



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **T. O. C. R., a. s.**, zast. JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem, se sídlem Praha 1, Křižovnické nám. 1/193, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2006, č. j. 5 Ca 233/2005 – 92,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení cenového rozhodnutí žalovaného č. 02/2002, vydaného dne 1. 10. 2002 pod č. j. 23805/2002 - 611. Tímto cenovým rozhodnutím žalovaný stanovil pevné ceny vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet prostřednictvím pevné veřejné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s. (předchozí obchodní firma žalobce). Žalobce současně navrhoval, aby byl zrušen i na napadené cenové rozhodnutí navazující dodatek č. 1 ze dne 16. 10. 2002, č. j. 26284/2002 - 611, k cenovému rozhodnutí žalovaného č. 01/2002 ze dne 8. 1. 2002. V obsáhlé žalobě žalobce tvrdil, že pro vydání předmětného cenového rozhodnutí neposkytoval zákon žalovanému pravomoc a žalobce neměl vzhledem k absenci jakéhokoliv řízení předcházejícího vydání cenového rozhodnutí možnost se k věci před vydáním cenového rozhodnutí vyjádřit. Dále brojil proti obsahu cenového rozhodnutí (zejména proti výši stanovené ceny) a poukazoval na konflikt předmětného cenového rozhodnutí s předběžným opatřením ze dne 11. 9. 2002, č. j. 23282/2002 - 610, vydaným žalovaným a ukládajícím žalobci povinnost odporující povinnosti uložené napadeným cenovým rozhodnutím.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný především zdůraznil, že se jedná o věc soukromoprávní a soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc o ní rozhodovat, a proto by městský soud měl žalobu odmítnout.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 3. 2004, č. j. 28 Ca 792/2002 – 53, žalobu odmítl s tím, že předmětné rozhodnutí se týká soukromoprávní věci a soudům ve správním soudnictví nenáleží je přezkoumat.

Toto usnesení Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 38/2004 – 75, zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení s tím, že cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“ nebo „žalovaný“) vydané podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“) je veřejnoprávní regulací v oblasti cen a rozhodovat o žalobě proti němu náleží soudům ve správním soudnictví.

Na to žalobce reagoval podáním ze dne 4. 11. 2005, v němž uvedl, že v některých jiných řízeních před Městským soudem v Praze vyvstala otázka, zda cenové rozhodnutí je individuálním právním aktem, nebo právním předpisem. Dále žalobce předložil argumentaci, proč je třeba napadené cenové rozhodnutí považovat za individuální právní akt (správní rozhodnutí). Podle žalobceva názoru předmětné cenové rozhodnutí je závazné pouze pro žalobce; žalovaný vydáním cenového rozhodnutí překročil svou pravomoc; stanovil účinnost předmětného cenového rozhodnutí bez ohledu na zveřejnění v Telekomunikačním věstníku či Cenovém věstníku; z usnesení Ústavního soudu, jímž se uvedený soud vyjadřoval k napadenému cenovému rozhodnutí, je zřejmé, že se nejedná o právní předpis; právo na opravný prostředek proti cenovému rozhodnutí plyne z právních aktů Evropských společenství. Obdobnou argumentaci žalobce uplatnil v nyní projednávané kasační stížnosti – v podrobnostech viz níže.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 7. 2. 2006 nesouhlasí s tvrzením žalobce, že předmětné cenové rozhodnutí je závazné pouze pro něj. Povinnost tímto rozhodnutím stanovená není uložena pouze žalobci, ale každému, kdo by prostřednictvím veřejné pevné telekomunikační sítě žalobce (např. na základě smlouvy o přístupu k síti) poskytoval službu vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet. Povinnost předmětným cenovým rozhodnutím stanovená pak směřovala i vůči koncovým zákazníkům. Žalovaný dále popřel, že by vydáním předmětného cenového rozhodnutí překročil svou pravomoc. K otázce publikace cenového rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobcem vyvolaná situace vyžadovala urychlené řešení, proto přikročil k okamžitému zveřejnění předmětného cenového rozhodnutí na své úřední desce a webových stránkách a následně bylo cenové rozhodnutí publikováno v nejbližší následující částce příslušných věstníků. Z usnesení Ústavního soudu, kterým žalobce argumentuje, není podle názoru žalovaného možné dovodit závěr, že předmětné cenové rozhodnutí nepovažuje Ústavní soud za právní předpis. K žalobcově argumentaci právem Evropských společenství žalovaný podotkl, že v době vydání předmětného cenového rozhodnutí nebyla Česká republika členským státem Evropských společenství a závaznost evropské směrnice v takové situaci nepřichází v úvahu.

V dalším řízení Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 2. 2006, č. j. 5 Ca 233/2005 - 92, žalobu opět odmítl, když tentokrát uvedl, že cenové rozhodnutí žalovaného není individuálním správním aktem, ale právním předpisem svého druhu. Městský

soud přitom odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, podle něhož cenové rozhodnutí není individuálním správním aktem, ale splňuje formální i materiální znaky právního předpisu. Soudům ve správním soudnictví pak podle městského soudu nepřísluší přezkoumávat na základě samostatně podané žaloby podzákonné právní předpisy. Zákonost podzákonného právního předpisu může být ve správním soudnictví přezkoumána toliko v rámci řízení o žalobě proti individuálnímu správnímu aktu. Své rozhodnutí městský soud opřel o § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

Toto usnesení napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v celém rozsahu kasační stížností a uvádí, že se dovolává stížnostních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel se neztotožňuje s názorem městského soudu, že žalobou napadené cenové rozhodnutí je právním předpisem svého druhu. Pokládá za nesprávné závěry městského soudu, že předmětným cenovým rozhodnutím není stanovena povinnost pouze stěžovateli, ale každému, kdo by prostřednictvím veřejné pevné telekomunikační sítě stěžovatele poskytoval službu vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet, a že toto cenové rozhodnutí není závazné pouze pro stěžovatele, ale i pro koncové zákazníky, jimž je služba poskytována. Podle stěžovatele je cenové rozhodnutí závazné pouze pro něj; svědčí o tom dikce rozhodnutí: „*pro vytáčený přístup ke službám sítě Internet prostřednictvím veřejné pevné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s., se stanovují pevné ceny...*“. Předmětné cenové rozhodnutí navíc pevné ceny stanoví odkazem na Ceník vnitrostátních telekomunikačních služeb společnosti Č. T., a. s. Jediným cílem, který žalovaný sledoval, tak bylo zmrazení ceny stěžovatelem poskytované služby. Sám žalovaný dále podle stěžovatelova mínění přiznal, že žalobce byl v dané době v podstatě jediným, kdo službu vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet poskytoval. Stěžovatel dále tvrdí, že cenové rozhodnutí není závazné pro koncové zákazníky, neboť je logicky adresováno pouze tomu, kdo jako poskytovatel příslušných služeb ceny určuje. Týká se tedy pouze stěžovatele, neboť jen jemu z něho vznikají povinnosti. Pro toto rozhodnutí navíc byla zvolena nezákonná forma cenového rozhodnutí, bylo nezákonně vydáno mimo správní řízení a stěžovatel tak neměl možnost hájit svá práva. Odkaz městského soudu na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02 nepokládá stěžovatel za správný, neboť v něm (a rovněž v plenárním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99) Ústavní soud jasně uvedl, že „*právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoliv určením (výčtem) jejich prvků*“. Tomuto požadavku na obecné vymezení subjektů napadené cenové rozhodnutí nevyhovuje, neboť jediným jeho adresátem je stěžovatel. ČTÚ dále překročil vydáním cenového rozhodnutí svou pravomoc, neboť ani zákon o telekomunikacích ani zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, mu neumožňovaly určit pevnou cenu za službu vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet prostřednictvím veřejné telefonní sítě. Stěžovatel žalovanému také vytýká, že 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. Stěžovatel připomíná, že Ústavní soud se již vyjadřoval přímo k žalobou napadenému cenovému rozhodnutí, a to – podle tvrzení stěžovatele – způsobem, který potvrzuje závěr o povaze předmětného cenového rozhodnutí coby individuálního správního aktu. Toto cenové rozhodnutí totiž stěžovatel napadl u Ústavního soudu ústavní stížností. Ústavní soud

ji sice odmítl, ale proto, že ještě nebyly vyčerpány všechny procesní prostředky, které zákon poskytuje stěžovateli k ochraně jeho práva, neboť v době vydání rozhodnutí Ústavního soudu probíhalo v téže věci řízení u Městského soudu v Praze. Z toho stěžovatel dovozuje, že nejednalo-li by se v případě předmětného cenového rozhodnutí o individuální správní akt, nebylo by možné odmítnutí návrhu Ústavním soudem z uvedeného důvodu, neboť v případě normativních právních aktů stěžovateli žádné procesní prostředky k ochraně jeho práva u obecných soudů nepřísluší. Stěžovatel dále poukazuje na to, že 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 odstavci 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 soudní přezkum cenových rozhodnutí ČTÚ, 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 Městský soud v Praze neztotožnil s ostatní shora uvedenou argumentací stěžovatele. Stěžovatel také upozorňuje na čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství, jenž 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. Pokud tedy Nejvyšší správní soud nevyhoví této kasační stížnosti z jiných stěžovatelem uváděných důvodů, je podle stěžovatele nezbytné, aby se obrátil na Soudní dvůr Evropského společenství s předběžnou otázkou ohledně výkladu citovaného čl. 4 směrnice na daný případ pravomoci českých soudů přezkoumávat cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu č. 02 /2002. Stěžovatel Městskému soudu v Praze dále vytýká, že se nezabýval převážnou částí tvrzení předložených v průběhu řízení o žalobě stěžovatelem na podporu závěru, že napadené cenové rozhodnutí je individuálním správním aktem; s těmito argumenty se městský soud v odůvodnění svého usnesení ani nepokusil vypořádat. Usnesení městského soudu napadené kasační stížností je tedy podle stěžovatelova přesvědčení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatel má též za to, že právní argumentaci, již městský soud podpořil své usnesení o odmítnutí, převzal z vyjádření žalovaného. Přitom soud toto vyjádření stěžovateli vůbec nedoručil a nedal mu možnost se k těmto novým a pro rozhodnutí soudu zcela zásadním argumentům vyjádřit. V tom stěžovatel spatřuje porušení zejména práva na rovnost v řízení a práva na spravedlivý proces. Kdyby stěžovatel možnost k vyjádření dostal, bezpečně by tvrzení ČTÚ, na nichž bylo založeno rozhodnutí městského soudu, vyvrátil. Napadené usnesení je proto nepřezkoumatelné rovněž z důvodu jiné vady řízení před soudem. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření ze dne 7. 2. 2006. Uvádí, že nesouhlasí s důvody stěžovatelem uplatněnými v kasační stížnosti. Skutečnost, že stěžovatel byl v dané době v podstatě jediným, kdo službu vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet poskytoval nemůže být důvodem, aby cenové rozhodnutí získalo povahu individuálního právního aktu. Předmětné cenové rozhodnutí naopak staví na tom, že povinnost nestanoví přímo stěžovateli, ale ukládá ji každému, kdo by na základě smluvního vztahu se stěžovatelem takovou službu poskytoval. K tomu žalovaný upozorňuje, že v době vydání cenového rozhodnutí stěžovatelův podíl na trhu činil 98,97%, a proto i služby poskytované jinými poskytovateli telekomunikačních služeb byly poskytovány právě prostřednictvím veřejné pevné telefonní sítě stěžovatele. Žalovaný dále nesouhlasí se stěžovatelovým názorem, že cenové rozhodnutí nebylo závazné pro koncové zákazníky a také v dalším oponuje argumentaci stěžovatele ve prospěch chápání cenového rozhodnutí jako právního předpisu. Žalovaný na rozdíl od stěžovatele neshledává kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze nepřezkoumatelným. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V podání ze dne 22. 6. 2007 stěžovatel opětovně zdůrazňuje, že cenové rozhodnutí bylo namířeno výlučně proti němu, a proto je třeba pokládat je za individuální právní akt. Označení předmětného aktu jako „cenové rozhodnutí“ je podle stěžovatelova názoru ze strany žalovaného účelové. Stanovení pevné ceny pouze ve vztahu ke službám poskytovaným prostřednictvím sítě stěžovatele přitom samo o sobě způsobuje nesplnění požadavku na obecnost předmětu a subjektů právní normy. Předmětné cenové rozhodnutí nebylo závazné pro koncové zákazníky, jimž byla služba vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet poskytována. Jeho adresátem byl pouze stěžovatel, jemuž tak bylo v podstatě zakázáno jakýmkoli způsobem měnit cenu za službu vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet stanovenou v jeho tehdy platném ceníku. Dále stěžovatel opakuje, že pro vydání předmětného cenového rozhodnutí neposkytoval zákon žalovanému zmocnění. Opětovně zdůrazňuje, že městský soud se argumentací stěžovatele z převážné části vůbec nezabýval a nijak se s ní nevypořádal a takový postup zakládá nepřezkoumatelnost jeho usnesení pro nedostatek důvodů. Rovněž opakovaně stěžovatel spatřuje další důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu v jiné vadě řízení, která měla spočívat v tom, že uvedený soud flagrantně porušil rovnost účastníků, když neumožnil stěžovateli vyjádřit se k podání žalovaného ze dne „8. 2. 2006“ (správně 7. 2. 2006). Stěžovatel znovu poukazuje na článek 4 odstavec 1 směrnice a nově cituje ze stanoviska generálního advokáta Geelhoeda ze dne 13. 12. 2001 k případu projednávanému Evropským soudním dvorem pod sp. zn. C-462/99, C. A. G. fur T. GmbH: *„Právo podat opravný prostředek ... je v systému směrnice a obecněji v systému liberalizace právních předpisů v oblasti telekomunikací právem základním. Bereme-li zároveň ohled i na skutečnost, že všechna ustanovení komunitárních směrnic musejí být implementována pregnantně a v plném rozsahu, ve svém souhrnu všechna tato fakta znamenají, že právo podat opravný prostředek nemůže být vykládáno restriktivně. Považuji za nepřijatelné jakékoliv omezení rozsahu práva podat opravný prostředek nebo omezení druhu rozhodnutí, proti nimž lze takovýto opravný prostředek podat.“*

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 a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel tvrdí, že kasační stížnost podává důvodů z podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 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). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod podání kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Předmětem posuzování Nejvyšším správním soudem tedy je, zda Městský soud v Praze postupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovatelovu žalobu odmítl s tím, že napadené cenové rozhodnutí je právním předpisem, přičemž soudy ve správním soudnictví nejsou nadány pravomocí právní předpisy (resp. normativní právní akty vůbec) přezkoumávat. Proto se Nejvyšší správní soud jakožto soud druhé instance může v tomto řízení zabývat pouze těmi námitkami stěžovatele, které se týkají právě uvedené otázky. Námitkám směřujícím k věcnému přezkumu předmětného cenového rozhodnutí se za situace, kdy se jimi nezabýval městský soud, který k věcnému přezkumu – odmítl-li podanou žalobu – vůbec neměl prostor, věnovat nemůže.

Z podkladů předložených žalovaným Nejvyšší správní soud zjistil tento obsah napadeného cenového rozhodnutí:

„Český telekomunikační úřad, jako příslušný orgán státní správy podle § 95 bod 7 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, a podle § 2b odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, v souladu s § 1 odst. 6 a § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, vydává

*cenové rozhodnutí
č. 02/2002,*

kterým se vydávají pevné ceny vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet prostřednictvím pevné veřejné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s.

*Článek 1
Pevné ceny*

Pro vytáčený přístup ke službám sítě Internet prostřednictvím pevné veřejné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s. (bez ohledu na obchodní název), se stanovují pevné ceny ve výši a struktuře tak, jak jsou uvedeny v Ceníku vnitrostátních telekomunikačních služeb společnosti Č. T., a. s., zveřejněném v Telekomunikačním věstníku č. 1/2002, ve znění dodatků č. 1/2002 až 8/2002.

Článek 2

Určené podmínky

- (1) *Ceny jsou platné a určeny pro koncového účastníka. V cenách jsou obsaženy náklady spojené s poskytováním vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet prostřednictvím veřejné telekomunikační sítě, a to zejména náklady na využití veřejné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s., náklady na zajištění přístupu ke službám sítě Internet (tj. provize pro poskytovatele služeb sítě Internet) a náklady na propojení veřejných telekomunikačních sítí.*
- (2) *Ceny pro koncové účastníky nelze dále členit na složky (např. cena za přenos v síti společnosti Č. T., a. s., kterou se rozumí cena za využití této sítě, cena za přístup ke službám sítě Internet, cena za propojení) a ani navýšit o žádný příplatek k ceně.*

Článek 3

Účinnost

Toto cenové rozhodnutí nabývá účinnosti 1. října 2002.

Ing. D. S. v. r.

předseda

Českého telekomunikačního úřadu“.

Podstatou souzené věci je, zda právě citované cenové rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda se jedná o akt (individuální nebo akt abstraktní normativní).

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jimž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

Ve správním soudnictví je tedy možno přezkoumat (podle hlavy II dílu 1 s. ř. s.) správní akty, které jsou resp. byly v teorii označovány též 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). Takovýmto „*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 (popřípadě jiného orgánu) na základě zákona,*
- *jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů (vnější působnost správního aktu),*
- *bezprostřední právní závaznost,*
- *konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen“*

(Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část, 5. rozšířené vydání, Praha 2003, s. 116).

Na místě je rovněž 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 souzené věci činí stěžovatel sporným znak obecnosti, *in concreto* obecnosti co do subjektů právní normy. K tomu Knapp (op. cit., s. 150-151) píše: „*Pro posouzení obecnosti právní normy co do jejích subjektů, není ... rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů. Obecnost právní normy co do subjektů neznamená, že by právní norma musila být adresována každému, že by počet jejích subjektů musil být neomezený, a neznamená 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 znamená 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 zaslouží případ uvedený naposled. Ani tehdy totiž, jestliže právní norma je adresována jedinému subjektu, jej neurčuje individuálně, nýbrž určuje jej obecnými znaky. Tak např. ustanovení čl. 54 an. 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.*“

Prof. Hoetzel k obdobnému problému uvádí (Hoetzel, J.: Nařízení, Slovník veřejného práva československého, svazek II, Brno 1932, s. 796): „*Svéraz nařízení (nařízení v tomtéž díle, s. 793 Hoetzel vymezuje tak, že jím v širším smyslu je všeobecná právní norma vydaná orgány výkonné moci – pozn. Nejvyššího správního soudu) nepůsobí o sobě sama mnohost osob, jichž se akt týká, nýbrž pojmová nutnost, s kterou je norma postihuje. I když bylo lze dopodrobna zjistiti ty, jichž akt se týče, nemění se tím na abstraktní povaze aktu jako nařízení. Bylo by dokonce možné, že nařízení se fakticky může týkati jen zcela určitých osob, respektive jen jediné osoby.*“

Při hodnocení otázky, zda se v případě napadeného rozhodnutí jedná o akt normativní, či akt individuální, je třeba vedle doktrinárních stanovisek vyjít především z relevantní judikatury, konkrétně z plenárního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (publ. pod č. 167/2000 Sb.). Ústavní soud zde vyložil, že z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní vyjádření v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle 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 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.

Na tento plenární náleží Ústavní soud navázal usnesením sp. zn. IV. ÚS 50/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 25, str. 371 a násl.), kde se zabýval cenovým rozhodnutím ČTÚ, 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. Tehdy Ústavní soud 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 mocí. Skutečnost, že předmětné cenové rozhodnutí je formálně i materiálně právním předpisem, považoval Ústavní soud ve zmiňovaném případě za zcela evidentní.

Uvedené závěry Ústavního soudu jsou plně přenositelné i na zde žalobou napadené cenové rozhodnutí. Z jeho obsahu je zřejmé, že jím ČTÚ obecně, bez vztahu ke konkrétním adresátům, reguluje cenu za vytáčený přístup ke službám sítě Internet. Ze skutečnosti, že v rozhodné době stěžovatel ovládal český trh veřejné telefonní služby poskytované prostřednictvím pevných sítí téměř z 99%, nelze na rozdíl od mínění stěžovatele učinit závěr, že cenové rozhodnutí upravovalo výlučně jeho práva a povinnosti. Mezi povahou právního aktu a postavením soutěžitele na trhu nelze spatřovat žádnou souvislost. Předmětné cenové rozhodnutí dopadalo na všechny soutěžitele, včetně soutěžitelů potenciálních, kteří by na trh vstoupili teprve po nabytí jeho účinnosti, a to bez ohledu na jejich tržní sílu. To plyne z metody regulace, jmenovitě ze slov „*prostřednictvím pevné veřejné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s.*“, která ČTÚ pro vymezení osobní působnosti cenového rozhodnutí užil. Tato technika regulace totiž zakládá obecnost normy co subjektů, když subjektem normy jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny (třídy), tj. *in concreto* množiny těch, kdo poskytují služby sítě Internet prostřednictvím pevné veřejné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s. Na základě těchto úvah tedy Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že napadené cenové rozhodnutí je právním předpisem. Z uvedeného vyplývá, že napadené cenové rozhodnutí nemá povahu rozhodnutí přezkoumatelného ve správním soudnictví – individuálního správního aktu ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Bylo tedy důvodné žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve vazbě na § 70 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel poukázal též na to, že Ústavní soud se již vyjadřoval přímo k žalobou napadenému cenovému rozhodnutí. Z toho, že Ústavní soud tuto ústavní stížnost odmítl pro nevyčerpání všech procesních prostředků, které zákon poskytuje stěžovateli k ochraně jeho práva, když v době vydání rozhodnutí Ústavního soudu probíhalo v téže věci řízení u Městského soudu v Praze, dovozuje, že nejednalo-li by se v případě předmětného cenového rozhodnutí o individuální správní akt, nebylo by možné odmítnutí návrhu Ústavním soudem z uvedeného důvodu, neboť v případě normativních právních aktů stěžovateli žádné procesní prostředky k ochraně jeho práva u obecných soudů nepřísluší. Aniž by zdejší soud chtěl jakkoli předjímat rozhodnutí Ústavního soudu o potenciální ústavní stížnosti brojící proti tomuto rozsudku, tím méně vůbec zasahovat do jeho pravomoci, dovoluje si vyjádřit názor, že v předmětném odmítavém usnesení Ústavní soud pouze setrval na konstantně aplikovaném principu subsidiarity ústavní stížnosti, když v době jeho rozhodování dosud nebylo skončeno řízení o žalobě proti předmětnému cenovému rozhodnutí. Ostatně

jiný přístup by vyvolal paralelní rozhodování o tomtéž před různými soudy. Z toho plyne, že podle přesvědčení zdejšího soudu, nelze bez dalšího z předmětného usnesení Ústavního soudu dovozovat, že by jmenovaný soud pokládal napadené cenové rozhodnutí za individuální správní akt. Zde vyslovený závěr podporuje i usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 477/05.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že posouzení závaznosti cenového rozhodnutí pro koncové zákazníky, o niž se stěžovatel s žalovaným ve svých podáních horlivě prou, je pro řešení případu zcela nepodstatné. Nad rámec nezbytných úvah ovšem Nejvyšší správní soud dodává, že ona závaznost napadeného cenového rozhodnutí pro koncové zákazníky je podle jeho přesvědčení 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 podstatné 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.

Směrnice, jejíž článek 4 stěžovatel z větší části citoval (viz výše), byla přijata dne 7. 3. 2002, transpoziční lhůta uplynula dne 24. 7. 2003. Napadené cenové rozhodnutí bylo vydáno dne 1. 10. 2002 podle zákona č. 151/2000 Sb. Žaloba byla podána dne 29. 11. 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 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 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 Sbírkou 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/2000/0393final). Proto nelze při zkoumání právní povahy cenového rozhodnutí vydaného žalovaným dne 1. 10. 2002 podle 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 dvoru 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 hospodárnosti řízení. Lze tedy uzavřít, že položení předběžné otázky v této věci, pokud by článek 4 Směrnice vedle individuálních právních 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).

Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že se nezabýval převážnou částí tvrzení předložených v průběhu řízení o žalobě stěžovatelem na podporu závěru, že napadené cenové rozhodnutí je individuálním správním aktem, z čehož dovozuje nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného usnesení pro nedostatek důvodů. Stěžovatel má též za to, že právní argumentaci, již městský soud podpořil své usnesení o odmítnutí, soud převzal z vyjádření žalovaného, aniž by ovšem soud toto vyjádření doručil stěžovateli. Tím mu měl upřít možnost se k těmto novým a pro rozhodnutí soudu zcela zásadním argumentům vyjádřit. V tom stěžovatel spatřuje porušení zejména práva na rovnost v řízení a práva na spravedlivý proces. K těmto námitkám zdejší soud sděluje, že ke zkoumání toho, zda je přípustné věc projednat ve správním soudnictví, soud bezvýjimečně musí přistupovat *ex officio*, a to při respektování zásady *iura novit curia*. Pro rozhodnutí soudu o této otázce jsou nerozhodná vyjádření účastníků řízení, líčení skutkových okolností či předstření právní argumentace týkající se merita věci. Takový přístup ostatně plně koresponduje i s principem enumerativnosti veřejnoprávních pretencí (státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon), jenž je vyjádřen v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a shodně i v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jinými slovy i soudy musejí pečlivě a důsledně dbát na to, zda je jim poskytnuta zákonná pravomoc tu či onu věc meritorně rozhodovat. Z uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud neshledává kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze nepřezkoumatelným z důvodů tvrzených stěžovatelem. Stěžovatel uvádí, že dostal-li by možnost k vyjádření, bezpečně by tvrzení ČTÚ, na nichž bylo založeno rozhodnutí městského soudu, vyvrátil. Nejvyšší správní soud je nucen konstatovat, že stěžovatel v pozdějších podáních (kasační stížnost a její doplnění) žádné nové argumenty, které by již neprezentoval v řízení před městským soudem, nepředložil, pouze se věnoval opakování a rozepisování či vysvětlování argumentů již dříve sdělených. I kdyby však nové argumenty předložil, nemohly by ničeho změnit na tom, že soudy ve správním soudnictví nejsou nadány pravomocí předmětné cenového rozhodnutí přezkoumat a jeho žaloba by i tak musela být odmítnuta.

Jak již zdejší soud předeslal výše, nepřísluší mu v rámci rozhodování o této kasační stížnosti zkoumat jiné námitky než ty, které se bezprostředně týkají nezákonnosti usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby, resp. nezákonnosti řízení před jmenovaným soudem vůbec. Vytýká-li stěžovatel žalovanému, že vydáním předmětného cenového rozhodnutí překročil svou pravomoc, to, že před vydáním cenového rozhodnutí neumožnil stěžovateli hájit své zájmy a že při stanovení dne nabytí účinnosti předmětného cenového rozhodnutí nezohlednil teprve jeho následnou publikaci v příslušných věstnících, jedná se o námitky směřující k meritornímu přezkumu předmětného rozhodnutí (v daném případě k přezkumu toho, zda toto cenové rozhodnutí bylo vydáno v mezích zákonné kompetence správního orgánu a zákonem předepsaným způsobem), a proto je Nejvyšší správní soud nucen ponechat je stranou. Za situace, kdy se v případě předmětného cenového rozhodnutí jedná o normativní právní akt, ostatně nepříslušelo zabývat se takovými námitkami ani v žalobním řízení městskému soudu, zvláště když pro stanovení právní povahy cenového rozhodnutí jsou úvahy ohledně namítaných otázek bezvýznamné. Takové námitky by byl příslušný přezkoumat toliko ten orgán, který je povolán k přezkumu předmětného cenového rozhodnutí jakožto podzákonného právního předpisu (tj. Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly ústavnosti a dále ostatní soudy při incidentní kontrole souladu podzákonného právního předpisu se zákonem či mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR).

Nejvyšší správní soud též vážil, zda nejsou dány důvody pro předložení souzené věci rozšířenému senátu, když v dřívějších rozsudcích (např. č. j. 6 As 38/2004 – 75), vycházejí z názoru zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, vyslovený v usneseních sp. zn. Konf 92/2003 a sp. zn. Konf 103/2004, rušil odmítavá usnesení krajských soudů (opírající se o to, že se jedná o věc soukromého práva) s tím, že vydat rozhodnutí o žalobě proti cenovému rozhodnutí je příslušný soud ve správním soudnictví. Předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu pouze konstatovaly, že žalobu proti cenovému rozhodnutí není možné odmítnout s poukazem, že se jedná o věc soukromého práva. Meritorní přezkum cenových rozhodnutí však Nejvyšší správní soud ani zvláštní senát nepřipustily (viz shora uvedená rozhodnutí zvláštního senátu: „*Jiná je tu ovšem otázka, zda v mezích takto obecně určené pravomoci správních soudů jako soudů veřejného práva bude napadené rozhodnutí posouzeno jako rozhodnutí přezkumu vůbec způsobilé (§ 65 s. ř. s.). Tuto otázku ale nemůže řešit zvláštní senát a vypořádá se s ní v dalším řízení Městský soud v Praze.*“). Tento rozsudek je tedy s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu plně konzistentní, když rovněž vychází z právního názoru, že cenové rozhodnutí je veřejnoprávním aktem, a tudíž rozhodovat o něm přísluší správním soudům. Je konzistentní i s dřívější judikaturou týkající se nejen otázky, zda se v případě cenových rozhodnutí jedná o věc soukromoprávní, nebo veřejnoprávní, ale i v otázce, kdy je třeba cenové rozhodnutí považovat za právní předpis (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 – 138, www.nssoud.cz).

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 dle rozšířeného senátu NSS 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 rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, publ. pod č. 1276/2007 Sb. NSS).

Přestože se kasační stížnost nijak nedotýká žalobou také napadeného dodatku č. 1 ze dne 16. 10. 2002, č. j. 26284/2002 - 611, k cenovému rozhodnutí žalovaného č. 01/2002 ze dne 8. 1. 2002, pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že závěry, které vyslovil v tomto rozsudku, jež se týkají cenového rozhodnutí žalovaného č. 02/2002, vydaného dne 1. 10. 2002 pod č. j. 23805/2002 - 611, lze plně vztáhnout i na uvedený dodatek, jímž byl doplněn seznam telekomunikačních služeb, u kterých se uplatňují úředně stanovené ceny, o službu vytáčeného přístupu ke službám sítě Internet prostřednictvím pevné veřejné telekomunikační sítě společnosti Č. T., a. s.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že není dán žádný z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil.

Kasační stížnost původně podal Č. T., a. s. Jak stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu doložil, ke dni 1. 7. 2006 byla do obchodního rejstříku zapsána změna jeho obchodní firmy na T. O. C. R., a. s. a tato změna je při označování stěžovatele v tomto rozsudku promítnuta.

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

V Brně dne 29. listopadu 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu