

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **O2 Czech Republic a.s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad,** se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 17. 12. 2012, č. j. ČTÚ-136 195/2012-611, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2017, č. j. 9 Af 10/2013 - 111,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“) uložila Rada Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „rada“) žalobkyni podle § 51 odst. 5 písm. f) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změněně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), podle § 59 téhož zákona a podle výsledků analýzy relevantního trhu „Ukončení hlasového volání (terminace) v jednotlivých veřejných mobilních telefonních sítích“ vydané opatřením obecné povahy žalovaného č. A/7/09.2009-11 (dále také jen „analýza relevantního trhu č. 7) povinnost sjednávat ceny za propojení v její veřejné mobilní telefonní síti za službu ukončení (terminaci) volání, 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. Výrokem II. tohoto rozhodnutí rada vyslovila, že *„[p]ro nově uzavírané smluvní vztahy je po dobu účinnosti části I. výroku tohoto rozhodnutí účastník řízení povinen sjednávat a uplatňovat ceny podle části I. výroku tohoto rozhodnutí.*

V ostatních případech je po dobu účinnosti části I. výroku tohoto rozhodnutí účastník řízení povinen sjednat a uplatňovat ceny podle části I. písm. a) výroku tohoto rozhodnutí nejpozději od prvního dne třetího měsíce následujícího po měsíci, ve kterém došlo k nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.“

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí rady žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud nejprve poukázal na to, že se totožnou problematikou již podrobně zabýval v rozsudcích ze dne 23. 3. 2016, č. j. 3 Af 8/2013 - 165, a ze dne 4. 12. 2015, č. j. 3 Af 13/2013 - 153, jejichž předmětem bylo posouzení dvou rozhodnutí rady, kterými byla shodně jako v posuzovaném případě uložena mobilním operátorům (společnostem T-Mobile Czech Republic a. s. a Vodafone Czech Republic a. s.) povinnost sjednávat maximální ceny za terminaci volání. Závěry uvedené v těchto rozsudcích byly přitom potvrzeny Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 7. 12. 2016, č. j. 6 As 125/2016 - 31, a ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 As 2/2016 - 153.

[4] K žalobní námitce týkající se závaznosti Doporučení Komise ze dne 7. 5. 2009, o regulaci sazeb za ukončení volání v pevných a mobilních sítích v EU (2009/396/ES) [dále jen „doporučení Komise“], městský soud uvedl, že Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 15. 9. 2016, věc C-28/15, dospěl k závěru, že je v zásadě třeba řídit se pokyny uvedenými v Doporučení Komise. Odchýlit se od nich je možné pouze v případě, že vnitrostátní regulační úřady dospějí k závěru, že metodika pure LRIC nevyhovuje okolnostem konkrétního případu. Městský soud také zdůraznil, že podle čl. 19 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) mají členské státy povinnost zajistit, aby vnitrostátní regulační orgány při plnění svých úkolů v nejvyšší míře zohlednily doporučení Komise. Rovněž zákon o elektronických komunikacích výslovně odkazuje na unijní doporučení a dává žalovanému povinnost z nich vycházet. Doporučení Komise bylo přitom vydáno za účelem řešení problému nepřiměřeně vysokých cen na velkoobchodních trzích služby terminace volání a s tím spojeného požadavku na vyšší efektivnost cenové regulace na těchto trzích. Jako nejvhodnější nástroj ke splnění tohoto požadavku je v doporučení Komise uváděno stanovení cen ve výši nákladů efektivního operátora určených prostřednictvím metodiky pure LRIC. Žalovaný proto podle městského soudu postupoval správně, pokud napadené rozhodnutí založil na závěrech doporučení Komise. Žalobkyně netvrdila, že by v posuzovaném případě existovaly specifické okolnosti, které by opravňovaly žalovaného k tomu, aby se odchýlil od doporučení Komise, a aplikoval jinou nákladovou metodiku, než právě metodiku pure LRIC.

[5] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, v níž žalobkyně poukazovala na to, že předvídatelnost napadeného rozhodnutí neznamená bez dalšího jeho zákonnost. Žalovaný totiž vydání rozhodnutí neodůvodnil pouze tím, že byl dodržen princip předvídatelnosti správního rozhodnutí, ale uvedl i další důvody. Městský soud zdůraznil,

že žalovaný ke způsobu stanovení maximálních cen přistoupil kvůli zajištění souladu své činnosti s doporučením Komise a žalobkyni s touto změnou řádně seznámil.

[6] Městský soud se neztotožnil ani s argumentací, kterou žalobkyně brojila proti použití nákladového modelu pure LRIC v posuzovaném případě, ani s namítanou nesrozumitelností, resp. nepřezkoumatelností souvisejících závěrů žalovaného. Dospěl k závěru, že žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně popsal, z jakých důvodů je v posuzovaném případě nejvhodnějším řešením právě použití metodiky pure LRIC. Z napadeného rozhodnutí i z dalších listin založených ve správním spise je zřejmé, proč žalovaný neshledal důvod odchýlit se od doporučení Komise. Tím žalovaný dostál své povinnosti podle § 59 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Městský soud poukázal i na to, že žalobkyně byla v průběhu správního řízení oprávněna vznášet proti výpočtu maximální ceny za terminaci volání připomínky, ale omezila se pouze na obecnou argumentaci. Napadené rozhodnutí tedy podle městského soudu není nepřezkoumatelné.

[7] Městský soud také vyslovil, že žalovaný stanovil maximální cenu za terminaci volání v rámci zákonných mezí. Odmítl tudíž mylný předpoklad žalobkyně, že za nákladovou cenu ve smyslu § 56 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích je třeba při regulaci cen považovat cenu zohledňující všechny náklady související se službou terminace volání reálně vynaložené operátorem a nikoliv pouze náklady vynaložené efektivně a účelně. Žalovaný byl podle městského soudu oprávněn zvolit takovou metodiku, která zohledňuje pouze ty náklady, které přímo souvisejí se službou terminace hovorů, 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) nepřiměřeně vysoké ceny při spojení svého koncového uživatele s jejich koncovým uživatelem; to by totiž mohlo vést k negativnímu vlivu na operátory, kteří mají menší počet koncových uživatelů.

[8] Městský soud dále odmítl žalobní námitku, že žalovaný postupoval v rozporu s opatřením obecné povahy ze dne 8. 3. 2006, č. OOP/4/03.2006-3, neboť to řešilo zcela odlišnou problematiku než regulaci cen. K poukazu žalobkyně na čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod a základní zásady činnosti správních orgánů dále vyslovil, že žalobkyně není jediným subjektem, kterého se cenová regulace dotýká. Při hodnocení přiměřenosti napadeného rozhodnutí se tudíž nelze soustředit pouze na to, jaký dopad bude mít toto rozhodnutí na žalobkyni. Rovněž vzhledem k zásadám soutěžního práva není podle městského soudu potřeba podrobně odůvodňovat či dokonce prokazovat, že zásah spočívající v regulaci (snížení) cen na trhu terminace hovorů, kde má žalobkyně dominantní postavení, bude mít pozitivní účinek na osoby, vůči nimž bude snížená cena uplatňována.

[9] Městský soud také za neopodstatněnou označil výtku žalobkyně, že měl žalovaný v napadeném rozhodnutí odůvodnit, proč nepoužil alternativní metodiku pro výpočet maximálních cen. Žalovaný neměl povinnost podrobně hodnotit jiné nákladové modely, neboť z napadeného rozhodnutí je zřejmé, v čem se model pure LRIC oproti jiným nákladovým modelům liší a jaký pozitivní efekt přinese.

[10] K návrhům žalobkyně na dokazování, zejména k návrhu na důkaz znaleckým posudkem vyhotoveným společností Grant Thornton Valuations, a. s. ze dne 8. 2. 2013, městský soud vyslovil, že i když je v pravomoci správních soudů ověřovat, či doplňovat dokazování provedené dříve správními orgány, není jejich úkolem namísto správních orgánů tento stav prvotně zjišťovat, resp. zpochybňovat jejich odborné závěry. V posuzované věci měla podle městského soudu žalobkyně postup žalovaného dostatečně konkrétními tvrzeními zpochybňovat především v průběhu správního řízení. Městský soud není povinen provádět dokazování týkající se ekonomických efektů potenciální aplikace teoretických nákladových modelů a následně posuzovat vhodnost těchto nákladových modelů v konkrétní věci. Ohledně znaleckého posudku ze dne 8. 2. 2013 také městský soud uvedl, že se nezabývá otázkou odbornou (skutkovou), ale otázkou právní, jejíž zodpovězení nepřísluší znalci [otázkou posouzení přípustnosti (přiměřenosti) uplatnění konkrétní metodiky regulace cen žalovaným, tedy otázkou, zda byl postup žalovaného v souladu se zákonem (resp. s principem přiměřenosti)]. Městský soud nakonec zhodnotil, že poukaz žalobkyně na informaci vyplývající ze znaleckého posudku, že aplikace metodiky pure LRIC bude mít na operátory negativní dopad, není pro zhodnocení přiměřenosti napadeného rozhodnutí rozhodující.

III.

[11] Proti rozsudku městského soudu nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek v celém rozsahu zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatelka má za to, že se městský soud nevypořádal s žalobními body. Rovněž je přesvědčená o tom, že napadené rozhodnutí i napadený rozsudek jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť v nich (i přes námitky stěžovatelky uplatněné ve správním řízení i v žalobě) nebyl vysvětlen rozdíl mezi použitou metodikou pure LRIC a metodikou LRIC.

[13] Podle stěžovatelky je pro posouzení nyní projednávané věci stěžejní otázka použití metody pure LRIC pro stanovení maximální regulované ceny terminace mobilního volání v síti stěžovatelky. Žalovaný i městský soud vychází z toho, že z doporučení Komise vyplývá nutnost použití metodiky pure LRIC. To však podle stěžovatelky není pravda. Nelze totiž směšovat dva odlišné způsoby, a to metodiku LRIC (která měla být podle stěžovatelky použita) a metodiku pure LRIC, kterou uvádí žalovaný a jejíž přezkoumání bylo provedeno městským soudem. Odlišnosti těchto dvou metodik stěžovatelka dokládala rovněž znaleckým posudkem, z něhož vyplýval rozdíl *„v následných výsledcích výše maximální ceny terminace volání v mobilní síti“* stěžovatelky. Tento rozdíl činil pro celý trh mobilních hlasových služeb více než čtvrt miliardy korun ročně v neprospěch metodiky pure LRIC. Rozdíl v použití metodiky LRIC a metodiky pure LRIC je podle stěžovatelky zřejmý také z čl. 13 doporučení Komise. Podle něho lze metodiku pure LRIC použít pouze tam, kde je příslušný přírůstek tvořen službou velkoobchodního volání, která obsahuje pouze náklady, kterým bylo možné předejít; jinak se použije přístup LRIC, při kterém se zohlední veškeré náklady, které vznikají poskytováním definovaného přírůstku.

[14] Stěžovatelka žalovanému vytýká, že v napadeném rozhodnutí nedokázal vysvětlit, proč použil metodiku pure LRIC při posuzování všech oprávněných nákladů, když je evidentní, že v dané věci stěžovatelka vykazuje i jiné a další náklady vznikající při poskytování služby terminace hlasového volání. Jelikož žalovaný náklady nealokoval a nepřiřadil k nákladům vznikajícím s poskytováním služby terminace hlasového volání v mobilní síti stěžovatelky s odůvodněním použití metodiky pure LRIC, mohl snížit cenu služby terminace; to pak mělo zásadní dopad do práv a oprávněných zájmů stěžovatelky, protože se tento stav přímo dotýká cen, které je stěžovatelka oprávněna účtovat za službu terminace hlasového volání ve své mobilní síti.

[15] Stěžovatelka dále namítá, že napadené rozhodnutí neodpovídá zjištěným skutečnostem a obsahu správního spisu; je zejména v rozporu s doporučením Komise. V důsledku použití nesprávné metodiky pure LRIC byla nesprávně stanovena cena terminace mobilního volání v mobilní síti stěžovatelky, a to proto, že stěžovatelka nevykazovala pouze náklady odpovídající použití metodiky pure LRIC při stanovení maximální ceny terminace volání.

IV.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah svého vyjádření k žalobě a plně se ztotožnil se závěry uvedenými v napadeném rozsudku.

[17] Žalovaný má předně za to, že napadený rozsudek netrpí vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení podmínek pro vydání rozhodnutí o ceně. Městský soud rovněž napadený rozsudek řádně odůvodnil. Žalovaný dále uvádí, že stěžovatelkou namítaný rozdíl mezi metodikou LRIC a metodikou pure LRIC fakticky neexistuje. Výpočet velkoobchodní terminační ceny v souladu s doporučením Komise nestojí ani tak na nominální terminologii použité metodiky, jako na konkrétním postupu pro výpočet regulované ceny, uvedeném v příloze doporučení Komise, jímž se žalovaný v právě posuzovaném případě také řídil. Žalovaný zdůrazňuje, že skutečnost, že před zkratku LRIC bývá zařazeno ještě slovo „pure“ vnímá jen jako zdůraznění skutečnosti, že výpočet je skutečně založen pouze – čistě – na metodice LRIC, nikoliv na jejích četných variacích (označovaných například jako LRAIC, LRIC+ nebo LRIC++). Ani čl. 13 doporučení Komise nepojednává o dvou metodikách LRIC a pure LRIC, jak namítá stěžovatelka, ale jen o jedné metodice, kterou Komise Evropských společenství pro regulaci terminačních cen doporučila a její použití zde odůvodňovala – metodice LRIC. Stěžovatelka si tak z kontextu doporučení Komise vytrženého a nesprávně interpretovaného slova „pure“, resp. „čistě“, dotvořila vlastní fiktivní příběh o dvou metodikách, kterým se snaží doložit nesprávný postup žalovaného.

[18] Žalovaný také poukazuje na to, že velkoobchodní služba terminace volání není službou poskytovanou jednotlivými operátory jednostranně, ale recipročně; proto obdobně jako stěžovatelka má povinnost umožnit ve své síti terminaci hovorů (za regulované ceny) započatých v sítích jiných mobilních (i pevných) operátorů, mají i ostatní mobilní (i pevní) operátoři na trhu povinnost poskytnout ve svých sítích velkoobchodní službu terminace hovorů započatých v síti stěžovatelky (za regulované ceny). Jelikož

žalovaný stanovuje symetrickou cenu za terminaci současně všem mobilním síťovým operátorům, je cenová regulace spojena nejen s poklesem výnosů, ale i s poklesem nákladů souvisejících s placením služby terminace v ostatních mobilních sítích.

[19] Co se týče stěžovatelkou namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, je žalovaný toho názoru, že v něm městský soud uvedl veškeré důvody, na základě kterých založil své právní závěry; neopřel je tudíž o skutečnosti v řízení nezjišťované a v rozsudku se neopomněl vyjádřit k žádnému z uplatněných žalobních bodů.

[20] Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu zejména pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Touto námitkou se tudíž Nejvyšší správní soud zabýval především. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud rovněž zdůrazňuje, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[25] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[26] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se v něm městský soud nevypořádal s některými žalobními body; zejména, co se týče použití metodiky pure LRIC a nikoliv metodiky LRIC pro výpočet maximální ceny terminace hovorů v mobilní síti stěžovatelky.

[27] Napadený rozsudek uvedená kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má právní názory vyslovené žalovaným za správné a naopak, z jakých důvodů shledal nedůvodnými žalobní námitky stěžovatelky.

[28] Pokud stěžovatelka obecně namítá, že se městský soud nevypořádal s žalobními body, upozorňuje kasační soud na to, že správní soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci účastníka a tu obsáhle vyvracet. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). V právě posuzované věci se městský soud se stěžejní žalobní argumentací stěžovatelky vypořádal. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[29] Městský soud se také neopomněl vyjádřit k setrvalému tvrzení stěžovatelky, že metodika pure LRIC (použitá žalovaným při výpočtu maximální ceny terminace hovorů v mobilní síti stěžovatelky) a metodika LRIC jsou dvě rozdílné metodiky sloužící ke stanovení nákladů terminace volání. Na str. 10 napadeného rozsudku uvedl, že: *„[...]neshledal žádný významový rozdíl mezi žalobcem uváděnými varianty překladu „přístup založený čistě na LRIC“ a „přístup založený čistě na pure LRIC“ (v této variantě je přidáno anglické slovo „pure“, což odpovídá již užitému českému slovu „čistě“; rozdíl oproti první žalobcem zmiňované variantě překladu je tedy pouze v tom, že jsou v něm dvě slova stejného významu, což nelze považovat za jakkoli sémanticky významné). Soud nadto dodává, že není zřejmé, jak by mohla namítaná chyba v překladu zasáhnout do práv žalobce. Tvrzená chyba se totiž týká pouhého názvu doporučené nákladové metody, nikoli jejího popisu či jiného textu relevantního pro samotný výpočet.“* Z uvedeného vyplývá, že městský soud nepřisvědčil stěžovatelčině tvrzení o dvou rozdílných metodikách pro výpočet ceny terminace hovorů v mobilní síti stěžovatelky; podle něj se jedná pouze o dvě varianty překladu slovního spojení *„a pure LRIC“* obsaženého v anglickém znění doporučení Komise.

[30] Městský soud se rovněž vypořádal s předloženým znaleckým posudkem, kterým chtěla stěžovatelka poukázat na odlišnosti uvedených dvou metodik (viz str. 15 napadeného rozsudku), když uzavřel, že stěžovatelka měla postup žalovaného dostatečně konkrétními tvrzeními zpochybňovat především v průběhu správního řízení, neboť jakkoliv je v pravomoci soudů ve správním soudnictví ověřovat či doplňovat dokazování provedené dříve správními orgány, není jejich úkolem namísto správních orgánů tento stav prvotně zjišťovat, resp. zpochybňovat jejich odborné závěry.

[31] Stěžovatelka má dále za to, že již napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť v něm žalovaný nijak nevysvětlil rozdíl mezi použitou metodikou pure LRIC a metodikou LRIC, a nezdůvodnil, proč použil právě první z uvedených metodik.

[32] S ohledem na skutečnost, že žalovaný zastával názor, že rozdíl mezi použitou metodikou pure LRIC a metodikou LRIC není a také, že stěžejní je především popis tohoto postupu v příloze doporučení Komise, nikoliv označení použité metodologie, je nasnadě, že se v napadeném rozhodnutí nezabýval vysvětlením, jehož se dovolávala stěžovatelka. Žalovaný se v posuzované věci při výpočtu velkoobchodní terminační ceny řídil výše uvedeným postupem v příloze doporučení Komise. Prostá skutečnost, že je před zkratku LRIC umísťováno slovo „pure" představuje zdůraznění toho, že výpočet velkoobchodní terminační ceny je založen pouze (čistě) na metodice LRIC, nikoliv na jejích četných variacích (označovaných například jako LRAIC, LRIC+ nebo LRIC++). Na základě uvedeného se jako logický jeví závěr, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nevysvětloval rozdíl mezi použitou metodikou pure LRIC a metodikou LRIC. Napadené rozhodnutí, ani napadený rozsudek tudíž nejsou nepřezkoumatelnými.

[33] Pokud stěžovatelka namítá, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neobjasnil, proč použil metodiku pure LRIC při posuzování všech oprávněných nákladů, když je evidentní, že v dané věci stěžovatelka vykazuje i jiné a další náklady vznikající při poskytování služby terminace hovorů v její mobilní síti, a z toho důvodu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (a rovněž napadený rozsudek, který napadenému rozhodnutí přisvědčil), nemůže jí rovněž Nejvyšší správní soud přisvědčit. Žalovaný se této problematice v napadeném rozhodnutí zevrubně věnuje, a to zejména na straně 10. Na tuto skutečnost poukázal i městský soud na str. 14 napadeného rozsudku, když zhodnotil, že stěžovatelčina ústřední námitka je založena na mylném předpokladu, že *„za nákladovou cenu ve smyslu […] § 56 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích je třeba považovat výlučně cenu zohledňující všechny náklady reálně vynaložené operátorem (a nikoli pouze náklady vynaložené efektivně a účelně")."*

[34] Nejvyšší správní tedy neshledal, že by napadené rozhodnutí trpělo namítanou vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Městský soud, který má nepochybně povinnost se nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí zabývat z úřední povinnosti, také pochybení v postupu žalovaného neshledal s ohledem na skutečnost, že jej věcně přezkoumal. Vadou nepřezkoumatelnosti z uvedeného důvodu netrpí ani napadený rozsudek.

[35] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, zabýval se zbylými kasačními námitkami. Ani jejich důvodnost však neshledal.

[36] Stěžovatelka dále namítá vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť má za to, že napadené rozhodnutí vychází ze skutkových zjištění, která nemají oporu v provedeném dokazování a nejsou zřejmá ani ze správního spisu. V napadeném rozhodnutí totiž žalovaný poukazuje na doporučení Komise, z něhož dovozuje nutnost

použití metodiky pure LRIC, text tohoto doporučení však nezmiňuje metodiku pure LRIC, ale metodiku LRIC. V důsledku použití nesprávné metodiky pure LRIC byla proto podle stěžovatelky žalovaným nesprávně stanovena cena terminace mobilního volání v její mobilní síti.

[37] Nejvyšší správní soud v právě posuzovaném případě namítané vady neshledal. Závěry žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí jsou srozumitelné, mají oporu ve správním spise a ani v řízení nedošlo k porušení zákona v intenzitě mající za následek nutnost zrušení jeho rozhodnutí. Kasační soud také nesouhlasí s argumentací stěžovatelky, že žalovaný v nynější věci nesprávně vyložil text doporučení Komise a zvolil k výpočtu ceny za terminaci volání neodpovídající metodiku (metodiku pure LRIC namísto metodiky LRIC), jež zohledňuje pouze náklady vynaložené efektivně a účelně a nikoliv všechny náklady reálně vynaložené operátorem. Ve shodě s žalovaným a městským soudem má totiž za to, že z textu doporučení Komise nelze vyvodit existenci dvou rozdílných metodik k výpočtu nákladů služeb na ukončení volání [srov. odst. 32 a 33], tj. metodiky LRIC a metodiky pure LRIC, čehož se dovolává stěžovatelka. Text Doporučení Komise (viz čl. 2) představuje pouze jeden vhodný postup pro výpočet nákladů služeb na ukončení volání – metodiku výpočtu na základě odhadovaných dlouhodobých přírůstkových nákladů (nákladový model LRIC).

[38] Žalovaný tedy nepochybil, postupoval-li v nynější věci při výpočtu nákladů za terminaci volání pomocí metodiky (nehledě na to, jestli je označována jako LRIC nebo pure LRIC), která je coby vhodná označena v doporučení Komise. Nelze tedy dovodit, že žalovaný vycházel ze skutkových zjištění, která nemají oporu v provedeném dokazování a nejsou zřejmá ze správního spisu, jak namítala stěžovatelka. Kasační soud proto v nynější věci neshledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[39] Nejvyšší správní soud nakonec nepřisvědčil ani námitce, kterou stěžovatelka poukazovala na nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. I přesto, že tuto námitku stěžovatelka v kasační stížnosti blíže nerozvedla, lze dovodit, že nesouhlasila s posouzením, které městský soud provedl ohledně toho, jakým způsobem (resp. jakou metodikou) žalovaný stanovil cenu terminace mobilního volání.

[40] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předesílá, že problematikou cenové regulace za službu ukončení volání ve veřejné mobilní síti se již zabýval v rozsudcích ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 As 2/2016 - 153 (stěžovatelka Vodafone Czech Republic a.s.), a ze dne 7. 12. 2016, č. j. 6 As 125/2016 - 31 (stěžovatelka T-Mobile Czech Republic a.s.). I v těchto věcech stěžovatelky vytýkaly žalovanému, že vycházel při vydání napadeného rozhodnutí o ceně z doporučení Komise, resp. z metodiky pure LRIC. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů týkajících se použité metodiky uvedených v citovaných rozsudcích odchýlit, vycházel z nich také v nyní posuzovaném případě.

[41] Podle § 56 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, je žalovaný *„povinen při uplatňování cenové regulace brát do úvahy ochranu zájmů subjektu, jehož ceny jsou*

regulovány tak, aby cena plynoucí z rozhodnutí [žalovaného] *byla přinejmenším nákladová; to neplatí pro služby podle § 43"*

[42] Podle § 55 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích, se nákladově orientovanou cenou *„rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk. Tato cena se sjedná tak, aby zajistila návratnost investic v přiměřeném časovém období a zohlednila příslušná rizika, včetně rizik spojených s investicemi do nových sítí."*

[43] Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem toho názoru, že žalovaný výše uvedeným povinnostem dostál. Jak již shora uvedeno, žalovaný při uplatňování cenové regulace aplikoval metodiku, kterou stanovuje i předmětné doporučení Komise, které v článku 2 výslovně uvádí: *„Doporučuje se, aby se hodnocení účinných nákladů zakládalo na běžných nákladech a na použití přístupu modelu postupem zdola nahoru s použitím dlouhodobých přírůstkových nákladů (LRIC), jako příslušné metodiky nákladů."* V tomto doporučení jsou dále vysvětleny důvody, pro které je tato metodika vhodná pro výpočet nákladů na terminačních trzích: *„S ohledem na zvláštní charakter trhů s ukončením volání by náklady služeb na ukončení měly být vypočteny na základě odhadovaných dlouhodobých přírůstkových nákladů (nákladový model LRIC). U modelu LRIC jsou všechny náklady variabilní a jelikož se předpokládá, že všechna aktiva se v dlouhodobé perspektivě nahradí, umožňuje stanovení poplatků na základě LRIC efektivní návratnost nákladů. Model LRIC počítá pouze s těmi náklady, jež vznikají poskytováním definovaného přírůstku. Koncepce přírůstkových nákladů, která přiděluje pouze efektivně vynaložené náklady, které by nevznikly, pokud by služba zahrnutá do přírůstku již nebyla více poskytována (tj. náklady, kterým bylo možno předejít), podporuje efektivní výrobu a spotřebu a minimalizuje případné narušení hospodářské soutěže. Čím se sazby za ukončení volání více vzdálí od přírůstkových nákladů, tím více se narušuje hospodářská soutěž mezi trhy volání z pevných a mobilních sítí a/nebo operátory s asymetrickými tržními podíly a provozem. Je tedy oprávněné použít přístup založený čistě na LRIC tam, kde je příslušný přírůstek tvořen službou velkoobchodního ukončení volání, která obsahuje pouze náklady, kterým bylo možno předejít. Díky přístupu LRIC by bylo také možné nahradit veškeré fixní i variabilní náklady (jelikož se předpokládá, že v dlouhém období se fixní náklady mění na variabilní), které jsou přírůstkové k poskytování velkoobchodní služby ukončení volání, a tudíž snáze dosáhnout efektivní návratnosti nákladů."* Uvedení důvodů, pro které je daný model na výpočet nákladů služby terminace nejvhodnější, obsahuje i pracovní dokument Evropské komise č. SEC(2009) 599.

[44] Žalovaný přitom v napadeném rozhodnutí nad rámec výše uvedeného vysvětlil, z jakého důvodu lze metodu LRIC v daném případě považovat za nákladovou. Poukázal mj. na to, že tato metoda kalkuluje cenu vycházející z nákladů mobilní sítě efektivního operátora, je založena na volbách efektivních technologií dostupných v časovém rámci, s nímž metoda počítá (k tomu odkázal na doporučení Komise), ale zohledňuje také topologii, prvky sítě, inženýrská pravidla, provozní údaje a náklady českých mobilních operátorů. S použitím metody LRIC vyčíslil jednotkové náklady za minutu terminovaného provozu v síti teoretického efektivního operátora a stanovil maximální cenu za terminaci ve výši odpovídající vyčísleným nákladům. Při výpočtu maximální ceny žalovaný zohlednil i provozní náklady a náklady vloženého kapitálu. Takto stanovenou

maximální cenu považoval za cenu zahrnující efektivně a účelně vynaložené přírůstkové náklady spojené výhradně s velkoobchodní službou terminace, tedy za cenu ve smyslu výše uvedeného. Žalovaný se v rozhodnutí zabýval i přiměřeností ceny, resp. přijatého opatření.

[45] Nutno doplnit, že stěžovatelka byla již v přípravné fázi zpracování návrhu nyní napadeného rozhodnutí o ceně žalovaným seznámena s tím, jaké hodnoty vstupů byly při výpočtu použity a jaké hodnoty proměnných vycházejí pro teoretického efektivního operátora. V rámci přípravy návrhu pak stěžovatelka naplňovala předmětný model vstupními údaji za jí provozovanou síť. Tímto postupem žalovaný dospěl k závěru o poklesu maximální ceny oproti poslednímu snížení maximální ceny stanovené rozhodnutím o ceně z roku 2012. Tuto úvahu přitom žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí o ceně srozumitelně vyložil (srov. str. 3). Nelze přehlédnout, že zákon požaduje, aby maximální cena zahrnovala pouze efektivně a účelně vynaložené náklady (nikoliv jakékoliv tvrzené výdaje). Již analýza relevantního trhu č. 7 přitom konstatovala, že tento trh není konkurenčním prostředím a jednotliví operátoři mají na tomto trhu dominantní postavení, a nelze tedy předpokládat, že by náklady na službu terminace z jejich strany byly efektivní a účelné. Žalovaný tedy řádně svůj postup při výpočtu popsal a zdokumentoval, do celého procesu výpočtu maximální ceny stěžovatelku zapojil, a splnil tak požadavky, které na něj zákon o elektronických komunikacích klade.

[46] Na základě výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, dospěl-li k závěru, že žalovaný postupoval správně, pokud v napadeném rozhodnutí vycházel z doporučení Komise a zde uvedené metodiky LRIC; napadený rozsudek tudíž netrpí ani namítanou vadou nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VI.

[47] Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 31. října 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu