



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **T-Mobile Czech Republic a. s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupeného 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: **Vodafone Czech Republic a. s.**, se sídlem Vinohradská 167, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 6. 2007, č. j. 5137/2005/603-XIII.vyř., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2008, č. j. 7 Ca 191/2007 – 123,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2008 č. j. 7 Ca 191/2007 - 123 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal včas kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2008 č. j. 7 Ca 191/2007 - 123, jímž bylo rozhodnuto o odmítnutí žaloby a o nákladech řízení.

Z odůvodnění napadeného usnesení vyplývá, že žalobce napadl žalobou shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo změněno rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Rada“) ze dne 14. 12. 2006 č. j. 5137/2005/603-VII. Ve správním řízení bylo pravomocně rozhodnuto, že se povoluje obnova řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 28. 6. 2002 č. j. 13109/2002/603. Obnova správního řízení byla povolena z důvodů uvedených v § 62 odst. 1 písm. b) zákona č. 71/1967 Sb. správní řád. Žalobce vymezil

žalobní body do tří základních oblastí. Prvým okruhem je podstatná vada řízení, kdy podle jeho názoru nemělo být napadené správní rozhodnutí vůbec vydáno, neboť podle § 107 odst. 9 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), není proti rozhodnutí Rady přípustný opravný prostředek. Žalobce nesouhlasil s argumentací žalovaného ohledně využití § 178 odst. 2 správního řádu č. 500/2004 Sb., neboť správní řád je obecným procesním předpisem, který se použije pouze tehdy, nestanoví-li zvláštní procesní předpis jiné pravidlo. Tím je v daném případě právě § 107 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích. Použití analogie je navíc ve správním právu zcela výjimečné.

Další část žalobních námitek se týkala uplynutí prekluzivní lhůty podle § 63 správního řádu č. 71/1967 Sb. Podle názoru žalobce je v daném případě nutno aplikovat § 63 odst. 4 tohoto právního předpisu, který neumožňuje nařídit obnovu řízení po uplynutí tříleté lhůty. Nelze argumentovat tím, že tato tříletá lhůta se uplatní pouze tehdy, pokud je nařízení obnovy provedeno toliko z moci úřední, neboť zákon užívá termínů „povolí nebo nařídí“. V poslední části žalobních námitek žalobce napadal skutečnost, že v době rozhodování žalovaného byla rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže shledána soudem jako nicotná a proto k nim nemělo být v tomto správním řízení přihlíženo.

Městský soud v Praze (dále jen městský soud) před věcným přezkoumáním žaloby hodnotil, zda napadené správní rozhodnutí je schopno soudního přezkumu a dospěl k závěru, že tomu tak není. Soud vyslovil nesouhlas s názorem, že by obecně k přezkumu tohoto typu rozhodnutí neměl dostatek pravomocí. V tomto směru lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2008 č. j. 3 As 52/2007 - 107, v němž byla podobná právní otázka vyřešena. Městský soud dále hodnotil, zda napadené správní rozhodnutí splňuje definiční podmínky rozhodnutí podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Toto ustanovení vymezuje, které správní akty jsou schopny soudního přezkumu. Jinak řečeno, ne každý správní akt označený formálně jako rozhodnutí je rozhodnutím, které může správní soud věcně přezkoumávat. Některé správní akty vylučuje přímo právní úprava, některé správní akty jsou ze soudního přezkumu vyloučeny svoji povahou. Městský soud dospěl k závěru, že tak je tomu v daném případě, kdy napadené správní rozhodnutí není „úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti“. Napadeným správním rozhodnutím byla pouze povolena obnova řízení, která se rozpadá do dvou částí. Částí prvou je nařízení obnovy řízení - v daném případě povolení obnovy řízení. Tento správní akt však způsobilý přezkumu ve správním soudnictví není, neboť sám o sobě zatím žádná práva a povinnosti nezakládá či do nich nijak nezasahuje. Stále zde totiž v právní sféře účastníků řízení vystupuje pravomocné, platné a účinné původní správní rozhodnutí. Jeho právní život tímto správním rozhodnutím nebyl zatím nijak dotčen, toto správní rozhodnutí má stále účinky právem předpokládané. Rozhodnutím o nařízení obnovy řízení se tak pouze začíná správní řízení o obnově, v jehož rámci bude dále procesně postupováno, samo o sobě však nijak neodstraňuje rozhodnutí původní. Podle názoru městského soudu toto správní rozhodnutí pouze otevírá právem předpokládaným způsobem jiné správní řízení, aniž by samo o sobě již mělo právní vliv na vydané pravomocné správní rozhodnutí. Z faktického hlediska se jedná pouze o více formalizovaný postup při zahájení správního řízení svého druhu, které zákon váže

na pravomocné správní rozhodnutí. Podle názoru soudu se prozatím nelze věcně domáhat přezkoumání takového rozhodnutí soudem, neboť rozhodnutí o nařízení obnovy řízení není rozhodnutím, jak je chápe § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud je proto toho názoru, že napadené správní rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu, a to i při respektu k rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007 č. j. 5 As 13/2006 - 46, neboť rozhodnutí nemá odkladný účinek ze zákona, přičemž porušení procesních práv v tomto správním řízení nemá pro rozhodnutí právní význam. Z tohoto důvodu městský soud žalobu odmítl podle § 70 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Městský soud se dále jako *obiter dictum* vyjádřil i k zásadním námitkám, které v žalobě vznášel žalobce. Ohledně pravomoci a věcné příslušnosti žalovaného k vydání napadeného správního rozhodnutí uvedl že zákon o elektronických komunikacích ohledně procesního postupu stanoví obvyklý postup podle správního řádu (§ 122 odst. 1), který vylučuje pouze tehdy, pokud sám tento zákon disponuje svojí svébytnou procesní úpravou.

Správní řád č. 71/1967 Sb. stál na zásadě, že proti každému správnímu rozhodnutí má účastník právo podat odvolání (rozklad), pokud zákon nestanoví jinak. Toto obecné pravidlo je nutné při další interpretaci právního předpisu vždy uplatnit, neboť výkladem jiným by bylo účastníkovi bez zákonného důvodu upřeno právo podat odvolání. Správní řád rozhodnutí o nařízení obnovy řízení z práva podat odvolání nijak nevylučuje. Správní řád o opravných prostředcích v tomto řízení výslovně hovoří pouze v § 64 odst. 4, kde proti novému rozhodnutí ve věci připouští opravný prostředek. Tato úprava je podle názoru soudu pochopitelná – pokud novým rozhodnutím ve věci je zasahováno do původního odvolacího správního rozhodnutí, musí být připuštěn opravný prostředek proti takovému rozhodnutí, ač ve smyslu faktickém se vlastně jedná o rozhodnutí odvolacího úřadu, proti němuž takový opravný prostředek obecně připuštěn není (§ 59 odst. 4 správního řádu). Správní řád rozhodnutí o nařízení obnovy řízení z možnosti bránit se mu odvoláním nevylučuje. Podle názoru soudu jej však nevylučuje ani speciální právní úprava – zákon o elektronických komunikacích, neboť ta upravuje vztahy jiné. Žalobcem namítaný § 107 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích pouze, návazně na § 107 odst. 8 tohoto zákona, upravuje funkční příslušnost úřadu pro rozhodování, a to v tom smyslu, že proti rozhodnutí Rady není přípustný opravný prostředek, neboť není stanoven žádný správní úřad v linii správního řízení, který by takové rozhodnutí mohl ve správním řízení věcně přezkoumávat. Toto ustanovení však nevylučuje obecné právo podat odvolání či rozklad ve správním řízení, což obecně stanoví správní řád. Městský soud vycházel z toho, že právní úprava možnosti podat odvolání proti rozhodnutí o nařízení obnovy není nijak omezena a účastník řízení takové právo má. Pokud takového práva využije, vznikne v tomto případě mezera v právu v tom smyslu, že ačkoliv účastníkovi obecně procesní předpisy podání opravného prostředku umožní, nelze z pozitivního práva vyčíst, který orgán má o takovém opravném prostředku rozhodnout (funkční příslušnost). Městský soud proto přisvědčil postupu žalovaného, že o tomto procesním úkonu rozhodne opět Rada, neboť jiný orgán úřadu či jiný úřad správními předpisy určen není. Tímto postupem není účastník řízení odepřeno právo podat opravný prostředek, k němuž jej procesní předpisy opravňují, funkčně však z důvodu absence zvláštní úpravy o něm opětovně rozhoduje ten správní orgán, který opravným prostředkem napadené rozhodnutí vydal. Podle názoru městského soudu nejde o použití analogie práva ve smyslu

nadzákonného rozšíření kompetence Rady, ale o určení funkční příslušnosti při projednání a rozhodnutí o právním připuštěném opravném prostředku.

Městský soud se v rámci obiter dictum vyjádřil i k dalším otázkám které byly vzneseny v žalobě.

Nejvyšší správní soud z žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného mj. zjistil, že Rada tímto rozhodnutím změnila předchozí rozhodnutí Rady tak, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se obnova řízení ve věci ukončené pravomocným rozhodnutím předsedy Českého telekomunikačního úřadu ve správním řízení zahájeném z podnětu správního orgánu mezi účastníky – společnostmi Vodafone Czech Republic a. s. a T-Mobile Czech Republic a. s., vzniklém po uzavření Smlouvy o propojení mezi uvedenými společnostmi dne 20. 12. 2000 a ve věci pravomocného rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 22. 1. 2002, ve věci uložení předběžného opatření se podle § 62 odst. 1 písm. b) zákona č. 71/1967 Sb. povoluje. V odůvodnění tohoto rozhodnutí ohledně námitky nedostatku věcné příslušnosti Rady k vydání napadeného rozhodnutí se konstatuje, že tato věcná příslušnost vyplývá z § 95 odst. 1 správního řádu. Jelikož napadené rozhodnutí je prvostupňovým rozhodnutím, nelze účastníkům řízení upřít právo na přezkoumání takového rozhodnutí v odvolacím řízení, resp. v řízení o rozkladu. Vzhledem k tomu, že Rada nemá žádný nadřízený orgán, nezbyvá než analogicky využít § 178 odst. 2 poslední věta správního řádu.

Stěžovatel napadl shora uvedené usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že rozhodnutí o povolení obnovy řízení není úkonem ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správního soudu ze dne 26. 6. 2007 č. j. 5 As 13/2006 - 46, v němž je vyjádřen názor, že správní žaloba proti rozhodnutí o nařízení obnovy je přípustná tam, kde je s rozhodnutím o nařízení či povolení obnovy řízení spojen odkladný účinek. Podle názoru stěžovatele napadené správní rozhodnutí má ve vztahu k rozhodnutím vydaným v řízení, jehož obnova byla povolena, odkladný účinek. Rozhodnutí vydaná v řízení, jehož obnova byla povolena, nejsou tzv. negativními rozhodnutími, o kterých by bylo možné mít zato, že jsou vykonána eo ipso tím, že rozhodnutí nabylo moci práva. Tato rozhodnutí ukládají osobě zúčastněné na řízení povinnost směřovat provoz do sítě žalobce prostřednictvím přímého propojení. Napadené správní rozhodnutí zasahuje do práv stěžovatele takovým způsobem, že jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle názoru stěžovatele je proto správní žaloba proti tomuto rozhodnutí přípustná.

Stěžovatel se dále domnívá, že rozklad proti rozhodnutí Rady ze dne 14. 12. 2006 nebyl přípustný a proto tento rozklad Rada vůbec neměla meritorně projednat. Proto napadené správní rozhodnutí trpí závažnou právní vadou. Rozklad nebyl přípustný proto, že § 107 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích proti rozhodnutí Rady vylučuje opravný prostředek. Jelikož zákon o elektronických telekomunikacích je ve vztahu ke správnímu řádu právním předpisem speciální povahy, je nutno dát přednost výslovnému pravidlu podle § 107 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích a není možno konstruovat přípustnost odvolání na základě správního řádu. Zvláštní právní norma vylučuje právní normu obecnou. Stěžovatel též zdůraznil, že § 107 odst. 9 zákona o

elektronických telekomunikacích má obecný dosah, protože je systematicky zařazeno do pasáží zákona, které upravují kompetence Rady obecně. Tyto pasáže tedy neupravují jen určitou dílčí materii. I z tohoto pohledu tedy není žádný prostor pro argumentaci, že § 107 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích se v daném případě nepoužije a rozklad osoby zúčastněné na řízení se připustí. Stěžovatel považuje výklad zastávaný městským soudem za neudržitelný a považuje tuto interpretaci textu zákona za nahrazení politické vůle zákonodárců vůlí soudu.

Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl další námitky které se týkají části odůvodnění napadeného usnesení které bylo popsáno jako obiter dictum.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti dovozuje, že městský soud odmítl žalobu zcela oprávněně. Pokud jde o přípustnost rozkladu proti rozhodnutí Rady ze dne 14. 12. 2006, souhlasí s posouzením tak, jak je provedl městský soud. Výkladem provedeným stěžovatelem by byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení vyplývající z hlavy VI. až VIII. správního řádu, kdy přezkumné řízení je zahajováno z podnětu správního orgánu ve smyslu § 46 správního řádu.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost takto:

Základní a v podstatě jedinou otázkou v projednávané věci je, zda napadené rozhodnutí Rady (tedy její rozhodnutí, jímž v rámci rozkladu změnila své vlastní předchozí rozhodnutí), je rozhodnutím, které bylo vydáno po právu, jak argumentuje městský soud, nebo zda je rozhodnutím, které nemělo být vydáno pro nedostatek pravomoci Rady k vydání takového rozhodnutí. Pokud toto rozhodnutí nemělo být vydáno pro nedostatek pravomoci Rady, pak by se jednalo o rozhodnutí nicotné se všemi důsledky, které z tohoto pojmu plynou.

Dvojinstančnost správního řízení byla ve správním řádu č. 71/1967 Sb. vyjádřena v § 53. Podle tohoto ustanovení proti rozhodnutí správního orgánu má účastník řízení právo podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Rovněž podle § 81 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb. účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.

Slova obou zákonů „pokud zákon nestanoví jinak“ je třeba vyložit tak, že jiný zákon než správní řád může deklarovanou zásadu dvojinstančnosti správního řízení prolomit tím, že zakotví pro tu kterou oblast rozhodnutí správních orgánů nepřipustnost odvolání, resp. vůbec opravného prostředku. V tomto případě je proti takovému „prvostupňovému“ správnímu rozhodnutí možno podat žalobu ve správním soudnictví, jsou-li splněny podmínky soudního řádu správního. Na tuto procesní situaci pamatuje § 68 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon. A contrario je třeba z tohoto ustanovení dovodit, že nepřipouští-li zvláštní zákon

(tedy jiný zákon než s. ř. s.) opravné prostředky ve správním řízení, je žaloba ve správním soudnictví přípustná již (a jediné) proti „prvostupňovému“ správnímu rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřipustnost opravného prostředku ve správním řízení a tudíž možnost podat přímo proti „prvostupňovému“ správnímu rozhodnutí žalobu ke správnímu soudu, není v právním řádu nijak výjimečná. Na této právní úpravě např. založeno rozhodování České správy sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění, kdy proti rozhodnutí ČSSZ je přípustná žaloba ke správnímu soudu. Jinak řečeno, ČSSZ nemá ve své struktuře takový orgán, který by mohl rozhodovat o opravném prostředku proti jeho rozhodnutí a proto odvolání proti jeho rozhodnutí není přípustné; přípustná je pouze žaloba ve správním soudnictví.

V projednávané věci podle § 107 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích, proti rozhodnutí Rady není přípustný opravný prostředek.

Toto ustanovení je svým zněním zcela jednoznačné a nepřipouští výkladové pochybnosti, že by tomu mohlo být jinak – tedy že proti rozhodnutí Rady jakkoli nazvaný opravný prostředek přípustný je.

Nejvyšší správní soud proto dochází k závěru, že Rada neměla pravomoc k vydání napadeného rozhodnutí. Dalším závěrem je, že rozhodnutí, které vydal správní orgán, aniž by k jeho vydání měl pravomoc, je rozhodnutím nicotným. Toto rozhodnutí neexistuje, nemá žádné právní účinky a pochopitelně jako neexistující není k žalobě přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Jelikož městský soud v této otázce vyšel z odlišného právního názoru, Nejvyšší správní soud napadené usnesení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. V dalším řízení městský soud vysloví nicotnost napadeného rozhodnutí Rady ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ještě poznamenává, že za této procesní situace již v rámci kasační stížnosti neřešil ostatní právní otázky projednávané věci.

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

V Brně dne 29. července 2009

Vlašín

JUDr. Jaroslav

předseda senátu