

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., 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 58/219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 28. 3. 2013, č. j. ČTÚ-218 281/2012-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2016, č. j. 9 A 81/2013 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jejího zástupce JUDr. Petra Hromka, Ph.D., advokáta se sídlem Vinohradská 34/30, Praha 2, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí předsedy stěžovatele ze dne 28. 3. 2013, č. j. ČTÚ-218 281/2012-603. Šlo o rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 13. 9. 2012, č. j. ČTÚ-63 390/2012-613/III.vyř. Na základě správních rozhodnutí byla žalobkyni stanovena částka efektivně vynaložených nákladů vzniklých držitelům oprávnění k využívání rádiových kmitočtů ve výši 14 799 472,32 Kč, a to na základě § 27 odst. 5 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o

elektronických komunikacích), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“).

[2] Městský soud shledal, že rozhodnutí o rozkladu je nepřezkoumatelné, jelikož se dostatečně nevypořádalo se všemi shromážděnými podklady rozhodnutí, zejména s těmi, které žalobkyně předložila s cílem doložit výši efektivně a účelně vynaložených nákladů. Předseda stěžovatele se nevypořádal s předloženým čestným prohlášením společnosti Alcatel Lucent Czech, s.r.o., v němž je potvrzeno dodání a instalace vlnovodů pro pásmo 4 GHz a souvisejícího příslušenství. Autor čestného prohlášení zároveň vysvětlil, že na fakturách je nesprávný údaj, jelikož na místo zmíněných vlnovodů je zde chybně uvedeno jiné zboží. Městský soud vyhodnotil, že strohé hodnocení v rozhodnutí o rozkladu, že ani toto čestné prohlášení nezhojilo formální vady vyúčtování, nepředstavuje řádné vyhodnocení tohoto důkazu. Dle městského soudu rozhodnutí o rozkladu zcela pominulo protokoly o kontrolách provedených u žalobkyně, které dokladují, že žalobkyně instalovala nové vlnovody v pásmu 4 GHz. Vyhodnoceny nebyly ani objednávky pro spoje, které žalobkyně předložila.

[3] Městský soud shrnul, že předseda stěžovatele při rozhodování celou řadu důkazů zcela pominul. V rozhodnutí o rozkladu sice označil předložené faktury za neprůkazné, což však nedostatečně zdůvodnil. Přesvědčivé odůvodnění nepředstavuje ani odkaz na § 26 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“), podle kterého za správnost údajů na daňovém dokladu odpovídá osoba, která plnění uskutečňuje. Toto ustanovení neupravuje možnost následné opravy daňového dokladu obsahujícího chybné údaje o předmětu plnění. Jestliže předseda žalovaného nehodlal akceptovat žalobkyní dodatečně předložené opravené faktury, měl vysvětlit, v čem spočívá rozpor těchto oprav se zákonem. To neučinil a jeho odůvodnění tak neobsahuje přesvědčivé odůvodnění, proč se nespokojil s předloženými opravenými fakturami.

[4] V napadeném rozsudku je dále uvedeno, že účelem správního řízení, v němž žalovaný rozhoduje o úhradě nákladů, je minimalizace negativních dopadů autoritativně provedené změny oprávnění k využívání kmitočtů do právní sféry žalobkyně. Stěžovatel by tak dle městského soudu k žalobkyni měl být co nejvstřícnější v tom smyslu, aby ji vedl k upřesnění předložených dokladů a k jejich případnému doplnění, shledá-li je neúplnými či nedostatečnými.

[5] Městský soud rozhodnutí o rozkladu zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti správního orgánu

[6] Stěžovatel zdůraznil, že k prokázání nákladů má dle § 27 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích žadatel předložit kvantifikaci těchto nákladů doloženou účetní evidencí. Předložená kvantifikace se posuzuje na základě účetní evidence, technické dokumentace a dalších prvotních dokladů. V první řadě se skutečné vynaložení nákladů posuzuje na základě doložené účetní evidence.

[7] Žalobkyně ke své žádosti předložila faktury, jejichž předmětem byla zařízení v kmitočtovém pásmu 13 GHz, ale úhrada nákladů se týkala kmitočtového pásma 4 GHz. Z tohoto důvodu byla vyzvána k odstranění nedostatků předložené žádosti. Žalobkyně však předložila pouze čestné prohlášení svého dodavatele, že na fakturách byly omylem uvedeny nesprávné údaje a že faktury včetně cen se týkají instalovaných vlnovodů v kmitočtovém pásmu 4 GHz. Až s rozkladem předložila opisy opravených daňových dokladů.

[8] Dle § 11 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění účinném v rozhodné době, je definičním znakem účetních dokladů jako průkazných účetních záznamů přesné a nezaměnitelné označení zboží či plnění od dodavatele. Z § 35 zákona o účetnictví vyplývá povinnost kontroly účetních dokladů. Žalobkyně kontrolu evidentně neprovedla, jinak by musela ihned po obdržení dokladu zjistit, že zboží uvedené na faktuře neodpovídá skutečnosti.

[9] Daňové doklady předložené žalobkyní byly neprůkazné, a proto nebylo možno vyhovět její žádosti o úhradu tvrzených nákladů. Ačkoli stěžovatel provedl kontrolu, z níž vyplynulo, že technická zařízení žalobkyně skutečně nainstalovala, na základě neprůkazné evidence nebylo možno ověřit, že nainstalovaná zařízení skutečně byla ta, která byla předmětem faktur. Bylo povinností žalobkyně, aby včas zkontrolovala správnost údajů na fakturách a aby si případně zajistila opravný daňový doklad s náležitostmi dle § 45 zákona o dani z přidané hodnoty. Opravné daňové doklady ve formě a obsahu požadovaném zákonem však nepředložila. Tím, že nebyla předložena řádná a průkazná účetní evidence, nebyl splněn výchozí a zcela zásadní požadavek.

[10] Stěžovatel má za to, že žalobkyni vedl k odstranění nedostatků její žádosti, jelikož ji v daném směru vyzval. Pokud si však žalobkyně nezajistila bezvadnou účetní evidenci neprodleně po jejím vystavení, ale činila v daném směru kroky až v řízení o žádosti o úhradu vynaložených nákladů, nemůže jít její neodpovědnost k tíži státu. Z radiokomunikačního účtu je možno uvolnit jen prostředky, které držitelé oprávnění prokazatelně vynaložili. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně

[11] Žalobkyně uvedla, že prvotním impulzem, který správní řízení vyvolal, byl zásah ze strany orgánů veřejné moci spočívající ve změně oprávnění k využívání kmitočtů. V posuzovaném správním řízení pak měly být odstraněny negativní finanční dopady změny tohoto oprávnění na žalobkyni. Stěžovatel měl být proto co nejvstřícnější a vyzvat k odstranění vad či nesprávností předložených dokladů. O žádosti se rozhoduje na základě účetní evidence, technické dokumentace a dalších prvotních dokladů, a to bez jakékoli preference některého z vyjmenovaných podkladů, které mají být hodnoceny jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. Stěžovatel však řadu důkazů zcela pominul, což v kasační stížnosti přiznal s odůvodněním, že k zamítnutí žádosti postačovalo zjištění o neprůkaznosti faktur.

[12] K výzvě žalobkyně předložila čestné prohlášení svého dodavatele o tom, že ve fakturách byly omylem uvedeny nesprávné údaje a že dodávka se týkala instalace vlnovodů pro pásmo 4 GHz. Stěžovatel tento důkazní prostředek ponechal stranou své

pozornosti. Žalobkyně si rovněž klade otázku, jaký význam by vůbec měla stěžovatelova výzva ve vztahu k názoru následně vyjádřenému v kasační stížnosti, že zásadním podkladem byla jen účetní evidence. Žalobkyně souhlasí s hodnocením městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu a navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatele v řízení o kasační stížnosti jedná jeho zaměstnankyně s potřebným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV. a) Přezkoumatelnost rozhodnutí o rozkladu

[14] Městský soud shledal, že rozhodnutí o rozkladu je nepřezkoumatelné. Vzhledem k formulaci kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit, že přezkoumává-li správní soud zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, resp. skutkové a právní úvahy, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, činí tak prostřednictvím odůvodnění tohoto rozhodnutí, a nemůže je posuzovat prostřednictvím obsahu správního spisu a fakticky tak nahrazovat rozhodnutí správních orgánů. Nedostatky odůvodnění rozhodnutí správních orgánů pak nemohou být dodatečně zhojeny případným podrobnějším rozborem skutkových či právních otázek učiněným až ve vyjádření k žalobě proti správnímu rozhodnutí nebo v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, a bod [31] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 83/2013 - 34).

[15] Závěr správního soudu o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí může správní orgán v pozici stěžovatele úspěšně zvrátit zpravidla dvojí argumentací. Jednak tím, že důvodně poukáže na pasáže správního rozhodnutí, v němž je uvedeno hodnocení, pro jehož domnělou absenci bylo správní rozhodnutí označeno soudem za nepřezkoumatelné. Případně tím, že objasní, že hodnocení, pro jehož absenci bylo správní rozhodnutí soudem označeno za nepřezkoumatelné, nebylo třeba bez újmy na zákonnosti ve správním rozhodnutí vůbec uvádět. Jak bylo výše uvedeno (bod [14]), bez významu je snaha správního orgánu nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí napravit podrobnějším rozborem skutkových či právních otázek až v kasační stížnosti.

[16] V nynější kasační stížnosti přitom Nejvyšší správní soud identifikoval úvahy, kterými se stěžovatel snaží podrobnějším způsobem vyložit důvody, které jej vedly k tomu rozhodnutí o rozkladu, jaké vydal. Jde především o argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti, která byla rekapitulována v bodě [9] shora a která je podrobnější než to, co je obsaženo v samotném odůvodnění rozhodnutí o rozkladu. Při přezkumu závěru

městského soudu o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud vychází pouze z toho, co je uvedeno ve správních rozhodnutích. Podrobnější argumentace k důvodům věcného posouzení uvedená až v kasační stížnosti je zde nevýznamná.

[17] Před zhodnocením, zda městský soud nepochybil, když správní rozhodnutí označil za nepřezkoumatelné, je vhodné v krátkosti shrnout podstatu sporu před správním orgánem (body [18] a [19] níže).

[18] Žalobkyně podala dle § 27 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích ke stěžovateli žádost o úhradu efektivně a účelně vynaložených nákladů, které jí jako držiteli oprávnění k využívání rádiových kmitočtů vznikly v důsledku změn ve využívání rádiového spektra. Žalobkyně byla takto nucena přeladit 11 mikrovlnných zdrojů. Ke své žádosti předložila mj. faktury na antény v pásmu 13 GHz, což představovalo nesrovnalost, jelikož k přeladění došlo na pásmo 4 GHz. K výzvě stěžovatele žalobkyně předložila čestné prohlášení vystavitele faktur, který uvedl, že ve fakturách bylo omylem v popisech fakturačních položek uvedeno pásmo 13 GHz namísto 4 GHz. Dle čestného prohlášení se faktury měly správně týkat mikrovlnného příslušenství pro pásmo 4 GHz. Stěžovatel provedl místní šetření na vysílačích, které užívá žalobkyně, při nichž zjistil, že parabolické antény zůstaly původní, ale došlo k výměně vlnovodu a instalaci nového vnitřního zařízení (protokol č. 12/633/21226/009, pořadové č. 166 správního spisu). V protokolech o dalších kontrolách je zmíněno, že anténa zůstala původní a že zástupci žalobkyně při kontrole uvedli, že faktura se vztahuje k výměně vlnovodu k původním anténám (protokol č. 12/637/21659/023, pořadové č. 176 správního spisu; protokol č. 12/634/21322/017, pořadové č. 188 správního spisu; protokol č. 12/636/21535/012, pořadové č. 209 správního spisu). Rovněž v protokolu č. 12/631/20070/012, pořadové č. 224 správního spisu, je zaznamenáno tvrzení, že parabolické antény zůstaly původní a docházelo k montáži nového vlnovodu.

[19] V prvostupňovém správním rozhodnutí je uvedeno, že ani po výzvě žalobkyně nedoložila požadavky týkající se faktur vystavených dodavatelem na antény ve zcela jiném kmitočtovém pásmu, proto nevyhověla požadavku na úhradu částky 2 250 736,60 Kč, která se týkala těchto faktur. V rozkladu žalobkyně namítla, že nedostatky předložených faktur odstranila čestným prohlášením dodavatele. Dále namítla, že při místních šetřeních měl stěžovatel možnost zdokumentovat umístění nových vlnovodů na vysílačích. Má tak za to, že na základě daňových dokladů společně s čestným prohlášením a při místních šetřeních doložila, že nové vlnovody byly dodány a náklady na jejich pořízení představují efektivně a účelně vynaložené náklady, které jí vznikly v důsledku změn ve využívání rádiového spektra. Následně společně s doplněním rozkladu předložila opisy faktur, v nichž dodavatel ručně přeškrtl údaje o anténě v pásmu 13 GHz a nahradil je údajem o vlnovodech (*waveguides*) v pásmu 4 GHz. Předložila rovněž průvodní dopis k opisům faktur, kde dodavatel uvádí, že se jednalo o výměnu vlnovodných prvků, nikoli výměnu antén.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem, že rozhodnutí o rozkladu není přezkoumatelné.

[21] Žalobkyně se v rozkladu bránila tvrzením, že nové vlnovody byly nainstalovány, o čemž se dle jejího tvrzení stěžovatel mohl přesvědčit při místních šetřeních. Podstata její

argumentace v rozkladu pak spočívala v tom, že je možné na základě dodatečných písemností od dodavatele (čestného prohlášení, opisů faktur s opravami v jejich textu a průvodního dopisu k opisům faktur) odstranit výtky správního orgánu k fakturám a prokázat tak, na co skutečně byly náklady vynaloženy a v jaké výši.

[22] Nejvyšší správní soud zhodnotil, že rozhodnutí o rozkladu tyto námitky uplatněné v rozkladu adekvátně nepostihlo. V rozkladu (na přelomu stran 5 a 6) se uvádí, že faktury vystavené dodavatelem byly neprůkazné, že za správnost těchto údajů odpovídá dodavatel plnění a že žalobkyně měla ve svém zájmu obsah faktur zkontrolovat a ihned po jejich obdržení vyzvat dodavatele k dodání bezvadných faktur. Takové hodnocení však dle hodnocení Nejvyššího správního soudu neodpovídá na to, zda dle žalobkyně nesprávný text v původně předložených fakturách bylo možno překlenout na základě dalších předložených písemností. Ze závěru, že za obsah faktur odpovídá dodavatel a že žalobkyně si měla ihned po obdržení faktur vyžádat faktury bezchybné, není patrný náhled stěžovatele na dodatečně vystavené písemnosti od dodavatele (čestné prohlášení, opisy faktur s opravami v jejich textu a průvodní dopis k opisům faktur) a jejich relevanci pro řízení.

[23] V rozhodnutí o rozkladu se dále lze dočíst: „*S přihlédnutím k tomu, že předmětné daňové doklady byly dodatečně upraveny společností Alcatel Lucent Czech, s. r. o., tím způsobem, že materiál tvořící předmět fakturace byl škrtnut a text ručně přepsán tak, aby odpovídal dle tvrzení účastníka skutečně instalovaným zařízením, lze uzavřít, že tyto formální vady vyúčtování nezhojilo ani čestné prohlášení dodavatele doručené ČTÚ dne 24. 8. 2012.*“

[24] Nejvyšší správní soud shledal, že ani tato část rozhodnutí o rozkladu nepředstavuje přezkoumatelné odůvodnění. Proč čestné prohlášení, opisy faktur s opravným textem a průvodní dopis k nim nerozptýlily pochybnosti stěžovatele o tom, za co byly náklady vynaloženy a v jaké výši, se v ani v citované části rozhodnutí o rozkladu neobjasňuje. V rozkladu se uvádí, že formální vady vyúčtování nebyly zhojeny, ale jaký byl náhled stěžovatele na to, zda žalobkyně doložila, na co fakticky náklady vynaložila a v jaké výši, rozhodnutí o rozkladu nepřibližuje. Jakou roli pro rozhodnutí o rozkladu hrály protokoly z místních šetření, v nichž se zmiňuje výměna vlnovodů a vnitřního zařízení, nelze z odůvodnění seznat. Lze tak uzavřít, že městský soud důvodně shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí o rozkladu.

[25] Městský soud ve svém rozsudku dále zmínil, že v rozhodnutí o rozkladu nebyly vůbec hodnoceny žalobkyní předložené objednávky, k nimž se vztahovaly sporné faktury. Ve fakturách bylo odkazováno na objednávku (viz např. zmínka o smlouvě č. 99/31000/8/7261 z 21. 7. 1999 a objednávce č. 529b – STEP H ve faktuře č. 8100008700 na pořadovém č. 19 ve správním spise). Městský soud uvedl, že tyto objednávky obsahují soupis instalovaného materiálu a jeho cenu, a že stěžovatel pochybil, když se k nim opomenul vyjádřit. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v kasační stížnosti nerozporoval právě zmíněnou vadu, kterou mu městský soud vytknul a která spočívá v tom, že nebyly hodnoceny objednávky. Tato část hodnocení městského soudu tak nebyla podrobena přezkumu v řízení o kasační stížnosti.

IV. b) Upozornění správního orgánu na nedostatky podkladů žádosti

[26] Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že stěžovatel nebyl povinen sám z úřední povinnosti zjišťovat a opatřovat všechny podklady potřebné pro rozhodnutí, jelikož v řízení o žádosti dle § 27 zákona o elektronických komunikacích o úhradu efektivně a účelně vynaložených nákladů je na žadateli, aby ke své žádosti doložil všechny podklady. Městský soud dále dodal, že účelem posuzovaného správního řízení je minimalizace negativních finančních dopadů do sféry žalobkyně, které byly vyvolány autoritativní změnou oprávnění k využívání kmitočtů. Dle městského soudu měl být proto stěžovatel k žalobkyni co nejvstřícnější v tom smyslu, aby ji vedl k upřesnění předložených dokladů, pokud by podklady vyhodnotil jako nedostatečné k plnému vyhovění žádosti.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně připustil, že mu v dané věci svědčila povinnost vést žalobkyni k odstranění nejasností ve vztahu k údajům na fakturách. Předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu tak stěžovatel neučinil otázku, zda měly správní orgány upozornit žalobkyni na nesrovnalosti na fakturách a umožnit jí tyto nesrovnalosti vysvětlit a dalšími podklady doložit skutkové okolnosti. Stěžovatel se hájí tím, že v průběhu správního řízení v prvním stupni žalobkyně obdržela výzvu k odstranění nedostatků, která se týkala i nesrovnalostí s plněním uvedeným na fakturách.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalobkyně v řízení před správním orgánem prvního stupně dne 27. 7. 2012 obdržela výzvu č. j. ČTÚ-63 390/2012-613/II.vyř. ze stejného dne (pořadové č. 221 správního spisu) s tímto požadavkem na doložení: „*U faktur s chybně uvedeným kmitočtovým pásmem antén potvrzení dodavatele, že došlo k nesprávnému vystavení dokladů. Dále je nutné doložit upřesnění uvedených technických zařízení (nejedná se pouze o záměnu kmitočtového pásma).*“

[29] Mezi žádostí v nynější věci, kde se žalobkyně zmiňovala o přeladění mikrovlnných spojů v pásmu 4 GHz, a některými předloženými fakturami, kde byly jako předmět dodávky uvedeny antény v pásmu 13 GHz, panoval zjevný rozpor. V zájmu řádného zjištění skutkového stavu a vyjasnění toho, k nákladům za jaké zařízení konkrétně se žádost vztahuje (zda za antény v pásmu 13 GHz, či zařízení pro přeladění na 4 GHz), správní orgán žalobkyni adresoval výše uvedenou výzvu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že zkoumaná výzva nebyla formulována obecně v tom smyslu, že by správní orgán poukázal na nesrovnalosti textu faktur a žádosti a že by žalobkyni vyzval k předložení všech dokladů a důkazů, které může nabídnout k úpravám zařízení pro pásmo 4 GHz a k vysvětlení textu na fakturách. Naopak výzva byla značně konkrétní v požadavku na předložení „*potvrzení dodavatele, že došlo k nesprávnému vystavení dokladů*“ a „*upřesnění uvedených technických zařízení*“.

[30] K takto konkrétně formulované výzvě žalobkyně předložila čestné prohlášení svého dodavatele, který uvedl, že na fakturách byly omylem uvedeny nesprávné údaje a že ve skutečnosti byly dodány vlnovody pro pásmo 4 GHz a příslušenství. U každé ze sporných faktur pak dodavatel uvedl, jaké plnění (tj. vlnovody pro pásmo 4 GHz a příslušenství) bylo dodáno a v jaké ceně.

[31] Nejvyšší správní soud shledal nedostatky výzvy (bod [28] shora) s ohledem na její formulaci. Ve výzvě byla žalobkyně upozorněna na nesrovnalost s fakturami, kde se zmiňují antény v pásmu 13 GHz, byť k přeladění mělo dojít na jinou frekvenci. Nejvyšší správní soud konstatuje, že u samotného upozornění na nesrovnalost ve fakturách nelze stěžovateli nic vytýkat, jelikož prostřednictvím výzvy byla žalobkyně srozumitelně upozorněna na okruh dokladů, v nichž jsou nesrovnalosti. Problém však tkví ve formulaci požadavku směřujícího specificky k doložení „*potvrzení dodavatele, že došlo k nesprávnému vystavení dokladů*“ a „*upřesnění uvedených technických zařízení*“, jelikož po předložení požadovaného potvrzení a upřesnění zařízení se žalobkyně mohla důvodně domnívat, že další doklady správní orgán předložit nepotřebuje, čemuž zjevně neodpovídal postup stěžovatele ve správním řízení prvního stupně i v řízení o rozkladu. Především však Nejvyšší správní soud zhodnotil, že s ohledem na povahu řízení a právní úpravu měla být žalobkyně vyzvána obecně k doložení *všech* dokladů a důkazů ke svému tvrzení o vlnovodech a příslušenství pro pásmo 4 GHz, které má možnost nabídnout. Takto obecně formulovanou výzvu bylo sice možno doplnit o příkladný výčet důkazů, které dle mínění stěžovatele mohou mít vypovídací hodnotu, podstatné však je, aby žalobkyni byl tlumočen požadavek na to, že je v jejím zájmu předložit *všechny* doklady a důkazy, kterými může tvrzení o vlnovodech a příslušenství pro pásmo 4 GHz doprovodit.

[32] Požadavek na to, aby žalobkyně předložila všechny doklady a důkazy, které v daném směru může nabídnout, lze dovodit z povahy řízení o žádosti o úhradu efektivně a účelně vynaložených nákladů ve smyslu § 27 zákona o elektronických komunikacích. Žadatel má nejlepší informace o tom, jaké náklady vynaložil a za co. Správní orgán v daném řízení není povinen za účastníka dohledávat, za co a v jaké výši byly náklady vynaloženy. Svou žádostí účastník sleduje přiznání práva – vyplacení finanční částky. Je proto věcí žadatele, aby v řízení předložil doklady a důkazy o tom, že náklady byly skutečně vynaloženy, v jaké výši a na co byly vynaloženy, a aby byl schopen objasnit a doložit, že šlo o efektivně a účelně vynaložené náklady v důsledku změn ve využívání rádiového spektra ve smyslu § 27 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Obecně pak dle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Je v zájmu účastníků, aby takto označily *všechny* důkazy, které mohou nabídnout.

[33] Dle § 27 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích platí: „*Držitel oprávnění k využívání rádiových kmitočtů nebo Ministerstvo obrany, který požaduje úhradu efektivně a účelně vynaložených nákladů z důvodů uvedených v odstavci 1, předloží Úřadu kvantifikaci těchto nákladů doloženou účetní evidencí. Úřad posoudí předloženou kvantifikaci na základě účetní evidence, technické dokumentace a dalších prvotních dokladů. Na základě výsledku svého posouzení Úřad navrženou výši efektivně a účelně vynaložených nákladů potvrdí nebo stanoví výši efektivně a účelně vynaložených nákladů jinou.*“

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že k žádosti má žadatel předložit kvantifikaci nákladů doloženou účetní evidencí. Prvotním účelem této náležitosti žádosti je přesné vyčíslení (kvantifikace) nákladů, o jejichž úhradu je žádáno, a dostatečně podrobná identifikace jednotlivých nákladových položek (pořízených zařízení či služeb) prostřednictvím účetní evidence. Vyčíslení (kvantifikaci) posuzuje správní úřad nejen na základě účetní evidence, ale i technické dokumentace a dalších prvotních dokladů. Kvantifikace nákladů doložená účetní evidencí, technickou dokumentací a dalšími

prvotními doklady má sloužit k dostatečně konkrétnímu vymezení předmětu žádosti, tj. k tomu, aby bylo jasné, jak vysoké náklady žadatel žádá uhradit a k jakým konkrétním nákladovým položkám se žádost vztahuje.

[35] Současně účetní evidence, technická dokumentace a další prvotní doklady plní i další funkci, a to doložení oprávněnosti žádosti, tj. zejména toho, že náklady byly skutečně vynaloženy, v jaké výši a na co konkrétně byly vynaloženy, a že šlo o efektivně a účelně vynaložené náklady. Nejvyšší správní soud konstatuje, že při dokládání těchto skutečností není žadatel omezen jen na účetní evidenci, technickou dokumentaci a další prvotní doklady, ale může nabídnout jakýkoli důkazní prostředek, který má v daném směru vypovídací hodnotu. Plně lze vyjít z § 51 odst. 1 správního řádu, dle něhož lze k provedení důkazu použít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud vychází z toho, že § 27 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích nemá omezovat okruh důkazních prostředků k prokázání oprávněnosti žádosti. Podstatné je zhodnocení, zda žadatel doložil, že náklady skutečně vynaložil, v jaké výši a na co konkrétně byly vynaloženy, a že šlo o efektivně a účelně vynaložené náklady.

[36] V obecné rovině lze proto uvést, že ani formálně bezvadná účetní evidence, formálně bezvadné doklady a technická dokumentace nepovedou k vyhovění žádosti, pokud ve skutečnosti náklady vynaloženy nebyly. Naopak je však v obecné rovině možno připustit, že i přes vady v předložených účetních dokladech může žadatel na základě jiných dostatečně průkazných důkazů doložit oprávněnost své žádosti. Pokud žadatel předloží fakturu, o níž tvrdí, že obsahuje vadný údaj, může být úspěšný se svou žádostí jen tehdy, když prokáže skutečný stav věci, tedy na co fakticky výdaj vynaložil a v jaké výši. Takový žadatel se předložením faktury, o níž tvrdí, že obsahuje vadný údaj, svou vinou dostal do důkazně méně výhodné situace. To však neznamená, že v konečném důsledku nemůže být se svou žádostí úspěšný, pokud vadnost údajů ve faktuře hodnověrně vysvětlí a doloží, na co výdaj skutečně vynaložil, a že údaj na faktuře je skutečně chybný.

[37] Na základě popsaných úvah je možné shrnout, že zavádějícím způsobem působila v nynější věci výzva, která směřovala specificky k doložení „*potvrzení dodavatele, že došlo k nesprávnému vystavení dokladů*“ a „*upřesnění uvedených technických zařízení*“. Žalobkyně měla být s upozorněním na nesrovnalost v předložených fakturách vyzvána obecně k doložení *všech* dokladů a důkazů ke svému tvrzení o vynaložení nákladů na pořízení vlnovodů a příslušenství pro pásmo 4 GHz a k ceně za jejich pořízení, které má možnost nabídnout. Nejvyšší správní soud tak ve způsobu, jakým ve výzvě ze dne 27. 7. 2012 stěžovatel reagoval na nesrovnalosti ve fakturách, nalezl pochybení. V daném ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že stěžovatel měl žalobkyni vést k upřesnění předložených dokladů v tom rozsahu, že žalobkyni se mělo v řízení s ohledem na formulaci výzvy ze dne 27. 7. 2012 dostat informace, že je na ní, aby předložila *všechny* doklady a důkazy ke svému tvrzení o vynaložení nákladů na pořízení vlnovodů a příslušenství pro pásmo 4 GHz a k ceně za jejich pořízení, které má možnost nabídnout. Tuto informaci plně postačí žalobkyni poskytnout pouze jedenkrát s přiměřeným časovým prostorem pro předložení případných dokladů či důkazních návrhů, přičemž po rozhodnutí o tom, zda případným důkazním návrhům bude vyhověno, lze přistoupit k hodnocení, zda žalobkyně doložila oprávněnost své žádosti.

IV. c) Závazný právní názor soudu pro řízení o rozkladu

[38] Ve zrušujícím rozsudku městský soud stěžovatele pro další řízení zavázal svým právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud konstatuje, že z tohoto závazného právního názoru pro stěžovatele vyplývá pokyn vydat přezkoumatelné správní rozhodnutí, jehož odůvodnění obsáhne ucelené hodnocení žalobkyní předložených podkladů a zjištění z místních šetření společně s jejich hodnocením, a to ve světle aplikovaných právních předpisů. To se vztahuje ke všem částem hodnocení městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu, tj. i k té části, která nebyla napadena kasačními námitkami a k níž se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval (srov. bod [25] shora), ale která obsahuje pro stěžovatele část závazného právního názoru soudu.

[39] Co se týče hodnocení městského soudu, že stěžovatel by měl vést žalobkyni k upřesnění předložených podkladů, je třeba trvat na tom, aby se v nynější věci žalobkyni ve správním řízení s ohledem na formulaci výzvy ze dne 27. 7. 2012 dostala informace, že je na ní, aby předložila *všechny* doklady a důkazy ke svému tvrzení o vynaložení nákladů na pořízení vlnovodů a příslušenství pro pásmo 4 GHz a k ceně za jejich pořízení, které má možnost nabídnout. Tuto informaci plně postačí žalobkyni poskytnout pouze jedenkrát s přiměřeným časovým prostorem pro předložení případných dokladů či důkazních návrhů, přičemž po rozhodnutí o tom, zda případným důkazním návrhům bude vyhověno, lze přistoupit k hodnocení, zda žalobkyně doložila oprávněnost své žádosti. V daném ohledu Nejvyšší správní soud upřesnil závazný právní názor formulovaný v rozsudku městského soudu. Rozsudek městského soudu je třeba pojímat v jednotě s rozhodnutím o kasační stížnosti, což znamená, že pro správní orgán je závazný právní názor městského soudu v dílčím ohledu upřesněný Nejvyšším správním soudem (viz *mutatis mutandis* bod 72 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaného pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

V. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně ve věci úspěch měla, proto má právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti.

[42] Důvodně vynaložené náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří odměna advokáta ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, a to za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“], a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč spojená s tímto úkonem právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, dle § 57 odst. 2 s. ř. s. patří k nákladům řízení též částka, která odpovídá sazbě této daně, vypočtená z odměny advokáta a náhrad jeho hotových výdajů. Ta v případě řízení o žalobě

činí 714 Kč (21 % z 3 400 Kč). Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti dosáhly výše 4 114 Kč (3 100 Kč + 300 Kč + 714 Kč) a stěžovatel je povinen tuto částku zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce JUDr. Petra Hromka, Ph.D., advokáta se sídlem Vinohradská 34/30, Praha 2, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 11. října 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu