



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **T., a. s.**, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, **za účasti**: G. N. a. s. (dříve A. a. s.), o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2006, č. j. 10 Ca 126/2005 – 90, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 6. 2006, č. j. 10 Ca 126/2005 - 130,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2006, č. j. 10 Ca 126/2005 - 90, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 6. 2006, č. j. 10 Ca 126/2005 - 130, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále též „stěžovatel“) se včasnou kasační stížností domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2006, č. j. 10 Ca 126/2005 - 90, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 25. 3. 2005, č. j. 8750/2005 - 603, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a zároveň potvrzeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu jako správního orgánu prvního stupně.

V podané žalobě žalobce vytykal žalovanému nedostatek působnosti a pravomoci k rozhodnutí o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení telekomunikačních sítí, uzavřené dne 2. 11. 2001 mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení, a to pro službu „přístup ke službám se sdílenými náklady“. Současně požadoval přezkoumat zákonnost cenového rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu č. 05/PROP/2003, které považuje za akt správního orgánu, jenž byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí a u něhož shledává absenci zákonného podkladu pro uvedenou regulaci koncové ceny s tím, že je považuje za nicotný akt. Navrhoval zrušení rozhodnutí předsedy Českého

telekomunikačního úřadu ze dne 25. 3. 2005, č. j. 8750/2005 – 603, a zároveň rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu jako správního orgánu prvního stupně.

O této žalobě rozhodl Městský soud v Praze dne 25. 4. 2006, usnesením č. j. 10 Ca 126/2005 – 90, tak, že žalobu odmítl. V odůvodnění uvedl, že ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 511/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále „zákon“ či „zákon o telekomunikacích“) stanovilo příslušným provozovatelům veřejných telekomunikačních sítí nebo poskytovatelům veřejných telekomunikačních služeb povinnost na požádání jiného provozovatele nebo poskytovatele vykonávajícího telekomunikační činnost uzavřít s nimi smlouvu o propojení sítí nebo přístupu k síti nejpozději do 90 dnů ode dne doručení návrhu na uzavření smlouvy a poté do 10 dnů ode dne uzavření takové smlouvy tuto předat Českému telekomunikačnímu úřadu (žalovanému). Jde o druh zákonné kontraktační povinnosti v rovině dvoustranného soukromoprávního (obchodního) vztahu konkrétních obchodních společností působících na trhu telekomunikačních služeb. Soud uvedl, že podle ustanovení § 40 odst. 2 a 5 zákona měl žalovaný pravomoc rozhodnout o propojení telekomunikačních sítí nebo o přístupu k síti, pokud mezi provozovatelem veřejných telekomunikačních sítí, resp. poskytovatelem veřejných telekomunikačních služeb ve stanovené lhůtě nedošlo k uzavření smlouvy. Takové rozhodnutí, mající povahu rozhodnutí orgánu veřejné správy, pak nahrazovalo chybějící smlouvu. Ve veřejném zájmu tedy mohl podle soudu žalovaný rozhodnout, aby příslušní provozovatelé veřejných telekomunikačních sítí nebo poskytovatelé veřejných telekomunikačních služeb propojili telekomunikační sítě nebo umožnili přístup k síti v termínu stanoveném úřadem. Soud stejně tak uvedl, že podle ustanovení § 97 bodu 4. písm. a) zákona měl žalovaný pravomoc rozhodovat v oblasti přístupu a propojení veřejných telekomunikačních sítí a zpřístupnění účastnického vedení spory o propojení sítí nebo o přístupu k síti, popř. o změnách smluv o propojení sítí nebo o přístupu k síti.

Podle městského soudu přitom byla napadenými správními rozhodnutími stanovena právní povinnost žalobce a osoby zúčastněné na řízení v oblasti telekomunikačního práva postupem, který sice představuje ingerenci státu a jeho správního úřadu, tedy ingerenci orgánu veřejné správy do právních vztahů dotčených společností, avšak nikoli do sféry veřejnoprávních vztahů, resp. oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru, nýbrž do sféry jejich smluvních vztahů soukromoprávní (obchodní) povahy, resp. oprávnění a povinností soukromoprávní (obchodní) povahy. V daném případě tak příslušný orgán veřejné správy nahrazuje svým autoritativním rozhodnutím soukromoprávní smluvní ujednání; městský soud podpůrně odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 466/2005 ve Sbírce rozhodnutí NSS.

Městský soud v Praze uzavřel, že se jednalo o rozhodnutí v soukromoprávní věci a nezbylo mu, než žalobu odmítnout jako nepřípustnou v oblasti správního soudnictví, a to podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „s. ř. s.“).

Ke druhé námitce stran přezkumu cenového rozhodnutí městský soud uvedl, že s ohledem na výše uvedené obecné důvody vedoucí k odmítnutí žaloby, není již na místě se druhou žalobní námitkou zabývat. Současně odkázal na usnesení Ústavního soudu ČR IV. ÚS 50/02, ze dne 21. 2. 2002, z něhož vyplývá, že cenové rozhodnutí je právní akt splňující formální i materiální znaky právního předpisu, tedy aktu, který není „rozhodnutím“ zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti žalobce ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

V poučení napadeného usnesení městský soud výslovně uvedl, že proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost za podmínek a z důvodů stanovených v § 102 a násl. s. ř. s., včetně podmínky být zastoupen advokátem, nemá-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud, mohou podat účastníci řízení i osoba zúčastněná na řízení u Městského soudu v Praze do dvou týdnů po doručení tohoto usnesení.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel kasační stížnost, kterou staví na důvodu vymezeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a dovozuje nezákonnost usnesení soudu. Poukazuje zejména na to, že hmotněprávním základem byla pro žalovaného ustanovení § 37 odst. 2 a § 38 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích, přičemž žalovaný neaplikoval předpisy soukromého práva, nýbrž veřejnoprávní předpis, jenž upravuje celou řadu veřejnoprávních povinností, např. povinnost umožnit přímé a nepřímé propojení a povinnost uzavřít novou smlouvu o propojení a potažmo i povinnost uzavřít dodatek ke smlouvě o propojení. Úlohou žalovaného pak bylo zejména posoudit, zda marně uplynula lhůta pro uzavření dodatku ke smlouvě o propojení a dále upravit ve správním rozhodnutí o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení ty otázky, jejichž úprava je pro realizaci propojení nezbytná a na nichž se provozovatelé sítí nedohodli. Stěžovatel je přitom přesvědčen, že se nejedná o rozhodnutí o soukromém subjektivním právu (tedy rozhodnutí soukromoprávní), neboť kontraktační povinnost slouží primárně veřejnému zájmu na zajištění dostupnosti telekomunikačních služeb pro všechny zákazníky poskytovatelů telekomunikačních služeb. Doplnil, že o veřejnoprávním charakteru rozhodnutí svědčí i to, že zahájení řízení nastává z úřední povinnosti. V případě návrhu na vydání rozhodnutí o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení ze strany některého z provozovatelů se nejedná o návrh aktivně legitimované osoby, nýbrž toliko o podnět k zahájení řízení z úřední povinnosti. Z ustanovení § 250h zákona č. 90/1963 Sb., občanského soudního řádu v platném znění (dále též „o. s. ř.“) navíc podle něj vyplývá možnost přezkumu ve věcech, o nichž správní orgán rozhodl na základě návrhu, nikoliv na základě pouhého podnětu na zahájení řízení. V případě podání žaloby k obecnému soudu by se pak tento soud musel zabývat výhradně aplikací ustanovení zákona, jež podle názoru stěžovatele nemají soukromoprávní charakter. Stěžovatel poukazuje rovněž na judikaturu Nevyššího správního soudu. Uzavírá, že napadená rozhodnutí jsou výhradně věcmi veřejného práva, na čemž nic nemění ani to, že povinnosti vyplývající z napadených rozhodnutí do jisté míry modifikují Smlouvu o propojení uzavřenou mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou. Dále uvádí, že je běžné, že se důsledky vrchnostenského zásahu, v daném případě rozhodnutí žalovaného, projeví i v oblasti obchodních závazkových vztahů, tato skutečnost však nemůže být oporou pro závěr, že správní orgán rozhodoval ve věci soukromoprávní. Poukazuje rovněž na nesprávné poučení městského soudu. S odkazem na výše uvedené navrhuje, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas se závěry městského soudu, že smlouva, resp. její dodatek, je dvoustranným právním aktem dvou soukromoprávních subjektů, resp. že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím v soukromoprávní věci ve vztahu mezi obchodními subjekty. Vedle toho žalovaný odkázal na § 37 a násl. zákona, jenž stanovuje zákonný rámec pro jednání poskytovatelů telekomunikačních služeb. Žalovaný má za to, že dodatek ke smlouvě o propojení je soukromoprávním aktem svého druhu, neboť veřejnoprávním předpisem je omezeno

dispoziční právo smluvních stran ve prospěch veřejného zájmu. Pro případ, že smluvní strany v zákonem určené lhůtě nedospějí ke shodě ohledně smluvních podmínek, zakládá § 40 odst. 2 zákona povinnost žalovaného nahradit nedostatek vůle smluvních stran vlastním rozhodnutím. Veřejný zájem na vzniku takové smlouvy je vyjádřen rovněž tím, že případné odvolání ze zákona nemá odkladný účinek. Žalovaný rovněž ve vyjádření uvedl, že vrchnostenský charakter rozhodování ve prospěch veřejného zájmu je naopak zdůrazněn i tím, že správní úřad má významná oprávnění omezující vůli smluvních stran již v procesu samotného uzavírání smlouvy. Podle žalovaného je návrh provozovatele telekomunikační sítě zasílaný správnímu úřadu ve skutečnosti podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti a smluvní strany tím deklarují nedostatek souhlasné vůle k uzavření smlouvy. Stejně tak ale uvedl, že rozhodování žalovaného v dané věci je rozhodováním v oblasti veřejné správy, neboť je jím autoritativně mocensky určováno, co je právem a co povinností, přičemž žalovaný a účastníci řízení nemají v tomto vztahu rovné postavení. Žalovaný zpochybnil skutečnost, zda obecné soudy v řízení podle části páté o. s. ř. disponují dostatečnými nástroji pro to, aby nahradily vůli smluvních stran a takto nově určily podmínky propojení veřejných telekomunikačních sítí pro účely poskytování telekomunikační smlouvy z portfolia veřejných telekomunikačních služeb. Odkázal rovněž na judikaturu Nejvyššího správního soudu. S odkazem na výše uvedené žalovaný závěrem svého vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se spíše přiklonil k názoru stěžovatele, aby usnesení Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení nepodala ke kasační stížnosti žádného vyjádření.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti. Český telekomunikační úřad, který rozhodoval ve věci na základě podání osoby zúčastněné na řízení, uložil žalobci a osobě zúčastněné na řízení rozhodnutím ze dne 23. 7. 2004, č. j. 32696/2003 - 610/X, povinnost propojit své telekomunikační sítě pro službu „Přístup ke službám se sdílenými náklady“. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě bylo označené rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena prvoinstančnímu správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu ze dne 10. 12. 2004, č. j. 32696/2003 - 610/XIV, bylo opětovně žalobci a osobě zúčastněné na řízení uložena povinnost propojit své telekomunikační sítě pro službu „Přístup ke službám se sdílenými náklady“. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opětovně odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím předsedy Českého telekomunikačního úřadu dne 25. 3. 2005, č. j. 8750/2005 - 603. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které mj. vytýkal žalovanému nedostatek působnosti a pravomoci k rozhodnutí a navrhoval zrušení rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 25. 3. 2005, č. j. 8750/2005 - 603, a zároveň rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu jako správního orgánu prvního stupně. O této žalobě rozhodl Městský soud v Praze dne 25. 4. 2006, usnesením č. j. 10 Ca 126/2005 - 90, a to tak, že žalobu odmítl s odůvodněním, že se jedná o rozhodnutí v soukromoprávní věci.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Městský soud v Praze dne 30. 6. 2006 vydal opravné usnesení, jímž poučení obsažené v usnesení ze dne 25. 4. 2006, č. j. 10 Ca 126/2005 - 90, změnil následovně: *Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost za podmínek a z důvodů stanovených v § 102 a násl. s. ř. s., včetně podmínky být zastoupen advokátem, nemá-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud, mohou podat účastníci řízení i osoba zúčastněná na řízení u Městského soudu v Praze do dvou týdnů po doručení*

*tohoto usnesení. II. V této věci se žalobce může domáhat svého práva podáním žaloby v občanském soudním řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí návrhu, a to tak, aby žaloba došla v této lhůtě místně příslušnému okresnímu (obvodnímu) soudu (§ 46 odst. 2 s. ř. s., § 82 odst. 3 o. s. ř.), kterým podle ust. § 250 odst. 1 o. s. ř. je a) obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu podaného u správního orgánu měla být uložena povinnost k plnění, b) obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno, není-li dána příslušnost podle písmena a), c) soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo o jiné právní věci rozhodl, není-li dána příslušnost podle písmena a) nebo b).*

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Předmětem kasační stížnosti je zejména posouzení toho, zda byl zákonný postup Městského soudu v Praze, který podanou správní žalobu směřující proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, jímž mu byla uložena povinnost propojit svou telekomunikační síť, odmítl s tím, že se jedná o věc vyplývající ze soukromoprávních vztahů.

Tato věc již byla dříve řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu, viz rozsudek ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 48/2004 - 82, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 882/2006, z něhož vyplývá, že Český telekomunikační úřad při vydání rozhodnutí nahrazujícího dodatek ke smlouvě o propojení vystupuje ve vrchnostenském postavení a svým rozhodnutím nahrazuje vůli smluvních stran, přičemž přezkum takového rozhodování spadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví, a Nejvyšší správní soud neshledal důvod postupovat jinak. Označený rozsudek byl přitom postaven na důvodech, které mají své opodstatnění i pro právě souzenou věc.

Skutečnost, že rozhodnutí žalovaného vydané podle § 40 odst. 2 zákona (o telekomunikacích) nahrazuje určité ustanovení smlouvy, tedy institutu typického pro soukromé právo, není totiž v dané věci stěžejní. Tvrzení, že se následky vrchnostenského zásahu projeví v soukromoprávních vztazích a pouze proto má věc projednat obecný soud, je pro rozlišení soukromoprávní a veřejnoprávní povahy rozhodnutí správního orgánu zavádějící a dobře vyvratitelné právním argumentem *reductio ad absurdum*. Většina rozhodnutí správního orgánu více či méně zasahuje do nějakého soukromoprávního vztahu. Např. uložení pokuty za přešůpek vzniká přestupci povinnost uhradit pokutu, což nepochybně zasáhne do jeho majetkové sféry, a tedy do jeho vlastnického práva, jež je stěžejním institutem soukromého práva; absurdní by však bylo v této situaci tvrdit, že o žalobě proti takovému rozhodnutí má rozhodovat obecný soud podle části páté o. s. ř., a nikoliv soud rozhodnutí ve správním soudnictví. Na věc lze rovněž pohlédnout z toho pohledu, zda smlouva o propojení telekomunikačních sítí je smlouvou ve smyslu soukromoprávním. V řízení podle § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích nahradí žalovaný svým rozhodnutím nedostatek vůle smluvních stran ohledně uzavření dodatku ke smlouvě o propojení. Tím žalovaný omezí smluvní volnost stran rozhodnutím, jež je aktem z oblasti veřejné správy; již v procesu uzavírání smlouvy má i jiná významná oprávnění omezující vůli smluvních stran. Takový způsob zásahů správního orgánu do procesu uzavírání smluv či jejich dodatků není typický pro smlouvy soukromoprávní, neboť způsob ingerencí žalovaného do celého procesu uzavírání smluv podle zákona o telekomunikacích by byl

v rovině soukromého práva jen stěží myslitelný. Rozhodnutí žalovaného v dané věci bylo aktem vrchnostenským, žalovaný a účastníci neměli v řízení rovné postavení.

Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku uzavřel, že ve správním soudnictví žalobou napadené rozhodnutí žalovaného vykazovalo zjevnou převahu aspektů veřejnoprávních nežli soukromoprávních, a proto je k projednání a rozhodnutí věci dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

S výše uvedenými závěry se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud v této věci. Lze tak shrnout, že z § 40 odst. 2 zákona vyplývá, že Český telekomunikační úřad při vydání rozhodnutí nahrazujícího dodatek ke smlouvě o propojení vystupuje ve vrchnostenském postavení a svým rozhodnutím nahrazuje vůli smluvních stran, přičemž přezkum takového rozhodnutí spadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud tak přisvědčil námitkám stěžovatele stran toho, že napadená rozhodnutí jsou vydána ve věcech veřejného práva a ochranu jim poskytují soudy ve správním soudnictví.

Námitkou o nesprávném poučení se Nejvyšší správní soud nezabýval, neb ze spisu vyplynulo, že toto své pochybení městský soud napravil, viz obsah soudního spisu. Ostatně s ohledem na rozdílný právní názor o charakteru napadeného rozhodnutí správního orgánu pozbývá poučení (ve znění opravného usnesení) na významu.

Z výše uvedených důvodů však Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než kasační stížností napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit (pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby) a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. září 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu