, musí Nejvyšší správní soud na úvod předeslat, že žalovaný disponoval v této otázce správním uvážením, neboť zákon o elektronických komunikacích stanoví pouze mantinely pro výpočet regulované ceny v podobě požadavku, aby regulovaná cena byla nákladová. Zákon o elektronických komunikacích tedy nestanoví, jakou konkrétní metodiku pro stanovení regulované ceny

má žalovaný vybrat; tato volba naopak náleží žalovanému jako ústřednímu správnímu úřadu, který má dostatečnou odbornou kapacitu na posouzení této problematiky. Samotná skutečnost, že stěžovatel ze svého subjektivního úhlu pohledu považuje volbu metodiky provedenou žalovanou za nesprávnou, ještě neznamená, že to odůvodňuje zrušení správního rozhodnutí pro nezákonnost, neboť je nutné posoudit splnění zákonných kritérií, která žalovanému toto správní uvážení uložily. V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, totiž zákon vytváří kriteria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79).

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu a žalovaného, že účelem cenové regulace obsažené v ustanovení § 56 zákona o elektronických komunikacích je zabránit tomu, aby operátoři, kteří mají z povahy věci dominantní postavení na trhu terminace hovoru ve své síti, tedy spojení svého koncového uživatele s koncovým uživatelem jiného operátora na základě požadavku tohoto koncového uživatele, nevytvářeli umělé překážky pro toto spojení tím, že by za něj účtovali nepřiměřené ceny, což by dříve či později vedlo k tomu, že by jiný operátor musel poskytování této služby pro své koncové uživatele zdražit. Toto zdražení by rovněž mohlo vést k tomu, že by jiný operátor, který by měl menší počet koncových uživatelů (tudíž by bylo pravděpodobné, že by jeho zákazníci požadovali uskutečnění více telefonních spojení do sítě operátora, který má více koncových uživatelů), přestal být pro své zákazníky atraktivní, což by mohlo vést k jejich odchodu a zániku takového operátora. Nejvyšší správní soud přitom tyto úvahy nepovažuje za spekulativní, neboť tento problém se na území České republiky již stal, když operátoři mající větší podíl na trhu uplatňovali vysoké ceny za propojení, což mělo negativní vliv zejména na operátora s menším podílem na trhu – srov. tzv. kauzu „smluv o propojení“ a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, č. j. 9 Afs 59/2011 – 644.

S ohledem na tento cíl má Nejvyšší správní soud za to, že lze souhlasit s tím, že žalovaný při stanovení regulované ceny terminace byl oprávněn zvolit takovou metodiku, která zohledňuje pouze ty náklady, které přímo souvisejí s touto službou, neboť tím je nejen splněn zákonný požadavek na úhradu nákladů (které se váží k regulované službě), ale je tím rovněž zabráněno tomu, aby operátor účtoval jiným operátorům (svým konkurentům) ceny, které jsou nepřiměřeně vysoké a které by mohly vést k výše popsanému negativnímu jevu. Ze zákona o elektronických komunikacích a z výše uvedeného cíle je tedy možné dovodit, že cenová regulace má vést ke snížení cenové úrovně na trhu terminace, aby bylo zabráněno výše uvedeným negativním jevům, přičemž k vlastní cenové soutěži má dojít na trhu poskytování služeb koncovým zákazníkům, na kterém operátor nemá dominantní postavení, u kterého je přitom zjevné, že si operátor

nemůže dovolit stejné jednání jako na trhu, na němž disponuje dominantním postavením. Jestliže by zákon o elektronických komunikacích měl být vykládán tak, jak požaduje stěžovatel, tedy že cenová regulace musí zohlednit všechny náklady vynakládané operátorem, nevedlo by to k takovému snížení regulované ceny a nebylo by plně dosaženo výše uvedeného cíle, neboť „větší operátoři“ (ti, kteří mají více koncových zákazníků) by jen na základě této velikosti byli ve výhodě oproti operátorovi s menším počtem koncových zákazníků, u něhož by bylo vysoce pravděpodobné, že by musel těmto větším operátorům platit za terminaci vyšší částky s ohledem na objem vzájemného provozu, což by tohoto operátora znevýhodňovalo a vytlačovalo z trhu.

Nejvyšší správní soud v tomto směru nepřehlédnul, že stěžovatel jako operátor poskytuje celý komplex velmi provázaných služeb, s nimiž jsou propojeny náklady, jež musí být z logiky věci uhrazeny, jinak hrozí jeho úpadek. Musí však poukázat na to, že žalovaný nepřistoupil k regulaci všech cen, které stěžovatel uplatňuje vůči odběratelům těchto služeb (včetně koncových zákazníků), ale pouze k regulaci té ceny, která je uplatňována na trhu, na němž má stěžovatel dominantní postavení a kde si může s ohledem na toto postavení uplatňovat nepřiměřenou výši ceny, která může jeho konkurenty poškodit (a nepřímo jejich koncové zákazníky), aniž by ostatní operátoři s tím mohli cokoli udělat. Jestliže tedy z komplexu trhů, na nichž stěžovatel působí a poskytuje služby, byl vybrán pouze jeden, na němž bylo zjištěno potencionálně problematické postavení stěžovatele, považuje Nejvyšší správní za spravedlivé, aby při regulaci cen bylo přihlédnuto pouze k těm nákladům, které stěžovatel vynakládá ve vztahu k poskytnutí příslušné služby, protože jinak by stěžovateli byl ponechán prostor k využívání svého dominantního postavení na úkor svých konkurentů a koncových uživatelů. Tím, že je státem regulována pouze tato cena, která není vytvářena na trhu s efektivní hospodářskou soutěží, nemůže dojít k nezákonné újmě stěžovatele, neboť její výše zahrnuje všechny přímé náklady spojené s jejím poskytnutím; sdružené a režijní náklady stěžovatel může promítnout do cen, které uplatňuje na trzích, na nichž nemá dominantní postavení, což dle zatímních zjištění žalovaného dostačuje k tomu, aby tyto náklady neuplatňoval v nepřiměřené výši. Tento výsledek Nejvyšší správní soud považuje za adekvátní a přiměřený vzniklé situaci, neboť stát vrchnostensky reguluje pouze tu cenu, která je uplatňována na trhu, kde není účinná hospodářská soutěž, aniž by vyloučil možnost vlastní cenové tvorby stěžovatele na jiných trzích, které nevykazují nedostatek účinné hospodářské soutěže, přičemž zvolená cenová regulace pokrývá náklady přímo související s poskytováním této služby, což nevede k ohrožení ekonomické podstaty stěžovatele.

Nejvyšší správní soud proto souhlasí s tím, že žalovaný postupoval v souladu s doporučením a aplikoval metodiku pure LRIC, neboť argument stěžovatele ohledně toho, že v jeho důsledku nejsou zohledňovány sdružené a režijní náklady, nemůže obstát. Jak totiž uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 15. 9. 2016 ve věci C-28/15, národním orgány se tímto doporučením mají zásadně řídit, ledaže by zjistily, že *„je to nutné z důvodů, které souvisí s okolnostmi projednávané věci, zejména se zvláštním charakterem trhu dotčeného členského státu*“. Nejvyšší správní soud přitom nemá za to, že by podmínku zvláštního charakteru trhu dotčeného členského státu odůvodňující odchylný postup naplňovala argumentace, kterou z povahy věci mohou uplatnit všichni operátoři poskytující služby na území členského státu Evropské unie, kde by bylo přistoupeno pouze k regulaci cen

terminace. Tyto námitky jsou totiž aplikovatelné u všech operátorů, neboť všichni ve skutečnosti neposkytují pouze jednu službu (tudíž by cenová regulace zohledňující pouze přímé náklady vedla k jejich zániku), ale celý komplex služeb na různých trzích, kde musí uplatňovat různé cenové strategie.

Jestliže stěžovatel v neposlední řadě vytýká městskému soudu, že se dopustil pochybení spočívající v tom, že v odůvodnění napadeného rozsudku používá pojem spotřebitel, ačkoli žalovaný hovoří v odůvodnění napadeného rozhodnutí o koncovém uživateli, musí Nejvyšší správní soud uvést, že spotřebitel je dle zákona o elektronických komunikacích podkategorií uživatele, resp. koncového uživatele. Byť nelze tyto oba pojmy zaměňovat, neboť rozsah institutu koncového uživatele je širší, nelze hovořit o tom, že by městský soud pochybil, pokud v odůvodnění napadeného rozsudku pracoval s pojmem spotřebitele, neboť tím z logiky věci hovořil i o uživateli, resp. koncovém uživateli. Ostatně samotné doporučení, jehož výkladem a aplikací se městský soud obšírně zabýval, používá oba tyto termíny, a to prakticky promiscue.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 7. prosince 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu