

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **T-Mobile Czech Republic a.s.,** se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupené advokátem JUDr. Petrem Hromkem, se sídlem AK Vinohradská 30, Praha 2, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad,** se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2010, č. j. 10 Ca 293/2009 – 48,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2010, č. j. 10 Ca 293/2009 – 48 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

V záhlaví uvedeným usnesením odmítl Městský soud v Praze pro nedostatek podmínek řízení žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jíž se žalobkyně domáhala toho, aby bylo předsedovi Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen Úřad) uloženo vydat rozhodnutí v řízení o rozkladu žalobce proti rozhodnutí Úřadu ze dne 8. 4. 2009 č.j. 7876/2009–634/II. vyř. do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Soud dospěl k závěru, že žalobce před podáním žaloby nevyčerpal prostředky k ochraně před nečinností podle § 80 správního řádu tak, jak ukládá § 79 odst. 1 s. ř. s. Při určování nadřízeného správního orgánu pak soud vycházel z ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu v návaznosti na ustanovení § 107 odst. 8 písm. b) bod 1 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Dospěl přitom k závěru, že nadřízeným správním orgánem předsedy Rady Úřadu je samotná Rada Úřadu, neboť rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady Úřadu v první instanci. Je sice

zřejmé, že proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady Úřadu jakožto druhoinstačním orgánem není rozklad přípustný, to však nevylučuje možnost přezkumu takového rozhodnutí např. v přezkumném řízení podle § 94 a následujících správního řádu, k němuž je příslušný nadřízený orgán, tj. Rada Úřadu. Tvrzení žalobce o tom, že samotné oprávnění rozhodovat o opravných prostředcích nečiní z Rady Úřadu nadřízený orgán vůči předsedovi Rady Úřadu, je tak ve zřejmém rozporu s citovaným ustanovením § 178 odst. 1 správního řádu.

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále též stěžovatelka) předmětné usnesení z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní jednak namítala, že nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti v řízení před správním orgánem není důvodem k odmítnutí žaloby, ale k jejímu případnému zamítnutí, jednak, s poukazem na argumentaci uplatněnou již v žalobě dovozovala, že pokud příslušným k rozhodnutí je předseda Rady Úřadu, není zde již žádný nadřízený správní orgán, u něhož by bylo vůbec možno žádost o přijetí opatření proti nečinnosti uplatnit. V souvislosti s tím poukázala stěžovatelka opětovně na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č. j. 62 Ca 39/2008 – 102, v němž se uvádí: *Před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. proti nečinnosti správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán (in concreto: vedoucího ústředního orgánu státní správy, který má rozhodovat o opravném prostředku – rozkladu), není nutné využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. I kdyby se žalobce (účastník správního řízení) domáhal toho, aby správní orgán sám sobě uložil povinnost „být činným" a ve vztahu k sobě samotnému její splnění kontroloval, a tím vyvolával dojem, že „sám sebe uposlechl", jednalo by se nejvýše o formální naplnění litery zákona. Nijak by se neprojevilo ve faktickém postěžování si na podřízený správní orgán a očekávání nápravy z pozice nadřízené autority, a tím skutečné pomoci žalobci (účastníku správního řízení), k níž má ustanovení § 80 správního řádu směřovat.* Skutkový stav uvedený v judikovaném případě je zcela identický se stavem v projednávané věci (tzn. jde o nečinnost žalovaného, jakožto vedoucího ústředního orgánu státní správy, který, rozhodujíc o opravném prostředku – rozkladu, již nemá žádný instančně nadřízený orgán, který by mohl přijmout opatření proti jeho nečinnosti). Stěžovatelka proto navrhla, aby bylo napadené usnesení zrušeno a věc vrácena Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zaujal právní názor obdobný tomu, o nějž se opírá napadené usnesení, a dovozoval, že na danou situaci nelze vztáhnout ustanovení § 178 odst. 2 věta poslední správního řádu, neboť předsedovi Rady Úřadu je jako správní orgán nadřízena Rada Úřadu podle § 107 odst. 8 písm. b) bod 1 zákona o elektronických komunikacích. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v mezích uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je v plném rozsahu důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud proto pouze ve stručnosti rekapituluje některé skutečnosti rozhodné pro posouzení věci. V projednávaném případě rozhodoval Český telekomunikační úřad jako správní orgán prvního stupně ve věci úhrady dlužné částky za poskytnutou službu elektronických komunikací u telefonní stanice podle § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 14. 4. 2009, rozklad proti tomuto rozhodnutí byl stěžovatelkou podán dne 27. 4. 2009. Rozklad byl předsedovi Rady Úřadu postoupen dne 29. 5. 2009. O rozkladu

nebylo předsedou Rady Úřadu do vydání napadeného usnesení krajského soudu rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že na řízení ve věcech, v nichž zákon svěřuje Českému telekomunikačnímu úřadu pravomoc rozhodovat, se podle ustanovení § 122 zákona o elektronických komunikacích vztahuje správní řád s výjimkami stanovenými tímto zákonem. Vzhledem k tomu, že Český telekomunikační úřad je podle § 2 odst. 1, bod 11 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy, v jehož čele nestojí ministr, tedy tzv. jiným ústředním správním úřadem, bylo možno v projednávané věci podat proti jeho rozhodnutí rozklad, o němž podle § 152 odst. 2 správního řádu rozhoduje jeho vedoucí. Tím je s ohledem na ustanovení § 107 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích předseda Rady Úřadu. Rozkladovou komisi ve smyslu § 152 odst. 3 správního řádu mohou tvořit podle § 122 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích mimo jiné členové Rady Úřadu, kteří se pro tento účel nepovažují za zaměstnance Úřadu. Ani o tomto nebylo mezi účastníky sporu.

Spornou a pro posouzení celé věci klíčovou je až otázka určení nadřízeného správního orgánu předsedy Rady Úřadu pro případ, že ten zůstane v řízení o rozkladu nečinný. Městský soud v Praze byl toho názoru, že na řešení dané otázky dopadá ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu a s odkazem na ustanovení § 107 odst. 8 písm. b) bod 1 zákona o elektronických komunikacích dospěl k závěru, že tímto nadřízeným orgánem je Rada Úřadu. Za nerozhodnou přitom považoval skutečnost, že v daném případě se nejednalo o věc, v níž by předseda Rady Úřadu rozhodoval v první instanci.

Tento právní názor Nejvyšší správní soud nesdílí, byť uznává, že velmi originální pojetí funkční příslušnosti jednotlivých orgánů Českého telekomunikačního úřadu pro rozhodování obsažené v citovaném ustanovení § 107 zákona o elektronických komunikacích může k takovým závěrům svádět. Zde je nicméně třeba na prvním místě zdůraznit, že pojmy nadřízeného orgánu a orgánu odvolacího nejsou totožné, první pojem je širší, navíc ne každý nadřízený správní orgán je i orgánem odvolacím (viz. např. vztah Ministerstva práce a sociálních věcí a České správy sociálního zabezpečení) a ne každý odvolací orgán musí být rovněž orgánem bezprostředně nadřízeným (viz. § 89 odst. 1 správního řádu). Z tohoto hlediska proto považuje Nejvyšší správní soud za nepřesvědčivý již závěr Městského soudu v Praze o tom, že Rada Úřadu je obecně nadřízeným správním orgánem předsedovi Rady Úřadu z toho důvodu, že ve věcech, kde předseda rozhoduje v první instanci, je pro něho orgánem odvolacím. Takovéto paušální ztotožnění orgánu, který je odvolacím pro některé věci, s orgánem nadřízeným zajisté nelze z ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu dovodit. V daném konkrétním případě je Rada orgánem Úřadu, předseda je jejím členem a řídí její činnost, stojí také v čele Úřadu a jedná jeho jménem. Není tedy nikterak osobou oddělenou od Rady, právě naopak. Pouze v případech, kdy Rada rozhoduje o opravném prostředku proti jeho rozhodnutí, neúčastní se předseda Rady podle § 123 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích hlasování, aniž by ovšem zákon stanovil, že by se na něj v těchto případech nemělo hledět jako na předsedu Rady či dokonce jako na jejího člena. Nelze se tedy ztotožnit se závěrem, že obecně je Rada nadřízeným orgánem předsedy Rady za situace, kdy tento je za všech okolností jejím členem, řídí její činnost a stojí v čele Úřadu, jehož je Rada orgánem.

Jakkoliv by ovšem mohlo určení nadřízeného správního orgánu v důsledku nezvyklé právní úpravy funkční příslušnosti ve správním řízení před Českým telekomunikačním úřadem činit potíže za situace, kdyby předseda Rady rozhodoval o věci v první instanci, nemá Nejvyšší správní soud žádné pochybnosti v projednávaném případě, kdy je k řízení a rozhodnutí o rozkladu dána funkční příslušnost předsedy Rady a kdy ostatní členové Rady mohou být nejvýše v postavení členů rozkladové komise. Jelikož zvláštní zákon, jak bylo rozebráno výše, nadřízený správní orgán předsedovi Rady nestanoví (jakožto vedoucímu ústředního správního úřadu mu koneckonců z povahy věci ani stanovit nemůže) a odvolání proti rozhodnutí o rozkladu není přípustné, je aplikace ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu v projednávané věci vyloučena. Nadřízený správní orgán tak lze určit jen podle ustanovení § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu, která je ostatně právě pro případy rozhodování ministrů a vedoucích jiných ústředních správních úřadů určena. Podle zde uvedeného pravidla se nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu rozumí vedoucí příslušného správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem předsedovi Rady Úřadu je tak z hlediska citovaného ustanovení v projednávané věci předseda Rady Úřadu sám.

Nejvyšší správní soud pak dále posuzoval, jak se výše uvedený závěr promítá do úvah o možnosti využití opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Zde dospěl k závěru, že v daném případě nebylo na místě po stěžovatelce využití tohoto institutu požadovat, ostatně některé formy opatření zde uvedené by ani nebylo možno realizovat. Teoreticky si lze jistě představit, že by předseda Rady sám sobě přikázal, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebné opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, případně aby si přiměřeně prodloužil zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, vyloučeny jsou vzhledem k okolnostem případu atrakce věci či pověření jiného správního orgánu. Bez ohledu na aplikovatelnost jednotlivých forem opatření proti nečinnosti by však jejich použití za daných okolností ve výsledku stejně neplnilo účel, k němuž je tento institut určen, to jest realizace principu rychlosti a hospodárnosti řízení prostřednictvím nástrojů řízení, které mají správní orgány k dispozici v důsledku hierarchického uspořádání výkonu státní správy. V praxi by se jednalo jen o dodržení formy bez reálného obsahu. V tomto bodu se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním názorem vysloveným v obdobné věci Krajským soudem v Brně ve stěžovatelkou předloženém rozsudku ze dne 1. 7. 2008 č. j. 62 Ca 39/2008 – 102, ostatně shodný právní názor vyslovil Nejvyšší správní soud již i ve svém vlastním rozhodnutí týkajícím se týchž účastníků jako v projednávané věci, a to v rozsudku ze dne 10. 11. 2010 č. j. 3 Ans 30/2010 – 91.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stěžovatelce nelze vytýkat nevyužití prostředků, které procesní předpis k ochraně proti nečinnosti správního orgánu stanoví, proto Městským soudem v Praze dovozovaný nedostatek žalobní legitimace, jakožto základní podmínky řízení, není dle jeho názoru dán. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud napadené usnesení podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán právním názorem výše uvedeným, v novém rozhodnutí rozhodne též o nákladech řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. února 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu