ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **T-Mobile Czech Republic a.s.,** 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, o žalobě na ochranu proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 241/2009 - 57 ze dne 13. 1. 2010,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 2880 Kč na účet advokáta JUDr. Petra Hromka, Ph.D., a to do 3 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým bylo pro uspokojení navrhovatele zastaveno řízení, ve kterém se žalobce žalobou ze dne 1. 9. 2009 domáhal ochrany proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu v řízení o rozkladu žalobce ze dne 23. 4. 2009 proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 8. 4. 2009, č.j. 7 838/2009-634/VIII. vyř a bylo dále rozhodnuto o přiznání náhrady nákladů řízení žalobci a o vrácení soudního poplatku.

K výzvě Městského soudu v Praze žalovaný správní orgán ve vyjádření k žalobě uvedl, že o předmětném rozkladu bylo vydáno rozhodnutí předsedy Rady Českého

telekomunikačního úřadu č.j. 48 275/2009 ze dne 21. 9. 2009, které nabylo právní moci dne 24. 9. 2009. Na rozhodnutí žalovaného žalobce reagoval tak, že elektronickým podáním ze dne 5. 1. 2010 vzal žalobu zpět s tím, že došlo k uspokojení navrhovatele ve smyslu § 62 odst. 4 zákona č. 1502/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s.ř.s.“) a současně požádal o přiznání náhrady nákladů řízení.

Městský soud v Praze přihlédl k nálezu Ústavního soudu II. ÚS 304/08, podle něhož pro rozhodnutí o nákladovém výroku žaloby proti nečinnosti správního orgánu nemůže mít relevanci skutečnost, zda vydání rozhodnutí bylo učiněno v důsledku jejího podání či nikoliv, tedy zda žalovaný správní orgán měl o podání žaloby proti nečinnosti objektivní znalost, a proto postupoval podle ust. § 62 odst. 4 s. ř. s., podle něhož soud řízení usnesením zastaví, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen, a řízení zastavil. Dále rozhodl o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s., neboť žalobce vzal návrh zpět pro pozdější chování odpůrce.

Stěžovatel důvody své kasační stížnosti podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a e) s. ř. s. Usnesení o zastavení řízení napadl v celém rozsahu a označil je za nezákonné, neboť soud opomenul zkoumat, zda byla vůbec dána žalobní legitimace žalobce ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nevyčerpal před podáním žaloby veškeré zákonné možnosti ke sjednání nápravy k zajištění ochrany před nečinností stanovené v § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) a nesplnil tak podmínku pro podání žaloby. Stěžovatel uvedl, že nadřízeným orgánem předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu je Rada Českého telekomunikačního úřadu, což vyplývá z ust. § 178 odst. 1 věta druhá správního řádu a z § 107 odst. 8 písm. b) bod 1. zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Pokud předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhoduje jako správní orgán ve II. stupni, tedy o rozkladu proti rozhodnutí vydanému v I. stupni Českým telekomunikačním úřadem, nelze vycházet z textu § 178 odst. 2 věta poslední správního řádu a dovozovat, že nadřízeným správním orgánem je v tomto případě předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu sám o sobě. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, vychází z toho, že je mu jako správní orgán nadřízena Rada Českého telekomunikačního úřadu (§ 107 odst. 8 písm. b) bod 1 uvedeného zákona), podle kterého Rada Českého telekomunikačního úřadu rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady Českého telekomunikačního úřadu, tedy o opravných prostředcích vydaných předsedou Rady Českého telekomunikačního úřadu v prvním i druhém stupni.

Žalobce měl nejprve podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu jeho nadřízenému orgánu, tedy Radě Českého telekomunikačního úřadu. Stěžovatel dovodil, že za tohoto stavu nebyly splněny podmínky řízení, a proto bylo namístě rozhodnout usnesením o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., případně žalobu zamítnout podle § 81 odst. 3 s. ř. s. Tento závěr opřel o poukaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 4/2007 - 53 ze dne 25. 7. 2007 a č. j. 4 Ans 12/2009 - 110 ze dne 27. 11. 2009. Podle mínění stěžovatele zkoumání důvodů pro odmítnutí návrhu podle § 46 s. ř. s. logicky a systematicky předchází zkoumání důvodů pro zastavení řízení podle § 47 s. ř. s. a přiznáním práva na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s.

Nezákonnost postupu soud dle názoru stěžovatele dovršil tím, že rozhodl usnesením o zastavení řízení podle § 62 odst. 4 s. ř. s., podle něhož soud řízení zastaví, sdělí–li navrhovatel, že je uspokojen. Dle názoru stěžovatele totiž v řízení vůbec nebyl dodržen postup zákonem stanovený pro využití institutu uspokojení navrhovatele. Stěžovatel se podle textu odůvodnění rozsudku může domnívat, že soud ani nemínil tento institut využít, resp. že řízení mínil zastavit pro zpětvzetí žaloby.

Stěžovatel dále zdůraznil, že zákonodárce záměrně umístil § 46 s. ř. s. o odmítnutí návrhu před § 47 s. ř. s zabývající se zastavením řízení. Pokud soud v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu usnesením neodmítl pro nesplnění podmínek řízení, nemohl se pak již zabývat otázkou zastavení řízení podle § 47 písm. a) a podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přiznat žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel poukázal i na problematičnost závěru soudu o důvodnosti vynaložených nákladů žalobce, neboť k jejich vynaložení došlo pouze v důsledku předčasnosti návrhu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že za daného skutkového stavu nemohl Městský soud v Praze postupovat jinak, než–li řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zastavit, a to jak postupem podle § 47 písm. a) s. ř. s. na základě dispozičního úkonu žalobce, který vzal svou žalobu v celém rozsahu zpět, tak i pro uspokojení navrhovatele (žalobce) podle § 62 odst. 4 s. ř. s., k němuž se soud v odůvodnění rozsudku nakonec přiklonil. Podmínky pro zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. mají čistě procesní charakter a jejich splnění je vždy plně v dispozici navrhovatele. Nevyčerpání prostředků určených k ochraně proti nečinnosti v rámci správního řízení není podmínkou řízení, jejíž absence by bránila meritornímu projednání věci. I kdyby tomu tak bylo, tuto podmínku žalobce splnil, neboť nebylo nadřízeného orgánu, vůči němuž by bylo lze prostředek ochrany proti nečinnosti uplatnit. Skutkový stav soudu umožnil volbu mezi zastavením řízení pro zpětvzetí žaloby či pro uspokojení žalobce a výrok o nákladech řízení je závislý na výroku o zastavení řízení a nemůže být předmětem přezkumu kasačního soudu.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předně nepřisvědčil námitkám stěžovatele stran nezákonnosti postupu Městského soudu v Praze, jenž se týkaly zastavení řízení, se stěžovatelem však lze souhlasit potud, že vyvstaly pochybnosti, z jakého důvodu soud řízení zastavil a pokud tak učinil postupem podle § 47 písm. b) s. ř. s. (jehož uvedení v usnesení absentuje) ve spojení s § 62 odst. 4 s. ř. s., na nějž při rozhodování odkázal, nepostupoval správně. Je vhodné podotknout, že stěžovatel v některých úsecích kasační stížnosti brojil jak proti zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby, tak proti zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele. Výrok o náhradě nákladů řízení potom soud opřel o § 60 odst. 3 s. ř. s., neboť dle jeho závěru žalobce vzal návrh zpět pro pozdější chování odpůrce, nikoli proto, že řízení bylo zastaveno pro uspokojení navrhovatele.

Jak již judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ans 4/2008 – 62 ze dne 25. 6. 2008, z konstrukce institutu uspokojení žalobce po podání žaloby s právní úpravou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je patrné, že tento institut na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu aplikovat nelze. Uspokojením žalobce v rámci řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu je vydání rozhodnutí či potvrzení. Nejedná se však o uspokojení navrhovatele ve smyslu § 62 s. ř. s., neboť přichází v úvahu pouze vydání prvního rozhodnutí, nikoliv vydání „*nového* rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provedení jiného úkonu“ ve smyslu § 62 odst. 1 s. ř. s., kterým by byla napravena nezákonnost původního rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu. V případě ochrany před nečinností zde totiž již ze samotné podstaty žádné původní rozhodnutí, opatření nebo úkon být nemůže.

Zároveň však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podání žalobce ze dne 5. 1. 2010, na jehož základě soud řízení usnesením zastavil, je nutno považovat za zpětvzetí žaloby na ochranu proti nečinnosti. Z obsahu písemnosti se podává, že „žalobce bere svou žalobu v plném rozsahu zpět; žaloba je tedy brána zpět v prvé řadě pro pozdější chování žalovaného. Žalobce současně ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. prohlašuje, že byl postupem žalovaného, byť opožděně, leč přece, uspokojen“.

Za daného stavu je napadené rozhodnutí, jímž Městský soud v Praze řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu zastavil, zákonné, soud však neuvedl, podle kterého ustanovení § 47 s. ř. s. řízení zastavil a nesprávně poukázal na § 62 odst. 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tak zdůrazňuje, že za předestřené procesní situace, kdy žalobce vzal svoji žalobu zpět, měl Městský soud v Praze řízení zastavit dle § 47 písm. a) s. ř. s., tedy pro zpětvzetí žaloby žalobcem. Poněvadž jeho rozhodnutí bylo věcně správné, zdejší soud v tomto případě nepřikročil k jeho zrušení. Je ovšem nutno korigovat jeho odůvodnění, neboť procesní postup podle § 62 s. ř. s v případě žaloby proti nečinnosti není na místě. Tato skutečnost má v dané věci dopad i pro určení právní moci rozhodnutí o rozkladu žalobce, která není odvislá od rozhodnutí soudu o zastavení řízení (§ 62 odst. 5 s. ř. s.), ale toliko od zákonné úpravy ve správním řádu, neboť soudní řízení mělo být zastaveno pro zpětvzetí žaloby.

Jádrem kasační stížnosti stěžovatele je jeho názor, že žaloba měla být odmítnuta pro nepřípustnost nebo zamítnuta, nesouhlasí s postupem soudu, který rozhodl o zastavení řízení, a to zejména z důvodu logické a systematické priority zkoumání důvodů pro odmítnutí návrhu podle § 46 s. ř. s. před důvody pro zastavení řízení podle § 47 s. ř. s.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že podle ustanovení § 47 písm. a) s. ř. s., jenž je v souzené věci relevantní, soud řízení usnesením zastaví, vzali-li navrhovatel svůj návrh zpět. Navrhovatel tak může disponovat řízením nebo jeho předmětem a může tedy i vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl (ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. s.). Pokud tak učiní, musí soud rozhodnout, že řízení zastavuje a v tu chvíli již není rozhodné, zda se jednalo o návrh přípustný či nepřípustný.

Lze tedy shrnout, že zpětvzetí návrhu a následné zastavení řízení, které je vyjádřením dispoziční zásady, konzumuje podaný návrh jako celek a jakékoli další okolnosti, které by mohly znamenat nepřípustnost návrhu a vést k jeho následnému odmítnutí, jsou irelevantní. Z tohoto závěru zákon činí pouze jedinou výjimku pro případ, že návrh na zahájení řízení podalo více osob a zpětvzetí učinila pouze jedna - § 47 písm. a) in fine s. ř. s.; tato výjimka však na daný případ nedopadá, neboť návrh na zahájení řízení podala pouze jedna osoba. Vzal-li tudíž žalobce žalobu zpět, nemůže jako stížnostní námitka obstát skutečnost, že podaná žaloba byla nepřípustná a že z tohoto titulu ji měl soud odmítnout. Opačný závěr, který uplatňuje stěžovatel s tím, že institut zastavení řízení se v soudním řízení správním uplatní pouze v případě, že soud nezjistí překážku řízení nebo jiný důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 s. ř. s., by vedl k negaci dispoziční zásady, v souladu s níž je tento typ řízení koncipován.

Podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. navrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl.

Podle ustanovení § 47 písm. a) s. ř. s. soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět.

Žádné z těchto ustanovení nepodmiňuje zastavení řízení žádnou jinou podmínkou než zpětvzetím návrhu.

V projednávané věci je tak zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. zcela na místě. Bylo rozhodnuto dle dispozic žalobce, který se sám rozhodl, že v řízení již nebude pokračovat a který tuto svoji vůli soudu projevil. Soud proto, za tohoto stavu, nemohl v řízení jakkoli pokračovat.

Stěžovatel v kasační stížnosti taktéž zpochybnil i výrok Městského soudu v Praze o náhradě nákladů řízení, neboť náklady řízení žalobce nepovažoval za důvodně vynaložené, poněvadž vznikly toliko v důsledku předčasnosti podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, respektive žaloba předcházela bezvýslednému vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

S Městským soudem v Praze lze souhlasit, že žaloba byla podána za stavu marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o rozkladu, žalobce poté vzal svůj návrh zpět a za tohoto stavu soud přikročil k rozhodnutí o právu na náhradu nákladů řízení žalobce proti stěžovateli, a to pro pozdější chování stěžovatele (§ 60 odst. věta druhá 3 s. ř. s.).

Městský soud v Praze však nehodnotil, že logickým podkladem pro postup dle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. (tedy pro přiznání náhrady nákladů řízení žalobci v tomto případě) je krom již uvedených kritérií důvodnost podané žaloby, tj. existence žaloby, se kterou by žalobce byl úspěšný, pokud by po jejím podání k jednání stěžovatel nedošlo (pokud by stěžovatel o žalobcově rozkladu nerozhodl).

Městský soud v Praze se proto měl zabývat i otázkou důvodnosti podané žaloby.

Mezi účastníky je sporná otázka vyčerpání všech předcházejících prostředků obrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

Dle § 79 odst. 1 věty prvé s. ř. s. „ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“.

Základní podmínkou úspěšnosti žaloby na nečinnost správního orgánu tedy podle citovaného zákonného ustanovení je, aby žalobce vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti, které mu poskytuje příslušný procesní předpis platný pro předmětné správní řízení (pokud takový předpis tyto prostředky ochrany účastníkovi dává).

Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu poskytuje účastníku řízení právo uplatnit po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí žádost o opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu.

Podle § 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, je Český telekomunikační úřad ústředním správním úřadem pro výkon státní správy ve věcech stanovených tímto zákonem. Podle § 107 odst. 1 tohoto zákona má Český telekomunikační úřad pětičlennou Radu Českého telekomunikačního úřadu, kdy jeden z členů této Rady je jejím předsedou, který řídí její činnost a současně jedná jménem Českého telekomunikačního úřadu a stojí v jeho čele. Podle § 123 uvedeného zákona lze proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu podat rozklad, nestanoví–li tento zákon jinak. O rozkladu proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, který v prvním stupni nevydal předseda Rady, rozhoduje předseda Rady. Z uvedených ustanovení vyplývá, že předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu vystupuje jako vedoucí ústředního správního úřadu. Při určování nadřízeného správního orgánu je nutno vyjít z § 178 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení pro orgány obce, kraje, jiných veřejnoprávních korporací, právnických nebo fyzických osob pověřených výkonem veřejné správy a ústřední správní orgány taxativním výčtem a nutno zdůraznit že kogentním způsobem stanovuje konkrétní typově určené nadřízené správní orgány. Z ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu se podává, že nadřízeným správním orgánem vedoucího ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí ústředního správního úřadu.

V souzené věci se tak podle Nejvyššího správního soudu jedná o případ, kdy se žalobce domáhal ukončení nečinnosti toho orgánu, který již neměl nadřízený správní orgán, kdy opatření proti nečinnosti ze strany účastníka správního řízení lze využít, nicméně jeho nevyužití nevyvolává závěr o nevyužití všech prostředků obrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť by se jednalo o pouze formální naplnění zákona (§ 80 správního řádu). Lze uzavřít, že využitelné prostředky právní obrany před podáním žaloby na nečinnost žalobce vyčerpal a podmínky podávané z § 79 odst. 1 s. ř. s. lze považovat za splněné. Za tohoto stavu Městský soud v Praze nepochybil, byť tak učinil z nesprávných důvodů, pokud postupoval dle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení, neboť lze přisvědčit důvodnosti podané žaloby, pokud by stěžovatel o rozkladu žalobce nerozhodl.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastník, měl-li ve věci úspěch, má proti druhému účastníkovi právo na náhradu všech nákladů řízení, pokud je vynaložil důvodně. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl.

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil vůči stěžovateli. Nejvyšší správní soud úspěšnému žalobci přiznal odměnu v souladu s § 9 odst. 3 a § 11 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za jeden úkon právní služby à 2100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti), dále byla přiznána náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 2400 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinná z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně z přidané hodnoty činí 480 Kč. Co se týče právního úkonu převzetí a přípravy zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) téže vyhlášky], soud vzal především zřetel na to, že se jedná o zastoupení advokátem, který žalobce zastupoval již v řízení před soudem prvního stupně. Zástupci žalobce se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč. Tuto částku je povinen stěžovatel zaplatit žalobci na účet advokáta JUDr. Petra Hromka, Ph.D. do 3 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 9. července 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu