



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Telefónica O2 Czech Republic, a. s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, zastoupeného JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem Křižovnické 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 2. 6. 2006, č. j. 8 Ca 158/2005 – 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2006, č. j. 8 Ca 158/2005 – 60 byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti cenovému rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „telekomunikační úřad“) dne 27. 10. 2002 č. 08/PROP/2002, kterým byl stanoven způsob výpočtu ceny za propojení veřejných telekomunikačních sítí pro službu koncového volání do veřejných pevných telekomunikačních sítí. S odkazem na ustanovení § 142 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., ve zněních pozdějších předpisů, městský soud konstatoval, že napadené rozhodnutí pozbylo platnosti dne 2. 5. 2006, a proto zanikla jedna ze základních podmínek řízení, a to existence platného a účinného rozhodnutí, které je napadeno žalobou.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., v níž vyjádřil nesouhlas s právním názorem krajského soudu, že napadené cenové rozhodnutí v mezidobí pozbylo na základě přechodného ustanovení o elektronických komunikacích platnosti, což zakládá neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se lze žalobou domáhat zrušení nebo vyslovení nicotnosti rozhodnutí nestanoví-li tento nebo zvláštní zákona jinak.

Podle stěžovatele žádné ustanovení s. ř. s. nestanoví, že žalobu není možné projednat, jestliže v mezidobí zanikla platnost, resp. účinnost, napadeného rozhodnutí. Takovou podmínku není možné zařadit ani pod jiné podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., což potvrzuje i odborná literatura. Tvrzení městského soudu, že platnost a účinnost napadeného rozhodnutí je jednou ze základních podmínek řízení, je v přímém rozporu se základním cílem správního soudnictví, kterým je ochrana před zásahy do veřejných subjektivních práv osob, k nimž dochází mimo jiné nezákonným správním rozhodováním. Předmětným cenovým rozhodnutím bylo do veřejných subjektivních práv zasahováno po celou dobu jeho účinnosti, tj. od 1. 11. 2002 do 1. 5. 2006, a to v podobě nezákonné cenové regulace tímto rozhodnutím zavedené. Tyto nezákonné zásahy do právní sféry stěžovatele, které vznikly za doby účinnosti předmětného rozhodnutí, a jejichž důsledky přetrvávají až dodnes, nebyly v důsledku ukončení platnosti, resp. účinnosti, cenového rozhodnutí odstraněny, pouze od tohoto okamžiku nově nevznikají. Podle stěžovatele je naprosto mylné tvrzení, z něhož se městský soud zřejmě snaží dovodit nemožnost dalšího projednávání žaloby, že totiž rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým se napadené rozhodnutí zrušuje, má účinky ex nunc. Takový výklad zákona by podle stěžovatele vedl k absurdnímu závěru, že veškeré účinky vzniklé z nezákonného správního rozhodnutí až do právní moci zrušovacího rozsudku správního soudu mají být zachovány. Přední teoretik správního práva D. Hendrych v souvislosti se zrušením nezákonných správních aktů ve správním soudnictví uvádí: „Při nedostatku pozitivní úpravy a judikatury lze dosud hájit spíše názor, že ke zrušení aktu dochází v uvedených případech od samého počátku, tj. od okamžiku, kdy nabyl platnosti (ex tunc). Právní poměry založené nezákonným správním aktem pozbývají jeho zrušením svého právního základu,“ (Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5 vyd. Praha, C. H. Beck 2003, str. 144 a 145). Deklarace nezákonnosti cenového rozhodnutí a jeho následné zrušení správním soudem má pro stěžovatele zásadní význam z hlediska jeho případného dalšího postupu směřujícího k náhradě škody způsobené právě v důsledku nezákonnosti tohoto cenového rozhodnutí. Městský soud svým rozhodnutím o odmítnutí žaloby podle stěžovatele porušil ústavně zaručené právo na ochranu před nezákonným rozhodováním orgánů veřejné správy, což ve svém důsledku vede i k porušení práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím státního orgánu. Stěžovatel dále namítal, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající ve zcela nesprávném a zmatečném označení přezkoumávaného správního rozhodnutí. Městský soud uvedl v záhlaví, jakož i v odůvodnění svého rozhodnutí, že rozhodl ve věci cenového rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu č. 01/PROP/2002, ačkoli se stěžovatel v žalobě domáhal přezkumu zcela jiného cenového rozhodnutí č. 08/PROP/2002. Obsah napadeného usnesení tak vůbec neodpovídá předmětu soudního řízení, ve kterém bylo toto usnesení vydáno. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Telekomunikační úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadené usnesení není nepřezkoumatelné, neboť městský soud vydáním usnesení ze dne 16. 6. 2006 č. j. 8 Ca 158/2005 - 64 opravil chyby v počtech napadeného rozhodnutí. Podle názoru telekomunikačního úřadu opírá stěžovatel své námitky o spekulativní domněnku, že cenové rozhodnutí je individuálním správním aktem. Ze zavedené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je jednoznačně jasné, že cenové rozhodnutí není individuálním správním rozhodnutím a nevztahuje se na ně správní řád. Například ve svém rozhodnutí ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 - 138 uvádí Nejvyšší správní soud, že cenové rozhodnutí nesplňuje všeobecnou definici rozhodnutí, neboť není individuálním správním aktem, ale právním předpisem sui genesis, který je nepřezkoumatelný soudy. Cenovým rozhodnutím chybí z pojmově určujících znaků individuálního správního aktu konkrétnost (specifikace) subjektů, jímž je cenové rozhodnutí určeno. O skutečnosti, že v napadeném cenovém rozhodnutí chybí potřebná specifikace subjektů, jímž je určeno, svědčí vymezení osob povinných dodržovat závazně

stanovený „způsob výpočtu cen za propojení veřejných pevných telekomunikačních sítí pro zprostředkování přístupu ke službám se zvláštním tarifem“ tak, že se jedná o „provozovatele pevné telekomunikační sítě, ve které byl započat hovor, provozovatele pevné veřejné telefonní sítě, do které je hovor směřován, a který poskytuje službu se zvláštním tarifem nebo který je ve smluvním vztahu s poskytovatelem služby se zvláštním tarifem“. Tento okruh osob, jímž bylo cenové rozhodnutí č. 08/PROP/2002 určeno, byl předem neurčitelný. Dále telekomunikační úřad odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005 č. j. 6 As 38/2004 – 77 a usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2002 sp. zn. IV. ÚS 50/02, kde Ústavní soud uvedl, necenová rozhodnutí splňují formální i materiální znaky právního předpisu, a že jsou regulativní, právně závazná, obecná a vynutitelná právní mocí. Podle telekomunikačního úřadu napadené cenové rozhodnutí není vůbec způsobilé soudního přezkumu. Telekomunikační úřad také poukázal na to, že postupoval při jeho tvorbě přesně podle příslušných zákonů a cenovou regulaci prováděl jako orgán k tomu kompetentní (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů a § 2b odst. 2 zákona č. 265/1999 Sb. o působnosti orgánů České republiky). Důsledky zrušení cenových rozhodnutí nastávají spíše ex nunc, neboť musí být důsledně chráněna právní jistota dotčených subjektů. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatel v replice k vyjádření telekomunikačního úřadu zpochybnil existenci zavedené judikatury k posuzované právní otázce. Podle jeho názoru ve skutečnosti Nejvyšší správní soud vydal ve věci žalob stěžovatele proti cenovým rozhodnutím pouze jediné rozhodnutí, a to č. j. 2 As 4/2004 – 138, na které telekomunikační úřad účelově odkazuje jako na „příklad“ zavedené judikatury. Toto rozhodnutí bylo navíc vydáno překvapivě, aniž by předtím stěžovateli bylo dáno na vědomí, že Nejvyšší správní soud zvažuje právní otázku, zda jím přezkoumávané cenové rozhodnutí je aktem normativní či individuální povahy. Stěžovateli tak nebyla dána příležitost jakkoliv se vyjádřit k zamýšleným důvodům zamítnutí kasační stížnosti. Z těchto důvodů stěžovatel napadl rozhodnutí č. j. 2 As 4/2004 – 138 ústavní stížností. Podle jeho názoru předmětným cenovým rozhodnutím byl zcela konkrétním specifickým způsobem dotčen na svých právech právě stěžovatel. Proto nesdílí názor telekomunikačního úřadu o nekonkrétnosti subjektů, kterým je toto cenové rozhodnutí určeno. Odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 24. 5. 2005, kde uvedl, že v roce 2002 bylo přibližně 99,62 % všech koncových účastníků veřejné telefonní služby poskytované prostřednictvím pevných sítí účastníky stěžovatele, navíc je stěžovatel jediným subjektem nesoucím tzv. nepokrytou ztrátu používání přístupové sítě, již zmiňuje účastník řízení v čl. 3 odst. 6 předmětného cenového rozhodnutí, v důsledku toho, že je jediným subjektem, jemuž byla ve smyslu § 30 zákona č. 151/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o telekomunikacích“) telekomunikačním úřadem uložena povinnost poskytovat univerzální službu. Předmětné cenové rozhodnutí navíc postrádá jeden ze základních znaků právního předpisu, kterým je obecnost jeho předmětu a vykazuje množství dalších vad, jež znemožňují jeho kvalifikaci jako normativního aktu (telekomunikační úřad vydáním cenového rozhodnutí překročil svou pravomoc, stanovil účinnost předmětného cenového rozhodnutí bez ohledu na zveřejnění v Telekomunikačním věstníku či Cenovém věstníku). Telekomunikační úřad sice odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, ale z něj nelze vyvodit závěr o normativnosti zde přezkoumávaného cenového rozhodnutí č. 08/PROP/2002, neboť v něm Ústavní soud vyslovil, že „je třeba dát přednost posouzení obsahu před mechanickým akceptováním formy“. Podle stěžovatele je třeba u každého cenového rozhodnutí posuzovat konkrétně jeho skutečný obsah. I kdyby tedy existovala cenová rozhodnutí telekomunikačního úřadu mající povahu normativních aktů, nebylo by možné tento závěr automaticky vztahovat na cenové rozhodnutí posuzované v tomto řízení. Toto cenové rozhodnutí svým obsahem normativní právní akt nepředstavuje. Stěžovatel znovu vyjádřil nesouhlas s názorem, že nelze rozhodnout o zrušení cenového rozhodnutí z důvodu pozbytí

jeho účinnosti. Telekomunikační úřad dále překročil vydáním cenového rozhodnutí svou pravomoc, neboť nepřipustným způsobem směřoval svou pravomoc vydávat cenová rozhodnutí podle § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích s pravomocí rozhodovat konkrétní spory o ceny za propojení podle odst. 5 citovaného ustanovení. Úvaha telekomunikačního úřadu, že důsledky zrušení cenových rozhodnutí nastávají spíše ex nunc, je podle stěžovatele chybná, protože předmětné cenové rozhodnutí samo o sobě nezakládalo jakékoli vztahy soukromého práva týkající se poskytování služeb propojení, jejichž ceny byly tímto rozhodnutím regulovány. Vzhledem k tomu, že předmětné cenové rozhodnutí je individuálním právním aktem, nevztahuje se na něj zásada platná pro řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů před Ústavním soudem, podle které se právní předpisy ruší ex nunc, ale naopak názor D. Hendrycha citovaný stěžovatelem v kasační stížnosti, že zrušení nezákonného rozhodnutí správním soudem má účinky ex tunc. Závěrem poukázal stěžovatel na čl. 4 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002 o společném předpisovém rámci pro síť a služby elektronických komunikací (dále též „směrnice“) a stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ze dne 13. 12. 2001 k případu projednávanému Evropským soudním dvorem pod sp. zn. C-462/99, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH. Z uvedeného podle jeho názoru vyplývá, že povinnost České republiky umožnit stěžovateli podat opravný prostředek proti předmětnému cenovému rozhodnutí vyplývá nepochybně i z právních předpisů práva evropského. Je nepřipustné, aby jeho právo podat opravný prostředek bylo omezováno s odkazem na údajnou „obecnost“ předmětného cenového rozhodnutí, když navíc faktická obecnost adresátů v daném případě neexistuje.

Kasační stížnost původně podal ČESKÝ TELECOM, a. s., ale v průběhu řízení Nejvyššímu správnímu soudu doložil, že ke dni 1. 7. 2006 byla do obchodního rejstříku zapsána změna jeho obchodní firmy na Telefónica O2 Czech Republic, a. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti a přitom neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu kasační stížnosti jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. přesto, že stěžovatel odkazuje i na písm. a) a d) citovaného ustanovení. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005).

Předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti proto je, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li žalobu stěžovatele. Úkolem Nejvyššího správního soudu proto není posuzovat námitky související se správním řízením (přezkum toho, zda předmětné cenové rozhodnutí bylo vydáno v mezích zákonné kompetence správního orgánu a zákonem předepsaným způsobem), nýbrž je jeho úkolem přezkoumat, zda procesní postup městského soudu byl zákonný. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval „Odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže“. (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, dostupný na www.nssoud.cz).

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení městského soudu pro nesrozumitelnost, tato není podle názoru Nejvyššího správního soudu opodstatněná, neboť bylo v souladu s ustanovením § 164 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. vydáno dne 16. 6. 2006 opravné usnesení č. j. 8 Ca 158/2005 – 64, jímž byly opraveny namítané chyby v psaní a počtech.

Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s právním názorem městského soudu, podle kterého skutečnost, že napadené cenové rozhodnutí v mezidobí pozbylo platnosti, zakládá neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který byla žaloba odmítnuta. Podle stěžovatele bylo předmětným rozhodnutím zasahováno do jeho veřejných subjektivních práv po celou dobu jeho účinnosti a tyto nezákonné zásahy do jeho právní sféry, jejichž důsledky přetrvávají až dodnes, nebyly v důsledku ukončení platnosti, resp. účinnosti, cenového rozhodnutí odstraněny, pouze od tohoto okamžiku nově nevznikají. Tuto dílčí stížní námitku považuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení nemůže být pozbytí platnosti napadeného rozhodnutí, neboť správní orgány by v takovém případě mohly vydávat rozhodnutí, která by po určitou dobu zasahovala do právní sféry jejich adresátů, ale následně by jim bylo znemožněno domáhat se soudního přezkumu těchto rozhodnutí. Poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob by tak nepřiměřeně záviselo na časovém aspektu, což by bylo v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a účelem čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rovněž nelze přehlédnout, že v důsledku tohoto postupu by bylo znemožněno využít práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, pokud by někomu taková škoda vydaným správním rozhodnutím vznikla (viz. podmínka podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které k odpovědnosti za škodu vyžaduje předchozí zrušení či změnu nezákonného rozhodnutí orgánu veřejné moci). I zde by tedy hrozil při výkladu, který by soudní přezkum za těchto okolností vyloučil, nepřípustný zásah do práva ústavní povahy (čl. 36 odst. 3 Listiny, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 As 82/2006 – 82).

Pro posouzení, zda městský soud odmítl žalobu stěžovatele v souladu se zákonem je však klíčové zodpovězení otázky, zda předmětné cenové rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 nebo 2 s. ř. s., jmenovitě zda se jedná o akt konkrétní (individuální), nebo akt abstraktní (normativní). Pokud by totiž přezkoumávané cenové rozhodnutí bylo svou povahou aktem abstraktním, nebyly by soudy ve správním soudnictví nadány pravomocí ho přezkoumat a žaloba by byla odmítnuta v souladu se zákonem. Touto otázkou ve skutkově i právně obdobné věci se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 15. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 – 138 a také v rozsudku ze dne 29. 11. 2007, č. j. 4 As 36/2006 – 151, v nichž dospěl k závěru, že napadená cenová rozhodnutí jsou aktem normativní povahy.

Ve správním soudnictví je možno přezkoumat podle hlavy II dílu 1 s. ř. s. správní akty, které jsou, resp. byly, v teorii označovány také jako konkrétní správní akty či individuální správní akty (jako species individuálních právních aktů) na rozdíl od normativních správních aktů, tj. nařízení (jako species normativních právních aktů). Takovým „správním aktem je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob. Pro správní akt, v tomto smyslu, jsou pojmově určující tyto znaky:

- jednání příslušného správního úřadu, popř. jiného orgánu, na základě zákona,
- jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů,
- bezprostřední právní závaznost,
- konkrétnost věci a subjektů, jímž je správní akt určen“.

V této souvislosti je rovněž třeba zmínit specifika normativních správních aktů (nařízení), resp. normativních právních aktů, obecně. Prof. Knapp poukazuje na to, že „materiálními znaky

právní normy jsou její regulativnost, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost státní mocí“ (Knapp, V. Teorie práva, Praha 1995, s. 148). V dané věci činí stěžovatel sporným znak obecnosti, a to co do subjektů právní normy. K tomu prof. Knapp (op. cit., s. 150 - 151) uvádí: „Pro posouzení obecnosti právní normy co do jejích subjektů, není ... rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů. Obecnost právní normy co do subjektů neznamena, že by právní norma musila být adresována každému, že by počet jejích subjektů musil být neomezený, a neznamena ani, jak se někdy tvrdívá, že by počet jejích subjektů musil být neurčitý ... Obecnost právní normy tedy nespočívá v počtu jejích subjektů, ale ve způsobu jejich určení, to znamena v tom, že jsou určeny jako množina subjektů vymezená určitými obecnými znaky. Obecnost právní normy co do jejích subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny. Počet prvků množiny subjektů právní normy může být ovšem velmi různý. Může být velmi veliký ... anebo velmi malý ... a prvek množiny subjektů právní normy může být i jen jeden. Zvláštní pozornost zasluží případ uvedený naposled. Ani tehdy totiž, jestliže právní norma je adresována jedinému subjektu, jej neurčuje individuálně, nýbrž určuje jej obecnými znaky. Tak např. čl. 54 a násl. Ústavy České republiky nejsou adresována prezidentu republiky jména toho a onoho, nýbrž každému prezidentu republiky, tj. prezidentu republiky obecně. Jde tu (a v případech podobných) o množiny s jedním obecně vymezeným prvkem a právní norma jemu adresovaná je tedy adresována všem prvkům množiny ... Možno tedy uzavřít tak, že obecnost právní normy co do jejích subjektů je dána tehdy, jestliže norma působí absolutně (univerzálně) a zároveň je ve svém „relativním“ působení adresována všem subjektům tvořícím prvky určité množiny, aniž přitom byla právně či sociálně diskriminatorní“.

Při posuzování, zda se v případě napadeného rozhodnutí jedná o akt normativní či individuální, je třeba vzít v úvahu i judikaturu týkající se této právní otázky. Především lze čerpat z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (publ. pod č. 167/2000 Sb.), kde byla mimo jiné zkoumána právní povaha rozhodnutí vlády o hodnotě bodu potřebné pro stanovování výše úhrad zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění. Ústavní soud zde vyslovil, že z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, podle něhož ani zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti. Podle přesvědčení pléna Ústavního soudu klasifikaci pramenů práva nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy, jež je vytvářena abstrahováním z rozdílných částí jednoho právního předpisu, resp. z mnoha právních předpisů, nebo i rozdílných forem pramenů práva. Stupeň obecnosti vlastní právní normě je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků. Pokud obsahový komponent právní normy je obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje (§ 3 až 10 zákona o cenách), nutno i tento pramen považovat za formu práva. Dojde-li k rozporu mezi obecností právního aktu a tomu nekorespondující formou, pak je třeba upřednostnit obsah před mechanickým akceptováním formy. V daném případě je třeba dále poukázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002 sp. zn. IV. ÚS 50/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 25, str. 371 a násl.), v němž se Ústavní soud zabýval rovněž cenovým rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu, kterým byl stanoven způsob výpočtu cen za propojení do veřejných mobilních telekomunikačních sítí, jakož i pevná cena nebo maximální cena za propojení do veřejných mobilních telekomunikačních sítí a dovodil, že napadené cenové rozhodnutí, vydané podle § 95 bod 7 k provedení § 78 odst. 2 a odst. 5 zákona o telekomunikacích a podle § 2b odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, naplňuje jak formální znaky právního předpisu (čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR), tak i jeho znaky materiální, tj. regulativnost, právní závaznost, obecnost (jejíž povahu nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelnost státní moci.

Skutečnost, že předmětné cenové rozhodnutí je formálně i materiálně právním předpisem, považoval Ústavní soud ve zmiňovaném případě za zcela evidentní.

Uvedená doktrinální východiska a úvahy vyložené v citovaných rozhodnutích dopadají i na danou věc. Z obsahu předmětného cenového rozhodnutí je zřejmé, že jím telekomunikační úřad obecně, bez vztahu ke konkrétním adresátům, reguluje způsob stanovení cen za propojení veřejných pevných telekomunikačních sítí pro zprostředkování přístupu ke službám se zvláštním tarifem. Ze skutečnosti, že v roce 2002 bylo přibližně 99,62 % všech koncových účastníků veřejné telefonní služby poskytované prostřednictvím pevných sítí účastníky stěžovatele a že je stěžovatel jediným subjektem nesoucím tzv. nepokrytou ztrátu používání přístupové sítě, nelze dovodit závěr, že cenové rozhodnutí je individuálním právním aktem. Stěžovatel v podstatě argumentuje tím, že napadené cenové rozhodnutí je fakticky adresováno jemu jako jedinému subjektu. Nejvyšší správní soud proto znovu zdůrazňuje, že i pokud je předmětný akt fakticky adresován jedinému subjektu, neznamená to automaticky, že jej určuje individuálně. Je třeba vždy posuzovat stupeň obecnosti, tj. zda právní norma určuje subjekty jako třídy definičními znaky, anebo výčtem jejich prvků. Předmětné cenové rozhodnutí dopadalo na všechny soutěžitele, včetně soutěžitelů potenciálních, kteří by na trh teprve vstoupili. To plyne z metody regulace použité v předmětném cenovém rozhodnutí, neboť subjektem normy jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny (třídy), v daném případě množiny provozovatelů pevné telekomunikační sítě, ve které byl hovor započat, množiny provozovatelů pevné telekomunikační sítě, do které je hovor směřován, a kteří jsou ve smluvním vztahu s poskytovatelem služby se zvláštním tarifem. Na základě těchto úvah tedy Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že napadené cenové rozhodnutí je právním předpisem, neboť obsahuje obecné vymezení osob povinných dodržovat závazně stanovený způsob určení cen. Z uvedeného tedy vyplývá, že nemá povahu rozhodnutí přezkoumatelného ve správním soudnictví, tj. individuálního správního aktu ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., neboť je abstraktním aktem normativní povahy. Žaloba byla tedy odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve vazbě na § 70 písm. a) s. ř. s. v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud se proto již nezabýval posouzením, zda důsledky zrušení cenového rozhodnutí nastávají ex nunc, zda samo o sobě zakládalo jakékoli vztahy soukromého práva týkající se poskytování služeb propojení. Lze také odkázat na názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007 č. j. 4 As 36/2006 – 151, že posouzení závaznosti cenového rozhodnutí pro koncové zákazníky je odrazem „absolutního“ působení právní normy, tj. působení, které zahrnuje univerzální povinnost všech subjektů práva neporušovat právo. Pro řešení otázky obecnosti normy co do jejích subjektů je ovšem kruciólní působení normy ve smyslu „relativním“, tj. působení vůči subjektům, jimž právní norma adresuje specifické povinnosti a práva, popř. pro něž stanoví jiné právní následky (viz. Knapp, V., op. cit., s. 150). Toto působení „relativní“ pak Nejvyšší správní soud posoudil, jak uvedeno shora.

I v dalších námitkách lze odkázat na citovaný rozsudek ze dne 29. 11. 2007 č. j. 4 As 36/2006 – 151, kde Nejvyšší správní soud, co se týče poukazu stěžovatele na čl. 4 směrnice, upozornil, že tato směrnice byla přijata dne 7. 3. 2002 a transpoziční lhůta uplynula dne 24. 7. 2003. Napadené cenové rozhodnutí bylo vydáno dne 27. 10. 2002 podle zákona o telekomunikacích, žaloba byla podána dne 23. 12. 2002. Česká republika se stala členem Evropské unie dne 1. 5. 2004 a podle čl. 2 aktu o přistoupení, který je podle čl. 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení součástí této smlouvy, se *acquis communautaire* (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 čl. 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 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). V předmětné věci je však již z časových důvodů vyloučeno, aby byl zákon o telekomunikacích 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/2000/0393final). Proto nelze při zkoumání právní povahy napadeného cenového rozhodnutí vydaného podle zákona o telekomunikacích 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 čl. 28 odst. 1 věta druhá směrnice. Rovněž čl. 27 odst. 1 směrnice předvídá, že dosavadní akty zůstanou účinné do vydání nových rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů.

Pro úplnost je třeba uvést, že předmětnou žalobu nebylo možné posuzovat ani jako návrh na zahájení řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. (řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části). Výklad, podle kterého by cenové rozhodnutí vydané podle zákona o telekomunikacích bylo považováno za opatření obecné povahy, není možný, když podle názoru vysloveného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu lze pokládat za opatření obecné povahy jen takový akt správního orgánu, pro který zákonodárce formu opatření obecné povahy výslovně předepisuje a byl vydán v příslušném řízení (srov. usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, publ. pod č. 1276/2007 Sb. NSS).

V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že není dán žádný z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a telekomunikačnímu úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 22. května 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu