



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobce: **T. – M. C. R. a. s.**, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem v Praze 9, Sokolovská 219, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2006, č. j. 10 Ca 247/2005 - 162,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 15. 7. 2005, č. j. 10623/2005 – 603, (dále jen „žalované rozhodnutí“) bylo změněno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu („dále jen ČTÚ“) jako správního orgánu I. stupně ze dne 31. 1. 2005, č. j. 28461/2004 - 620/III. vyř., tak, že podle výroku žalovaného rozhodnutí porušil žalobce jako držitel telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby prostřednictvím veřejné mobilní telekomunikační sítě ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o telekomunikacích“) tím, že společnosti Č. T., a. s. jako poskytovateli univerzální služby na základě jeho žádosti uplatněné dopisem ze dne 15. 12. 2003, č. j. 597/2003-SXX, a opakovaně dopisem ze dne 22. 7. 2004, č. j. 439/2004 W DRS, pro účely informační služby a vydávání jednotného telefonního seznamu, neposkytl identifikační údaje o všech svých účastnících, obsahující jméno, příjmení, adresu a účastnické číslo, popřípadě obchodní jméno, sídlo či místo podnikání, a to v dohodnuté formě, s označením účastníků, kteří výslovně vyloučili uveřejnění v tomto seznamu nebo pro účely informační služby.

Zároveň ve výroku žalovaného rozhodnutí uložil žalovaný žalobci za správní delikt neplnění povinnosti stanovené pro poskytování univerzální služby, v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích ve spojení s ustanovením § 136 odst. 2, § 118 odst. 4 písm. l) a § 118 odst. 13 zákona č. 127/2005, o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), pokutu ve výši 150 000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu, kterou odůvodnil v podstatě následujícím způsobem. Žalobce byl jako držitel telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích povinen poskytovat držiteli telekomunikační licence (tj. společnosti Č. T., a. s.), kterému byla podle § 30 odst. 3 tohoto zákona uložena povinnost poskytovat univerzální službu na základě jeho žádosti pro účely informační služby a vydávání jednotného telefonního seznamu, identifikační údaje o všech účastnících, obsahující jméno, příjmení, adresu a účastnické číslo, popř. i obchodní jméno, sídlo či místo podnikání, a to v dohodnuté formě s označením účastníků, jenž výslovně vyloučili uveřejnění v tomto seznamu nebo pro účely informační služby. Výše zmíněné ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích předpokládá předání zmíněných údajů společnosti Č. T., a. s. „v dohodnuté formě“. K této dohodě v podobě smluvního ujednání však z důvodu neshod žalobce se společností Č. T., a. s., týkajících se základních principů plánované spolupráce, nedošlo, přičemž žalobce vedl již dlouho před zahájením řízení o uložení pokuty s touto společností jednání týkající se předání zmíněných identifikačních údajů pro potřeby vydávání jednotného telefonního seznamu v souladu s § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. Tato jednání tedy směřovala k uzavření smlouvy, která by s ohledem na specifika předávaných údajů přesně stanovila podmínky vzájemné spolupráce v procesu předávání údajů stanovených zákonem o telekomunikacích. O tom svědčí i skutečnost, že žalobce zaslal dopisem ze dne 21. 10. 2004 společnosti Č. T., a. s. návrh smlouvy, ve kterém se žalobce snažil dosáhnout sjednání „formy“ předávání osobních údajů svých účastníků, což dokládá skutečnost, že tento návrh smlouvy neobsahoval cenové podmínky předávání těchto údajů, které byly „zřejmě kontroverzní a bránily tak postupu konstruktivního jednání“. Jedinou reakcí společnosti Č. T., a. s. bylo opět odmítnutí zmíněného návrhu smlouvy předloženého žalobcem a zaslání vlastního návrhu smlouvy, avšak ten postrádal zákonný podklad týkající se smluvní úpravy nároku na náhradu nákladů spojených s vydáváním jednotného telefonního seznamu v rámci poskytování univerzální služby, protože případný nárok na tuto náhradu nákladů mohla tato společnost uplatnit podle § 31 zákona o telekomunikacích a nemohla se dožadovat uplatnění komerčních podmínek na plnění povinností uložených v rámci univerzální služby. O zjevné nemožnosti nalezení shody žalobce s uvedenou společností byl žalovaný informován dopisem žalobce ze dne 3. 12. 2004. Žalovaný v průběhu správního řízení neprokázal, že vinou žalobce nedošlo k dohodě o formě identifikačních údajů ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. Tato dohoda je přitom zákonným předpokladem k realizaci zákonné povinnosti uvedené v citovaném ustanovení zákona o telekomunikacích. Dále namítl, že předání osobních údajů „statisíců účastníků sítě žalobce či jiného operátora“ je velmi komplikovaný proces, který nutně musí mít písemně sjednány podmínky a postup realizace. Uvedl, že z gramatického výkladu ustanovení § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích lze dovodit, že skutkovou podstatu jednání, které lze sankcionovat, tj. jednání spočívající v „neplnění povinností stanovených pro poskytování univerzální služby“, může naplnit pouze poskytovatel univerzální služby, jemuž je kvalifikovaným způsobem uložena povinnost poskytovat tuto službu. V závěru odkázal na odborné vyjádření ze dne 28. 4. 2005, jenž si vyžádal a předložil je v kopii k žalobě jako její přílohu. Navrhl, aby soud obě rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud kasační stížností napadeným rozsudkem zrušil jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i žalované rozhodnutí, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku předně uvedl, že předmětem projednávané věci byla skutečnost, zda nepředáním identifikačních údajů o svých účastnících poskytovateli univerzální služby byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 97 odst. 1 písm. m) zákona o telekomunikacích, a to za situace, kdy mezi oběma společnostmi nedošlo k dohodě o formě předání těchto údajů (§ 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích). Městský soud dospěl k závěru, že za uvedené situace skutková podstata tohoto správního deliktu naplněna nebyla. K vydávání jednotného telefonního seznamu směřují dvě administrativně-právní povinnosti, přičemž základní právní povinností je povinnost poskytovatele univerzální služby vydat aktuální jednotný telefonní seznam účastníků všech poskytovatelů veřejné telefonní služby za stanovených podmínek (§ 35 odst. 2 písm. a) zákona o telekomunikacích) a podkladovou povinností je pak povinnost každého držitele telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby předat za stanovených zákonných podmínek a předpokladů poskytovateli univerzální služby, popřípadě jinému poskytovateli veřejné telefonní služby ve smyslu ust. § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, identifikační údaje o svých účastnících. Takto označenou podkladovou povinnost mohl žalobce jako příslušný držitel telekomunikační licence splnit jen tehdy, byla-li mezi ním a poskytovatelem univerzální služby dohodnuta forma předání těchto identifikačních údajů, aniž by se muselo trvat na písemné formě, „i když písemná forma se jeví pro praxi nejvhodnější“. Pokud však, jak tomu bylo v projednávané věci, nedošlo přes úkony a vzájemné návrhy ze strany žalobce a poskytovatele univerzální služby k uvedené dohodě (jak vyplývá z příloh žalobce i z obsahu správního spisu), jenž byla obligatorním zákonným předpokladem předání identifikačních osobních údajů, nemohlo dojít „nekonáním“, tj. nepředáním identifikačních údajů poskytovateli univerzální služby k porušení právní povinnosti ze strany žalobce jako držitele telekomunikační licence, přičemž zároveň tím nemohlo ani dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích. Zákon neukládá žalobci jako držiteli telekomunikační licence povinnost obrátit se na ČTÚ s návrhem, žádostí či podnětem o vyřešení sporu s poskytovatelem univerzální služby podle § 95 bodu 1. písm. c) zákona o telekomunikacích. Pokud tak žalobce neučinil, nemůže mu být tato skutečnost k tíži. Navíc byl ČTÚ o jednání mezi žalobcem a Č. T., a. s. o uzavření smlouvy průběžně informován, což vyplynulo i z obsahu správního spisu. Další námitku žalobce o tom, že ustanovení § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích nedopadá na jiné subjekty, tj. držitele telekomunikačních licencí k poskytování veřejné telefonní služby, než je poskytovatel univerzální služby, soud neshledal důvodnou a ztotožnil se s argumenty, které k této otázce byly obsaženy v odůvodnění obou správních rozhodnutí, vydaných v řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž předně uvedl, že považuje rozsudek za nezákonný a z důvodu nesprávného právního posouzení ji napadá v celém jeho rozsahu. Ztotožnil se sice se závěry městského soudu o tom, že povinnost ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích je administrativně právní povinností, směřující k vydávání jednotného telefonního seznamu, přičemž je povinností podkladovou k základní povinnosti poskytovatele univerzální služby vydat aktuální tento seznam účastníků všech poskytovatelů veřejné telefonní služby za stanovených podmínek. Rovněž se ztotožnil se závěry městského soudu v tom, že obsahem této podkladové povinnosti každého držitele telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích je jeho povinnost

předat za stanovených zákonných podmínek a předpokladů poskytovateli univerzální služby identifikační údaje o svých telefonních účastnících, přičemž tuto povinnost může příslušný držitel telekomunikační licence splnit jen tehdy, byla-li mezi ním a poskytovatelem univerzální služby dohodnuta forma předání, „aniž by se muselo trvat na formě písemné, jakkoliv písemná forma se jeví pro praxi jako nejvhodnější“. Stěžovatel však městskému soudu vytknul, že „ve své úvaze nebyl důsledný, neboť v rámci svých úvah se dále nijak nezabýval otázkou, jaká konkrétní ujednání lze činit obsahem „dohody o formě“ předání identifikačních údajů ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, případně, zda ze zákona lze (či nelze) dovodit i povinnost smluvních stran dohodnout se o formě předávaných identifikačních údajů (to za účelem splnění jejich zákonných povinností stanovených v prospěch zákonem chráněného veřejného zájmu), zda jakákoliv pouhá „nedohoda“ smluvních stran je relevantním důvodem zproštění se zákonné povinnosti a právních důsledků (správní odpovědnosti) spojených s jejím neplněním“. To se týká jak „nedohody“ o formě předání identifikačních údajů účastníků, ale i „nedohody“ smluvních stran upravujících otázky, ohledně kterých zákon smluvní ujednání nepředpokládá. Městský soud se dále nezabýval tím, zda skutkový stav konkrétně posuzované věci nezakládá důvod pro závěr, že zde neexistovala žádná překážka plnění zákonné povinnosti žalobce předat identifikační údaje jeho účastníků, neboť ujednání ohledně otázek s předáním identifikačních údajů spojených (tj. stanovená dohoda o formě předání) již existovala. Uvedená nedostatečná úvaha městského soudu vede k zákonodárcem nezamýšlenému závěru o tom, že předmětem ujednání ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích lze činit „jakékoliv“ otázky, u nichž postačí se „nedohodnout“ a takto plnění zákonné povinnosti se případně vyhýbat, aniž by nositel povinnosti, uložené zákonem ve prospěch veřejného zájmu, byl vystaven právní odpovědnosti a postihu. Městský soud bez dalšího pouze akceptoval výklad žalobce, že poskytovatel univerzální služby a držitel telekomunikační licence na poskytování veřejné telefonní služby prostřednictvím veřejné mobilní telekomunikační sítě činily předmětem dohody ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích i další zákonem neupravené otázky (požadavek na finanční úhradu nákladů spojených s předáváním identifikačních údajů a vydáváním jednotného telefonního seznamu se zajištěním povinnosti správce na ochranu osobních údajů účastníků, jenž poskytli poskytovateli veřejné telefonní služby své osobní identifikační údaje), aniž by se zabýval tím, zda dohoda o těchto otázkách je ke splnění zákonné povinnosti vyžadovaná zákonem a zda „nedohoda“ ohledně těchto otázek byla oprávněným důvodem pro nesplnění zákonné povinnosti předat požadované identifikační údaje. Podle názoru stěžovatele je podle § 35 odst. 1 písm. c) nutno se pouze dohodnout o formě předání identifikačních údajů, a to nikoliv nezbytně v písemné formě, přičemž dohoda o formě má sloužit pouze k zajištění kompatibility databáze předávané s databází přejímající. Mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. nevznikly žádné pochybnosti týkající se předmětu dohody ve smyslu citovaného ustanovení zákona o telekomunikacích, když žalobce shodně se stěžovatelem konstatoval, že za formu předávaných identifikačních údajů považuje „např. jejich strukturu, uspořádání, program jejich zpracování zajišťující vzájemnou kompatibilitu databází, způsob předávání“. Žalobce již dopisem ze dne 12. 8. 2003 stěžovateli sdělil, že s uvedenou společností jednal o technických a formálních požadavcích na jednotný telefonní seznam z hlediska struktury a formy předávaných identifikačních údajů a vlastním procesem předávání těchto údajů v elektronické podobě, přičemž byly již uskutečněny testy předávání bloků identifikačních údajů v elektronické podobě s úspěšným výsledkem. V tomto dopise však stěžovatel nad rámec zákona podmínil předávání identifikačních údajů svých telefonních účastníků uzavřením smlouvy včetně cenových ujednání ohledně úhrady finančních nákladů s předáváním těchto údajů, ačkoliv nárok na úhradu oprávněných nákladů mu plyne přímo ze zákona. Obdobně tak žalobce učinil v reakci na žádost společnosti Č. T., a. s. ze dne 22. 7. 2004, kdy odmítl vyhovět požadavku této

společnosti, aniž by vůči návrhu struktury a formátu předávaných záznamů obsažených v příloze č. 1 žádosti této společnosti, měl jakékoliv konkrétní připomínky či relevantní protinávry s tím, že technické a obchodní podmínky bude třeba nejprve smluvně stanovit. Z uvedených skutečností vyvodil stěžovatel otázku, zda jednání žalobce lze považovat za relevantní důvod neplnění jeho zákonných povinností, jímž se zbavil své právní odpovědnosti. Zároveň stěžovatel uvedl, že mu nevznikl zákonný důvod pro řešení sporu mezi stěžovatelem a uvedenou společností, když se mu ze strany žalobce dostalo ujištění, že dohoda ohledně formy předávání údajů existuje a bylo již realizováno zkušební předávání identifikačních údajů. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření kasační stížnosti předně zdůraznil, že dle jeho názoru není kasační stížnost přípustná ve smyslu § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002, soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), protože její důvody nejsou „konformní“ s důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. Stěžovatel totiž kasační stížnost podal z důvodu tvrzené nezákonnosti, spočívající nikoliv v nesprávném posouzení právní, ale z důvodu týkající se skutkové otázky (tj. otázky zjištění, zda bylo dosaženo právní úpravou požadované dohody o formě předání identifikačních údajů o účastnících žalobce poskytovateli univerzální služby). K argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti sdělil následující skutečnosti. Žalobce ve vyjádření zopakoval již zmíněný právní názor městského soudu uvedený v jeho rozsudku a zpochybnil tvrzení stěžovatele o tom, že zmíněné dohody o formě předání identifikačních údajů mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. bylo dosaženo, přičemž jakou dohodu měl stěžovatel na mysli, není možné seznat ze samotného obsahu kasační stížnosti. Společnost Č. T., a. s. uplatňovala vůči žalobci jako účastníku řízení ve věci sjednání podmínek předávání identifikačních údajů účastníků žalobce jako účastníka řízení zcela nezákonné požadavky, které bránily vedení konstruktivního jednání mezi oběma společnostmi. V této souvislosti žalobce podrobně popsal průběh jednání s touto společností, z jehož obsahu vyvodil závěr, že tato jednání nevedla k nalezení dohody o podmínkách předávání údajů účastníků řízení, ale primárně se věnovala pouze otázkám obchodního modelu souvisejícím s předáváním údajů výše zmíněných. Důkazem této skutečnosti je i návrh smlouvy společnosti Č. T., a. s., jenž neobsahoval přílohu č. 1 řešící otázky týkající se formy předávání údajů, ale pouze otázky obchodního modelu předávání údajů, když zcela zásadní rozpory týkající se tohoto obchodního modelu blokovaly možnost dalšího konstruktivního jednání. V průběhu dalších jednání návrh přílohy č. 1 zmíněné smlouvy předkládané společností Č. T., a. s. obsahoval nad rámec platné právní úpravy požadavek na uvedení UIR kódu obce z územně identifikačního registru UIR-ADR, spravovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí, který žalobce nebyl schopen z technických důvodů k předávaným údajům přidat. Skutečnost, že společnost Č. T., a. s. nebyla ochotna identifikační údaje účastníků od žalobce bez UIR kódu převzít, doložil žalobce zápisem z jednání ze dne 7. 4. 2005, kde tato společnost výslovně odmítla převzít připravenou databázi účastníků žalobce bez UIR kódu. Z uvedených skutečností tedy jednoznačně vyplývá, že mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. jako poskytovatelem univerzální služby pro potřeby vydání jednotného telefonního seznamu, nebylo dosaženo dohody o formě předání identifikačních údajů účastníků žalobce jako držitele telekomunikační licence ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. Proto nemohl žalobce splnit zákonem stanovenou povinnost předávat uvedené údaje poskytovateli univerzální služby pro potřeby vydání jednotného telefonního seznamu (v dohodnuté formě podle cit. ustanovení zákona o telekomunikacích) a současně tak nemohl naplnit skutkovou podstatu správního deliktu ve smyslu § 97 odst. 1 písm. m) zákona o telekomunikacích. Závěrem navrhl, aby kasační stížnost Nejvyšší správní soud z již výše

uvedeného důvodu jako nepřipustnou odmítl a pro případ, že by se s tímto návrhem Nejvyšší správní soud neztotožnil, navrhl, aby kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou stěžovatele o nepřipustnosti kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato námitka nebyla důvodná.

Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Podle konstantní soudní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50,) není rozhodující, jestliže stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně, pokud ve znění kasační stížnosti její důvody jsou seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům (§ 103 odst. 1 s. ř. s.). A přesně tak tomu bylo v projednávané věci. Stěžovatel Městskému soudu v kasační stížnosti vytknul, že „ve své úvaze nebyl důsledný“, když se nezabýval otázkami již výše zmíněnými v kasační stížnosti, týkajícími se zákonných předpokladů pro vznik odpovědnosti žalobce za předmětný správní delikt. Námitky stěžovatele v kasační stížnosti tak zcela evidentně míří na nedostatky týkající se skutkových zjištění, o něž soud opřel své rozhodovací důvody, které lze podřadit pod nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů jako zákonného důvodu kasační stížnosti, uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a nelze je proto považovat za důvod kasační stížnosti zahrnující nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Proto se Nejvyšší správní soud dále kasační stížností věcně zabýval a vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná (§ 102 odst. 2, 3, § 110 odst. 1 s. ř. s.).

Předmětem přezkumného soudního řízení v posuzované věci bylo rozhodnutí žalovaného, který uložil žalobci na základě ustanovení § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích ve spojení s § 136 odst. 2, § 118 odst. 4 písm. l) a § 18 odst. 13 zákona o elektronických komunikacích, pokutu ve výši 150 000 Kč za nesplnění povinnosti stanovené pro poskytování univerzální služby, přičemž za tuto porušenou povinnost považoval stěžovatel neposkytnutí identifikačních údajů o všech účastnících žalobce, obsahující jméno, příjmení, adresu a účastnické číslo, popřípadě obchodní jméno, sídlo či místo podnikání (dále jen „identifikační údaje“), a to v dohodnuté formě (§ 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích).

Podle ust. § 97 odst. 1 n) zákona o telekomunikacích Český telekomunikační úřad uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající podle zvláštního právního předpisu, která neplní povinnosti stanovené pro poskytování univerzální služby.

Podle ust. § 35 odst. 2 písm. a) zákona o telekomunikacích je držitel telekomunikační licence, kterému byla podle § 30 odst. 3 cit. zákona uložena povinnost poskytovat univerzální službu, vést a vydávat jednotný telefonní seznam účastníků všech poskytovatelů veřejné telefonní služby, s výjimkou účastníků, kteří výslovně vyloučí uveřejnění v tomto seznamu, a to v tištěné a elektronické podobě, ve formě a v územním rozsahu schválené Českým telekomunikačním úřadem.

Podle ust. § 118 odst. 4 písm. l) zákona o elektronických telekomunikacích se dopustí podnikatel poskytující veřejně dostupnou telefonní službu správního deliktu tím, že nepředává údaje o účastnících pro účely vedení telefonních seznamů nebo pro účely informační služby podle § 41 odst. 3 tohoto zákona, přičemž podle ustanovení § 118 odst. 13 téhož zákona se za takový správní delikt ukládá pokuta do 2 000 000 Kč.

Podle ust. § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích je držitel telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby povinen poskytovat držiteli telekomunikační licence, kterému byla uložena povinnost poskytovat univerzální službu, popřípadě jinému poskytovateli veřejné telefonní služby na základě jeho žádosti pro účely informační služby a vydávání jednotného telefonního seznamu identifikační údaje o všech účastnících, které musí obsahovat jméno, příjmení, adresu a účastnické číslo, popřípadě i obchodní jméno, sídlo či místo podnikání, a to v dohodnuté formě, s označením účastníků, kteří výslovně vyloučili uveřejnění v tomto seznamu nebo pro účely informační služby. Předávající strana má nárok na úhradu účelně vynaložených nákladů.

Je nepochybné, že povinnost žalobce jako držitele telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby, spočívající v předání za stanovených zákonných podmínek a předpokladů identifikačních údajích o svých účastnících společnosti Č. T., a. s. jako poskytovateli univerzální služby, lze hodnotit jako podkladovou povinnost ve vztahu k základní právní povinnosti, uvedené v ustanovení § 35 odst. 2 písm. a) zákona o telekomunikacích (tj. povinnost poskytovatele univerzální služby vydat aktuální jednotný telefonní seznam účastníků všech poskytovatelů veřejné telefonní služby za stanovených podmínek), přičemž porušení této podkladové povinnosti může vést k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích. S tímto závěrem se v podstatě ztotožnil i sám stěžovatel a též Nejvyššímu správnímu soudu nevznikl důvod pochybovat o jeho správnosti. Nejvyšší správní soud se proto zabýval jen námitkami stěžovatele, uvedenými v kasační stížnosti, které se v podstatě týkají pochybností o dostatečném a úplném obsahu skutkových a právních úvah městského soudu v odůvodnění jeho rozsudku ve vztahu k vymezení protiprávnosti jednání jako objektivní stránky zmíněného správního deliktu, a to z hlediska zákonné úpravy obsažené v § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. Proto se Nejvyšší správní soud zaměřil na tuto otázku, na kterou hledal odpověď při vázanosti důvody kasační stížnosti v pozitivní právní úpravě proložené ústavními hodnotami a principy. Přitom dospěl k následujícím právním závěrům.

Jedním ze základních atributů právního státu je princip vázanosti orgánů veřejné moci zákonem, vyjádřeným v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Tento princip v podstatě vychází z doktríny právního státu, podle které státní moc nejen právo vytváří, ale je tímto právem ona samotná i vázána. Význam uvedeného principu spočívá i v zakotvení garance proti zneužití státní moci, právní jistoty a faktické realizace státní moci tam, kde zákon tuto realizaci předpokládá. Konkrétním vyjádřením tohoto principu v každém správním řízení, tedy i v řízení o již zmíněném správním deliktu, je zásada zákonnosti (legality). Tuto zásadu je nepochybně povinen správní orgán s přihlédnutím k již zmíněnému principu aplikovat i při zjišťování skutkové podstaty zmíněného správního deliktu. Jedním ze zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu je i jeho objektivní stránka, která spočívá v jednání, následku a v příčinném vztahu mezi jednáním a následkem. Zákon o telekomunikacích obsahuje zákonnou úpravu týkající se porušení povinnosti poskytnout pro účely informační služby a vydávání jednotného telefonního seznamu identifikační údaje o všech účastnících žalobcem (jako držitele telefonní

licence k poskytování veřejné telefonní služby prostřednictvím veřejné mobilní telekomunikační sítě) společnosti Č. T., a. s. (jako poskytovateli univerzální služby) v ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. V tomto ustanovení zákonodárce nestanovil držiteli telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby pouhou povinnost poskytovat společnosti Č. T., a. s. (jako poskytovateli univerzální služby) uvedené identifikační osobní údaje, avšak výslovně stanovil, že toto předání se musí realizovat v „dohodnuté formě“, a to s označením účastníků, kteří výslovně vyloučili uveřejnění v tomto seznamu nebo pro účely informační služby. Tuto specifickou zákonnou podmínku k realizaci zmíněné zákonné povinnosti zákonodárce nestanovil náhodně. Byl si totiž jistě vědom skutečnosti, že zmíněná zákonná podmínka spočívající v dohodě o formě a předání identifikačních údajů, uzavřené mezi držitelem telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby (v daném případě žalobcem) a poskytovatelem univerzální služby (tj. společností Č. T., a. s.) dává držiteli telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby možnost zajistit ochranu osobních údajů svých účastníků, tj. právo požívající ochrany stanovené zvláštním zákonem (zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů), jenž vychází z ústavně zaručeného práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě (článek 10 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod). Tomuto ústavně zaručenému právu a veřejnému zájmu na jeho ochraně nelze nadřazovat smysl a účel povinnosti uvedené v § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích související s realizací ustanovení § 35 odst. 2 písm. a), tj. s realizací povinnosti společnosti Č. T., a. s. vést a vydávat aktuální jednotný telefonní seznam účastníků všech poskytovatelů veřejné telefonní služby s výjimkou uvedenou v tomto zákonném ustanovení. Proto pod zákonný pojem „v dohodnuté formě“ použitý v ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích nelze podřadit pouze dohodu o technických záležitostech, ale i o dohodnutý způsob ochrany předávaných údajů z hlediska zákona č. 101/2000 Sb. za účelem zajištění zmíněného ústavou garantovaného práva dle článku 10 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o tom, že zmíněná dohoda o formě předávaných identifikačních údajů nezbytně patří k obsahovým náležitostem povinnosti poskytovatele veřejné telefonní služby (v daném případě žalobce), jejíž nesplnění zakládá odpovědnost tohoto subjektu za správní delikt podle § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích. Z toho argumentu a contrario (důkazem z opaku) vyplývá, že neexistence této dohody nemůže vést k porušení zmíněné povinnosti a založit tak odpovědnost za správní delikt podle § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích.

Zbývá se vypořádat s tím, zda odůvodnění rozsudku městského soudu z hlediska aplikace uvedeného zákonného pojmu na daný skutkový stav bylo úplné. V této souvislosti si lze vystačit již s právními instituty jednoduchého práva. Pojem „v dohodnuté formě“ ve smyslu ustanovení § 35 odst. 2 písm. c) zákona o telekomunikacích nepochybně předpokládá existenci dohody mezi již výše zmíněnými subjekty o formě poskytnutí identifikačních údajů. Dohoda je z právního hlediska synonymem pro pojem smlouva, která vzniká souhlasným projevem vůle (konsensem) více smluvních stran. Projev vůle je pak charakterizován jako základní pojmový znak právního úkonu, který zahrnuje jednotu dvou složek, tj. vůle a projevu. Projev je ve vztahu k vůli jejím výrazem, který spolu s okolnostmi, za nichž byl projev uskutečněn, umožňuje poznání skutečné vůle subjektu, přičemž vůli lze projevit jakýmkoliv způsobem, který umožňuje seznámení s jejím obsahem, přičemž podle vyjadřovacích prostředků lze rozlišit výslovný projev a konkludentní projev. Výslovný projev pak může být učiněn ve formě písemné či ústní, pokud zákon nestanoví určitý způsob výslovného projevu (např. písemná forma právního úkonu). Městský soud



vycházel v odůvodnění svého rozhodnutí ze skutečnosti, že přes úkony a vzájemné návrhy ze strany žalobce a poskytovatele univerzální služby, a to podle obsahu správního spisu a z příloh žalobce k žalobě nedošlo k dohodě o formě poskytnutí zmíněných identifikačních údajů ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. Tento závěr byl naprosto dostačující pro odůvodnění výroku rozhodnutí tohoto soudu, když hlediska výše uvedeného vymezení pojmu „dohoda“ lze pod konstatováním soudu o neuzavření této dohody rozumět neexistenci konsensu spočívající v nejednotě vůle a projevu, učiněných mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že neexistence této dohody z hlediska splnění zákonných předpokladů odpovědnosti za zmíněný správní delikt se vztahuje pouze k formě poskytnutí identifikačních údajů, a proto již není právně relevantní námitka stěžovatele o tom, že městský soud se „v rámci svých úvah se dále nějak nezabýval otázkou, jaká konkrétní ujednání lze činit obsahem dohody o formě předání identifikačních údajů ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích“. Z výše uvedených důvodů je lichá i námitka stěžovatele o tom, že „nedostatečná úvaha“ Městského soudu v Praze, vyústila k závěru, zákonodárcem nezamýšlenému, že předmětem ujednání ve smyslu citovaného ustanovení zákona o telekomunikacích lze činit „jakékoliv otázky“, o něž pak postačí se nedohodnout a takto se plnění zákonné povinnosti případně vyhýbat.“ To už je účelová úvaha, která oporu v zákonné úpravě nemá a městský soud takovou úvahu ani nemohl do odůvodnění svého rozsudku zahrnout, když ze zákona jednoznačně vyplývá, že obsahem zmíněné dohody musí být jen dohoda o formě předávaných údajů. Ta mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. nevznikla. Tento závěr o neexistenci dohody plyne z obsahu správního spisu, jenž obsahuje pouze důkazy o tom, že žalobce a uvedená společnost vedly mezi sebou jednání, o čemž svědčí i dopis žalobce ze 22. 7. 2004 adresovaný uvedené společnosti, týkající se požadavku na uzavření písemné dohody či vzájemné návrhy smluv obou uvedených subjektů, v nichž otázka dohody o formě předávaných osobních údajů byla obsažena (viz např. čl. III. návrhu Smlouvy o předávání identifikačních údajů účastníků předložených stěžovatelem společností Č. T., a. s. dopisem ze dne 21. 10. 2004). V této souvislosti je nutné si uvědomit, že předmětem odpovědnosti za uvedený správní delikt není jednání týkající se hodnocení přístupu žalobce k uzavření dohody ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, ale porušení povinnosti v něm přímo stanovené. Takové úvahy naznačené stěžovatelem v kasační stížnosti již nemají oporu v zákonné úpravě a nelze tak městskému soudu vytýkat, že měly být obsaženy v jeho rozsudku. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu stanovit jako zákonný znak skutkové podstaty uvedeného deliktu i formu a způsob přístupu uvedeného subjektu k uzavření uvedené dohody, jistě by to v textu zákona odpovídajícím způsobem výslovně vyjádřil. Protože tak neučinil, lze jen odkázat na výše citovaný čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, připomenout si právní zásadu „absoluta sententia expositore non indiget“ ( „jasná slova nepotřebují vykladače“) a proto jen konstatovat, že pro vymezení výše uvedené odpovědnosti za správní delikt je podstatné, že k zákonem předpokládané dohodě o formě předání identifikačních údajů mezi žalobcem a společností Č. T., a. s. nedošlo a nebyla tak naplněna skutková podstata zmíněného správního deliktu. O tom Nejvyšší správní soud nemá žádných pochyb, když důkazem této skutečnosti jsou uvedené vzájemné návrhy písemných smluv obsahujících i návrh dohody o formě předávání identifikačních údajů, přičemž tyto návrhy jako výraz společné shodné vůle neobsahují také shodný projev v podobě jejich podpisu ze strany obou společností. Snad jen pro úplnost lze poznamenat, že nelze vyčítat žalobci postup, kdy uvedenou dohodou o formě inkorporoval do písemného návrhu smlouvy, v níž byly řešeny ještě jiné otázky. Při řešení této složité problematiky s přihlédnutím k souvisejícím skutečnostem vyplývajících z dalších povinností žalobce týkající se zajištění práva na ochranu osobních údajů jeho účastníků, je takový postup jistě nejen vhodný, jak poznamenal městský soud v odůvodnění rozsudku, ale je i právně relevantní z hlediska dodržení již výše zmíněného zajištění práva na ochranu

osobních údajů. Pokud měl zákonodárce při vytváření zákonné úpravy jiný úmysl a nedomyslel všechny její důsledky, tak měl učinit jiným způsobem, přičemž v řízení o správním deliktu vzhledem k zásadě legitimního očekávání vylučující libovůli při rozhodování správních orgánů a vzhledem k dodržení zásady zákonnosti nelze platnou právní úpravu dotvářet úvahami, které v ní obsaženy nejsou. Ostatně jak již jednou Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uvedl, „v souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, které zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům“ (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 - 90). Z uvedených důvodů nebylo povinností městského soudu v odůvodnění svého rozsudku uvádět, zda „jakákoliv pouhá nedohoda smluvních stran je relevantním důvodem zproštění se zákonné povinnosti a právních důsledků spojených s jejím neplněním“. Na tuto otázku dává odpověď jednoznačná právní úprava, která obsah této dohody stanovila. Rovněž nedůvodná je výtka stěžovatele vůči městskému soudu týkající se skutečnosti, zda dohoda o dalších otázkách (tj. finanční úhrada nákladů spojených s předáváním identifikačních údajů a vydáváním jednotného telefonního seznamu) ke splnění zákonné povinnosti je nezbytná, respektive vyžadovaná zákonem a zda byla oprávněným důvodem pro nesplnění zákonné povinnosti předat požadované identifikační údaje. Tato otázka z hlediska vymezení zákonné odpovědnosti za zmíněný správní delikt je vzhledem k jasné zákonné úpravě (§ 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích ) nepodstatná a městský soud se jí vůbec nemusel zabývat.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto neměl právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení dle obsahu spisu nevznikly.

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

V Brně dne 31. května 2007

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu