



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce: T. O., a. s.**, zastoupen JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem, se sídlem Křížovnické nám. 1/193, Praha 1, proti **žalovanému: Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2006, č. j. 8 Ca 162/2005 - 85,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Shora uvedeným usnesením Městský soud v Praze odmítl žalobu, jíž se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále též „žalovaný“, popř. též „Úřad“) č. 04/PROP/2002 vydaného dne 14. 6. 2002 pod č. j. 17358/2002 - 611. Městský soud po citaci ustanovení § 1, § 3 a § 78 odst. 1, 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, v platném znění, a § 2b odst. 2 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, uvedl, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu není cenové rozhodnutí vydané Úřadem individuálním správním aktem, ale splňuje formální i materiální znaky právního předpisu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, zveřejněné ve svazku č. 25 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu na str. 371). Toto cenové rozhodnutí je regulativní, právně závazné, obecné (což nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelné státní mocí. Městský soud dále uvedl, že soud ve správním soudnictví má pravomoc přezkoumávat ty úkony správního orgánu,

jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (zákon užívá pro tyto úkony legislativní zkratku „rozhodnutí“ - ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Cenové rozhodnutí žalovaného, ač je nazváno „rozhodnutí“, definici pojmu „rozhodnutí“ podle soudního řádu správního nespĺňuje, neboť se nejedná o individuální správní akt, nýbrž o právní předpis svého druhu. Z toho důvodu tedy není žaloba proti takovému cenovému rozhodnutí ve správním soudnictví přípustná, neboť napadené cenové rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Za tohoto stavu tedy městský soud žalobu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá, že uvedené rozhodnutí je nezákonné, a to z toho důvodu, že městský soud chybně posoudil právní otázku, zda se v případě návrhem napadeného rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu jednalo o rozhodnutí (individuální správní akt) či právní předpis, a proto dospěl k nesprávnému závěru o přípustnosti návrhu stěžovatele. Současně je i nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože soud se nezabýval relevantními tvrzeními stěžovatele. Stěžovatel proto s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. rozhodnutí městského soudu v celém rozsahu napadá. Stěžovatel se neztotožňuje s názorem městského soudu, že cenové rozhodnutí č. 06/PROP/2002 je obecně závazným předpisem. Městský soud podle názoru stěžovatele nesprávně posoudil právní povahu předmětného cenového rozhodnutí z následujících důvodů:

- 1) Soud chyboval, když závěr usnesení Ústavního soudu bez dalšího aplikoval na předmětné cenové rozhodnutí, aniž by jakkoli zohlednil jeho specifika:
 - a) Soud se dostal do přímého rozporu s obsahem usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 (jehož se navíc sám dovolával), jakož i s obsahem nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99, v obou případech konstatujících, že „je třeba dát přednost posouzení obsahu před mechanickým akceptováním formy“. Městský soud se nezabýval skutečným obsahem předmětného cenového rozhodnutí a omezil se na přezkoumání tohoto rozhodnutí čistě po formální stránce. Bez dalšího na projednávanou věc vztáhnul závěr, který Ústavní soud učinil ve věci zcela jiného právního aktu, a to právě jen na základě totožné vnější formy obou těchto aktů jakožto cenových rozhodnutí.
 - b) Obě citovaná usnesení Ústavního soudu uvádějí, že „právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definiční znaky, a nikoliv určením (výčtem) jejich prvků“, tedy požaduje, aby i coby třída byly určeny nejen subjekty, ale i předmět úpravy. Městský soud se nezabýval tomu odpovídající námitkou žalobce, že žalovaný naproti tomu v předmětném rozhodnutí namísto obecného způsobu výpočtu ceny za propojení, předpokládaného § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích, určuje cenu za propojení zcela konkrétním způsobem. Městský soud hodnotil povahu předmětného rozhodnutí pouze z hlediska jeho subjektů a nezabýval se způsobem vymezení jeho předmětu.
 - c) Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 se vztahovalo na případ, kdy stěžovatelka sama tvrdila, že jí napadené rozhodnutí „vykazuje znaky normativního právního aktu“. Nic takového však žalobce nikdy netvrdil, a soud se s relevantními námitkami žalobce zdůvodňujícími, proč se jedná o individuální právní akt, nedokázal jakkoli vypořádat.
 - d) Proti tomuto cenovému rozhodnutí podal stěžovatel ústavní stížnost, která sice byla usnesením Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2003 odmítnuta jako nepřípustná,

avšak nikoliv z toho důvodu, že by se snad podle názoru Ústavního soudu v případě cenového rozhodnutí jednalo o normativní právní akt, nýbrž pouze a jediné proto, že v tomto případě nebyly vyčerpány veškeré procesní prostředky, které zákon stěžovateli poskytuje k ochraně jeho práva. Pokud by se podle názoru Ústavního soudu v případě cenového rozhodnutí č. 04/PROP/2002 nejednalo o rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech, nebylo by přitom samozřejmě možné odmítnout ústavní stížnost z jím uváděných důvodů, protože v případě normativních aktů stěžovateli žádné procesní prostředky k ochraně jeho práva u obecných soudů nepřísluší.

- 2) Nesprávnost kvalifikace předmětného cenového rozhodnutí vyplývá dále z následujících skutečností:
- a) Nemůže se jednat o právní předpis, jelikož žalovaný jeho vydáním překročil svoji zákonem stanovenou normativní pravomoc, když v předmětném rozhodnutí směšoval svou normativní pravomoc podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. se svou pravomocí rozhodovat konkrétní spory o ceny za propojení podle § 78 odst. 5 (nyní § 78 odst. 6) uvedeného zákona. Stěžovatel poukazuje na rozhodování některých kompetenčních sporů č. j. Konf. 92/2003 - 18 a č. j. Konf. 103/2004 - 20 s tím, že zvláštní senát požaduje aby Úřad důsledně odlišoval vydávání cenových rozhodnutí a rozhodování v konkrétních sporech o cenu za propojení.
 - b) Sám žalovaný ve svém vyjádření k věcné příslušnosti Obvodního soudu pro Prahu 9 uvedl, že „napadené rozhodnutí bylo vydáno k vyřešení sporu mezi žalobcem a alternativními operátory.“ O skutečné povaze předmětného cenového rozhodnutí tak nemůže být pochyb.
 - c) Úřad nerespektoval meze ustanovení § 78 zákona o telekomunikacích, které jej zmocňovalo ke stanovení obecného způsobu výpočtu ceny za propojení, když stanovil maximální cenu za danou službu. K určování maximální ceny však Úřad nebyl zákonem zmocněn. Nemůže se přitom jednat o normativní právní akt, když Úřad při jeho vydávání takovým způsobem překročil svou pravomoc, jak potvrzují i autority v oblasti správního práva, např. D. Hendrych.
 - d) Žalovaný stanovil účinnost předmětného cenového rozhodnutí bez ohledu na zveřejnění v „Telekomunikačním věstníku či Cenovém věstníku“. Není možné, aby se jednalo o právní normu, pokud je její účinnost stanovena a žalovaným proti povinným subjektům vymáhána bez ohledu na zákonem závazně stanovenou publikaci. Přiznání normativní povahy takovému právnímu aktu by vedlo k pošlapání základních principů právního státu, znamenalo by, že povinné subjekty jsou povinny se řídit normami bez ohledu na jejich zveřejnění zákonem stanoveným způsobem a potažmo tak vedlo k naprosté nejistotě o obsahu objektivního práva, což konstatoval i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99.
 - e) Článek 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (dále též „směrnice“), ve svém odstavci 1 požaduje, aby členské státy, tedy i Česká republika, zajistily, že na národní úrovni budou existovat „účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující síť anebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícím o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách“ a dále v odst. 2 uvádí, že „pokud subjekt rozhodující o opravném prostředku ... nemá charakter soudu, odůvodní vždy své rozhodnutí písemně. Navíc v takovém případě

podléhá jeho rozhodnutí soudnímu přezkumu ...“. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že citovaná ustanovení evropského práva kategoricky vyžadují, aby Česká republika coby členský stát Evropského společenství umožnila soudním přezkum cenových rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, tedy i předmětného cenového rozhodnutí a že stávající procesní předpisy platné v České republice je v souladu s principem nadřazenosti Evropského práva nezbytné vykládat v souladu s tímto kategorickým požadavkem i pro případ, že by se soud neztotožnil s ostatní shora uvedenou argumentací stěžovatele. Stěžovatel dále poukázal na čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství, jež v případě soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, tedy v této věci Nejvyššího správního soudu, zakládá povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropského společenství, pokud před ním vyvstane otázka výkladu aktů přijatých orgány Společenství, tedy i citované směrnice.

- f) Skutečnost, že v roce 2002, tedy v době vydání předmětného cenového rozhodnutí, bylo přibližně 99,62% všech koncových účastníků veřejné telefonní služby poskytované prostřednictvím pevných sítí v České republice účastníky stěžovatele, svědčí o tom, že předmětným cenovým rozhodnutím je bezprostředně, zcela konkrétním individuálně specifickým a ode všech ostatních subjektů odlišným způsobem zasahováno do majetkové sféry stěžovatele. K prokázání těchto tvrzení stěžovatel navrhuje pořízení písemného znaleckého posudku, kterýžto důkaz Městský soud v Praze přes návrh stěžovatele neprovedl.

3) Rozhodnutí Městského soudu v Praze je navíc i nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože soud se nezabýval relevantními tvrzeními stěžovatele v žalobě, ale postavil svůj rozsudek na jediném rozhodnutí Ústavního soudu, nadto nesprávně aplikovaném. Městský soud dále neprovedl důkaz znaleckým posudkem, který stěžovatel k prokázání svých tvrzení navrhnul, aniž tento svůj postup jakkoli zdůvodnil.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel zamlčel známou mu skutečnost, že v cenových rozhodnutích účastníka byla vydána mnohá, v praxi již déleodobě zavedená, judikatura, podle níž jsou tato cenová rozhodnutí normativními správními akty, jež nejsou přezkoumatelné soudy, a to ani soudy ve správním soudnictví. Všechny žaloby podané proti cenovým rozhodnutím včetně dodatků byly Městským soudem v Praze odmítnuty pro nepřípustnost. Pro ozřejmení stanoviska Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 - 138, a ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 38/2004 - 77. Dále žalovaný uvedl, že v dané věci se jedná o cenové rozhodnutí účastníka, které již bylo v mezidobí zrušeno cenovým rozhodnutím č. 03/PROP/2003. Městský soud také nepostupoval pouze formálně a své úvahy řádně zdůvodnil, když se na straně 3 napadeného usnesení zabýval výkladem, z něhož je jasné, jak dané rozhodnutí obsahově vyhodnocoval. Z napadeného rozhodnutí je dále zřejmé, že jsou v něm stanovena pouze obecná pravidla pro stanovení ceny za propojení bez jakéhokoli vztahu k jednotlivým, popřípadě konkretizovaným, držitelům telekomunikačních licencí. Ve vztahu ke skutečnosti, že proti cenovému rozhodnutí podal stěžovatel ústavní stížnost, která byla usnesením Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2003 odmítnuta jako nepřípustná, žalovaný uvádí, že Ústavní soud mohl stěžovat z jiných důvodů, než procesních. Spekulace žalobce o věcných důvodech Ústavního soudu nemohou obstát. Žalovaný, stejně jako stěžovatel, odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 ze dne 21. 2. 2002. Ústavní soud v tomto svém usnesení na více místech uvádí, že cenová rozhodnutí účastníka jsou vyloučena z přezkumu soudem s tím, že splňují formální i materiální (tedy i „co do obsahu“) znaky právního předpisu. Žalovaný považuje za potřebné připomenout tu část shora citovaného

usnesení Ústavního soudu, kde je uveden obširný přehled judikatury, z níž by mělo být podle názoru tohoto soudu jako ochránce ústavnosti evidentně jasné, že napadené cenové rozhodnutí je formálně i obsahově právním předpisem. Pokud stěžovatel poukazuje na rozhodování některých kompetenčních sporů č. j. Konf. 92/2003 - 18 a č. j. Konf 103/2004 - 20, pak žalovaný uvádí, že zvláštní senát naopak doslova stanoví, že v pochybnostech, zda cenové rozhodnutí bylo vydáno k provedení § 78 odst. 2 anebo odst. 6 zákona o telekomunikacích, je třeba vycházet ze samotného obsahu cenového rozhodnutí. Je pak nerozhodné, zda k vydání obecného cenového rozhodnutí přistoupil účastník z vlastního, či jiného podnětu. Žalovaný v této souvislosti dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 4/2004 - 138. Dále se žalovaný vyjadřuje k tomu, že v souladu s § 2b odst. 2 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, zákonem o cenách a zákonem o telekomunikacích, svou pravomoc ke stanovení maximálních cen nepřekročil. Žalovaný dále uvádí, že zákon o telekomunikacích ani zákon o cenách nepodmiňují účinnost cenového rozhodnutí včetně jeho dodatku jeho uveřejněným ve stěžovatelem uvedených věstnících. Podle § 77 odst. 1 věty třetí zákona o telekomunikacích, která zní: „Vydaná cenová rozhodnutí zveřejňuje Úřad v Telekomunikačním věstníku a v Cenovém věstníku“, bylo proto napadené cenové rozhodnutí zveřejněno v těchto věstnících už jako vydané, když předtím bylo uveřejněno na úřední desce a na webových stránkách žalovaného. K tvrzení stěžovatele, že Nejvyšší správní soud je povinen se obrátit na Soudní dvůr Evropských společenství, zaujme podle žalovaného jistě Nejvyšší správní soud stanovisko, aniž by k tomu potřeboval znát názor účastníka. Ten proto jen opakuje, že stěžovatel nenapadá správní rozhodnutí, ale normativní právní předpis, kterým předmětné cenové rozhodnutí nadevší pochybnost je.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu i označení jsou v ní namítány důvody odpovídající ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) uvedeného zákona. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Kasační stížnost není důvodná.

V předmětné věci jde o posouzení, zda cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. (v daném případě jde o rozhodnutí č. 04/PROP/2002 vydané dne 14. 6. 2002) je individuálním správním aktem nebo aktem normativní povahy. K této otázce se již vyjádřil druhý senát Nejvyššího správního soudu, jenž ve svém rozsudku č. j. 2 As 4/2004 - 138 ze dne 18. 5. 2005 dospěl k závěru, že cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů, je abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud je tedy proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S tímto právním názorem na charakter cenového rozhodnutí se šestý senát Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje. Lze pouze podotknout, že pokud by se chtěl šestý senát Nejvyššího správního soudu od uvedeného právního názoru odchýlit, musel by věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal ani tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1

písm. d) s. ř. s., neboť z rozhodnutí Městského soudu v Praze je úvaha soudu o věci zřejmá a důvody pro jeho postup jsou jednoznačně seznatelné, a tedy přezkoumatelné.

K námitce stěžovatele o umožnění soudního přezkumu cenových rozhodnutí na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002, případně povinností Nejvyššího správního soudu obrátit se na Soudní dvůr Evropského společenství s předběžnou otázkou ohledně výkladu ustanovení článku 4 Směrnice lze uvést následující:

Směrnice, jejíž článek 4 stěžovatel již z větší části citoval, byla přijata dne 7. 3. 2002, transpoziční lhůta uplynula dne 24. 7. 2003. Napadené cenové rozhodnutí bylo vydáno dne 14. 6. 2002 podle zákona č. 151/2000 Sb. Žaloba byla podána dne 17. 7. 2002. Česká republika se stala členem Evropské unie dne 1. 5. 2004 a podle článku 2 aktu o přistoupení, který je podle článku 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení součástí této smlouvy, se *acquis commu - nautaire* (soubor práva Společenství) stává dnem vstupu závazným pro nové členské státy a uplatňuje se v nich. Pro dobu před vstupem do Evropské unie lze právo Společenství použít zcela výjimečně, a to jako výkladové vodítko při výkladu právních předpisů přijatých ke splnění závazků České republiky harmonizovat své právo s právem Společenství podle článku 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (č. 7/1995 Sb.). Tato zásada našla svůj výraz opakovaně v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. č. 741/2006 a č. 1097/2007 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). V předmětné věci je však již z časových důvodů vyloučeno, aby byl zákon č. 151/2000 Sb. přijat k implementaci směrnice 2002/21/ES, která v době jeho přijímání nebyla ani ve stadiu návrhu (návrh směrnice byl přijat Komisí dne 12. 7. 2002 COM/2000/0393 final). Proto nelze při zkoumání právní povahy cenového rozhodnutí vydaného žalovaným dne 14. 6. 2002 podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. použít směrnici 2002/21/ES ani jako výkladové vodítko. Směrnice se navíc použije na rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů vydaná po uplynutí transpoziční lhůty. To vyplývá z článku 28 odst. 1 věta druhá směrnice. Rovněž článek 27 odst. 1 směrnice předvídá, že dosavadní akty zůstanou účinné do vydání nových rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů. Návrh stěžovatele směřující k předložení předběžné otázky Soudnímu dvůru Evropského společenství nelze tedy akceptovat. S ohledem na rozsudek ze dne 10. 1. 2006 ve věci C - 302/04, Ynos, Sb. rozh. s. I - 371 otázka pravomoci tohoto soudu Společenství představuje *acte éclairée*. V bodech 35 - 38 uvedeného rozsudku totiž soudní dvůr odmítl svou pravomoc k výkladu sekundárního práva Společenství, pokud skutkové okolnosti původního sporu předcházely k přistoupení dotčeného státu k Evropské unii. Za takových okolností by předložení předběžné otázky bylo porušením zásady rychlosti, a pokud by předmětné cenové rozhodnutí bylo možno považovat za individuální správní akt, i hospodárnosti řízení. Lze tedy uzavřít, že položení předběžné otázky v této věci, pokud by článek 4 Směrnice vedle individuálních správních aktů umožňoval podání opravného prostředku i v případě normativních právních aktů, nepřipadá v úvahu a že pro žalobu (podanou před vstupem do Evropské unie) proti cenovému rozhodnutí (vydanému před vstupem do Evropské unie) není směrnice 2002/21/ES nijak relevantní (nemá ani přímý ani nepřímý účinek).

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že se městský soud napadeným usnesením nedopustil nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., ani nejde o případ rozhodnutí nepřezkoumatelného pro nedostatek důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kasační stížnost tedy nebyla shledána důvodnou, a Nejvyšší správní soud ji proto zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Toto právo by měl žalovaný, ten však žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, a proto bylo rozhodnuto tak, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. června 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu

