

MINISTERSTVO VNITRA  
Poradní sbor ministra vnitra  
ke správnímu řádu a správnímu trestání

**Závěr č. 167**

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání  
ze dne 18. 1. 2019**

**Vztah řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a řízení podle  
§ 129 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých  
souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)**

- a) Překážka stanovená v § 142 odst. 2 správního řádu spočívající v tom, že správní orgán nerozhodne v řízení o určení právního vztahu, jestliže může otázku vzniku, trvání nebo zániku právního vztahu řešit v rámci jiného řízení, dopadá i na případy, kdy řízení podle § 129 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) již nelze zahájit nebo takové řízení již proběhlo. V těchto případech lze rozhodnout v řízení o určení právního vztahu pouze výjimečně za splnění podmínek uvedených v závěru poradního sboru č. 118 ze dne 5. října 2012.
- b) Pro aplikaci § 142 správního řádu je rozhodující, že správní orgán může rozhodnout pouze v mezích své věcné a místní příslušnosti. Správní orgán proto může vydat deklaratorní rozhodnutí o nárocích z bezdůvodného obohacení pouze v případech, že zákon upravuje věcnou příslušnost správního orgánu k rozhodování o těchto nárocích.

### Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval vztahem řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a řízení podle § 129 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

Podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Podle § 142 odst. 2 správního řádu se podle odstavce 1 nepostupuje, jestliže správní orgán může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení nebo jestliže může tuto otázku řešit v rámci jiného správního řízení.

Sporná se jeví zejména otázka, zda negativní podmínka pro vedení řízení o určení právního vztahu v § 142 odst. 2 správního řádu spočívající v tom, že žadatel „*může otázku vzniku, trvání nebo zániku právního vztahu řešit v rámci jiného řízení*“, dopadá i na situace, kdy jiné řízení mohlo být vedeno v minulosti, ale s ohledem na uplynutí lhůt pro jeho zahájení již předmětnou otázku nelze v takovém řízení řešit v době podání žádosti o určení právního vztahu.

Jiným řízením je v této souvislosti řízení podle § 129 zákona o elektronických komunikacích, v němž se rozhoduje o účastnickém sporu mezi osobou vykonávající komunikační činnost na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě.

V oblasti poskytování služeb elektronických komunikací může podle § 64 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích účastník, který je koncovým uživatelem, popřípadě uživatel veřejně dostupné služby elektronických komunikací uplatnit reklamaci na vyúčtování ceny nebo na poskytovanou veřejně dostupnou službu elektronických komunikací.

Podle § 64 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích reklamaci na poskytovanou službu je účastník, který je koncovým uživatelem, popřípadě uživatel oprávněn uplatnit bez zbytečného odkladu, nejpozději do 2 měsíců ode dne vadného poskytnutí služby, jinak právo zanikne. Podnikatel poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací je povinen vyřídit reklamaci na vyúčtování ceny nebo na poskytování služby bez zbytečného odkladu, nejpozději do 1 měsíce ode dne doručení reklamace.

Nevyhoví-li podnikatel poskytující veřejně dostupné služby elektronických komunikací reklamaci podané podle § 64 odst. 7 až 9 zákona o elektronických komunikacích, je účastník, popřípadě uživatel, oprávněn podat u Českého telekomunikačního úřadu návrh na zahájení řízení o námitce proti vyřízení reklamace bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 1 měsíce ode dne doručení vyřízení reklamace nebo marného uplynutí lhůty pro její vyřízení, jinak právo uplatnit námitku zanikne.

Pro řešení položené otázky týkající vztahu řízení podle § 142 správního řádu a řízení podle § 129 zákona o elektronických komunikacích je nutno zabývat se především povahou řízení o určení právního vztahu.

Podle Nejvyššího správního soudu je řízení o určení právního vztahu zvláštním řízením, které umožňuje správnímu orgánu vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Řízení o určení právního vztahu je typicky určeno k vyřešení otázek hmotného práva, které dosud nebyly předmětem autoritativního vyřešení ze strany veřejné správy.<sup>1</sup> Správní orgán tedy v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních.<sup>2</sup> Řízení o určení právního vztahu není žádným superrevizním prostředkem ve vztahu k jiným řízením.<sup>3</sup>

Nejvyšší správní soud rovněž judikoval, že řízení, jež má ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu přednost před řízením o určení právního vztahu, musí splňovat určité parametry. Relevantní řízení tvořící překážku postupu podle § 142 správního řádu musí být řízením, které účastníkovi řízení z hlediska platného práva garantuje možnost reálně dosáhnout věcného projednání jeho námitek (byť to neznamená, že takovým námitkám musí být vyhověno), a to nikoliv jen typově, ale právě v daném konkrétním případě.<sup>4</sup>

K nevyužití prostředků obrany v jiném řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 7. července 2016, č. j. 10 As 117/2016 – 64, v němž uvedl: „*Nutno doplnit, že stěžovatel b) byl účastníkem řízení ve věci stavebního povolení a mohl se tedy účinně bránit proti předmětnému stavebnímu povolení. Této možnosti však nevyužil a snaží se zákonnost tohoto rozhodnutí zpochybnit v řízení podle § 142 správního řádu (které bylo zahájeno několik let po vydání stavebního povolení). Přístup zastávaný stěžovateli by znamenal, že by jakékoliv pravomocné správní rozhodnutí bylo (po uplynutí jakékoliv doby) možno zpochybnit*

<sup>1</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2018, č. j. 9 As 330/2016 – 192.

<sup>2</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2011, č. j. 1 As 92/2011 – 182.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. července 2016, č. j. 10 As 117/2016 – 64.

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2017, č. j. 4 As 233/2016 – 39.

*v řízení podle § 142 správního řádu. Právní úprava však takto koncipována není. Řízení ve smyslu § 142 správního řádu nemá sloužit k zpochybnění pravomocných správních rozhodnutí.“.*

S ohledem na výše uvedené lze dospět k závěru, že uplynutí lhůt pro reklamaci a pro podání návrhu na zahájení řízení o námitce proti vyřízení reklamace nemůže odůvodnit právní zájem žadatele na zahájení řízení o určení právního vztahu za situace, kdy měl reálnou možnost své námitky v proběhlém řízení uplatnit, respektive kdy mohl takové řízení vyvolat. Mohl-li Český telekomunikační úřad o vzniku, změně, trvání a zániku právního vztahu rozhodnout v jiném správním řízení, byť jen jako o otázce předběžné,<sup>5</sup> nelze o těchto otázkách vést později řízení o určení právního vztahu.

Poradní sbor dále posuzoval otázku, zda existují výjimečné případy, kdy i přes výše uvedené bude vedení řízení podle § 142 správního řádu přípustné. Český telekomunikační úřad připouští vedení řízení podle § 142 správního řádu v případech, kdy určení práva nebo právního vztahu mezi účastníky sporu vytvoří právní základ pro předcházení dalším sporům, které by jinak bylo možné očekávat (např. pokud poskytovatel služeb vystavuje účastníkovi vyúčtování na základě neexistující smlouvy a účastník je nucen opakovaně každé vyúčtování reklamovat, a případně následně podávat námitku proti vyřízení reklamace).

V této souvislosti je vhodné připomenout, že poradní sbor se již vztahem řízení o určení právního vztahu a sporného řízení zabýval v závěru č. 118 ze dne 5. října 2012, v němž byl vyjádřen následující právní názor: „*Pokud lze o určité věci vést sporné řízení podle § 141 správního řádu, nemůže o takové věci správní orgán vést řízení o určení právního vztahu, neboť nejsou naplněny podmínky § 142 správního řádu. Výjimkou může být případ, kdy určení práva nebo právního vztahu mezi účastníky sporu vytvoří právní základ pro předcházení dalších sporů, které by bylo možné jinak očekávat, nebo pokud nelze do návrhu na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu zahrnout všechny sporné otázky ohledně právních vztahů mezi účastníky řízení a žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se jeví jako vhodnější procesní nástroj.*“.

---

<sup>5</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. července 2016, č. j. 10 As 117/2016-64: „*Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se žalovaným i krajským soudem, že právě § 142 odst. 2 správního řádu znemožňuje o žádosti stěžovatelů rozhodnout. Otázky státního občanství, včetně otázky přihlášení se k německé národnosti v době nesvobody, bylo možno řešit v řízení o zjištění zachování československého státního občanství podle § 2 dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., resp. v řízení podle § 1 téhož dekretu. Pokud tedy bylo nebo mohlo být vedeno řízení, v jehož rámci byla posuzována existence určitého právního vztahu, byť třeba jen jako otázka předběžná, nelze se domáhat podle § 142 správního řádu vydání deklaratorního rozhodnutí o této otázce (§ 142 odst. 2). Opačný výklad by popřel jasnou normu obsaženou v § 142 odst. 2. Navíc by vytvářel nepřehledné situace, kdy by se vyřešení určité právní otázky mohlo dít v paralelně vedených řízeních, jednak podle § 142 správního řádu, jednak v rámci řízení jiného.*“.

Citovaný závěr se výslovně nezabýval otázkou, zda je pro aplikaci § 142 správního řádu rozhodující možnost vyřešení otázky vzniku, trvání nebo zániku právního vztahu v jiném řízení pouze v okamžiku podání žádosti, nebo pro vyloučení aplikace § 142 správního řádu postačí, že o této otázce bylo možné rozhodnout v jiném řízení, přestože toto řízení již nelze v okamžiku podání žádosti podle § 142 správního řádu zahájit (například s ohledem na uplynutí zákonných lhůt pro podání návrhu na zahájení takového řízení). Ani v těchto případech však nelze zřejmě vyloučit, aby v případě, že přetrvává pochybnost ohledně vzniku, trvání nebo zániku právního vztahu, která může vyvolat v budoucnu další spory, správní orgán vydal deklaratorní rozhodnutí podle § 142 správního řádu, a tím předešel vzniku těchto sporů.

Vzhledem k povaze řízení o určení právního vztahu nemůže případné vydání deklaratorního rozhodnutí zpochybnit výsledek již ukončeného řízení, v němž byla daná otázka vyřešena jako otázka předběžná. Úsudek o předběžné otázce však nezavazuje jiné správní orgány, a proto v případě, že lze očekávat vznik dalších sporů vyvolaných nejistotou ohledně vzniku, trvání nebo zániku právního vztahu, může být řízení podle § 142 správního řádu vhodným procesním institutem, jak těmto sporům předejít.

Poradní sbor se dále zabýval otázkou, zda Český telekomunikační úřad může v režimu § 142 správního řádu posuzovat platnost odstoupení od smlouvy pro účely rozhodování o bezdůvodném obohacení, nebo se žadatel v takových případech musí obrátit na soud s tím, že soud posoudí platnost odstoupení od smlouvy jako předběžnou otázku pro účely rozhodování o nárocích z bezdůvodného obohacení.

Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu představuje svébytnou kompetenční normu. Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 6. září 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, uvedl: „[P]ro použití § 142 správního řádu není rozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenou pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí řešících spory. Zmíněné ustanovení správního řádu je kompetenčního charakteru; v tomto je „samonosné“ a umožňuje správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovýmto rozhodnutím počítá; určující je tu jen to, zda podmínky § 142 správního řádu jsou splněny (viz k tomu též Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1099 a násl.). Není-li tu tedy žádný případ nesplnění podmínek § 142 odst. 2 správního řádu (možnost vydání osvědčení, nebo řešení

*sporné otázky v rámci jiného správního řízení), neodepře stavební úřad rozhodnout o žádosti za vydání určovacího rozhodnutí o právním vztahu.“.*

Pro aplikaci § 142 správního řádu je však stěžejní, že správní orgán může rozhodnout pouze v mezích své věcné a místní příslušnosti. Český telekomunikační úřad tak nemůže vést řízení podle § 142 správního řádu ve věci peněžitého plnění, o němž nemá pravomoc rozhodovat, byť by takové peněžité plnění s určením právního vztahu bezprostředně souviselo. Možnost rozhodovat v řízení o určení právního vztahu o nárocích z bezdůvodného obohacení tak bude záviset na tom, zda zákon o elektronických komunikacích upravuje věcnou příslušnost Českého telekomunikačního úřadu k rozhodování o těchto nárocích.

Vzhledem k tomu, že uvedená otázka již přesahuje působnost poradního sboru, neboť se nejedná o výklad správního řádu, ale o výklad kompetenční normy upravené ve zvláštním zákoně, poradní sbor k této otázce jednoznačný závěr nepřijal. Poradní sbor v této souvislosti nicméně poukazuje na rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 27. dubna 2010, č. j. Konf 117/2009 – 20, v němž se řešil spor, zda má o povinnosti vydat tvrzený neoprávněný majetkový prospěch rozhodnout soud nebo Český telekomunikační úřad s tím, že zvláštní senát dospěl k závěru, že příslušný k rozhodnutí o nároku z bezdůvodného obohacení je v těchto případech soud.

Pro úplnost lze dodat, že Český telekomunikační úřad by mohl i v takovém případě zřejmě v rámci své pravomoci rozhodovat o určení existence smluvního vztahu mezi stranami sporu, což by mohlo mít význam i pro posuzování bezdůvodného obohacení. Pokud by však žádost o určení právního vztahu byla odůvodněna pouze právním zájmem na získání náhrady bezdůvodného obohacení, pak by zpravidla nebyly splněny podmínky pro vedení řízení o určení právního vztahu, neboť vedení takového řízení by nebylo nezbytné k uplatnění práv žadatele, když otázka vzniku, trvání nebo zániku smluvního vztahu by mohla být posouzena jako předběžná otázka v řízení před soudem.