



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Telefónica O2 Czech Republic, a.s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4 - Michle, zastoupeného JUDr. Karlem Muzikářem LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, ve věci ochrany proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2008, č. j. 7 Ca 167/2007 - 85,

**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 d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „žalovaný“) ve věci vydání rozhodnutí dle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“), o výši finančních příspěvků stěžovatele a ostatních držitelů telekomunikačních licencí na univerzální službu, vystavení dokladu opravňujícího stěžovatele k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby a stanovení výše plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby ve vztahu k prokazatelné ztrátě vzniklé poskytováním univerzální služby v roce 2004.

V uvedeném roce byl stěžovatel držitelem telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby prostřednictvím veřejné telekomunikační sítě podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o telekomunikacích a ve smyslu § 30 odst. 1 téhož zákona mu byla uložena ve veřejném zájmu povinnost poskytovat univerzální službu tak, aby byla zajištěna dostupnost služeb po celém území. Povinnost dodržovat kvalitativní ukazatele a dostupnou cenu přitom na straně stěžovatele, jakožto poskytovatele univerzální služby, vedla ke ztrátě. Dle § 31 odst. 1 zákona o telekomunikacích měl proto stěžovatel nárok na úhradu tzv. prokazatelné ztráty vypočtené zákonem stanoveným způsobem. Dle § 32 odst. 1 zákona o telekomunikacích se prokazatelná ztráta hradila z účtu univerzální služby, který spravuje žalovaný a na který jsou povinni přispívat držitelé telekomunikačních licencí finančním příspěvkem. Konkrétní postup při úhradě prokazatelné ztráty poskytovateli univerzální služby potom upravoval § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, z jehož znění podle názoru stěžovatele vyplývá zřejmá logická návaznost jednotlivých kroků, dle kterých žalovaný je povinen vydat doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu zároveň nebo bezprostředně po rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty, jež bylo v projednávané věci vydáno dne 15. 3. 2006, č. j. 28799/05-611/IV. vyř., s tím, že výše ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004 činí 302 622 498 Kč. Následně na základě rozkladu stěžovatele bylo citované rozhodnutí potvrzeno rozhodnutím ze dne 23. 10. 2006, č. j. 26 912/2006-603, a nabylo právní moci. Tato správní rozhodnutí však podle stěžovatele nenaplňují celou zákonnou dikci § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, a to mimo jiné z toho důvodu, že nestanoví výši finančních příspěvků ani výši plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby a neobsahují doklad opravňující ho čerpat z účtu univerzální služby finanční prostředky odpovídající výši prokazatelné ztráty, jež byla těmito správními rozhodnutími ověřena (tj. po odečtení finančního příspěvku na krytí této prokazatelné ztráty připadajícího na samotného žalobce).

Po předchozím bezvýsledném uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) proto podal stěžovatel žalobu s tím, aby městský soud dle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vydal tento rozsudek:

1. *Žalovaný je povinen ve smyslu § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, rozhodnout o výši finančního příspěvku žalobce na univerzální službu za rok 2004 a o vystavení dokladu opravňujícího žalobce čerpat z účtu univerzální služby finanční prostředky ve výši prokazatelné ztráty ověřené žalovaným po odečtení finančního příspěvku žalobce, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.*
2. *Žalovaný je povinen ve smyslu § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, rozhodnout o výši finančních příspěvků ostatních držitelů telekomunikačních licencí na univerzální službu za rok 2004 a o stanovení výše plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.*
3. *Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.“*

Napadeným rozsudkem městský soud shledal podanou žalobu jako nedůvodnou a podle § 81 odst. 3 s. ř. s. ji zamítl s poukazem na následující závěry.

Pří výkladu ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích je dle názoru městského soudu nutno vyjít z dikce citovaného ustanovení, které výslovně uvádí, že prokazatelná ztráta se hradí z účtu, na který přispívají jednotliví držitelé telekomunikačních licencí. Úřad tedy nejprve na příslušné období ověří výši prokazatelné ztráty formou správního rozhodnutí, čímž vymezí rámec (horní výši) účtu univerzální služby. Poté, co byl příslušný účet univerzální služby takto vymezen, stanoví úřad výši finančního příspěvku a výši platby na tento účet, což je druhý krok, který slouží k tomu, aby povinné subjekty na tento účet zaslaly finanční prostředky. I tuto výzvu je nutné vydat ve formě správního rozhodnutí, jak vyplývá z judikatury. Podle názoru městského soudu lze tedy vystavit doklad o čerpání prostředků z účtu až poté, co na tomto účtu jsou k dispozici příslušné finanční prostředky, tj. poté, co tyto prostředky uhradí držitelé telekomunikačních licencí. Obecně lze účet vymezit jako pomůcku, která na jedné straně číselně vyjadřuje přijaté finanční prostředky a na druhé straně vydané prostředky, přičemž obě strany (tedy přijaté a vydané prostředky) musí být obecně oboustranně souhlasné. Pokud tedy na příslušném účtu určité finanční prostředky nejsou k dispozici na příjmové straně, není možné vystavit doklad opravňující k čerpání prostředků z tohoto účtu, neboť v tomto smyslu ještě není možné mluvit o prostředcích na tomto účtu. Žalovaný tak nemůže vystavit doklad na čerpání těchto prostředků, které na účtu nejsou.

Jiný výklad podle názoru městského soudu není možný, neboť by popřel význam pojmů užitých v právní normě, kde zákonodárce zcela jasně stanovil, že čerpat je možné až prostředky z účtu. Pokud by měl žalovaný vystavit daný doklad bez vztahu k tomu, jaké jsou na účtu prostředky, nešlo by o čerpání prostředků z účtu univerzální služby.

Závěrem městský soud poznamenal, že z dokazování při ústním jednání je patrné, že žalovaný postupně finanční prostředky z účtu univerzální služby tak, jak na tento účet prostředky dojdou, žalobci převádí (k tomu srov. seznam příspěvkatelů na účet univerzální služby za rok 2004, žádost o převod plateb přijatých od plátců na účet univerzální služby ve výši 13 951 122 Kč ze dne 3. 7. 2007 a výpis z účtu svědčící o převodu této částky stěžovateli). Ani v tomto smyslu tak městský soud ke dni svého rozhodnutí nečinnost nezjistil. Proto nepřisvědčil žalobě v té části, v níž se stěžovatel domáhal uložení povinnosti žalovanému vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu. Pokud se stěžovatel obecně domáhal toho, aby žalovaný stanovil povinnost rozhodnout o výši plateb ostatních držitelů telekomunikační licence, pak podle doplnění dokazování před městským soudem je patrné, že žalovaný tuto povinnost splnil (k tomu srov. přehled rozhodnutí o příspěvcích na účet univerzální služby pro rok 2004). Žalobu tedy i v této části vyhodnotil jako nedůvodnou.

V podané kasační stížnosti vyjádřil stěžovatel přesvědčení, že daný rozsudek městského soudu je nesprávný a nezákonný, přičemž jako důvody kasační stížnosti uplatnil důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. s tím, že rozsudek městského soudu napadá v rozsahu všech jeho výroků.

V návaznosti na shora uvedené závěry městského soudu stěžovatel konstatoval, že kategoricky nesouhlasí se závěrem, dle kterého lze doklad k čerpání z účtu univerzální služby vystavit až poté, co jsou na účet univerzální služby uhrazeny příslušné příspěvky ze strany příspěvkatelů.

Podle stěžovatele tato konstrukce vydávání dokladu k čerpání z účtu univerzální služby ze zákona o telekomunikacích nijak nevyplývá. Naopak s odkazem na dikci ustanovení § 32 odst. 3 citovaného zákona je zcela zřejmé, že žalovaný je povinen veškeré zákonem předjímané kroky provést ve stanovené lhůtě 30 dnů počínající běžet dnem 30. června, a to včetně vystavení dokladu k čerpání finančních prostředků z účtu ve prospěch poskytovatele univerzální služby. Výklad zastávaný městským soudem proto považuje za přímo rozporný se zněním příslušné právní normy. Nadto považuje právní názor městského soudu za zcela neudržitelný i s ohledem na ústavněprávní rovinu celé problematiky a připomíná, že povinnost poskytovat univerzální službu je ukládána zákonem jakožto omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu (ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práva a svobod), za což poskytovateli univerzální služby náleží přiměřená náhrada. Svým závěrem však městský soud toto právo na přiměřenou náhradu ve svém důsledku popírá, když jej činí závislým na platební morálce či reálné platební schopnosti třetích stran nezávislých na státu. Dle mínění stěžovatele tedy městský soud nejen zcela pominul doslovné znění § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, ale při výkladu tohoto ustanovení rovněž vůbec nerespektoval svou povinnost k ústavně konformnímu výkladu právních předpisů, čímž se dostal do přímého rozporu s konstantní judikaturou Ústavního soudu, dle které nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.

Právní závěry městského soudu ohledně výkladu § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích proto považuje stěžovatel za nesprávné a domnívá se, že je naplněn kasační důvod stanovený § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pro úplnost v této souvislosti stěžovatel uvedl, že stále neobdržel celou částku prokazatelné ztráty za rok 2004, která mu byla rozhodnutími žalovaného přiznána.

K dalšímu namítanému důvodu kasační stížnosti stanovenému v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak stěžovatel poukázal na to, že ze zásad spravedlivého procesu vyplývá povinnost soudu svá rozhodnutí řádně odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí. Dle jeho názoru však městský soud daným způsobem nepostupoval. Stěžovatel v řízení tvrdil, že v důsledku výkladu § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, dle něhož má žalovaný doklad k čerpání z účtu vydat až v okamžiku, kdy na účet dorazí platby ze strany přispěvatelů, je zpochybněno, zda stěžovatel tuto náhradu vůbec kdy obdrží a dochází tak k protiústavnímu zásahu do práva stěžovatele na poskytnutí náhrady za nucené omezení vlastnického práva. Městský soud však vůbec neposoudil, zda k tomuto stěžovatelem namítanému efektu citovaného výkladu § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích skutečně dochází. V návaznosti na absenci této úvahy pak samozřejmě z napadeného rozsudku není zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že tvrzení stěžovatele o protiústavním zásahu do jeho práva na náhradu za omezení vlastnického práva není důvodné.

S ohledem na shora uvedené proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým se napadený rozsudek městského soudu zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k předložené kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s názorem městského soudu a jednoznačně z dikce zákona o telekomunikacích dovodil, že celý proces (od ověření celkové výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby, přes následné stanovení podílů jednotlivých příspěvateľů ke stanovení povinnosti k úhradám plateb jednotlivých příspěvateľů podle stanovených podílů) je v souladu se zákonem a je možné vystavovat „doklad opravňující čerpání z účtu univerzální služby“ jejímu poskytovateli až v případě, že prostředky na účet byly převedeny. Současně žalovaný poznamenal, že individuálním správním aktem, který je způsobilý zasáhnout do práv poskytovatele univerzální služby, resp. je způsobilý mu „zajistit“ úhradu předmětné ztráty, je rozhodnutí, kterým byla pravomocně výše ztráty z poskytování univerzální služby za příslušný rok ověřena, přičemž na uvedený „doklad“ nelze pohlížet jako na „rozhodnutí“, které by bylo způsobilé coby vykonatelný titul založit právo poskytovatele univerzální služby na jeho základě se úhrady domoci. Žalovaný má za to, že „přiměřená ztráta“ za poskytování univerzální služby je žalobci zajištěna právě tím, že jeho nárok na úhradu vyplývá ze samotného zákona o telekomunikacích, potažmo je pravomocně ověřen příslušným rozhodnutím o ověření výše prokazatelné ztráty za příslušný rok, a proto není pravdou, že by právo poskytovatele na přiměřenou náhradu za poskytování univerzální služby bylo postupem žalovaného popíráno. Pro úplnost v této souvislosti žalovaný dodal, že ke dni jeho vyjádření, tj. 11. 3. 2009, jediným nezaplaceným a stěžovateli nepřevzeným příspěvkem k úhradě jeho prokazatelné ztráty za rok 2004 je příspěvek ve výši 669 Kč stanovený společností V Voice a. s. v likvidaci. Nicméně likvidátorovi této společnosti byl (dne 16. 1. 2009) zaslán výkaz nedoplatků a byl (dne 27. 2. 2009) podán návrh k Městskému soudu v Brně na výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí k uspokojení této pohledávky.

Na závěr – ve vztahu k údajnému nedostatečnému odůvodnění napadeného rozsudku – žalovaný poznamenal, že městský soud se v odůvodnění svého rozsudku dostatečně zabýval výkladem § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích a konstatoval, že zákonodárce zcela jasně stanovil, že čerpat je možné až prostředky z účtu. Žalovaný tedy nemůže vystavit doklad na čerpání finančních prostředků, které na účtu nejsou. V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti proto nebyla nečinnost žalovaného zjištěna, což je v rozsudku dostatečně odůvodněno.

Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se přednostně zabýval námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů je totiž vadou

natolik závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel v kasační stížnosti nenamítal, tedy z úřední povinnosti (viz shora). Nelze se zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce – tedy pokud soud například nevyčerpal celý předmět řízení, jak byl vymezen v žalobě, a ve svém rozhodnutí se nevypořádal se všemi žalobními námitkami (což by teoreticky mohl být i posuzovaný případ vzhledem k formulaci kasačních námitek stěžovatele).

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Nic takového však Nejvyšší správní soud v přezkoumávaném rozsudku neshledal; naopak jeho výrok je řádně odůvodněn a toto odůvodnění není možno považovat za nesrozumitelné. Z odůvodnění rozsudku je totiž jednoznačně seznatelné, které otázky městský soud považoval za rozhodné, a také vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež soud v napadeném rozhodnutí vyslovil, je zřetelná.

Obecně lze jistě souhlasit se stěžovatelem v tom, že nevypořádání se s žalobní námitkou by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a toto by mohlo být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť ze zásad spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí. Tato povinnost dostatečného odůvodnění rozhodnutí, jakkoli je třeba na ní z hlediska ústavních principů důsledně trvat, však nemůže být chápána zcela dogmaticky. Povinnost soudů v dostatečné míře uvádět důvody, na nichž jsou jejich rozhodnutí založena, nepochybně úzce souvisí s právem na spravedlivý proces a s řádným chodem spravedlnosti, jak ostatně opakovaně judikoval Evropský soud pro lidská práva, rozsah této povinnosti se však může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu (viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Ruiž Torija a Hiro Balani proti Španělsku*, 1994, nebo *Higginsová a další proti Francii*, 1998). Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci *Van de Hurk proti Nizozemí*, ze dne 19. 4. 1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala neobjasněna a bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související tak, jako tomu bylo i v projednávané věci.

Základ žaloby byl postaven na výkladu ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, z čehož byla dovozována nečinnost žalovaného ohledně úhrady prokazatelné ztráty vzniklé stěžovateli. Vedle této argumentace právní ovšem stěžovatel volil i argumentaci faktickou a poukazyval na to, že v důsledku výkladu citovaného

ustanovení zastávaného žalovaným bude po těžko předvídatelnou dobu nucen veškerou prokazatelnou ztrátu za rok 2004 nést zcela sám. Z toho potom dovodil, že: „*budou nadále bezprecedentním způsobem pošlapávána jeho práva včetně ústavně garantovaného práva, podle něhož lze vlastnictví omezit pouze za náhradu.*“ Žaloba stěžovatele čítající 8 stran tedy neobsahovala žádnou sofistikovanou ústavněprávní argumentaci ve věci úhrady prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby. V tomto ohledu je tedy nutné vnímat odůvodnění napadeného rozsudku, v němž se městský soud zabýval oběma výše uvedenými argumentačními polohami, když provedl výklad ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích a současně v kontextu tohoto výkladu (na základě dokazování při ústním jednání) konstatoval, že příslušné finanční prostředky jsou stěžovateli převáděny a tudíž k namítané nečinnosti nedochází. Opomenutí vypořádat se s některou ze základních žalobních námitek ze strany městského soudu proto Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal.

Zdejší soud považuje napadený rozsudek městského soudu za přezkoumatelný a konstatuje, že určité dílčí nedostatky, které by mu bylo možné vytknout například co do obsahu a rozsahu odůvodnění, nemají vliv na jeho zákonnost. Se závěry, o které městský soud opřel výrok napadeného rozsudku, ostatně stěžovatel v kasační stížnosti sám dostatečně podrobně polemizuje, což by nebylo možné, pokud by se soud s podstatnými otázkami vůbec nevypořádal a napadené rozhodnutí by z tohoto důvodu bylo nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k posouzení důvodnosti kasační námítky stěžovatele směřující do věci samé.

Univerzální služba představuje institut, v jehož rámci má být v období zcela liberálních podmínek na telekomunikačním trhu zajištěno poskytování zákonem definovaného (minimálního) souboru telekomunikačních služeb, které musí být ve stanovené kvalitě dostupné na celém území státu všem koncovým uživatelům, a to za dostupnou cenu stanovenou podle cenových předpisů s ohledem na vnitrostátní podmínky. Smyslem je zajištění realizace práva telefonní (faxové a datové) komunikace, jakož i zabezpečení hospodářské a sociální rovnováhy ve všech územních celcích státu. Jinými slovy – univerzální služba by měla zaručovat dostupnost alespoň základních telefonních služeb pro každého, myšleno jak cenově, tak geograficky.

Pro zajištění těchto služeb je přitom oprávněn regulační úřad (žalovaný) uložit jejich poskytování jako povinnost jednomu či více vhodným subjektům, kterým byl v rozhodném období, tj. v roce 2004, stěžovatel (pod svou tehdejší obchodní firmou ČESKÝ TELECOM, a. s.). Stěžovateli v důsledku poskytování univerzální služby vznikla prokazatelná ztráta, na jejíž úhradu má nárok. Zákon totiž z důvodu plnění povinnosti poskytovat dílčí službu za dostupnou cenu umožňuje poskytovateli univerzální služby vyčíslit náklady, které by nevznikly, pokud by neměl povinnost poskytovat univerzální službu, a žádat jejich úhradu. Způsob úhrady nákladů univerzální služby byl přitom v zákoně o telekomunikacích koncipován tak, že byl zřízen účet univerzální služby, který spravuje žalovaný a na který jsou povinni přispívat držitelé telekomunikačních licencí finančním příspěvkem; viz § 31 a § 32 zákona o telekomunikacích.

Úhrada nákladů univerzální služby tedy byla zákonnou úpravou rozdělena mezi podnikatele v oblasti telekomunikací, přičemž konkrétní způsob úhrady prokazatelné

*ztráty stanovil § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, dle kterého: „Držitelé telekomunikačních licencí předloží Úřadu nejpozději do 30. června každého kalendářního roku zúčtování prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním univerzální služby v uplynulém kalendářním roce, pokud jsou jejími poskytovateli, a výši finančního příspěvku na univerzální službu za uplynulý rok. Úřad do 30 dnů ověří výši prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku a stanoví výši platby na účet nebo vystaví doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu.“*

V projednávané věci je předmětem sporu právě interpretace a následná aplikace citovaného ustanovení ze strany žalovaného, který při úhradě prokazatelné ztráty stěžovatele postupoval tak, že nejprve ověřil její výši za příslušný rok, následně stanovil výši finančního příspěvku a platby, kterou jsou jednotliví držitelé telekomunikačních licencí povinni provést na účet univerzální služby, a po obdržení jednotlivých plateb na účet převáděl dané peněžní prostředky stěžovateli.

Tento postup je patrný ze spisového materiálu, jakož i z průběhu ústního jednání nařízeného městským soudem, jež prokazují, že bylo rozhodnuto o platbách držitelů telekomunikačních licencí na účet za rok 2004 a postupně jsou na účet stěžovatele převáděny finanční prostředky, které na tento účet od ostatních držitelů telekomunikačních licencí došly. Ostatně ani ze strany stěžovatele není shora popsán postup nijak skutkově napadán, neboť i v samotné kasační stížnosti výslovně uvádí, že je srozuměn s tím, že žalovaný stěžovatelem namítané povinnosti v průběhu soudního řízení o správní žalobě splnil, tj. pravomocně rozhodl o příspěvku stěžovatele a ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby a stanovil výše plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby.

Lze mít tedy za to, že jakmile byly platby ostatních držitelů telekomunikačních licencí přijaty na účet univerzální služby, došlo k jejich následnému převedení poskytovateli univerzální služby; to znamená, že byly poukázány stěžovateli a v tomto ohledu lze postup žalovaného aprobovat.

Tento způsob úhrady ověřené prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby vyplývá z podstaty zvoleného způsobu jejího financování. V zásadě totiž existují dva způsoby financování povinností univerzální služby, a sice: a) uhrazením z veřejných prostředků (ze státního rozpočtu) nebo b) rozdělením úhrady mezi podnikatele v oblasti telekomunikací. Zákon o telekomunikacích je postaven na způsobu úhrady prokazatelné ztráty uvedeném ad b), tj. na jejím krytí ze strany ostatních podnikatelských subjektů na telekomunikačním trhu.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že oba výše naznačené způsoby financování jsou rovněž reflektovány v komunitárním právu souvisejícím s problematikou elektronických komunikací. Jedná se především o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. 3. 2002, o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací, jež v čl. 13 odst. 1 hovoří o tom, že pokud vnitrostátní regulační orgány zjistí, že podnik (poskytující univerzální službu) je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku: a) o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek,



nebo b) o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující síť a poskytující služby elektronických komunikací. Samotný mechanismus rozdělování čistých nákladů potom směrnice nijak blíže neupravuje, pouze stanoví, že členské státy zavedou mechanismus rozdělování spravovaný vnitrostátním regulačním orgánem nebo subjektem nezávislým na příjemcích, který je pod dohledem vnitrostátního regulačního orgánu (čl. 13 odst. 2), a že při rozdělování je třeba respektovat zásady průhlednosti, minimálního narušení trhu, nediskriminace a proporcionality (čl. 13 odst. 3).

V České republice se refundace prokazatelné ztráty realizuje prostřednictvím univerzálního účtu spravovaného žalovaným správním orgánem (Českým telekomunikačním úřadem). Úřad je povinen tuto správu vykonávat v mezích zákona a zároveň též plnit veškeré v souvislosti s tím zákonem uložené povinnosti. Určujícím však je, že financování ztráty z poskytování univerzální služby nelze hradit dle úpravy zákona o telekomunikacích z veřejných prostředků, tj. ze státního rozpočtu. K tomu úřad neměl v daném období pravomoc, pokud by tak učinil, pohyboval by se nad rámec zákona. Dle zvoleného vzorce financování byl úřad povinen činit všechny úkony k ověření prokazatelné ztráty stěžovatele, ke stanovení výše příspěvků ostatních operátorů a poté k uložení jejich neprodlené úhrady na účet univerzální služby, přičemž samotná refundace prokazatelné ztráty je (vzhledem k nemožnosti použít veřejné prostředky) podmíněna finančními prostředky na účtu univerzální služby.

Výše uvedené dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá z právní úpravy § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích platného pro posuzovanou věc. Toto ustanovení zahrnuje výčet 4 úkonů správního orgánu – úřadu, které je povinen podle povahy věci úřad provést po zúčtování prokazatelné ztráty poskytovatelem univerzální služby:

- 1) ověřit výši prokazatelné ztráty a
- 2) ověřit výši finančního příspěvku;
- 3) stanovit výši platby na účet nebo
- 4) vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu.

Je nutno přisvědčit stěžovateli, že gramatický (jazykový) výklad ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích v citovaném znění je nejednoznačný, pouze na jeho základě nelze dospět k závěru, zda uvedené úkony mají být úřadem provedeny najednou, či případně postupně, v jakém časovém sledu a v jakých lhůtách. Gramatický výklad však není jediným ani rozhodujícím při výkladu ustanovení právních norem, je pouze logicky prvním použitým krokem ke konstrukci právního pravidla obsaženého ve vykládaném ustanovení zákona. Konformní výklad určitého právního předpisu lze provést různými interpretačními pravidly, nicméně žádný výklad nelze použít izolovaně. Za účelem objasnění smyslu a obsahu právní normy je nutné použít veškerých relevantních interpretačních pravidel, kromě gramatického tedy zejména logický, systematický, případně teleologický výklad.

Ostatně i Ústavním soudem již bylo v minulosti judikováno, že naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového (gramatického) výkladu. Jazykový výklad představuje prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je jen východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad,

výklad e ratione legis atd.); srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, publikovaný pod č. 30/1998 Sb., jakož i pod č. 163, sv. 9, str. 399 Sb. n. u. ÚS, dostupný též z <http://nalus.usoud.cz>. Při výkladu a následné aplikaci právních předpisů tedy nelze prosazovat pouhé fragmentární čtení textu zákona, ale naopak je na místě posuzovat danou věc poněkud širší perspektivou, neboť soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, které mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku; srov. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. ÚS, svazek 7, str. 87, <http://nalus.usoud.cz>.

Nejvyšší správní soud za použití uvedených interpretačních pravidel vycházel (obdobně jako městský soud) ze své konstantní judikatury, dle níž úřad o prvních dvou výše citovaných úkonech prováděných dle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, tj. o ověření výše prokazatelné ztráty a ověření výše finančního příspěvku, rozhoduje ve správním řízení, finální akt je správním rozhodnutím (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004 - 115, publikovaný pod č. 479/2005 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V těchto správních řízeních je tedy nutno respektovat ustanovení správního řádu, včetně zachování veškerých práv jejich účastníků v průběhu řízení i po vydání rozhodnutí. Ze základních zásad správního řízení lze zmínit například právo na součinnost, právo předkládat tvrzení a důkazy a zároveň se vyjadřovat k podkladům shromážděným správním orgánem a k provedenímu dokazování, a dále právo uplatnit proti rozhodnutí opravné prostředky. Pokud však nelze připustit výklad, dle něhož by bez výslovného zákonného znění nebylo účastníkům správního řízení o ověření prokazatelné ztráty a ověření výše příspěvku umožněno využít svých zákonem zaručených procesních práv, pak je nutno konstatovat, že úkony ad 1) – 3 resp. 4) uvedené v § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích nemohou být provedeny všechny zároveň, a nelze též provedení všech těchto úkonů limitovat lhůtou 30 dnů ode dne předložení zúčtování prokazatelné ztráty.

Dle Nejvyššího správního soudu se zmíněná třicetidenní lhůta vztahuje k povinnosti úřadu provést správní řízení a vydat správní rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku na univerzální účet. Správní řízení musí mít svá pravidla a lze je limitovat zákonem stanovenou lhůtou.

Dle úpravy zákona o telekomunikacích pro předmětnou věc byla pro vydání uvedených dvou správních rozhodnutí stanovena lhůta 30 dnů. Je však nutno respektovat, že zákon o telekomunikacích ani správní řád pro tato rozhodnutí nestanoví výjimku z obecného práva podat proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení odvolání, které má odkladný účinek. Výše prokazatelné ztráty a finančního příspěvku stanovená rozhodnutím úřadu tak není v případě odvolání konečná, nezměnitelně je (ve správním řízení) určena až pravomocným rozhodnutím odvolacího orgánu.

Až poté, kdy rozhodnutí o výši prokazatelné ztráty a finančního příspěvku na univerzální službu nabude právní moci, může úřad správně stanovit výši platby na účet nebo vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu. Z uvedeného

vyplývá, že úkony uvedené ve výčtu ad 3) a 4), tj. stanovení výše platby na účet, vystavení dokladu opravňujícího k čerpání finančních prostředků z účtu, jsou úkony k provedení předchozích správních rozhodnutí, neboť oba tyto doklady vycházejí ze zbytku z výroků předcházejících rozhodnutí, stanoví časový okamžik ke splnění povinností či výkonu práv založených předchozími správními rozhodnutími. Nutnost stanovit tento časový okamžik samostatnými úkony správního orgánu vyplývá ze složité konstrukce výpočtu a systému úhrady prokazatelné ztráty. Ověření výše finančních příspěvků provádí úřad pro každého držitele telekomunikační licence v samostatném řízení, okamžik pravomocného ukončení tohoto řízení může být u každého řízení jiný.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu a poukazuje na to, že doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu je třeba chápat jako osvědčení „svého druhu“, tedy úkon správního orgánu (žalovaného), který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny, tzn., že na účtu univerzální služby byly deponovány peněžní prostředky, jež lze čerpat na úhradu prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby. V případě § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích totiž zákonodárce velmi nepřehledně „smísl“ úkony úřadu prováděné ve správním řízení a zakončené formou vydání rozhodnutí a dále úkony, které jsou již jen praktickým provedením předchozího rozhodnutí.

Uvedenými důvody byla prokázána nesprávnost stěžovatelem použitého gramatického výkladu stanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť stanovení lhůty 30 dnů k vydání rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty a finančního příspěvku ode dne zúčtování ztráty, případně dále k rozhodnutí o podaných opravných prostředcích, a dále vydání (na základě pravomocného rozhodnutí) dokladů o stanovení platby na účet či opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu, by jednoznačně znamenalo vyloučení či omezení zákonem zaručených práv účastníků správního řízení, což je nepřipustný důsledek stanovení lhůty k provedení určitého úkonu.

Respektování ryze gramatického výkladu by znamenalo připustit absurdní a nemožné důsledky, spočívající zejména v tom, že pokud by byl úřad povinen vydat doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu do 30 dnů ode dne, kdy mu držitel telekomunikační licence předloží zúčtování prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním univerzální služby, pak by tak musel učinit v každém případě, tj. i před případným odvolacím řízením (neboť povinnost rozhodnout o těchto skutečnostech ve správním řízení a dát účastníkům možnost využít opravné prostředky technicky vylučuje vydání pravomocného rozhodnutí do 30 dnů ode dne vyúčtování). Úřad by tedy byl povinen vystavit doklad opravňující k čerpání určité částky, která by však neměla oporu v pravomocně ukončeném správním řízení, tj. v časovém okamžiku, kdy není jednoznačně a pravomocně určena výše čerpané částky a na účtu tyto prostředky fyzicky nejsou a nemohou být, neboť držitelům telekomunikačních licencí nelze uložit povinnost složit na účet platbu bez předchozího pravomocného rozhodnutí. Z jiných prostředků však nelze vzhledem k § 32 odst. 1 zákona o telekomunikacích prokazatelnou ztrátu hradit.

Vzhledem k výše uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že třicetidenní lhůta uvedená v § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích se vztahuje

na provedení správního řízení včetně vydání správního rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku.

Naznačenou posloupnost jednotlivých kroků dokládá také vyhláška č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence, jež mimo jiné podrobně upravuje pravidla přidělování finančních prostředků z účtu, a to tak, že podle § 7 Úřad na základě ověřené výše prokazatelné ztráty stanovuje podle § 5 výši plateb, které jsou jednotliví držitelé telekomunikační licence povinni provést na účet do 14 dnů od vyzvání Úřadem k provedení platby. Podle § 8 je pak následně Úřad povinen bez zbytečného odkladu poté, kdy stanovil držitelům telekomunikační licence platbu podle § 7, vystavit poskytovateli univerzální služby doklady opravňující jej čerpat z účtu částku určenou k úhradě ověřené výše prokazatelné ztráty.

Nezměnitelný časový sled uvedených úkonů vyplývá též z ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 235/2001 Sb., dle něhož „*Finanční příspěvek držitele telekomunikační licence na účet univerzální služby (dále jen "účet") určuje Úřad podle postupu uvedeného v příloze č. 2. Pro výpočet použije údaje za příslušný rok*“. Dle citované přílohy 2 se příspěvek na účet vypočítává dle vzorce, do kterého se mimo jiné dosazuje údaj o ověřené výši prokazatelné ztráty za příslušné období. Z toho vyplývá, že po ověření výše prokazatelné ztráty za předmětný rok se tento údaj použije pro výpočet příspěvku ostatních operátorů na účet univerzální služby tak, aby celková výše vybraných příspěvků odpovídala výši prokazatelné ztráty za uvedený rok, jinými slovy všechny vybrané příspěvky za toto období budou převedeny poskytovateli s prokazatelnou ztrátou. Účet univerzální služby je tedy zřízen a používán pouze pro přechodné deponování příspěvků ostatních operátorů ve výši ověřené prokazatelné ztráty a její následné převedení na účet poskytovatele univerzální služby.

Nelze tedy souhlasit s konstrukcí, resp. výkladem § 32 odst. 3, věty druhé, zákona o telekomunikacích, jež předkládá stěžovatel, dle kterého měl být doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu vystaven žalovaným zároveň nebo bezprostředně poté, co žalovaný ověřil výši prokazatelné ztráty za příslušný rok. Existuje samozřejmě relevantní zájem na tom, aby poskytovatel univerzální služby mohl finanční prostředky na úhradu prokazatelné ztráty čerpat z účtu co nejdříve, a to i s ohledem na shora zmíněné zásady ve Směrnici 2002/22/ES. Ostatně také proto hovoří vyhláška č. 235/2001 Sb. o vystavení daného dokladu „bez zbytečného odkladu“ poté, co byly ostatním držitelům telekomunikační licence stanoveny platby na účet. Předpokladem čerpání z tohoto účtu je totiž nejprve jeho naplnění, přičemž žalovaný je dle zákona povinen činit všechny kroky pro to, aby stanovil výši plateb ostatním operátorům a stanovené příspěvky byly co nejdříve převedeny na účet, což je podmínka jejich vyplacení stěžovateli.

Za podstatné proto Nejvyšší správní soud považuje, že finanční příspěvky, resp. platby ostatních držitelů telekomunikačních licencí přijaté na účet univerzální služby, jsou, resp. byly (s výjimkou platby od společnosti V Voice a. s. v likvidaci) převedeny poskytovateli univerzální služby (stěžovateli) a fakticky tak žalovaného nelze vinit z nečinnosti.

Ve světle shora uvedeného lze tedy uzavřít, že vystavení daného dokladu je pouze úkonem vyplývajícím z předchozího správního rozhodnutí a současně předpokladem toho, co se v projednávané věci v praxi dělo, tj. faktického převádění peněžních prostředků z účtu univerzální služby stěžovateli, a proto vada spočívající v tom, že k vystavení dokladu nedošlo ve 30 denní lhůtě od předložení zúčtování prokazatelné ztráty, nemůže vést k úspěchu stěžovatele v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Smyslem daného řízení je ochrana práv žalobce spočívající v přijetí rozsudku, který by uložil správnímu orgánu konat a zamezil tak jeho pasivitě. Pro rozhodnutí soudu je přitom určující skutkový stav ke dni vydání jeho rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) a k tomuto datu je také třeba zjistit, zda je příslušný správní orgán skutečně nečinný. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

Ze shora uvedených určujících skutkových okolností je totiž patrné, že žalovaný činný byl, a proto také nemohou obstát stěžovatelem uplatňované ústavněprávní námitky, neboť k převádění peněžních prostředků stěžovateli za účelem úhrady jeho prokazatelné ztráty docházelo, byť s určitým zpožděním. To však bylo dáno zákonodárcem zvoleným vzorcem financování univerzální služby, jak ostatně vyplývá z výkladu ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, který zdejší soud (ve shodě s městským soudem) považuje za jediný možný. V souzené věci se tedy nejedná o dva možné protichůdné či konkurující si výklady, jak v kasační stížnosti dovozuje stěžovatel s tím, že je nutno zvolit ten, co nejméně zasahuje do základních práv a svobod. Jak již bylo řečeno výše, gramatický výklad citovaného ustanovení je nejednoznačný a ostatní použitelné výklady svědčí tomu, že postup žalovaného odpovídal zákonnému způsobu financování univerzální služby prostřednictvím ostatních podnikatelských subjektů v oblasti telekomunikací (nikoli prostřednictvím státního rozpočtu).

S ohledem na tyto skutečnosti městský soud vyhodnotil jako nedůvodnou i tu část žaloby, v níž se stěžovatel domáhal toho, aby žalovaný rozhodl o výši finančních příspěvků ostatních držitelů telekomunikačních licencí a o stanovení výše plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a to s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci, jakož i poněkud obecnou specifikaci této části žalobního petitu. O tom, že žalovaný nebyl ve shora uvedeném smyslu ke dni vydání rozsudku městského soudu nečinný, svědčí koneckonců již výše zmíněné tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, tak vyjádření žalovaného k předložené kasační stížnosti, z nichž plyne, že již rozhodnuto bylo o všech příspěvcích ostatních účastníků.

Nad rámec shora uvedeného je pro úplnost třeba dle názoru kasačního soudu poukázat také na současnou právní úpravu, a sice zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), jenž s účinností od 1. 5. 2005 zrušil a nahradil zákon o telekomunikacích. Postup uvedený v zákoně o elektronických komunikacích totiž do značné míry koresponduje s výše popsaným postupem žalovaného praktikovaným dle zákona o telekomunikacích. Pravidla přidělování finančních prostředků z účtu upravuje zákon o elektronických komunikacích v § 49 odst. 10 takto: „*Úřad bezodkladně po obdržení plateb na účet převede peněžní prostředky poskytovateli univerzální služby na úhradu čistých nákladů stanovených postupem podle § 48 po odečtení výše jeho platby podle odstavce 8.*“ Jakmile jsou tedy

peněžní prostředky na úhradu nákladů poskytování univerzální služby na účtu, poskytovateli univerzální služby se bez dalšího bezodkladně převedou, přičemž doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu se vůbec nevydává. Nová právní úprava tak nepřímou potvrzuje výklad zastávaný v souzené věci, že z hlediska tvrzené nečinnosti není stěžejním vydání dokladu opravňujícího stěžovatele čerpat finanční prostředky z účtu univerzální služby, na kterém se žádné finanční prostředky nenachází, ale jejich bezodkladný převod, jakmile jsou ze strany ostatních držitelů telekomunikačních licencí uhrazeny.

S ohledem na výše vyslovené závěry byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovaný nárok na náhradu řízení neuplatnil a ani ze soudního spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady řízení (nad rámec jeho činnosti) vznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. května 2009

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu