



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **T-Mobile Czech Republic a. s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupena JUDr. Petrem Hromkem, Ph.D., advokátem se sídlem Vinohradská 30, Praha 2, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Telefónica O2 Czech Republic, a. s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2013, č. j. 11 A 212/2010 – 146,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2013, č. j. 11 A 212/2010 – 146, **se zrušuje**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně T-Mobile Czech Republic a. s. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2013, č. j. 11 A 212/2010 – 146, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 10. 10. 2013, č. j. 11 A 212/2010 – 146, zamítl žalobu společnosti T-Mobile Czech Republic a. s., kterou se tato společnost jako žalobkyně domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále též „Rada ČTÚ“) ze dne 3. 8. 2010, č. j. 77057/2010-603, jehož výrokem 1) byl zamítnut jako nedůvodný rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ (dále také správní orgán 1. stupně“) ze dne 9. 4. 2010, č. j. 70 399/2008-611/XII. vyř., o ověření správnosti a úplnosti podkladů k výpočtu čistých nákladů a stanovení výše čistých nákladů na poskytování univerzální služby za rok 2007. Rozhodnutím správního orgánu 1. stupně bylo při tom rozhodnuto tak, že byl jako správný ověřen výpočet nákladů, výnosů a nákladů vloženého kapitálu na poskytování univerzální služby (dále také „US“) ve výši 112.576.217,95 Kč, vyčísleny výhody v souvislosti

s poskytovanou univerzální službou ve výši 7.097.633,95 Kč, stanoveny čisté náklady na poskytování univerzální služby ve výši 105.478.583 Kč a rozhodnuto, že tyto čisté náklady na poskytování univerzální služby za rok 2007 představují pro společnost Telefónica O2 neúnosnou zátěž.

Městský soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti žaloby a dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je samostatně přezkoumatelné ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Je tomu tak proto, že ve svém důsledku celková částka stanovené ceny za poskytování univerzální služby v roce 2007 společností Telefónica O2 Czech Republic, a. s. (dále také „osoba zúčastněná na řízení“) nepřímo ovlivňuje i výslednou povinnost žalobkyně, která přispívá na poskytování ztrátové univerzální služby. V dalším městský soud předestřel relevantní právní úpravu dopadající na posuzované vztahy a uvážil o tom, zda v jejich světle ob stojí závěry správních orgánů a zda tyto závěry mají oporu ve spise a v zásadách logiky. Nakonec uzavřel, že žalobkyně ve své podstatě ani nenamítala nesprávnost použité metodiky a vadné hodnocení jednotlivých důkazů, ale že se omezila jen na obecná konstatování. Je tomu tak proto, že neuvedla žádná konkrétní tvrzení, ani konkrétní údaj a čísla, z nichž by jednoznačně vyplývalo, že ta která veličina je zjevně nesprávná. Tato obecnost se nutně musela odrazit i v určité obecnosti, a to jak ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu, tak i v navazujícím soudním rozhodnutí.

Městský soud poté rekapituloval obsah správního rozhodnutí prvního stupně, rozkladu žalobkyně a žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Poté dovedl, že argumentace žalobkyně je v obou podáních (rozkladu i žalobě) v zásadě shodná. Vzhledem k tomu, že se správní orgány s námitkami žalobkyně vypořádaly natolik vyčerpávajícím způsobem, bylo by zcela formální, aby správní soud ve svém rozsudku opakoval to, co již uváděly ve svých rozhodnutích správní orgány (tyto orgány postupovaly způsobem, který jim zákon či poukazovaná směrnice ukládají a jejich následné úvahy nejsou v rozporu ani s obsahem jednotlivých pojmů, ani se zásadami logiky). Oba správní orgány se proto vypořádaly s námitkami žalobkyně dostatečným způsobem, když ověřování správnosti podkladů bylo navíc poměrně složité, vyžadovalo hodnocení více dokumentů (zejména účetních) a výklad neurčitých právních pojmů.

Jelikož žalobkyně se svými námitkami zůstává v obecné rovině a neuvádí žádné konkrétní výhrady, jimiž by mohla argumentaci správních orgánů vyvrátit, a její podání v zásadě obsahují jen polemiku s tím, co uvádí správní orgány, není takový nesouhlas s názory správních orgánů opodstatněnou výtkou o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Městský soud proto dospěl k závěru, že se žalovaný se všemi námitkami žalobkyně řádně vypořádal, neboť vždy uvedl, z jakého důvodu určité položky do vzorce zahrnul, případně proč upravil podklady předložené osobou zúčastněnou na řízení. Podanou žalobu z výše uvedených důvodů tudíž v celém rozsahu zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně T-Mobile Czech Republic a. s. - jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka především považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, a to jak pro nedostatek důvodů, tak i pro jeho nesrozumitelnost. Je tomu tak proto, že se správní soud nijak nevypořádal s jejími zásadními námitkami, které řádně uplatnila v průběhu soudního řízení, a omezil se toliko na hodnocení toho, jakým způsobem správní orgány vyhodnotily jednotlivé veličiny. Městský soud zcela nepřipadně vyšel z toho, že jako žalobkyně neuvedla žádný konkrétní údaj (*konkrétní číslo, od něž by bylo možno dovozovat, která veličina je zjevně nesprávná - str. 10 odst. 4 rozsudku*), a že proto nemohla vyvrátit argumentaci správních orgánů (str. 13 odst. 3

pokračování

rozsudku). Aniž by pak správní soud své závěry jakkoliv, natož přesvědčivě odůvodnil, uzavřel své hodnocení tak, že správní orgány postupovaly způsobem, který jim ukládají zmíněné směrnice a že úvahy žalovaného nejsou v rozporu s obsahem jednotlivých pojmů, ani se zásadami logiky. V tomto směru musí poukázat přinejmenším na to, že ve vztahu k „*nezohlednění nepřímé výhody spočívající v možnosti poskytovatele univerzální služby profitovat z reklamního prostoru na budkách VTA též v obcích do 5tis. obyvatel*“ předložila zcela konkrétní údaje. Vyslovený názor městského soudu již z tohoto důvodu nemůže obstát.

Stěžovatelka zásadně zdůrazňuje to, že podmínkou pro provedení řádného přezkumu napadených správních rozhodnutí správním soudem není předložení „*vlastních propočtů*“ spolehlivě vyvracejících skutkové závěry správních orgánů (disponujících potřebným aparátem financovaným mj. z jejích daní). Zcela totiž postačuje to, pokud namítanou nezákonnost správního rozhodnutí dostatečně jen rozvede, tj. uvede důvody, proč se domnívá, že správní orgán použil na její věc jiný právní předpis, než který měl správně použít, případně jej nesprávně vyložil. Této své povinnosti v průběhu řízení předcházejícího vydání rozsudku městského soudu však dostála.

Stěžovatelka v žalobě podrobně vylíčila, v čem považuje správním orgánem použitou metodiku za nesouladnou s výkladem příslušných ustanovení Směrnice 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 (dále jen „Směrnice“), zaujímaným Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD nebo soudní dvůr“). V tomto směru proto navrhovala, aby městský soud položil soudnímu dvoru předběžnou otázku - „konkrétní dotazy“ ohledně „sporného institutu nespravedlivé zátěže, resp. k interpretaci článku 13 Směrnice o univerzální službě, jak bylo přesně specifikováno v jejím podání ze dne 24. 10. 2012. Správní soud se však těmito namítanými nedostatky napadených rozhodnutí vůbec nezabýval a předběžnou otázku ESD nejen nepoložil, ale dokonce o tomto procesním prostředku vůbec nerozhodl.

Stěžovatelka má rovněž za to, že rozhodnutí městského soudu je stíženo i dalšími zásadními vadami řízení. Správní soud především nesplnil svou povinnost rozhodnout o jí vznesených návrzích (včetně důkazních návrhů), natož, aby vyložil, z jakých důvodů o těchto návrzích nerozhodl, resp. z jakých důvodů návrhy a důkazy obsažené v jejím podání ze dne 24. 10. 2012 neprovedl. Jak v řízení před správními orgány, tak i v řízení před správním soudem též nebyl řádně a eurokonformně vyložen termín „nespravedlivá zátěž“, ačkoliv se toho opakovaně domáhala (po žalovaném i po městském soudu). Když již ne žalovaný, potom nutně městský soud měl ve svém rozsudku podat úplný a přesvědčivý výklad tohoto pojmu. Pokud tak správní soud neučinil, zatížil své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení procesních předpisů, ale současně postupoval i v rozporu s čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v důsledku toho i v rozporu s čl. 95 Ústavy. Důsledkem nesprávného postupu městského soudu je pak to, že nebyla provedena důsledná analýza vlastností a postavení poskytovatele univerzální služby, jak předpokládá rozsudek ve věci Base (C-389/08, zejm. bod č. 42), tj. vymezení hospodářské a finanční situace a jeho podílu na relevantním trhu, to vše při respektu k zásadám objektivitě.

Stěžovatelka proto považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, který je však založen i na jiné vadě řízení. K samotným důvodům nezákonnosti podřaditelným ust. § 103 odst. 1 pís. a) a b) s. ř. s. pak již ničeho bližšího neuvádí.

Žalovaný Český telekomunikační úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud podanou žalobu zamítl. Jeho rozsudek obsahuje i jednoznačné důvody, proč tak učinil. Městský soud též správně vyhodnotil termín

tzv. „nespravedlivé“ (neúnosné zátěže) z hledisek Směrnice o univerzální službě (čl. 13) provedené správním orgánem (viz str. 11 napadeného rozsudku), a dostal tak své povinnosti vykládat a aplikovat vnitrostátní předpisy v souladu s požadavky práva Evropské unie. Z uvedených důvodů rozsudek městského soudu netrpí vytýkanými vadami, jak mylně dovozuje stěžovatelka. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Osoba zúčastněná na řízení - Telefónica O2 Czech Republic, a. s. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že zásadně nesouhlasí ani s jediným z důvodů mimořádného opravného prostředku uváděných stěžovatelkou. Správní i soudní řízení probíhaly zcela v souladu s procesními předpisy a způsobem, který ukládá příslušná směrnice Evropské unie. Kasační stížnost je třeba naopak považovat za ryze účelové podání s cílem oddálit konečné rozhodnutí ve věci. Jde-li o vytýkané nezohlednění bezplatné reklamy a umístění loga poskytovatele univerzální služby na budkách veřejných telefonních automatů (dále jen „VTA“), je třeba říci, že reklama v obcích do 5.000 obyvatel - tzv. nepřímá výhoda je nulová. Toto ostatně uvádí i stěžovatelkou předkládaný znalecký posudek. Tento výsledek není ani v rozporu s praxí zahraničních regulátorů. Postup žalovaného tedy odpovídá situaci na trhu, s nímž má jako osoba zúčastněná na řízení bohaté zkušenosti. Je totiž v České republice jedním z největších zadavatelů i inzerentů a také poskytovatelem reklamního prostoru např. na VTA, webu, mobilním webu, v sms inzerci apod. Může proto potvrdit, že účinnost jakékoliv reklamy nebo loga společnosti Telefónica O2, umístěných na VTA, a to dokonce i v obcích nad 5.000 obyvatel, je zcela zanedbatelná. Tím ale netvrdí, že inzertní plocha v obcích do 5.000 obyvatel na VTA má vždy a pro každého nulovou hodnotu. Jistý zájem mají místní organizace (restaurace, hotely, živnostníci) a popřípadě i politické strany. Hodnota těchto inzertních ploch je však řádově nižší, nežli totožná plocha VTA ve velkých městech. Bez prokázání a doložení skutečnosti, že v obcích do 5.000 obyvatel jsou běžně nabízeny a poptávány reklamní plochy na VTA, nelze označit postup žalovaného za nesprávný. Nedostatky znaleckého posudku prof. Smejkal vyplývají především z toho, že tento znalec neprovedl analýzu rozsahu a struktury univerzální služby v jednotlivých zemích. Jeho závěry jsou proto již z tohoto důvodu chybné a zavádějící. Nepřípadná je také skutečnost, že se tento znalec dovolával i starších stanovisek zahraničních regulátorů, u nichž docházelo k zásadním úpravám. Je proto nepřesné a nepoužitelné provádět bližší srovnání bez konkrétních znalostí srovnávaných lokalit. Znalecký posudek je tudíž stížen i metodologickou chybou. V tomto směru je třeba poukázat na oponentní posudek Deloitte Advisory s.r.o. č. 2-2010 ze dne 21. 4. 2010, který je založen ve správním spise. Osoba zúčastněná na řízení se v dalším podrobně vyjadřuje i k otázce nehmotných výhod souvisejících s poskytováním univerzální služby a k nespravedlivé zátěži, a to i s poukazy na praxi v jiných členských státech Evropské unie, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je opodstatněná.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka podává tento mimořádný opravný prostředek explicitně nejen z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., ale také z důvodu obsaženého v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, případně pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Jde-li o stěžovatelkou vytýkanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o vlastnost, ke které je povinen přihlížet z úřední

pokračování

povinnosti. K posouzení této námitky musel Nejvyšší správní soud přistoupit přednostně před právním posouzením věci samé. Je tomu tak proto, že by bylo přinejmenším předčasné, aby se nejdříve zabýval právním posouzením věci samé, byl-li by současně napadený rozsudek městského soudu skutečně nepřezkoumatelný, či založen na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí především vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny“.

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom 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, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“. Nejvyšší správní soud též judikoval v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, dostupném na www.nssoud.cz, tento soud vyslovil

právní názor, že: „*Nezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*“. V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: „*Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí*“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, je řízení před krajským soudem zatíženo jinou vadou řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé i tehdy, „*existuje-li rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, případně je protichůdný již samotný petít, a tyto rozpory nebyly odstraněny ani po provedeném jednání před soudem*“.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech (uplatněných žalobních bodech), resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění soudního rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění tohoto rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Z rozsudku musí být též patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací. Uvedené závěry týkající se nezbytných obsahových náležitostí soudního rozhodnutí pak lze bezevýtku vztáhnout i k obsahovým náležitostem přezkoumávaných správních rozhodnutí. Jen přezkoumatelné správní rozhodnutí lze totiž ve správním soudnictví přezkoumat bez toho, aby i správní soud nezatížil svůj rozsudek stejnou nepřezkoumatelností, již trpí posuzované správní rozhodnutí (srov. např. i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, které bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1566/2008).

Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nerefletovalo na žalobní námítky a zásadní argumentaci, o kterou se opírají, pomíjelo by jednotlivá podání žalující strany a námítky v nich uvedené, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Měl-li by pak být rozsudek správního soudu založen na jiné vadě řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., muselo by se jednat o takovou vadu v řízení před správním soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Tak tomu je i v nyní posuzované věci.

Rozsudek městského soudu je dílem založen na jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a dílem je i nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Stěžovatelka se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí Rady ČTÚ ze dne 3. 8. 2010, č. j. 77057/2010-603, o rozkladu, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 4. 2010, č. j. 70 399/2008-611/XII. vyř., jímž byl za rok 2007 ověřen výpočet nákladů, výnosů a nákladů vloženého kapitálu na poskytování US, byly vyčísleny výhody s poskytovanou US, stanoveny čisté náklady na poskytování univerzální služby

pokračování

a rozhodnuto, že tyto čisté náklady na poskytování univerzální služby za rok 2007 představují pro osobu zúčastněnou na řízení neúnosnou zátěž.

Ve své žalobě stěžovatelka mimo jiné namítala, zejména s poukazem na Směrnici č. 2002/22/ES o univerzální službě a na zákony č. 151/2000 Sb., a č. 127/2005 Sb., že správní orgány při svém rozhodování o výši čistých nákladů na univerzální službu dostatečně nezohlednily tržní výhody, které poskytovateli této služby plynuly v souvislosti s jejím poskytováním. Mělo jít o výhody z bezplatné reklamy a umístění log poskytovatele US na budkách VTA, zejména v obcích do 5.000 obyvatel, o výnosy z pronájmu reklamních ploch na VTA, a o výhody tzv. efektu zvýšení síly značky a efektu všudypřítomnosti. Tím byla výše nákladů na univerzální službu, které byly současně posouzeny pro osobu zúčastněnou na řízení jako neúnosná zátěž, stanovena v nesprávně vysoké výši (v řádu desítek miliónů Kč).

Za účelem prokázání svých tvrzení obsažených v žalobě se stěžovatelka domáhala, aby městský soud zopakoval důkazy provedené již ve správním řízení (čl. 33 žaloby), zejm. provedení posudku (bez upřesnění). V doplnění žaloby ze dne 24. 10. 2012 (č. 1. 103) se pak stěžovatelka domáhala za stejným účelem provedení nových důkazů - konkrétně zejména prohlášením společnosti MediaCom Praha s.r.o. a expertní zprávou společnosti NSG Morison, znalecký ústav s.r.o. ze dne 1. 12. 2011 (čl. 11 doplnění žaloby).

Z průběhu nařízeného jednání (záznamu z průběhu jednání), ani z písemného vyhotovení rozsudku městského soudu však ani v nejmenším nevyplývá, jak městský soud naložil s požadovanými důkazními návrhy stěžovatelky. Z uvedených materiálů nevyplývá, zda správní soud přistoupil k zopakování v žalobě požadovaných důkazů, ani to, zda provedl doplnění dokazování (mimo listin předložených správnímu soudu krátkou cestou) důkazy doručenými městskému soudu spolu s doplněním žaloby stěžovatelky ze dne 24. 10. 2012. Současně z průběhu jednání před správním soudem ani z rozsudku městského soudu nevyplývá úvaha tohoto soudu o tom, z jakých důvodů k provedení nově dokládaných důkazů nepřistoupil, a z jakých důvodů je má za liché, mylné, či jinak neprůkazné ve vztahu k dokládaným skutečnostem.

Uvedený postup správního soudu však neodpovídá požadavkům, které vytýčila judikatura ve vztahu k navrženým důkazům.

Tak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2008, č. j. 7 As 70/2006 – 195, dostupném na www.nssoud.cz, uvedl, že: „Zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásada spravedlivého procesu), vyplývajícího z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1) je nutno rozumět tak, že procesnímu právu účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a ke věci samé a zejména označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné, odpovídá i povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také, pokud jim nevyhoví, ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl (§ 157 odst. 2 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.). Jestliže tak soud neučiní, ztíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 a ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 87/99).“

Obdobně vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008 – 98, dostupném na www.nssoud.cz, že: „Krajský soud nemá povinnost provést libovolný důkaz, který mu účastníci navrhnou. Pokud by účastník navrhol důkaz, jež nemá s danou věcí zjevně žádnou souvislost, případně pokud by nebyl schopný ani k výzvě soudu uvést, co konkrétně má jím navrhovaný

důkaz ve vztahu k danému případu dokázat, pak by soud nemusel takový důkaz provádět. Měl by ale povinnost řádně zdůvodnit, proč nepovažuje za nutné důkaz provést. Navrhnul-li však účastník v řízení před krajským soudem důkaz ve formě listiny a soud se s tímto důkazem toliko seznámil a na základě jeho obsahu zkonstatoval, že není pro danou věc relevantní, aniž by jej řádně provedl při jednání, porušil tímto postupem § 77 odst. 1 s. ř. s.“

Aby tedy bylo možno konstatovat, že správní soud vyčerpал předmět řízení, je nezbytné nejen to, aby tento soud vypořádal veškeré žalobní body, ale aby současně rozhodl o všech vznesených důkazních návrzích vztahujících se k uplatněným žalobním bodům (jejich tvrzením). Uvedené platí bez ohledu na to, zda část navržených důkazů provede a část nikoliv. Pokud tak neučiní, je takový postup jinou vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního soudu o věci samé ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Uvedeným legitimním požadavkům městský soud v projednávané věci nevyhověl.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než konstatovat, že napadený rozsudek městského soudu je zatížen jinou vadou řízení, která mohla mít v posuzované věci vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

Rozsudek městského soudu je též nepřezkoumatelný, a to pro nedostatek důvodů.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud shora, aby bylo možno konstatovat, že je rozhodnutí správního soudu přezkoumatelné, musí z něj být i zřejmé, jak se tento soud vypořádal se všemi vznesenými (a přípustnými) žalobními body. Z rozsudku správního soudu tedy musí být patrné, že pokud soud žalobě nevyhoví, proč má ty které žalobní body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentaci, za nedůvodné, liché, mylné, či vyvrácené.

Městský soud v rekapitulační části rozsudku nejprve konstatoval žalobní tvrzení stěžovatelky (str. 2 - 4 rozsudku) a sumarizoval zde žalobní body podané správní žaloby. V této části uvedl ustanovení právních předpisů, jejichž porušení stěžovatelka ze strany žalovaného dovozovala, porušení, resp. rozpory se Směrnicí o US, tvrzení o nedostatečnosti skutkových zjištění ohledně výhod poskytovatele univerzální služby, které mu vznikaly při jejím poskytování, např. z bezplatné reklamy, z umístění log provozovatele US na budkách VTA v obcích s méně než 5 tisíci obyvateli a další žalobní tvrzení. V neposlední řadě zde uvedl i tvrzení stěžovatelky, že správní rozhodnutí jsou nedostatečná a nezákonná, pokud neobsahují žádný argument, z něhož dovozují, že čisté náklady na US představují pro provozovatele univerzální služby za rok 2007 nepřiměřenou zátěž.

Následně městský soud v napadeném rozsudku předestřel vyjádření žalovaného, osoby zúčastněné na řízení a tuzemskou právní úpravu, ze které v posuzované věci vyšel (str. 4 - 10). V dalším pak konstatoval, jak věc posuzoval správní orgán prvního stupně a žalovaný správní orgán a z čeho při tom vyšly. Poté dovedl, že argumentace podané žaloby i předchozího odvolání je v podstatě shodná a že se správní orgány s výhradami stěžovatelky vypořádaly vyčerpávajícím způsobem (postupovaly způsobem, který jim zákon, popř. zmíněná směrnice ukládají). Jelikož městský soud neshledal, že by úvahy správních orgánů byly v rozporu s obsahem jednotlivých pojmů a se zásadami logiky, uzavřel, že: „*Za situace, kdy ověření prováděné žalovaným je poměrně složité, vyžaduje hodnocení několika dokumentů, zejména účetních, žalovaný dokonce v rámci ověřování výpočtu musí přiměřeně vykládat i neurčité právní pojmy, dospěl soud k závěru, že žalovaný se s námitkami žalobce uvedenými v rozkladu vypořádal dostatečně, když shromáždil dostatečné množství podkladů, dostatečně podrobně zhodnotil jejich správnost a hodnověrnost. Jak soud již shora uvedl, námitky žalobce se omezují na obecné vytýkání nedostatků napadeného rozhodnutí a poukazují na to, že se žalovaný nelyžoval s tou či onou námitkou, že nezřadil do vzorce určité položky a některé naopak zřadil, ačkoli*

pokračování

dle žalobce zařazeny být neměly. Žalobce však sám zůstává v obecné rovině, neuvádí žádné konkrétní údaje ani konkrétní skutečnosti, jimiž by mohl argumentaci správních orgánů vyvrátit. Jeho podání v zásadě obsahuje polemiku s tím, co uvádí správní orgány. Takováto polemika, resp. nesouhlas se závěry správních orgánů ještě neopodstatňuje závěr o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Soud má za to, že žalovaný se všemi námitkami žalobce řádně vypořádal, když vždy uvedl, z jakého důvodu určité položky do vzorce zahrnul, případně proč upravil podklady předložené společností Telefónica“.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že sepsání správních žalob není soudním řádem správním obligatorně svěřen právním profesionálům (advokátům) a že tak správní žaloba nemusí být vždy zcela precizní, jednoznačná a určitá. Tato okolnost však nemůže jít ve svém důsledku k tíži stěžovatelky jako žalobkyně. Lze-li ze správní žaloby jen s obtížemi nebo velmi špatně precizovat vytýkaná pochybení žalovaného, pro která se stěžovatelka svou žalobou domáhá zrušení správního rozhodnutí žalovaného (zde na cca 40 číslovaných odstavcích textu, uvozených např. „K zohlednění, K otázce,“), nic nebrání (ale ani tehdy nebránilo) správnímu soudu, aby vyzval stěžovatelku jako žalobkyni k upřesnění její žaloby, tedy k jednoznačné konkretizaci žalobních bodů, které vznesla, a k nim se vztahující žalobní argumentaci a posléze i ke konkretizaci navrhovaných důkazů. Je tomu tak proto, že je povinností žalujícího subjektu řádně vymezit ve své žalobě žalobní body. Takovým žalobním bodem v žádném případě není jen provedení číselného odlišení jednotlivých odstavců textu žaloby (srov. § 71 odst. 1 s. ř. s.) Uvedené platí tím spíše, byla-li stěžovatelka následně pro řízení před městským soudem již zastoupena advokátem (právním profesionálem).

Prostřednictvím takto upřesněných a včas uplatněných žalobních bodů bylo teprve možné přezkoumat zákonnost rozhodnutí žalovaného, popřípadě jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Požadavku soudního přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí proto neodpovídá, rekapituje-li obsáhle městský soud z napadeného správního rozhodnutí a vyjádření žalovaného k podané žalobě jen východiska a závěry, k nimž došly správní orgány, a v závěru rozsudku toliko uvede, že správní orgány se s námitkami žalující strany vypořádaly vyčerpávajícím způsobem a že by proto bylo zcela formální, kdyby soud znovu opakoval to, co již bylo uvedeno. Takový způsob posouzení správní žaloby, resp. zákonnosti rozhodnutí žalovaného, byť podání stěžovatelky jako žalobkyně bylo ne zcela pregnantně formulováno (v řadě otázek byly výtky toliko „v obecné poloze“), nemůže obstát na poli přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. Je naopak na městském soudu, aby sám - skrze žalobní body - posoudil, zda žalobou napadené rozhodnutí - zde rozhodnutí žalovaného - trpí v žalobě vytýkanými (a upřesněnými) nezákonnostmi, či nikoliv. Tomuto požadavku však rozsudek městského soudu zatím nevyhovuje.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zrušil kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2013, č. j. 11 A 212/2010 – 146, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

V dalším řízení bude na městském soudu, aby po upřesnění žalobních bodů a k nim se vztahující žalobní argumentace nejprve uvážil, zda zopakuje již dříve provedené důkazy, doplní dokazování o stěžovatelkou nově navržené důkazy k objasnění a doplnění skutkového stavu věci, a až po té jej řádně vyhodnotí. Současně neopomene uvážit o procesním návrhu stěžovatelky na položení předběžné otázky ESD, vyplývající z jejího podání ze dne 24. 10. 2012 (č. l. 103). Teprve po té vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (zde Městského soudu v Praze), a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. dubna 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu