

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha 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 58/219, Praha 9 - Vysočany, o ochraně proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2010, č. j. 8 Ca 243/2009 – 54,

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:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze, jímž bylo zastaveno řízení, ve kterém se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu v řízení o rozkladu žalobce ze dne 21. 4. 2009 proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 859/2009-634/IV. vyř. ve věci sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění za poskytnutou službu. Usnesením Městského soudu v Praze bylo dále rozhodnuto o přiznání náhrady nákladů řízení žalobci.

Žalobce vzal svoji žalobu zpět podáním doručeným Městskému soudu v Praze dne 5. 1. 2010. Zpětvzetí žaloby žalobce zdůvodnil pozdějším chováním žalovaného, tedy tím, že dne 9. 11. 2009, tj. v době po zahájení soudního řízení, předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu vydal rozhodnutí č. j. 89544/2009-603 o rozkladu žalobce podaném proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 859/2009-634/IV. vyř. Žalobce prohlásil, že postupem žalovaného byl uspokojen. Zároveň uplatnil právo na náhradu nákladů právního zastoupení s tím, že žaloba byla podána důvodně, a požádal o vrácení soudního poplatku.

Městský soud v Praze řízení zastavil podle ust. § 47 písm. b) ve spojení s § 62 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Ve vztahu k náhradě nákladů řízení odkázal na ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. s tím, že žalobce vzal návrh zpět pro pozdější chování odpůrce.

Podanou kasační stížností napadl žalovaný usnesení Městského soudu v Praze z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), c) a e) s. ř. s. Namítl, že žalobce před podáním žaloby nevyčerpal veškeré zákonné možnosti ke sjednání nápravy k zajištění ochrany před nečinností stanovené v ust. § 80 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a nesplnil tak podmínku pro podání žaloby podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel má za to, 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 ust. § 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 sobě". Podle ust. § 107 odst. 8 písm. b) bod 1 zákona č. 127/2005 Sb. 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 tedy nejprve podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu jeho nadřízenému orgánu, tj. Radě Českého telekomunikačního úřadu, a nikoli přímo uplatnit žalobu na ochranu proti nečinnosti u Městského soudu v Praze. Stěžovatel dovodil, že za tohoto stavu nebyly splněny podmínky řízení, řízení proto bylo zmatečné. Soud měl žalobu podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout, případně zamítnout podle ust. § 81 odst. 3 s. ř. s. Poukázal 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 názoru stěžovatele nebyl v řízení dodržen postup stanovený zákonem pro využití institutu uspokojení navrhovatele. Stěžovatel se může domnívat, že soud ani nemínil tento institut využít, resp. že řízení mínil zastavit pro zpětvzetí podané žaloby. Z odůvodnění usnesení však uvedené není zřejmé, což způsobuje rovněž nezákonnost takového usnesení pro jeho zmatečnost a nepřezkoumatelnost. V této souvislosti stěžovatel

namítl i problematičnost samotného závěru soudu o důvodnosti vynaložených nákladů, neboť k jejich vynaložení došlo pouze v důsledku předčasnosti návrhu.

Stěžovatel dále poukázal na systematiku zákona, kdy ustanovení o odmítnutí návrhu podle ust. § 46 s. ř. s. předchází ustanovení o zastavení řízení podle ust. § 47 s. ř. s. Zkoumání důvodů pro odmítnutí návrhu tak logicky a systematicky předchází zkoumání důvodů pro zastavení řízení. Soud však postupoval zcela opačně, tudíž nesprávně. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a návrh na ochranu proti nečinnosti správního orgánu odmítl, případně zamítl, s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti namítl, že nevyčerpání prostředků určených k ochraně proti nečinnosti v rámci správního řízení není podmínkou řízení, jejíž absence by bránila meritornímu projednání věci. Odkázal zde na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2009, č. j. 4 Ans 12/2009 – 110. Žalobce má dále za to, že v projednávané věci nebylo žádného nadřízeného orgánu, vůči němuž by bylo možné prostředek ochrany proti nečinnosti uplatnit. Skutkový stav soudu umožnil volbu mezi zastavením řízení pro zpětvzetí žaloby či pro uspokojení žalobce, přičemž učiněná volba neměla vliv na posouzení důvodnosti nároku žalobce na náhradu nákladů řízení vůči stěžovateli. Žalobce namítl, že vzhledem k tomu, že výrok o nákladech řízení je závislý na výroku o zastavení řízení a sám o sobě nemůže být ve smyslu ust. § 104 odst. 2 s. ř. s. kasační stížností napaden, nemůže být předmětem přezkumu kasačním soudem. Žalobce dále uvedl, že z odůvodnění napadeného usnesení je zcela zřejmé a jasně seznatelné, jaký je vztah mezi skutkovými zjištěními a právními závěry učiněnými správním soudem, námitka stěžovatele o nepřezkoumatenosti usnesení v této části je proto zcela nepřiléhavá. Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

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

Co se týče důvodu zastavení řízení Městským soudem v Praze, je nutno předně konstatovat, že institut uspokojení navrhovatele přichází v úvahu typicky v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Podle ust. § 62 odst. 1 s. ř. s. dokud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Toto ustanovení je v podstatě normou kompetenční, kterou se prolamuje překážka *rei administratae*, tedy překážka věci rozhodnuté jakožto projev materiální stránky právní moci rozhodnutí, spočívající v nezměnitelnosti a nezrušitelnosti rozhodnutí. Z toho vyplývá, že pokud správní orgán vydá v průběhu řízení o žalobě proti nečinnosti rozhodnutí, které mu zákon ukládá vydat v rámci správního řízení, nelze o uspokojení navrhovatele ve výše uvedeném smyslu hovořit. Nejvyšší správní soud zde dále podotýká, že samotný institut uspokojení navrhovatele přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže není dán důvod pro odmítnutí návrhu či zastavení řízení.

V projednávané věci je však podstatná skutečnost, že žalobce vzal žalobu zpět do doby, než o ní bylo rozhodnuto, přičemž projev vůle, jímž došlo ke zpětvzetí žaloby, nevzbuzoval pochybnosti. V takovém případě soud nemůže v řízení jakkoli pokračovat a

musí řízení zastavit jedině na základě ust. § 47 písm. a) s. ř. s. Toto je důsledkem dispoziční zásady, kdy navrhovatel může disponovat řízením nebo jeho předmětem a může tak i vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl (ust. § 37 odst. 4 s. ř. s.).

Stěžovatel namítl, že soud měl žalobu odmítnout jako nepřípustnou, neboť žalobce bezvýsledně nevyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti stanovené správním řádem, Nejvyšší správní soud zde zdůrazňuje, že odmítnutí žaloby a zastavení řízení upravené v soudním řádu správním jsou dva zcela odlišné právní instituty uplatňované za zcela odlišných podmínek. Řízení podle části první, hlavy druhé, soudního řádu správního je řízením návrhovým a existence návrhu patří mezi základní podmínky řízení. Zatímco k odmítnutí návrhu soud přistoupí v případě, kdy nejsou splněny další podmínky řízení či návrh nelze z jiných důvodů projednat, v případě zpětvzetí žaloby zde již není žádný návrh, jehož přípustnost či projednatelnost by mohl soud posoudit a který by mohl odmítnout. [Zákon zde 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.] Doručením zpětvzetí návrhu soudu tedy pomíjí existence této základní podmínky řízení a zpětné úvahy o tom, zda původně podaný návrh byl nepřípustný, opožděný či podaný zjevně k tomu neoprávněnou osobou ztrácejí smysl. Uvedený právní názor byl již Nejvyšším správním soudem v minulosti judikován, a to v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 8 As 24/2005 – 69. Opačný závěr, který uplatňuje stěžovatel, 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 ust. § 46 s. ř. s., by vedl k negaci dispoziční zásady, v souladu s níž je tento typ řízení koncipován. Uspořádání zákona, tedy fakt, že ustanovení o odmítnutí žaloby předchází ustanovení o zastavení řízení, není z hlediska uplatnění těchto institutů relevantní, podstatné je pouze to, že došlo k naplnění podmínek jednoho z těchto ustanovení.

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že Městský soud v Praze postupoval v souladu se zákonem, jestliže řízení zastavil, byť takto učinil na základě chybného odůvodnění. Toto pochybení však nezákonnost jeho usnesení nezakládá.

Stěžovatel dále spatřoval nezákonnost usnesení Městského soudu v Praze v tom, že soud žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, aniž předtím zkoumal, zda byly splněny podmínky řízení.

Co se týče přípustnosti stížních námitek směřujících proti výroku o nákladech řízení, Nejvyšší správní soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, který zde dospěl k závěru, že ust. § 104 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení. V projednávané věci, kdy stěžovatel napadl i výrok o zastavení řízení, tedy posouzení výroku o nákladech řízení nic nebránilo.

Městský soud v Praze považoval pro přiznání náhrady nákladů žalobci za relevantní pouze skutečnost, že došlo ke zpětvzetí žaloby pro pozdější chování odpůrce, tedy proto, že žalovaný vydal rozhodnutí, kterého se žalobce domáhal. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Při posouzení nároku na náhradu nákladů řízení podle

ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. totiž není rozhodující pouze to, že správní orgán učinil požadovaný úkon, nýbrž je nutné zabývat se i tím, zda by žaloba mohla být úspěšná, pokud by správní orgán zůstal nečinný. Základní podmínkou úspěšnosti žaloby na nečinnost správního orgánu podle ust. § 79 s. ř. s. 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). V projednávané věci tak bylo třeba zabývat se jednak otázkou, zda tato podmínka byla splněna, a dále tím, zda skutečně došlo k nezákonné nečinnosti žalovaného, a žaloba by tak byla důvodná.

Při posouzení první otázky uvážil NSS takto: Podle ust. § 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 ust. § 107 odst. 1 tohoto zákona má Český telekomunikační úřad pětičlennou Radu Českého telekomunikačního úřadu, jeden z členů 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., 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. 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. totiž jednoznačně vyplývá, že první místo v hierarchii orgánů úřadu zastává předseda Rady.

V projednávané věci se tak žalobce domáhal ukončení nečinnosti orgánu, nad nímž již nestál 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). V takovém případě lze opatření proti nečinnosti ze strany účastníka správního řízení využít, nicméně jeho nevyužití nevyvolává závěr o nevyužití všech prostředků obrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s. I kdyby jej totiž účastník správního řízení využil a domáhal se toho, aby konkrétní osoba sama sobě uložila povinnost a ve vztahu k sobě samotné její splnění snad kontrolovala, a tím vyvolávala dojem, že „sama sebe uposlechla“, z povahy a logiky věci by se jednalo nejvýše o formální naplnění litery zákona (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č. j. 62 Ca 39/2008 - 102, publikováno pod č. 1760/2009 Sb. NSS). Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud

považoval podmínku ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. spočívající ve vyčerpání prostředků obrany proti nečinnosti za splněnou.

Při posouzení druhé otázky Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce podal rozklad proti prvoinstančnímu rozhodnutí dne 21. 4. 2009, předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu však zůstal nečinný. Žaloba byla podána dne 4. 9. 2009, tedy za stavu marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v ust. § 71 odst. 3 správního řádu. Žalobce vzal žalobu zpět poté, co předseda Rady vydal dne 9. 11. 2009 rozhodnutí o rozkladu. Za této situace Městský soud v Praze nepochybil, jestliže žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť lze přisvědčit úvahám o důvodnosti podané žaloby, pokud by stěžovatel o rozkladu žalobce nerozhodl. Současně je však nutno podotknout, že se Městský soud v Praze všemi rozhodujícími skutečnostmi náležitě nezabýval, nic to však nemění na tom, že ve výsledku rozhodl správně.

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud 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 ust. § 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), a dále náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 2400 Kč. Vzhledem k tomu, že se jedná o zastoupení advokátem, který žalobce zastupoval již v řízení před Městským soudem v Praze, Nejvyšší správní soud mu již odměnu za převzetí a přípravu zastoupení v téže věci podle ust. § 11 písm. a) advokátního tarifu nepřiznal. Protože je advokát žalobce 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. 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 21. července 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu