



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně **T-Mobile Czech Republic a. s.**, se sídlem Tomíčкова 2144/1, 149 00 Praha 4, proti žalovanému **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Sokolovská 219, 190 00 Praha 9, proti rozhodnutí ze dne 3. 8. 2004, č. j. 15884/2004-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, č. j. 9 Ca 221/2004 - 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 4. 2004 nebylo vyhověno návrhu, kterým se žalobkyně domáhala uložení povinnosti panu P. H. uhradit žalobkyni dlužné ceny za poskytnuté telekomunikační služby ve výši 26 976 Kč s příslušenstvím, neboť bylo prokázáno, že podpis na smlouvě o poskytování telekomunikačních služeb není pravým spontánním ani bezděčně pozměněným podpisem pana P. H. Dále byla žalobkyni tímto rozhodnutím uložena povinnost zaplatit náklady správního řízení spočívající ve znalečném ve výši 5060 Kč za vypracování znaleckého

posudku ve věci posouzení pravosti podpisu pana H. na zmiňované smlouvě. Proti výroku o nákladech správního řízení podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 8. 2004 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 31. 3. 2006 odmítl. Své rozhodnutí zdůvodnil tím, že se v daném případě jednalo o uhrazení dlužné ceny za telekomunikační služby, přičemž právní vztah založený smlouvou o poskytování telekomunikačních služeb má soukromoprávní charakter. K žalobě proti takovému rozhodnutí jsou proto příslušné obecné soudy v řízení podle části páté o. s. ř. Akcesorický výrok o nákladech správního řízení, proti němuž žalobce brojí, přitom nemůže soukromoprávní charakter nároku žalobce nijak ovlivnit. I akcesorický výrok o nákladech řízení je rozhodnutím (částí rozhodnutí) orgánu moci výkonné o věci dle ustanovení § 244 odst. 1 o. s. ř. vyplývajícím z obchodního vztahu. Soudní ochrana práv a povinností ze souvisejícího výroku proto nemůže spadat pod dosah jiného věcně příslušného režimu soudní ochrany než hlavní výrok, který určuje povahu předmětu správního řízení.

Proti rozhodnutí městského soudu podala žalobkyně včasnou kasační stížnost, v níž namítala, že pro posouzení povahy projednávané věci není určující předmět správního řízení u správního orgánu prvního stupně, tedy povaha sporu mezi žalobcem a účastníkem o zaplacení telekomunikačních služeb, nýbrž povaha sporu mezi žalobcem a správním orgánem o zaplacení nákladů znaleckého posudku. Proti výroku Českého telekomunikačního úřadu o povinnosti účastníka zaplatit telekomunikační služby žalobkyně nebrojí.

Podle žalobkyně je spor mezi ní a správním orgánem o zaplacení nákladů znaleckého posudku na sporu o zaplacení telekomunikačních služeb nezávislý v tom smyslu, že pro tento spor je důležitý jiný okruh relevantních skutečností a právních norem než pro spor o zaplacení telekomunikačních služeb. Zatímco pro spor mezi žalobcem a účastníkem o zaplacení telekomunikačních služeb je důležité především to, zda byla platně uzavřena účastnická smlouva, zda byly poskytnuty telekomunikační služby a jaká byla cena těchto služeb, pro spor o zaplacení nákladů znaleckého posudku je relevantní výklad ustanovení správního řádu. Výrok o zaplacení nákladů znaleckého posudku se vůbec netýká P. H., ale konstituuje právní vztah výlučně mezi správním orgánem a žalobkyní. Dále žalobkyně uvedla, že kdyby uvedenou povinnost nahradit náklady správního řízení ve stanovené lhůtě nesplnila, vymáhal by ji Český telekomunikační úřad a nikoli P. H. Je tedy zjevné, že druhý výrok prvoinstančního rozhodnutí nepředstavuje autoritativní vyřešení právní otázky, pro kterou by byly typické soukromoprávní metody právní regulace, tedy smluvní volnost a rovnost subjektů. Jde o vrchnostenský zásah správního orgánu procesního charakteru.

Podle názoru žalobkyně v praxi může dojít k tomu, že jeden z výroků správního rozhodnutí má soukromoprávní povahu, zatímco druhý výrok má veřejnoprávní povahu. Příkladem je rozhodnutí v přestupkovém řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, které obsahuje jak výrok o vině a výrok o trestu, tak i výrok o povinnosti pachatele nahradit poškozenému škodu. Výrok o vině a trestu pak podléhá přezkumu ve správním soudnictví a výrok o náhradě škody v řízení podle části páté o. s. ř. Také může dojít k tomu, že je v průběhu správního řízení, které je řízením o soukromoprávním nároku, ještě před rozhodnutím ve věci samé vydáno samostatné procesní rozhodnutí

obsahující výrok veřejnoprávní povahy. Příkladem je situace, kdy správní orgán v soukromoprávním sporu uloží jednomu z účastníků řízení pořádkovou pokutu. Bylo by nelogické tvrdit, že rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví jen proto, že pořádková pokuta byla uložena v soukromoprávním sporu.

Žalobkyně také tvrdila, že projednání žaloby podle částí páté o. s. ř. by vedlo k nevhodným procesním důsledkům. Mezi nimi uvádí, že žalovaný by v takovém řízení nemohl obhajovat svoji procesní pozici, neboť by nebyl účastníkem řízení. Dále by bylo pro žalobce velmi obtížné formulovat petit, neboť v řízení podle části páté o. s. ř. soud nerozhoduje o zrušení napadeného správního rozhodnutí, ale znovu rozhoduje ve věci samé.

Ze všech výše uvedených důvodů pak žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti v poskytnuté lhůtě nevyjádřil.

Kasační stížnost není důvodná.

Na úvod je nutné poznamenat, že předmětná kasační stížnost napadá usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, a proto přicházejí pro žalobkyni v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem. Nejvyšší správní soud tedy může podrobit přezkumu pouze postup krajského soudu a jeho úvahy, tedy posoudit závěry, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

V daném případě je pro posouzení zákonnosti rozhodnutí městského soudu určující, zda žaloba proti předmětnému rozhodnutí žalovaného náleží do pravomoci soudů obecných nebo soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Relevantním ustanovením je zde § 46 odst. 2 s. ř. s., který mimo jiné uvádí, že soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci (obdobné ustanovení v obráceném gardu pro soudy obecné lze nalézt v § 104b o. s. ř.).

K povaze právního vztahu založeného smlouvou o poskytování telekomunikačních služeb se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém usnesení ze dne 14. 8. 2003, č. j. Na 747/2003 - 4, které cituje i městský soud. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že takový právní vztah má soukromoprávní charakter, neboť jeho účastníci se nacházejí v rovném právním postavení. Rozhodnutí, jímž předseda Českého telekomunikačního úřadu, jako správní orgán II. stupně, potvrdil rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu podle § 95 bod 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, ve věci sporu o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývajících ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb, není proto přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud nevidí v projednávaném případě důvod odchytil

se od své předchozí judikatury, když nedošlo k podstatným změnám právní úpravy ani jiných okolností. Rozhodnutí žalovaného napadené žalobou je proto nutné považovat za rozhodnutí v soukromoprávní věci, přičemž k žalobě proti němu jsou příslušné obecné soudy.

Námítky žalobkyně brojí proti takovému závěru z toho důvodu, že rozhodnutí žalovaného se týkalo pouze náhrady nákladů správního řízení (nákladů za znalecký posudek) a nikoli dlužné částky za poskytnuté telekomunikační služby; námítka žalobkyně však nelze shledat důvodnými. Předně nelze akceptovat skutečnost, že se žaloba netýká sporu mezi žalobkyní a panem H., ale mezi žalobkyní a Českým telekomunikačním úřadem. Jelikož před správním orgánem bylo vedeno řízení právě mezi žalobkyní a panem H., není možné v žalobě proti rozhodnutí žalovaného změnit účastníky řízení. Je sice pravda, že částka náhrady nákladů řízení nebyla předmětem sporu mezi žalobkyní a panem H., avšak tyto náklady vznikly v řízení o úhradě dlužné částky za poskytované telekomunikační služby právě mezi panem H. a žalobkyní; kdyby spor o zaplacení této dlužné částky nebyl žalobkyní vyvolán, nebylo by nutno provést znalecký posudek a náklady řízení by tudíž vůbec nevznikly. V tomto ohledu je výrok o nákladech řízení existenčně spjat s řízením, o jehož náklady jde, a je tedy akcesorický k výroku ve věci samé. Pokud žalobkyně dovozuje nezávislost výroku o nákladech řízení na výroku ve věci samé z toho, že pro výrok o nákladech řízení je určující správní řád, kdežto pro výrok ve věci samé nikoliv, mýlí se. Ačkoliv pro výrok ve věci samé je zpravidla třeba použít i dalších (především hmotněprávních) norem, řídí se i tento výrok (jeho obecný obsah, struktura) relevantními procesními předpisy – v daném případě tedy taktéž správním řádem. Navíc podle argumentace žalobkyně by závislost jednotlivých výroků byla vyvolána zřejmě pouze v případě, kdyby náhrada nákladů řízení byla upravena v hmotněprávních normách, podle nichž se daná věc posuzuje. Takový výklad však nemá opodstatnění, neboť za prvé taková úvaha má charakter oxymóronu, kdy věc týkající se řízení (procesní otázka) by musela být upravena v hmotném právu, za druhé závislost výroků správního rozhodnutí nelze posuzovat podle toho, v kterém právním předpisu je formálně upraven jejich obsah, a za třetí akcesoričnost výroku o náhradě nákladů řízení vyplývá ze závislosti obsahu tohoto výroku na výroku ve věci samé (obsah výroku o náhradě nákladů řízení je dán podle toho, kdo je ve věci procesně úspěšný).

Právě tato povaha doplňkovosti výroku o náhradě nákladů řízení k výroku hlavnímu je potom určující pro posouzení povahy sporu. Je-li totiž výrok o nákladech řízení doplňkový a existenčně závislý na výroku ve věci samé, jež je ve své podstatě soukromoprávní, nelze výrok o nákladech správního řízení posuzovat v jiném typu řízení, než výrok hlavní. Takové tříštění pořadu práva by vedlo k absurdním situacím: například pokud by měl soud rozhodující ve správním soudnictví posuzovat jen výrok o nákladech správního řízení, musel by současně posoudit i výrok ve věci samé (k čemuž však nemá pravomoc), aby zjistil, zda výrok o nákladech řízení vůbec má opodstatnění. Naopak v případě, kdy by obecný soud k případné žalobě nahradil výrok ve věci samé, nemohl by již zkoumat oprávněnost výroku o nákladech řízení, neboť k tomu by zřejmě podle názoru žalobkyně byl příslušný pouze soud rozhodující ve správním soudnictví. Takový postup by byl ale zcela v rozporu s § 250l o. s. ř., podle něž má obecný soud povinnost rozhodnout znovu o náhradě nákladů řízení, které vznikly v řízení před správním orgánem, pokud bylo v tomto řízení o náhradě rozhodnuto, nahradí-li rozsudkem rozhodnutí správního orgánu.

Otázku žaloby týkající se náhrady nákladů řízení před správním orgánem v soukromoprávní věci řešil shodně také zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve svém usnesení ze dne 20. 3. 2007, č. j. Konf 37/2006 - 31, kde uvedl, že „výrok o nákladech řízení je akcesorickým výrokem k výroku ve věci samé a nelze požadovat, aby o tomto výroku bylo rozhodováno samostatně a nezávisle v jiném druhu řízení, než ve kterém je rozhodováno o věci samé“. Příklad se týkal shodného skutkového základu, a proto je nutné uvedený závěr vztáhnout i na právě rozhodovanou věc. Pro úplnost lze citovat i z rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 1942, sp. zn. A 887/42: „V řízení správním vznesl stěžovatel nárok, aby mu byla penzijní základna vyměřena 100% na místě přiznaných 95.2%. Poněvadž šlo o zaměstnance bývalých státních drah, šlo tu nesporně o nárok plynoucí z poměru soukromoprávního (srovnej § 1, odstavce 4 vládního nařízení č. 15/1927 Sb.). Je-li tomu tak a příslušelo-li o nároku tom podle § 70 téhož vládního nařízení rozhodovati úřadům správním, jde ve sporu o případ, pro nějž obsahuje zvláštní předpis § 105 ústavní listiny a zákona č. 217/1925 Sb. Podle těchto ustanovení ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, jest dovoleno straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení dovolávati se nápravy ve výroku o těchto nárocích pořadem práva. Tímto předpisem byla tedy pro spory o nárocích takových vznikající určena po vyčerpání opravných prostředků v řízení administrativním kompetence řádných soudů, a jsou pak spory takové vzhledem k ustanovení § 3, litery a) zákona o správním soudu z příslušnosti nejvyššího správního soudu vyloučeny. Příslušnost nejvyššího správního soudu mohla by nastati pouze tenkrát, kdyby rozhodnutím nebo opatřením správních úřadů bylo stranám ve sporu o nárok takový zúčastněných znemožněno, aby cestu práva podle § 105 ústavní listiny a zákona 217/1925 nastoupily“. Nejvyšší správní soud se domnívá, že žalobkyni nebylo znemožněno domáhat se nápravy u obecných soudů podle části páté o. s. ř. (současný obraz tehdejšího § 105 ústavní listiny a zákona č. 217/1925), a proto není možné řízení požadované žalobkyní před správními soudy vést.

K námitce nevhodných procesních důsledků projednávání předmětné žaloby před obecnými soudy podle části páté o. s. ř. lze pak (kromě výše zmíněných absurdních důsledků žalobkyní navrhovaného postupu) uvést následující. Je pravdou, že žalovaný v takovém řízení nemůže být jeho účastníkem a je oprávněn pouze podat své vyjádření. Tato situace daná zákonem však má své opodstatnění v tom, že soudy rozhodující podle části páté o. s. ř. nepřezkoumávají rozhodnutí správního orgánu, nýbrž jeho rozhodnutí nahrazují – de facto tedy vstupují do pozice správního orgánu. Proto by účast správního orgánu v tomto řízení byla nelogická, neboť celé správní řízení vedené před ním je znovu vedeno před soudem, který rozhodne namísto správního orgánu (má-li důvod původní rozhodnutí správního orgánu nahradit, jinak žalobu zamítne). Případné obtíže s formulací petitu zmiňované žalobkyní taktéž nemohou nijak ovlivnit závěr, že se jedná o věc soukromoprávní; může být otázkou, zda lze žalobou podle části páté o. s. ř. napadnout pouze výrok o nákladech řízení před správním orgánem, avšak řešení této otázky je již úkolem soudů obecných a nikoliv soudů správních.

Neopodstatněná je dále i námitka žalobkyně, že kdyby uvedenou povinnost nahradit náklady správního řízení ve stanovené lhůtě nesplnila, vymáhal by ji Český telekomunikační úřad a nikoli P. H. Je-li ve správním řízení uložena účastníku náhrada nákladů řízení, vymáhá ji vždy správní orgán bez ohledu na to, zda tento rozhoduje ve věci soukromoprávní nebo veřejnoprávní. Personální způsob výkonu práva (exekuce) nemůže

být určující pro posouzení, zda toto právo pramení ze sféry soukromé či veřejné; soukromoprávní charakter sporu ze smlouvy o poskytování účastnických služeb nemůže být změněn ve veřejnoprávní pouze na základě toho, který orgán či osoba je oprávněna vymáhat náklady řízení.

V případě žalobkyní předkládaném příkladu přestupku, kdy výrok o náhradě škody má soukromoprávní povahu (na rozdíl od výroků o vině a trestu) Nejvyšší správní soud poznamenává, že výrok o náhradě škody v přestupkovém řízení je sice založen podle výsledku rozhodnutí o vině a trestu, je však způsobilý být samostatným rozhodnutím o hmotněprávním nároku určité osoby. Ostatně i samo ustanovení § 70 odst. 2 zákona o přestupcích *expressis verbis* umožňuje, aby o nároku na náhradu škody bylo jednáno v samostatném řízení. Naopak o náhradě nákladů správního řízení samostatně jednat nelze s ohledem na jejich vztah k věci samé.

K případu uložení pořádkové pokuty v soukromoprávní věci pak lze jen poznamenat, že pořádková pokuta bývá správním orgánem ukládána v případech, kdy je narušován průběh řízení a ohroženo vydání rozhodnutí ve věci samé [viz § 45 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) a § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád]. Pořádková pokuta není závislá na výsledku sporu ve věci samé; naopak o této pokutě je vedeno samostatné řízení (lze se proti ní samostatně odvolat). Správní orgán má také možnost (bez ohledu na výsledek ve věci samé) pořádkovou pokutu snížit či prominout. Ostatně jak již Nejvyšší správní soud v obdobné věci judikoval, pořádková pokuta „je natolik samostatnou povinností, uloženou v rámci správního řízení velmi nezávisle na meritorním soukromoprávním rozhodnutí, a má natolik zjevnou sankční a disciplinární funkci, že ji to řadí mezi povinnosti veřejnoprávní, takže u ní má štěpení soudní ochrany své opodstatnění“ (viz rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 As 67/2006 - 50, www.nssoud.cz). Srovnání výroku o nákladech řízení s uložením pořádkové pokuty tedy není přiléhavé.

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 22. ledna 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu