

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **T. C. R. a. s.**, proti žalovanému **Předsedovi Rady Českého telekomunikačního úřadu** se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025, proti rozhodnutí ze dne 27. 12. 2004, č. j. 23177/2004-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, č. j. 9 Ca 38/2005 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu ze dne 9. 7. 2004 nebylo vyhověno návrhu, kterým se žalobkyně domáhala uložení povinnosti panu D. B. uhradit žalobkyni dlužné ceny za poskytnuté telekomunikační služby ve výši 6411,30 Kč s příslušenstvím, neboť bylo prokázáno, že podpis na smlouvě o poskytování účastnických služeb není pravým spontánním podpisem pana D. B. Dále byla žalobkyni tímto rozhodnutím uložena povinnost zaplatit náklady správního řízení spočívající ve znaleckém ve výši 6600 Kč za vypracování znaleckého posudku ve věci posouzení pravosti podpisu pana B. na zmiňované smlouvě. Proti výroku o nákladech správního řízení podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 12. 2004 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 31. 5. 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 městský soud přeceňuje důležitost argumentu akcesoričnosti výroku o náhradě nákladů znaleckého posudku při posouzení povahy věci. Žalobkyně se rovněž neztotožnila s názorem městského soudu, že nejsou relevantní praktické a procesní dopady závěru, že se jedná o věc veřejného práva; v pochybnosti je namístě zvolit takové řešení, které nevede k nepřijatelným praktickým či procesním dopadům.

Žalobkyně především uvedla, že povinnost účastníka zaplatit telekomunikační služby již není sporná, přesto je pro městský soud určující pro posouzení povahy věci. Žaloba se vůbec netýká sporu mezi žalobkyní a účastníkem o povinnost zaplatit telekomunikační služby. Žalobkyně se proto domnívá, že při posuzování povahy věci by mělo být určující to, co je jako sporné označeno v žalobě, nikoli tedy to, co bylo sporné v řízení u správního orgánu prvního stupně, ale nikoliv už v odvolacím řízení, na něž žaloba navazuje. Dále žalobkyně namítla, že rozhodnutím vyplývajícím z obchodního vztahu je pouze výrok č. I prvoinstančního rozhodnutí; výrok č. 2 nemá oporu ve smluvních ujednáních mezi žalobkyní a účastníkem a nemá ani oporu v obchodním zákoníku. Obchodní charakter části rozhodnutí o náhradě nákladů znaleckého posudku přitom nelze dovozovat z pouhé akcesoričnosti tohoto výroku na hlavním výroku správního rozhodnutí. Výrok o náhradě nákladů znaleckého posudku není na výroku o zaplacení telekomunikačních služeb závislý v tom smyslu, že pro výrok o náhradě nákladů řízení není relevantní otázka, zda žalobkyně ve sporu o zaplacení telekomunikačních služeb uspěla či nikoli. Dále žalobkyně uvedla, že kdyby uvedenou povinnost nahradit náklady správního řízení ve stanovené lhůtě nesplnila, vymáhal by ji Český telekomunikační úřad a nikoli D. B. Je tedy zřejmé, že předmětem žaloby není spor mezi dvěma osobami soukromého práva, ale mezi správním orgánem, který vydal napadené rozhodnutí, a adresátem uložené povinnosti.

Žalobkyně také tvrdila, že projednání žaloby podle částí páté o. s. ř. by vedlo k neracionálním a tedy k nepřijatelným praktickým a 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. Rovněž není zřejmé, proti komu by měla žaloba v tomto řízení směřovat.

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. Konečně rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu ze dne 2. 8. 2004, č. j. 2 As 71/2003 - 35, které zmiňuje městský soud, není pro řešení projednávaného případu relevantní, neboť se týká skutkově jiné situace.

Závěrem vzala žalobkyně zpět část žalobního návrhu týkajícího se rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s tím, že nadále napadá jen rozhodnutí žalovaného.

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 vyplývajícího 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 odchýlit se od své předchozí judikatury, když nedošlo k podstatným změnám právní úpravy ani jiných okolností. Rozhodnutí správních orgánů ve sporu o plnění z telekomunikačních služeb je proto nutné považovat za rozhodnutí v soukromoprávní věci, přičemž k žalobě proti němu jsou příslušné obecné soudy.

Námitky 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; námitky žalobkyně však nelze shledat důvodnými. Předně nelze akceptovat skutečnost, že se žaloba netýká sporu

mezi žalobkyní a panem B., ale mezi žalobkyní a Českým telekomunikačním úřadem. Jelikož před správním orgánem bylo vedeno řízení právě mezi žalobkyní a panem B., 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 B., avšak tyto náklady vznikly v řízení o úhradě dlužné částky za poskytované telekomunikační služby právě mezi panem B. 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. Nelze přitom vytýkat městskému soudu, že přeceňuje akcesoritu výroku o nákladech správního řízení, když právě tato jeho povaha doplňkovosti k výroku hlavnímu je 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 nějž 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“*. Případ 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 tenkráte, 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 neracionálních praktických a 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 rozhodujícího 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. Rovněž nelze přisvědčit námitce žalobkyně, že není jasné, proti komu by měla žaloba směřovat, neboť účastníky řízení jasně vymezuje o. s. ř.

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 D. B. 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) se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s argumentací městského soudu, kdy 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.

Zpětvzetí části žaloby učiněné žalobkyní v kasační stížnosti pak není možné mít za účinné a přihlížet k němu. V kasačním řízení je bezpochyby možné vzít zpět zcela nebo zčásti kasační stížnost; o žalobě však již bylo pravomocně rozhodnuto správním soudem a jakékoliv její změny nemohou mít vliv na rozhodnutí soudu kasačního. Nejvyšší správní soud se totiž až na výjimky (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) rozsahem žaloby nezabývá, neboť přezkoumává rozhodnutí soudu na základě kasační stížnosti.

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 21. června 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu