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, o žalobě na ochranu proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 Ca 274/2009 – 43,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 274/2009 - 43 ze dne 29. 4. 2010 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta žaloba, kterou se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu v řízení o rozkladu žalobce ze dne 27. 4. 2009 proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 3. 3. 2009, č. j. 7 832/2009-634/V. vyř.

V žalobě žalobce namítal, že ačkoliv vydání rozhodnutí o rozkladu je jednoduchou věcí, o které mohlo být rozhodnuto v zákonné lhůtě třiceti dnů stanovené zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem (dále „správní řád“), předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu je v řízení o podaném rozkladu nečinný a dosud o něm nerozhodl.

Městský soud v Praze po posouzení věci dospěl k závěru, že žalobu je nutno odmítnout, neboť žalobce nesplnil zákonem stanovenou podmínku pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kterou je podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) bezvýsledné vyčerpání prostředků, který správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podle soudu je totiž Rada Českého telekomunikačního úřadu podle § 178 odst. 1 věty druhé správního řádu nadřízeným orgánem předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, neboť jí podle § 107 odst. 8 písm. b) bodu 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, přísluší rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaných předsedou Rady Českého telekomunikačního úřadu tedy též o odvoláních podaných proti těm rozhodnutím, které předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu vydává v prvním stupni. Rada Českého telekomunikačního úřadu je tak podle § 178 odst. 1 věty druhé správního řádu nadřízeným správním orgánem ve vztahu ke svému předsedovi, neboť rozhoduje o odvoláních proti jeho rozhodnutí. Nelze akceptovat názor, že předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu má nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 1 věty druhé správního řádu jen někdy, tj. pouze v řízeních, ve kterých rozhoduje jako správní orgán I. stupně. Lze–li správnímu orgánu určit nadřízený orgán, je nutno toto určení vztáhnout na veškerá správní řízení, nikoli některá z nich (ad hoc). U žalovaného se nejedná o případ, kdy správní orgán nemá jiný nadřízený správní orgán, kdy je vedoucí ústředního orgánu státní správy (typicky ministr) sám sobě nadřízeným orgánem podle § 178 odst. 2 správního řádu. Postup pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 2 správního řádu se uplatní pouze tehdy, nelze–li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1 téhož ustanovení.

Žalobce se tak měl obrátit na Radu Českého telekomunikačního úřadu jakožto nadřízený orgán předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti v řízení o předmětném rozkladu. Tohoto práva však nevyužil, bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které měl žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení, je podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Na podporu svých závěrů odkázal soud na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59, ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 - 86 a neztotožnil se závěry rozsudku téhož soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 1/2008 - 63.

Městský soud v Praze proto podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl, protože nebyla splněna podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu spočívající v bezvýsledném vyčerpání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu v řízení o rozkladu, kterou žalobce mohl podat u Rady Českého telekomunikačního úřadu jakožto orgánu nadřízeného předsedovi Českého telekomunikačního úřadu.

Stěžovatel důvody své kasační stížnosti podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Usnesení o odmítnutí žaloby považuje za nezákonné, neboť soud do kategorie procesních podmínek nesprávně řadí i podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví stěžovateli k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel poukázal na rozsudek zdejšího soudu č. j. 4

Ans 12/2009 - 10 ze dne 27. 11. 2009 a namítal, že nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti v rámci správního řízení není podmínkou řízení, jejíž absence by bránila meritornímu projednání a rozhodnutí o žalobě na ochranu proti nečinnosti a byla tak způsobilým důvodem pro odmítnutí žaloby, naopak má charakter materiální podmínky možnosti úspěšného prosazení žaloby, která má toliko vliv na procesní úspěch žalobce ve věci samé. Pokud by i bylo možno dovodit, že podmínka stanovená v § 79 odst. 1 s. ř. s. je podmínkou v procesním slova smyslu, pak i tuto podmínku stěžovatel bezezbytku splnil, když v projednávané věci nebylo nadřízeného orgánu, vůči němuž by bylo lze takový prostředek obrany proti nečinnosti v rámci správního řízení uplatnit. Stěžovatel upozornil na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č. j. 62 Ca 39/2008 - 102 a uvedl, že v nyní souzené věci je identická situace, neboť jde o nečinnost žalovaného jakožto ústředního orgánu státní správy, který rozhoduje o opravném prostředku – rozkladu a nemá již instančně nadřízený správní orgán, který by mohl přijmout opatření proti jeho nečinnosti.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména 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. Na základě toho je třeba dát před § 178 odst. 2 věta poslední správního řádu přednost smyslu a účelu této zvláštní úpravy, neboť § 178 odst. 2 věta poslední správního řádu se uplatní jen v případě „standardně organizovaných“ ústředních správních úřadů, tedy takových, které mají v čele „pouze“ ministra nebo jinou osobu. Toto ustanovení se uplatní z povahy věci jen v případech, kdy již žádný další nadřízený orgán podle zvláštního zákona neexistuje, což není případ Českého telekomunikačního úřadu.

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 je důvodná.

Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze o subsidiaritě soudní ochrany poskytované správními soudy. K tomu již v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, publikovaném pod č. 1683/2008 Sb. NSS, uvedl, že *„nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. (...) Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v ust. § 5 s. ř. s. a je pak pro jednotlivé typy žalob konkretizována v ust. § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu“.* Stejné závěry zdejší soud přijal např. i v rozsudcích č. j. 7 Ans 1/2007 – 100 ze dne 18. 10. 2007 a č. j. 2 Ans 5/2009 - 94 ze dne 10. 2. 2010.

Městský soud v Praze při svém rozhodování v dané věci setrval na závěru, že stěžovatel nevyčerpal prostředky na ochranu proti nečinnosti podle správního řádu. Z uvedených důvodů proto přistoupil k odmítnutí žaloby, neboť měl za to, že nejsou dány podmínky řízení, ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S tímto hodnocením však Nejvyšší správní soud vzhledem k povaze projednávané věci již souhlasit nemůže.

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“.

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.

Městský soud v Praze v souzené věci za tento nadřízený správní orgán považoval Radu Českého telekomunikačního úřadu. S určením nadřízeného správního orgánu, tak jak k němu dospěl Městský soud v Praze, se však Nejvyšší správní soud neztotožnil.

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. Z uvedeného vyplývá, že předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu vystupuje jako vedoucí ústředního správního úřadu a žádný jiný orgán úřadu mu již není nadřízen. Podle ust. § 178 odst. 2 správního řádu se nadřízeným správním orgánem vedoucího ústředního správního úřadu rozumí vedoucí ústředního správního úřadu.

Za nadřízený orgán předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu nelze považovat ani Radu samotnou, jak stěžovatel dovozoval na základě ust. § 178 odst. 1 správního řádu ve spojitosti s ust. § 107 odst. 8 písm. b) bod 1 zákona č. 127/2005 Sb. Citované ustanovení zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, stejně jako ust. § 123, je nutno považovat pouze za vymezení kompetencí Rady a jejího předsedy, resp. vymezení jednotlivých instancí v řízeních podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Samotný fakt, že Rada Českého telekomunikačního úřadu rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady, tedy neznamená, že je jeho nadřízeným orgánem. Tento závěr nevyplývá ani z ust. § 178 odst. 1 správního řádu, podle něhož je nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon; neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Jak již bylo uvedeno výše, z ust. § 107 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, totiž jednoznačně vyplývá, že první místo v hierarchii orgánů úřadu zastává předseda Rady.

V souzené věci se tak podle Nejvyššího správního soudu jedná o případ, kdy se stěžovatel domáhal ukončení nečinnosti toho orgánu, který již neměl nadřízený správní orgán (resp. kde se podle ust. § 178 odst. 2 správního řádu nadřízeným správním orgánem vedoucího ústředního správního úřadu rozumí vedoucí ústředního správního úřadu), 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). Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud považuje podmínku ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. spočívající ve vyčerpání prostředků obrany proti nečinnosti za splněnou.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu lze považovat za splněné. Městský soud v Praze proto pochybil, pokud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl.

Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby v dalším řízení přistoupil k meritornímu projednání věci.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. listopadu 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu