



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Vodafone Czech Republic a. s.**, se sídlem Vinohradská 167, Praha 10, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2009, č. j. 10 Ca 257/2007 - 62,

**takto:**

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

**Odůvodnění:**

Rozhodnutím předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 8. 6. 2007, č. j. 30 875/2007 - 603, byl zamítnut rozklad žalobce podaný proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 4. 2007, č. j. 35 038/2006 - 611/VIII.vyř., ve znění opravy ze dne 26. 4. 2007, č. j. 35 038/2006 - 611/IX.vyř., kterým bylo dle § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), rozhodnuto, že žalobce není účastníkem řízení ve věci ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby společností Telefónica O2 Czech Republic, a. s., za rok 2002, podle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o telekomunikacích“), vedeného správním orgánem prvního stupně pod č. j. 35 038/06 - 611.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že toto rozhodnutí považuje za nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení věci. Dle právního názoru žalobce má ověření prokazatelné ztráty přímý vliv na postavení žalobce, přičemž není rozhodné, zda se jeho postavení změní pouze v důsledku předmětného rozhodnutí nebo v návaznosti na případné rozhodnutí následující. Přímost vlivu rozhodnutí o ověření ztráty na právní postavení žalobce je tak dána pouhou souvislostí s hmotným právem žalobce jako účastníka tohoto řízení.

Městský soud v Praze zjistil ze správního spisu tyto pro posouzení věci významné skutečnosti.

Žalobce dne 12. 3. 2007 při nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. 4 182/2007 ve věci stanovení výše platby na účet univerzální služby za rok 2002 požádal o seznámení s obsahem správního spisu ve věci ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2002, a to z titulu postavení účastníka tohoto správního řízení.

Na toto vyjádření žalobce správní orgán prvního stupně reagoval dne 3. 4. 2007 vydáním rozhodnutí č. j. 35 038/2006 - 611/VIII.vyř., kterým dle § 14 odst. 1 správního řádu rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení ve věci ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby společností Telefónica O2 Czech Republic, a. s., za rok 2002. Správní orgán prvního stupně v tomto rozhodnutí deklaroval názor, že řízení o ověření výše prokazatelné ztráty se přímo dotýká pouze společnosti Telefónica O2 Czech Republic, a. s., jakožto poskytovatele univerzální služby a nelze jej rozšířit i na držitele jednotlivých telekomunikačních licencí, jejichž práva jsou stanovena v § 32 odst. 6 zákona o telekomunikacích. Zároveň správní orgán prvního stupně poukázal na skutečnost, že součástí spisu ve věci řízení o ověření výše prokazatelné ztráty jsou i údaje poskytovatele univerzální služby označené jako obchodní tajemství.

Proti tomuto rozhodnutí orgánu první instance podal žalobce rozklad, v němž konstatoval, že pro posouzení jeho postavení jakožto účastníka řízení není rozhodné, že ověření prokazatelné ztráty je předmětem jednoho řízení a určení výše příspěvku předmětem řízení druhého, nýbrž že je nezbytné přihlídnout ke skutečnému dopadu takového řízení na majetkové poměry žalobce, který je nepopíratelný. Není zároveň relevantní, že výše příspěvku na účet je vypočtena z celé řady faktorů (například z výše prokazatelné ztráty, výše výnosů držitele licence a ostatních držitelů licence z telekomunikační činnosti, výše úhrad za propojení držitele licence a dalšími držiteli licencí). Žalobce uvedl, že vztah výše ověřené prokazatelné ztráty a výše příspěvku na účet univerzální služby je vztahem přímé úměry. Řízení o výši ověřené prokazatelné ztráty má tedy přímý dopad na práva a povinnosti žalobce a je nezbytné, aby mu bylo umožněno vyjádřit se k relevantním skutečnostem tohoto řízení. Fakt, že součástí spisu jsou i údaje označené poskytovatelem univerzální služby jako obchodní tajemství, považuje žalobce za irelevantní a nemající vliv na rozhodování o účastenství žalobce na předmětném řízení.

Žalobou napadeným rozhodnutím č. j. 30 875/2007 - 603 ze dne 8. 6. 2007 zamítl žalovaný tento rozklad jako nedůvodný s tím, že v řízení o ověřování prokazatelné ztráty jsou vyhodnocovány výhradně údaje poskytnuté společností Telefónica O2 Czech Republic, a. s., přičemž ze znění zákona o telekomunikacích nevyplývá, že by v tomto řízení jakkoli figuroval držitel telekomunikační licence. Výsledkem řízení o ověření výše prokazatelné ztráty není právní akt způsobilý přímo zasáhnout do práv a povinností žalobce, neboť netvoří samostatný právní titul pro vznik povinnosti žalobce zaplatit finanční příspěvek. Ověřená výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby je pouze jednou z mnoha proměnných při výpočtu výše podílu jednotlivých držitelů telekomunikačních licencí a dovozování přímého dopadu na práva a povinnosti žalobce je nepřipadné.

Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí vyšel z ustanovení § 123 odst. 1 a § 136 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), rovněž jako z ustanovení § 31 odst. 1 a 2, § 32 odst. 1, 3 a 7 zákona o telekomunikacích a ustanovení § 5 odst. 1 a § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální

služby držitelem telekomunikační licence. Při rozhodování dále postupoval v souladu se zněním § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád z roku 2004“) a § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), (dále jen „správní řád z roku 1967“).

Soud přisvědčil žalobci v tom, že na rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty společnosti Telefónica O2 Czech Republic z poskytování univerzální služby za rok 2002 přímo závisí, zda žalobci vůbec vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku, a pokud ano, jaká bude jeho výše. Je pravdou, že rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty samo o sobě nestanoví výši finančního příspěvku žalobce jako držitele telekomunikační licence na účet univerzální služby, ani žalobci neukládá platební povinnost k zaplacení tohoto příspěvku. Výše finančního příspěvku žalobce však nemůže být určena dříve, než dojde k ověření výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby. Kromě ověřené výše prokazatelné ztráty závisí výše finančního příspěvku žalobce na řadě dalších ukazatelů, z nichž se postupem podle bodu 2 přílohy č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. vypočítává tzv. „podíl jednotlivého držitele telekomunikační licence“. To však nic nemění na skutečnosti, že mezi ověřenou výší prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby a výší finančního příspěvku žalobce je vztah přímé úměry. Předmětné řízení, v němž je žalovaným ověřována výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby, tak má přímý dopad na právní postavení žalobce, neboť výsledek tohoto řízení bezprostředně ovlivňuje povinnost žalobce k zaplacení finančního příspěvku na účet univerzální služby, bez ohledu na to, že konkrétní výše platební povinnosti žalobce je stanovena na základě zjištění (ověření) výše prokazatelné ztráty až následně. K řízení ve věci ověření prokazatelné ztráty je ze zákona nadán toliko žalovaný, nicméně žalobce jako osoba, která může být dotčena výsledkem tohoto řízení, musí mít právo se ke způsobu ověření prokazatelné ztráty vyjádřit a uplatnit případně své námitky. Z těchto důvodů může být žalobce přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech a je jako dotčená osoba účastníkem správního řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967.

Z ustanovení § 32 zákona o telekomunikacích nelze dovodit povinnost žalovaného vést ve věci stanovení finančních příspěvků jednotlivých držitelů telekomunikační licence na účet univerzální služby jedno správní řízení. Dle náhledu soudu je vedle jednoho společného řízení (tímto způsobem postupoval žalovaný v minulosti) přípustná i varianta, kterou žalovaný zvolil nyní, totiž vedení samostatného řízení, v němž je ověřena výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby, a řízení, jehož předmětem je stanovení finančních příspěvků jednotlivých držitelů telekomunikační licence. Výše uvedený právní názor soudu se vztahuje především na druhou z uvedených variant, neboť v případě jediného řízení o ověření prokázané ztráty a stanovení výše příspěvků na účet univerzální služby nemůže být o účastenství držitelů telekomunikačních licencí pochyb.

Z uvedených důvodů Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného v obou instancích a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel považuje rozsudek Městského soudu v Praze za nezákonný, a to z důvodu spočívajícím v nesprávném a nedostatečném posouzení právní otázky účastenství žalobce v řízení ve věci žádosti o ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby v roce 2002 předložené společností Telefónica O2 Czech Republic a taktéž za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Pokud soud odkazoval na rozsudky Nejvyššího správního soudu, pak stěžovatel připomíná, že uvedené rozsudky (zejm. č. j. 7 As 9/2005 - 110, č. j. 5 Ans 5/2006 - 215, č. j. 3 Ans 1/2004 - 115, č. j. 3 As 5/2004 - 124, č. j. 2 As 45/2004 - 154) dopadají na jinou situaci, neboť šlo o posouzení aktu stanovujícího jak ověřenou výši prokazatelné ztráty, tak i výši příspěvku na účet jednotlivého příspěvatele.

Podle stěžovatele se rozsah procesních práv a povinností účastníků odvíjí od jejich hmotněprávního vztahu k předmětu řízení, tedy k věci, o které se v řízení rozhoduje. Z odůvodnění soudu však není patrné, jak na vztah hmotněprávního předpisu (zákon o telekomunikacích) a procesního předpisu (správní řád) soud nahlíží, tedy zda vůbec a v jaké míře jej shledává relevantním pro posouzení účastenství žalobce. Podle § 31 odst. 1 zákona o telekomunikacích má poskytovatel univerzální služby nárok na její úhradu. Rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty je deklaratorní povahy, kterým se autoritativně stvrzuje právo poskytovatele univerzální služby na její úhradu. Ve smyslu § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích stěžovatel v řízení o ověření výše prokazatelné ztráty ověřuje výši ztráty na základě podkladů předložených poskytovatelem univerzální služby. Ze zákona podle stěžovatele nevyplývá, že by se tohoto procesu měl účastnit také držitel telekomunikační licence, který poskytovatelem univerzální služby není. V tomto řízení nejsou posuzovány údaje předkládané jiným subjektem, než je její poskytovatel, tzn. nejsou ověřovány údaje žalobce ani jiného příspěvatele na účet univerzální služby. Zákon o telekomunikacích stěžovateli neumožňuje do tohoto procesu implementovat žádné další údaje a podklady nad rámec zákona o telekomunikacích a příslušné prováděcí vyhlášky (v posuzovaném období vyhl. č. 235/2001 Sb.).

Zákon o telekomunikacích pamatuje na případy, kdy příspěvateľ může mít důvodné pochybnosti o procesu zúčtování prostředků na účtu. Proto podle § 32 odst. 6 tohoto zákona mají držitelé telekomunikačních licencí právo nahlížet do účtu a žádat stěžovatele o vysvětlení, mají-li odůvodněné pochybnosti o způsobu zúčtování jejich vztahu k účtu. Podle názoru stěžovatele zákonodárce měl v tomto ustanovení na mysli vztahy týkající se ověřované výše prokazatelné ztráty, přičemž toto ustanovení by bylo nadbytečné v případě, že by příspěvateľé na účet univerzální služby byli účastníky správního řízení o ověření výše prokazatelné ztráty.

Zákon č. 127/2005 Sb., kterým byl zákon o telekomunikacích nahrazen, stanoví zcela jiný mechanismus hrazení ztráty, tato ztráta je hrazena ze státního rozpočtu. Od počátku šlo tedy o zdůraznění veřejného zájmu, tato ztráta je jistou daní svého druhu, plátcí daní však nejsou oprávněni osobně kontrolovat použití vybraných finančních prostředků, k tomu slouží orgány státní správy, a stejně tak je tato funkce svěřena stěžovateli při ověřování výše prokazatelné ztráty.

Podle čl. 12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) platí, že „*audit nebo ověřování účetnictví nebo jiných informací sloužících jako základ pro výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální služby podle odst. 1 písm. a) provádí vnitrostátní regulační orgán nebo subjekt nezávislý na zúčastněných stranách a schvaluje vnitrostátní regulační orgán*“.

Stěžovatel má dále za to, že za pomoci přímé úměry jako matematicky vyjádřeného vztahu - vzorce závislosti určitých veličin nelze dovozovat přímý dopad do právní sféry žalobce. Matematické pojmy přímá úměra a nepřímá úměra vyjadřují typ vazby na sobě závislých veličin, nikoli velikost dotčení. Stěžovatel nezpochybňuje dopad do právní sféry žalobce v důsledku vydání rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty, avšak dle jeho názoru je to jen „reflex na zájmy žalobce“, od něhož nelze odvozovat naplnění podmínky podle § 14 odst. 1 správního

řádu z roku 1967, podle kterého je přípustná pouhá možnost přímého dotčení právní sféry žalobce, avšak musí se jednat o dotčení přímé.

Soud se podle stěžovatele měl při posouzení možnosti existence přímého dopadu do práv a povinností žalobce ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967 zabývat i dalšími vztahy vzájemnosti veličin vstupujících do výpočtu příspěvku držitele telekomunikační licence a zejména neměl opomenout vyjádřit se k nim v odůvodnění rozsudku (vzhledem k velkému počtu proměnných nelze přihlížet pouze k jednomu vztahu závislosti).

Stěžovatel uzavřel, že soud odhlédl od zásady právní jistoty poskytovatele univerzální služby a zásady dobré víry. To však může znamenat nepřiměřený zásah do práv třetích osob - poskytovatele univerzální služby a dále též rozpor s veřejným zájmem.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas a směřuje proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo a jedná za něj osoba se vzděláním podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti předně namítl nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Při posouzení nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů vyšel Nejvyšší správní soud ze své konstantní judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), z níž vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, přičemž se musí jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, a nebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Kasační stížností napadený rozsudek však v daném případě netrpí nedostatkem důvodů, když z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, o jaké skutečnosti soud své rozhodnutí opřel a z jakých právních úvah přitom vycházel. Z rozhodnutí soudu jednoznačně vyplývá, proč se ztotožnil s názorem žalobce; odůvodnění soudního rozhodnutí je logické, vnitřně konzistentní a dostatečně srozumitelné. Napadený rozsudek městského soudu není proto nepřezkoumatelný.

Podle § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. V dané věci stěžovatel postupoval podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť ověřoval výši prokazatelné ztráty a stanovoval výši platby na účet univerzální služby. Při tomto řízení postupoval stěžovatel v souladu s § 32 odst. 7 zákona o telekomunikacích také podle prováděcí vyhlášky č. 235/2001 Sb. Ustanovení § 32 zákona o telekomunikacích upravující úhradu prokazatelné ztráty neobsahuje žádnou zmínku o tom, že by se tento postup neřídil obecnými předpisy o správním řízení; proto je třeba s odkazem na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích mít za to, že se na toto řízení vztahuje aplikace obecných předpisů o správním řízení. Ostatně Nejvyšší správní soud 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 a finální akt je správním rozhodnutím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004 - 115, publikovaný pod č. 479/2005 Sb. NSS).

V popsanych 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 provedenému dokazování, a dále právo uplatnit proti rozhodnutí opravné prostředky.

V posuzované věci byla odpovídající správní řízení zahájena za účinnosti správního řádu z roku 1967, podle jeho § 14 odst. 1 je účastníkem ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech a povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy a povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Podle § 14 odst. 2 správního řádu z roku 1967 je účastníkem řízení i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

V posuzované věci žádný zákon, ani zákon o telekomunikacích, nestanoví, že by žalobce měl mít v řízení o osvědčení prokazatelné ztráty postavení účastníka řízení. V úvahu tedy přichází pouze účastenství podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967.

Pro rozhodnutí věci je pak zásadní posouzení, zda je žalobce osobou, která může být rozhodnutím žalovaného o osvědčení prokazatelné ztráty přímo dotčena ve svých právech. Na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze přitakat stěžovateli v tom, že se městský soud nezabýval relací hmotněprávního předpisu a správního řádu, neboť rozhodnutí je na uvedeném vztahu vystavěno a nikterak nepomíjí nejednoznačnost výkladu ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Rovněž nelze soudu vyčíst nerozlišující aplikaci v kasační stížnosti citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu na nyní projednávanou věc, neboť soud uvedené rozsudky poměřoval ve vztahu k ovlivnění právní sféry žalobce již při stanovení výše prokazatelné ztráty a dopad závěrů citovaných rozsudků na novou procesní situaci, která nastala v důsledku vedení samostatných správních řízení, dostatečně odůvodnil.

Úhrada nákladů univerzální služby 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.“*

Při výkladu ustanovení § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích je 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 rámeček (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.

Nezměnitelný časový sled uvedených úkonů vyplývá též z § 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.

Na tom nic nemění stěžovatelem přednesené příklady vztahu jednotlivých proměnných citovaného vzorce na výši finančního příspěvku žalobce. Hodnotí-li se vliv výše stanovené prokazatelné ztráty, a to i za situace proměnlivosti jiných veličin, vždy se dospěje k závěru, že výše prokazatelné ztráty má přímý vliv na výši finančního příspěvku žalobce (vyjádřeno matematicky tzv. přímou úměrou), pokud povinnost k zaplacení tohoto příspěvku vznikne. Stěžovatelem požadované vysvětlení vlivu jiných veličin na výši finančního příspěvku žalobce ze strany soudu, je z důvodu vymezeného předmětu řízení napadeného rozhodnutí a výše předestřené vztahu nadbytečné.

Stanovení výše prokazatelné ztráty (ať již ve správné či nesprávné výši) může mít tedy dopad na žalobce. Jak správně uvedl městský soud v napadeném rozsudku na stanovení výše prokazatelné ztráty přímo závisí, zda žalobci následně vůbec vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku, a pokud ano, jaká bude její výše, byť k tomuto vyjádření dojde až prostřednictvím ověření výše finančního příspěvku žalobce. Ostatně pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva.

Je tak nutno připustit, že žalobce jako osoba, která může být dotčena výsledkem tohoto řízení, musí mít právo se ke způsobu ověření prokazatelné ztráty vyjádřit a uplatnit případně své námítky či jinak využít svá procesní práva. Tato procesní oprávnění nemůže vyvrátit argumentace stěžovatele, že v řízení nejsou na základě zákona o telekomunikacích či vyhlášky č. 235/2001 Sb. výslovně ověřovány údaje žalobce ani jiného příspěvatele na účet univerzální služby, z čehož stěžovatel dovedl nemožnost účastenství žalobce tkvící v hmotněprávní normě - zákonu o telekomunikacích, neboť k účastenství postačí potence dotčení práv žalobce (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967). Stejně tak je nutno odmítnout námítku stěžovatele, která se opírá o předpokládané porušení právní jistoty či dobré víry poskytovatele univerzální služby, jehož práv se za poskytovatele stěžovatel nepřípustně dovolává.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že žalobce v dalším řízení – řízení o stanovení výše finančního příspěvku, námítky ve vztahu k výši prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby (a v tom se stěžovatel mylí) již uplatnit moci nebude.

Nelze se ztotožnit s argumentací stěžovatele, že k přezkumu a korekci výše prokazatelné ztráty lze dospět pomocí § 32 odst. 6 zákona o telekomunikacích. Stanovení výše finančního příspěvku ostatních držitelů telekomunikačních licencí a jejich plateb na účet univerzální služby se děje bez poskytovatele univerzální služby jako účastníka řízení, neboť toto je svěřeno do rukou státu, resp. stěžovatele, který naplňuje veřejný zájem na řádném fungování univerzální služby. Účastníkem řízení je ten který držitel telekomunikační licence, jemuž stěžovatel určuje výši finančního příspěvku (ve správním řízení zakončeným vydáním rozhodnutí) a stanovuje výši platby na účet (srov. § 5 a § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb.) jako pouze úkonu k provedení předchozího správního rozhodnutí, přičemž stěžovatel vychází z pravomocného rozhodnutí o ověření výše ztráty poskytovatele univerzální služby. Podle § 32 odst. 6 zákona

o telekomunikacích držitelé telekomunikačních licencí mají právo nahlížet do účtu a žádat Úřad o vysvětlení, mají-li odůvodněné pochybnosti o způsobu zúčtování jejich vztahu k účtu.

Možností nahlédnutí do účtu již nelze ovlivnit výši prokazatelné ztráty, na níž závisí výše finančního příspěvku žalobce, ale toliko odstranit pochybnosti ohledně zúčtování jeho vztahu k účtu. Toto ustanovení tak netrpí nadbytečností, jak stěžovatel dovozuje v kasační stížnosti, a to i za situace, kdy přispěvatelé na účet univerzální služby mají být již účastníky správního řízení o ověření výše prokazatelné ztráty. Nejvyšší správní soud uvádí, že tzv. žádost o vysvětlení nenahrazuje opravný prostředek, neboť takovou žádostí se zabývá orgán, který rozhodnutí vydal, a omezí se tak jen na jeho interpretaci, aniž by směřoval k případné změně rozhodnutí z podnětu účastníka řízení.

Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že zákon č. 127/2005 Sb., kterým byl zákon o telekomunikacích nahrazen, stanoví zcela jiný mechanismus hrazení ztráty, tato ztráta je hrazena ze státního rozpočtu. Obecně 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, který se na projednávanou věc vztahuje, je postaven na způsobu úhrady prokazatelné ztráty uvedeném ad b), tj. na jejím krytí ze strany ostatních podnikatelských subjektů na telekomunikačním trhu. Zákonodárce tedy zvolil finanční krytí prokazatelné ztráty prostřednictvím ostatních podnikatelských subjektů na telekomunikačním trhu, nikoli prostřednictvím veřejných prostředků (veřejných rozpočtů), po čemž stěžovatel ve své argumentaci *de facto* volá, když uvádí, že od počátku šlo o zdůraznění veřejného zájmu, kdy ztráta je jistou daní svého druhu, plátcí daní však nejsou oprávněni osobně kontrolovat použití vybraných finančních prostředků. Tato argumentace však není přiléhavá z důvodů zcela opačných východisek financování univerzální služby, navíc „plátcí daně“ jistě budou disponovat procesními oprávněními při samotném stanovení daně, má-li zdejší soud posuzovat nepřipadné srovnání stěžovatele.

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, na níž poukazoval v kasační stížnosti stěžovatel. Pokud je v jejím čl. 12 vyjádřeno, že „audit nebo ověřování účetnictví nebo jiných informací sloužících jako základ pro výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální služby podle odst. 1 písm. a) provádí vnitrostátní regulační orgán nebo subjekt nezávislý na zúčastněných stranách a schvaluje vnitrostátní regulační orgán“, lze podle zdejšího soudu závěrem jen podotknout, že žalobce nikterak nepochybňoval pravomoc stěžovatele k projednávanému řízení; tento článek nevymezuje rozsah účastenství v řízení o ověření výše prokazatelné ztráty. Na posuzovaný případ pak není možno bez dalšího vztáhnout komunitární právo, neboť je posuzováno správní rozhodnutí z roku 2002.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v důsledku toho, že stěžovatel nepovažoval žalobce za účastníka řízení o ověření výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby, zatížil své rozhodnutí nezákonností. Městský soud v Praze proto nepochybil, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami podle § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s. a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.



Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 10. února 2010

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu