

1/1997 Sb.

NÁLEZ

Ústavního soudu České republiky

Jménem České republiky

Ústavní soud České republiky rozhodl dne 27. listopadu 1996 v plénu o návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů, § 7 odst. 3 vyhlášky Ústřední správy spojů č. 111/1964 Sb., kterou se provádí zákon o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a § 31 odst. 11 věty druhá a třetí a odst. 12 věta první vyhlášky Federálního ministerstva spojů č. 108/1982 Sb., kterou se vydává Telefonní řád, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

I. Návrh na zrušení ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

II. Návrh na zrušení ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky Ústřední správy spojů č. 111/1964 Sb., kterou se provádí zákon o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a návrh na zrušení § 31 odst. 11 věty druhá a třetí a odst. 12 věta první vyhlášky Federálního ministerstva spojů č. 108/1982 Sb., kterou se vydává Telefonní řád, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění

I.

Šestý senát správního kolegia Vrchního soudu v Praze podal v souvislosti se svou rozhodovací činností podle článku 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") návrh na zrušení

a) § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů,

b) § 7 odst. 3 vyhlášky Ústřední správy spojů č. 111/1964 Sb., kterou se provádí zákon o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů (vyhláška č. 92/1974 Sb. a vyhláška č. 148/1984 Sb.),

c) § 31 odst. 11 věty druhá a třetí a odst. 12 věta první vyhlášky Federálního ministerstva spojů č. 108/1982 Sb., kterou se vydává Telefonní řád, ve znění pozdějších předpisů,

s poukazem na to, že

- ustanovení sub a) ukládá správním úřadům postupovat při rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob (vyplývajících ze zákona o telekomunikacích) podle správního řádu a zakládá příslušnost k rozhodování orgánů státní správy. V důsledku toho je pořad práva vyloučen. Toto ustanovení tak odporuje Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"), neboť svěřuje do věcné příslušnosti správních úřadů a podrobuje režimu správního řádu veškerá rozhodnutí ve věcech podle zákona o telekomunikacích včetně rozhodování ve věcech občanskoprávních, tedy i rozhodování o povinnosti zaplatit úhradu za užívání telefonní stanice. Napadené ustanovení tedy brání tomu, aby o těchto závazcích občanskoprávního charakteru rozhodovaly v plné jurisdikci nezávislé a nestranné orgány. To je v rozporu s požadavkem článku 6 odst. 1 Úmluvy;

- ustanovení sub b), podle něhož výkaz úhrad za výkony spojů, popřípadě poplatků nezaplacených socialistickými organizacemi je dokladem pro použití příkazu k vybrání pohledávky organizace spojů. Toto ustanovení umožňuje per analogiam legis výkon rozhodnutí správního orgánu i proti fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která dluží jiné právnické osobě úhradu za telekomunikační služby za situace, kdy dlužník nemá právní možnost dovolat se ochrany pořadem práva; to odporuje požadavku článku 6 odst. 1 Úmluvy;

- ustanovení sub c) v odstavci 11 stanoví, že o námitkách proti telefonnímu účtu rozhoduje správa podle předpisů o správním řízení a proti jejímu rozhodnutí o námitkách je přípustné odvolání. Tato úprava je v rozporu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy. Předmětné ustanovení zakládá pravomoc právnické osoby ("správou" v § 1 odst. 1 je resortní organizace spojů) rozhodovat o právech a povinnostech fyzických osob a právnických osob; s ohledem na novelizaci zákona o telekomunikacích postrádá napadené ustanovení zákonný podklad a dostává se tak do rozporu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, a s článkem 79 odst. 1 Ústavy, podle kterého lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit jen zákonem. Napadené ustanovení totiž činí správní úřad z právnické osoby a přenáší na ni výkon státní správy, aniž by se tak stalo zákonem. Pokud jde o ustanovení § 31 odst. 12 věta první vyhlášky č. 108/1982 Sb., podle něhož nezaplacené úhrady vymáhá správa výkonem rozhodnutí na základě výkazu dlužných telekomunikačních poplatků, platí tytéž důvody, které jsou uvedeny v rámci stížnosti proti odstavci 11 této vyhlášky.

Návrh šestého senátu správního kolegia Vrchního soudu v Praze je dále odůvodněn takto:

Ve věci sp. zn. 6 A 402/95 Vrchního soudu v Praze došel soudu dne 16. června 1995 návrh Ministerstva hospodářství České republiky na rozhodnutí negativního kompetenčního konfliktu [§ 8a občanského soudního řádu (dále jen "o. s. ř.")] mezi Ministerstvem hospodářství a Okresním soudem v Domažlicích, resp. Krajským soudem v Plzni, pokud jde o rozhodování o úhradách za dlužné telekomunikační úhrady. Navrhovatel uvedl, že ve věci úhrady dlužných telefonních poplatků účastníků R. a RNDr. J. P. žaloval TELECOM, a. s., oblast Plzeň, telefonní účastníky o zaplacení částky 4775 Kč u Okresního soudu v Domažlicích. Tento soud řízení zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Ministerstvu hospodářství. V odůvodnění rozhodnutí s poukazem na § 21 zákona o telekomunikacích uvedl, že ve věci není dána pravomoc soudu, nýbrž správního orgánu. V odvolacím řízení Krajský soud v Plzni toto rozhodnutí potvrdil. Ministerstvo hospodářství však odmítlo svou pravomoc s poukazem na to, že dlužníci neuplatnili ve smyslu ustanovení § 31 odst. 11 Telefonního řádu proti pohledávce reklamaci, a proto o věci nemůže správní orgán rozhodnout. Tím vznikl negativní kompetenční konflikt mezi orgánem státní správy a soudem a Ministerstvo hospodářství podalo návrh na jeho řešení.

Ve věci sp. zn. 6 A 269/93 vede Vrchní soud v Praze řízení o správní žalobě a. s. SPT TELECOM, který se domáhá zrušení rozhodnutí ministra hospodářství, jenž rozkladem napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změnil tak, že telefonní účastník B. H. byl uznán povinným uhradit za měsíc únor 1993 telefonní poplatek ve výši 105 Kč (zatímco počítadlo vykazovalo 5349 impulsů).

V obou případech Vrchní soud v Praze dospěl k názoru, že ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb., v nyní platném znění, a dále některá související ustanovení právních předpisů vydaných k provedení tohoto zákona - jichž má být použito při řešení otázky

pravomoci o věci rozhodovat - jsou v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou Úmluvou. Proto soud v obou případech řízení podle ustanovení § 109 odst. 1 písm. b) o. s. ř. přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu.

Podstatou pochybnosti Vrchního soudu v Praze o ústavnosti platné právní úpravy je právní názor, že povinnost platit právnické osobě poplatky za užívání telefonní stanice je povinností z občanskoprávního vztahu, nikoli povinností veřejnoprávního charakteru. Rozhoduje-li o této soukromoprávní povinnosti správní úřad a nikoli soud (jemuž je svěřeno podle české právní úpravy správního soudnictví jen kasační rozhodování o zákonnosti již pravomocného rozhodnutí správního úřadu a který je vázán skutkovým stavem tak, jak byl zjištěn správním úřadem), není dodrženo ustanovení článku 6 odst. 1 Úmluvy, z něhož vyplývá, že v těchto věcech musí soud rozhodovat pořadem práva v plné jurisdikci, tj. nalézat také o skutkových otázkách. V důsledku toho, že správní úřad rozhoduje o povinnosti uživatele platit úhradu telekomunikačních poplatků ve správním řízení a jeho rozhodnutí se v tomto řízení stalo pravomocným, může se jak uživatel, tak i právnická osoba poskytující telekomunikační služby domáhat nápravy u soudu jen co do zákonnosti takového rozhodnutí, a to žalobou podanou u soudu v režimu správního soudnictví. Soud je v tomto případě vázán skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán (§ 250i odst. 1 o. s. ř.), a nemůže provést dokazování (např. znaleckým posudkem), při kterém by zjistil skutkový stav jinak a rozhodl ve věci samé. Tento stav je v rozporu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy, podle něhož má "každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech a závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu". Respektování tohoto článku Úmluvy právní řád České republiky nezajišťuje. Vrchní soud rovněž uvedl, že by takový požadavek nebyl zajištěn ani uzákoněním opravných prostředků proti rozhodnutí správního orgánu (řízení podle hlavy třetí části páté o. s. ř.) ve věcech soukromého práva. I v tomto řízení je totiž soud vázán skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán; hlava třetí části páté o tom nemá jiné speciální ustanovení a i na toto řízení je proto třeba vztáhnout principy § 250i odst. 1 o. s. ř. (§ 250l odst. 2 o. s. ř.). Jiný postup není možný; kdyby totiž soud v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu nalézal o skutkových otázkách, zjišťoval sám skutkový stav a na jeho základě rozhodoval ve věci samé, nemělo by zřejmě vůbec smysl hovořit o rozhodnutí správního orgánu; šlo by o rozhodnutí soudu. Soud by tak přejímal odpovědnost za věcnou správnost rozhodnutí, které zákon svěřuje správnímu orgánu a taková praxe by již sama o sobě zcela zpochybnila oddělení soudnictví od správy, jinak řečeno, princip dělby moci.

II.

Ústavní soud se zabýval otázkou splnění podmínek ustanovení § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, které opravňuje soud podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti s jeho rozhodovací činností podle článku 95 odst. 2 Ústavy. Podle obsahu spisů Vrchní soud v Praze v řízení o návrhu vedeném pod sp. zn. 6 A 402/95 a v řízení o žalobě vedené pod sp. zn. 6 A 269/93 posuzoval soulad ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb. (ve znění nyní platném) s ústavními zákony a dospěl k závěru, že tento zákon, jehož má být při řešení otázky pravomoci rozhodovat ve věci použito, je v rozporu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy (článkem 10 Ústavy). Byl tedy oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení dle § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb.

Návrh na zahájení řízení byl proto doručen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky se žádostí o vyjádření.

III.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření podepsaném tehdejšími předsedou PhDr. Milanem Uhdem konstatovala, že Vrchní soud v Praze se ve svém návrhu domáhá zrušení ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které je podle názoru navrhovatele v rozporu s ustanovením článku 6 odst. 1 Úmluvy. Tato ustanovení byla do právního řádu zapracována na základě novely zákona o telekomunikacích, a to zákonem č. 150/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, jenž byl přijat dne 12. března 1992.

Podle původního znění zákona o telekomunikacích z roku 1964 rozhodovaly o právech, oprávněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací ve správním řízení správní orgány. Tyto orgány byly však součástí státních podniků, tedy hospodářské sféry. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 150/1992 Sb., musí při předpokládaném přechodu na liberalizaci některých služeb, odstátnění a privatizaci dojít k oddělení hospodářských činností od činností správních. Navrhovaná novela tento požadavek plně respektovala a rozhodování ve správním řízení svěřila nově zřizovaným samostatným správním orgánům, které jsou nezávislé na hospodářské činnosti subjektů zabezpečujících telekomunikační služby.

Pokud se týká návrhu na zrušení ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky č. 111/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení ustanovení § 31 odst. 11 věty druhá a třetí a odst. 12 věta první vyhlášky č. 108/1982 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nelze se k němu vyjádřit, neboť tento návrh se týká moci výkonné. Podle článku 79 odst. 3 Ústavy mohou vydávat na základě zákona a v jeho mezích ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Za tohoto stavu věci vyjádřil předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky stanovisko, že zákonodárny sbor - bývalé Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky - jednal v přesvědčení, že přijatá novela zákona o telekomunikacích je v souladu s platnou Ústavou a naším právním řádem a rovněž s mezinárodními smlouvami, kterými byla Česká a Slovenská Federativní Republika vázána. Uvedl konečně, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Sněmovny národů a Sněmovny lidu Federálního shromáždění dne 12. března 1992, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen.

Ústavní soud si dále vyžádal vyjádření Ministerstva spravedlnosti České republiky (§ 49 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.), které uvedlo, že z článku 6 odst. 1 Úmluvy, jíž je Česká republika vázána, vyplývá pro ni závazek zajistit "každému právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným tribunálem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu". K vymezení pojmu "občanské právo nebo závazek" se vztahuje rozsáhlá judikatura Evropského soudu; i když Ministerstvu spravedlnosti není známo konkrétní rozhodnutí, které by se vztahovalo k rozhodování ve věcech telekomunikačních poplatků, lze zřejmě dovodit, že vztahy mezi telefonním účastníkem a právnickou osobou poskytující telekomunikační služby za úplaty je třeba podřadit pod pojem "občanské právo a nebo závazek" ve smyslu Úmluvy. Z judikatury Evropského soudu dále vyplývá jednoznačný požadavek, aby nezávislý tribunál, který má o občanských právech nebo závazcích nebo trestních obviněních rozhodovat, měl pravomoc

rozhodovat nejen z hlediska právního, ale i z hlediska skutkového, tj. v plné jurisdikci (viz např. rozsudek ve věci Le Compte at. al. z roku 1981, A - 43).

V této souvislosti Ministerstvo spravedlnosti poukázalo na judikaturu vztahující se k orgánu, který má ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy rozhodovat, "z níž vyplývá, že tímto nestranným a nezávislým tribunálem může, ale nemusí být soud jako jurisdikční orgán klasického typu, integrovaný do soudní soustavy obecných soudů. Může jím být i orgán ve sféře moci výkonné, pokud splňuje znaky a skýtá garance nestrannosti a nezávislosti (viz např. rozsudek ve věci Campbell z roku 1984, A - 80)". Judikatura ovšem připouští rozhodování správních orgánů ve sféře občanských práv, závazků nebo trestních obvinění, která svou povahou nevyhovují požadavkům článku 6 odst. 1 Úmluvy. Požaduje však, aby tato rozhodnutí podléhala následné kontrole nezávislých a nestranných tribunálů s plnou jurisdikcí (viz např. rozsudek ve věci Le Compte z roku 1983, A - 58).

Rozhodování správního úřadu o povinnosti uživatele platit úhradu telekomunikačních poplatků ve správním řízení podle § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb. je rozhodováním správního orgánu, které není rozhodováním ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy. Rovněž tak možný následný přezkum rozhodnutí správního orgánu soudem podle části páté o. s. ř. zcela nenaplnuje požadavky tohoto článku, neboť soudní přezkum je omezen jen na přezkum zákonnosti takového rozhodování.

Podle názoru Ministerstva spravedlnosti však nesoulad právního řádu České republiky s článkem 6 odst. 1 Úmluvy nespočívá v tom, že by toto ustanovení vylučovalo možnost, aby správní orgán rozhodl ve věcech občanských práv, závazků nebo trestních obvinění, nebo též vylučovalo "nadstavbový prvek, kdy by rozhodnutí nezávislého tribunálu podle článku 6 odst. 1 Úmluvy bylo možno ještě přezkoumat z hlediska jeho zákonnosti soudem ve správním soudnictví". Tento nesoulad je proto třeba spatřovat v chybějícím mezičlánku - tedy v neexistenci zákonné úpravy, kterou by bylo založeno právo na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vydaného podle § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb. orgánem splňujícím požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy, jež nelze odstranit zrušením dotčených ustanovení.

Ministerstvo spravedlnosti dále v souvislosti s návrhem na zrušení některých ustanovení vyhlášek č. 111/1964 Sb. a č. 108/1982 Sb. (v platném znění) doporučilo uvážit, že výčet subjektů, kterým je podle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. dáno právo podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, má povahu taxativní. Z ustanovení článku 95 odst. 2 Ústavy a z § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. však takové oprávnění obecného soudu dovodit nelze.

Ústavní soud si dále vyžádal vyjádření Nejvyššího soudu České republiky, který uvedl, že návrh Vrchního soudu v Praze považuje za jedno z možných řešení otázky, zda a kdy mají být předmětem rozhodování správních orgánů práva a povinnosti ze vztahů, jejichž povaha je občanskoprávní. Právní úprava obsažená v ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb., v ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky č. 111/1964 Sb., popřípadě v ustanovení § 31 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 108/1982 Sb. (pozn. správně má být uvedeno: v § 31 odst. 11 a 12...) není však úpravou ojedinělou, zejména tam, kde jde o opakující se platby za různé druhy poskytovaných služeb. I na tuto speciální úpravu však pomýšlí ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř. (a to i ve znění novely provedené zákonem č. 238/1995 Sb.), které předpokládá existenci správních rozhodnutí zabývajících se rozhodováním o právech fyzických a právnických osob, přičemž z tohoto ustanovení o. s. ř. nevyplývá, že by šlo jen o rozhodování ve vztazích administrativně-právních. Z toho je tedy patrné, že právní úprava obsažená v ustanoveních

předpisů o telekomunikacích není dána jen těmito speciálními předpisy, ale odpovídá i obecnému ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř., které předpokládá i uplatnění žalob proti rozhodnutím správních orgánů, jejichž předmětem je též řešení otázek těch práv a povinností fyzických a právnických osob, které jsou svou povahou občanskoprávní, pokud to právní úprava správním orgánům svěřuje.

Ústavní soud si konečně vyžádal vyjádření Ministerstva hospodářství, Českého telekomunikačního úřadu, který návrh šestého senátu správního kolegia Vrchního soudu v Praze posuzoval z těchto hledisek:

1.

Soulad napadených ustanovení s Ústavou.

Článek 36 odst. 1 a 2 Listiny výslovně připouští, aby zákon stanovil, že o určitých právech nemusí rozhodovat soud, nýbrž jiný orgán (např. ministerstvo, v jehož působnosti je odvětví telekomunikací). Zákonost jeho rozhodnutí je přezkoumatelná soudem, "což článek 36 odst. 2 Listiny ani pro veškeré případy přezkoumávání rozhodnutí o jiných než základních právech a svobodách podle Listiny nevyžaduje". Federální shromáždění ČSFR přihlédlo v roce 1992 při svém souhlasu s díkí § 21 novely zákona o telekomunikacích ke dvěma základním aspektům:

a) Postup podle obecných předpisů o správním řízení je pro rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech podle zákona o telekomunikacích optimální, neboť je při něm nutno skutkově zkoumat celou řadu složitých technických problémů, k jejichž řešení jsou odborníky i příslušnou technologií vybaveny správní orgány telekomunikací; posuzování těchto problémů by bylo nad rámec možnosti soudů, mimo jiné i s ohledem na skutečnost, že počet takových případů je značný a zcela enormně by zatěžoval justiční orgány.

b) Rozhodnutí orgánů veřejné správy jsou přezkoumatelná soudem, který zjišťuje, zda správní orgány při rozhodování respektovaly zákonost.

2.

Hledisko legislativní a právní.

Zrušení ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona o telekomunikacích by znamenalo, že by v tomto zákoně vůbec nebyl upraven právní základ rozhodování orgánu státní správy telekomunikací ve věcech uvedených v § 21 odst. 3, který stanoví, že Federální ministerstvo spojů rozhoduje o:

a) udělování oprávnění ke zřízení a provozování vymezených částí jednotné telekomunikační sítě,

b) schvalování způsobilosti telekomunikačních zařízení,

c) udělování povolení ke zřízení a provozování telekomunikačních zařízení mimo jednotnou telekomunikační síť, pokud jejich provoz překračuje hranice státu nebo hranice republik,

d) udělování povolení poskytování telekomunikačních služeb mimo jednotnou telekomunikační síť překračující státní hranice nebo hranice republik,

e) přidělování kmitočtů a kmitočtových pásem, provádění výkonu státního dozoru nad jejich dodržováním,

f) udělování povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových zařízení pohyblivých nebo pevných služeb,

g) ukládání pokut podle tohoto zákona a o projednávání přestupků ve věcech, ve kterých rozhoduje,

h) povolení pro vysílací zařízení rozhlasová a televizní, pokud bylo provozovateli zařízení vydáno oprávnění k šíření rozhlasových nebo televizních programů a zařízení bude zřízeno v souladu s plánem využití kmitočtů pro rozhlasová a televizní vysílání,

ch) povolení pro vysílací rádiové stanice zastupitelských úřadů cizích států na základě souhlasu Federálního ministerstva zahraničních věcí a za předpokladu vzájemnosti.

Zrušení tohoto ustanovení není navrženo. Ustanovení § 21 odst. 1 citovaného zákona dále stanoví (obdobně jako např. § 45 odst. 1 zákona č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci), že při rozhodování postupují správní orgány telekomunikací podle obecných předpisů o správním řízení. Zrušením tohoto ustanovení by zůstalo správě telekomunikací pouze rozhodování bez jakýchkoli procesních pravidel, což by bylo v rozporu s článkem 36 odst. 1 Listiny, který stanoví, že se každý může domáhat svého práva stanoveným postupem. Zrušení ustanovení § 21 odst. 1 zákona o telekomunikacích by tedy vedlo k tomu, že žádný postup pro rozhodování správních orgánů telekomunikací by stanoven nebyl, což je v rozporu s ústavními principy České republiky a ve svých důsledcích i s mezinárodními smlouvami a s dokumenty Evropských společenství.

Pokud jde o návrh Vrchního soudu v Praze na zrušení některých ustanovení vyhlášek vydaných k provedení zákona o telekomunikacích, je prý tento návrh zcela bezpředmětný, neboť

- soudy nejsou ustanoveními vyhlášek vázány (srov. nálezy Ústavního soudu č. 26/94 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu),

- ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, pozbyla dnem 31. prosince 1991 účinnosti ustanovení zákonů i podzákoných právních předpisů, která nebyla v souladu s Listinou. Takovým ustanovením byl též § 21 odst. 2 zákona o telekomunikacích a ta část § 1 odst. 1 vyhlášky č. 108/1982 Sb., jež pro organizaci spojů poskytující telefonní služby zavedla legislativní zkratku "správa" a stala se tak rovněž rozpornou s článkem 36 Listiny. Organizace spojů podle § 21 odst. 2 tehdejšího znění zákona o telekomunikacích a podle § 1 odst. 1 Telefonního řádu nebylo možno považovat za orgány veřejné správy uvedené v článku 36 Listiny. Zcela nespornou skutečností tedy je, že slovem "správa" se v § 31 odst. 11 a 12 Telefonního řádu rozumí ode dne účinnosti novely č. 150/1992 Sb. orgány státní správy telekomunikací tam uvedené a žádné jiné,

- veškeré podzákoné prováděcí předpisy telekomunikací jsou v současném období předmětem úplné novelizace. Vyhlášku č. 108/1992 Sb. má např. nahradit vyhláška o telefonní službě.

3.

Hledisko obecného zájmu.

Správní řízení ve věcech telekomunikací se v České republice osvědčuje jako zcela mimořádně prospěšné v situaci, kdy

a) justiční orgány jsou nesmírně přetíženy při realizaci svých kompetencí,

b) správní orgány jsou vybaveny mechanismy k rychlému získávání důkazních prostředků, jež jim umožňují vydávat v přiměřené lhůtě rozhodnutí se zvláštním zřetelem na ochranu práv uživatelů telekomunikačních služeb v době, kdy přetrvává technická i technologická zastaralost telekomunikačních sítí a zařízení a kdy fyzické a právnické osoby nemohou samy získat důkazní prostředky o konkrétních závadách v telekomunikačních službách,

c) ze statistických údajů za I. pololetí 1995 je patrné, že v tomto období bylo podáno 1491 námitek proti výši vyúčtování telefonních poplatků (+ 597 případů z minulého období), které byly vyřízeny takto:

kladně	záporně	vráceno	postoupeno	nevyřízeno
194	451	22	255	1166.

Z toho je zřejmé, že dvoustupňové správní řízení zajišťuje optimální ochranu veřejnosti ve vztazích v odvětví telekomunikací.

Nový zákon o telekomunikacích, jehož záměr je již zpracováván a který má být předložen do roku 1998 ke schválení zákonodárnému sboru, zabezpečí převedení rozhodování o soukromoprávních vztazích v telekomunikacích do působnosti soudů. V té době budou potřebné údaje (tvořící podklad pro vyúčtování těchto služeb) zjišťovány centrálními počítačovými procesory, takže soudy již nebudou muset čelit důkazní nouzi, již jsou vystaveni účastníci dnešních správních řízení.

IV.

Ústavní soud pro úplnost zkoumal podaný návrh i v širším kontextu a zjišťoval obsah právní úpravy v některých srovnatelných zemích, pokud jde o otázku, zda soudy ve správním soudnictví mají právo zkoumat a doplňovat i skutkový stav (tzv. plná jurisdikce), či zda - obdobně jako v České republice - skutkový stav zkoumat nemohou.

Správní soudnictví v SRN:

Systém správního soudnictví v SRN je komplikován tím, že se jedná o stát federální, a proto je třeba rozlišit soudní orgány a právní úpravu na úrovni federace a na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Správní soudy mají od roku 1960 tři úrovně:

- správní soudy,

- vrchní správní soudy,

- Spolkový správní soud.

Spolkový správní soud je soudem federálním, vrchní správní soudy a správní soudy jsou soudy zemskými. Řízení před správními soudy je upraveno zákonem o řízení před správními soudy (Verwaltungsgerichtsordnung) z roku 1960. Správní soudnictví má sloužit ochraně subjektivních práv, proto je zahájení řízení možné jen na návrh dotčené osoby, avšak v dokazování soud z úřední povinnosti zkoumá skutkový stav, aniž by byl vázán návrhy účastníků. Proti rozhodnutí správního soudu je přípustné odvolání a rozhoduje o něm vrchní správní soud. Soud přezkoumává skutkovou i právní stránku věci. Proti rozhodnutí vrchního správního soudu je opravným prostředkem revize, a to jen v případech, kdy byla v rozsudku výslovně připuštěna. Pro revizi je příslušný Spolkový správní soud, který přezkoumává napadený rozsudek pouze z hlediska formálněprávního.

Správní soudnictví ve Francii:

Podle zákona o správních soudech probíhá správní řízení před místně příslušným správním soudem. Zákonem č. 1127 z 31. prosince 1987 byly zřízeny (a od roku 1989 fungují) správní odvolací dvory jako instance odvolací. Po zapsání žádosti o zahájení soudního řízení proti rozhodnutí nebo úkonům místních úřadů předseda soudu nebo v Paříži předseda oddělení, kterému byla žádost předána, určí zpravodaje, který stanoví stranám lhůtu pro předložení doplňujících rozkladů, připomínek, obhajob nebo replik. Může strany požádat o všechny dokumenty a doklady užitečné k rozřešení sporu. Francouzský zákon o správních soudech v článku R.172 uvádí, že soud nebo soudní dvůr může buď na požádání stran, nebo z moci úřední nařídít výslech o skutečnostech, jejichž zjištění se mu zdá být užitečné pro vyšetřování případu. Řízení u správních soudů jsou tedy dvouinstanční. Přelíčení správních soudů a odvolacích správních soudů jsou veřejná. Po zprávě, kterou přednese o každém případě člen soudního orgánu, mohou strany ústně předkládat skutkové okolnosti na podporu svých písemných návrhů. Řízení končí veřejným vynesemím rozsudku nebo rozhodnutí.

Srovnáním těchto právních úprav správního soudnictví s právní úpravou v České republice je patrné, že v některých vyspělých zemích Evropy je správní soudnictví - na rozdíl od České republiky - dvouinstanční a správní soud je oprávněn zkoumat i doplňovat skutkový stav věci.

V.

Ustanovení zákona a dalších právních předpisů, jejichž zrušení se navrhovatel domáhá, znějí takto:

- Zákon č. 110/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 21 odst. 1 a 2:

(1) Při rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob podle tohoto zákona se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení.

(2) Ve správním řízení ve věcech podle tohoto zákona rozhodují Federální ministerstvo spojů a orgány státní správy telekomunikací, které stanoví zákony národních rad.

[Zákonem ČNR č. 474/1992 Sb. bylo stanoveno, že ústředním orgánem státní správy pro pošty a telekomunikace je Ministerstvo hospodářství. Tím současně došlo k nepřímé novelizaci těch ustanovení zákona o telekomunikacích, která svěřovala rozhodování Federálnímu ministerstvu spojů (zejména § 21 odst. 2, 3, 4, § 22 odst. 1 a § 22a tohoto zákona). V ustanovení § 1 odst. 5 písm. a) bodu 1 zákona č. 272/1996 Sb. se dále stanoví, že dosavadní působnost vyplývající ze zákonů a dalších právních předpisů přechází z Ministerstva hospodářství ve věcech telekomunikací a pošt na Ministerstvo dopravy a spojů.]

- Vyhláška č. 111/1964 Sb., v platném znění, § 7 odst. 3:

(3) Výkaz úhrad za výkony spojů, popřípadě poplatků nezaplacených socialistickými organizacemi, je dokladem pro použití příkazu k vybrání pohledávky organizace spojů.

- Vyhláška č. 108/1982 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 31 odst. 11 věty druhá a třetí:

O námitkách (rozuměj proti účtu) rozhoduje správa podle předpisů o správním řízení. Proti rozhodnutí o námitkách je přípustné odvolání.

§ 31 odst. 12 věta první:

Nezaplacené úhrady vymáhá správa výkonem rozhodnutí na základě výkazu dlužných telekomunikačních poplatků.

VI.

Vlastní rozbor právní problematiky

1. Ústavní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda jsou splněny formální předpoklady platnosti napadených ustanovení zákona č. 110/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zejména zákona č. 150/1992 Sb. V tomto směru bylo zjištěno z těsnopiseckého záznamu z 21. společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění ze dne 12. března 1992, že tento zákon (novela) byl schválen předepsanou většinou ve Sněmovně lidu (souhlas 75 poslanců, nesouhlas 1, hlasování se zdrželo 7 poslanců) i ve Sněmovně národů (souhlas 84 poslanců, nesouhlas 1, hlasování se zdrželo 16 poslanců). V témže záznamu je poznámka redakce odkazující na usnesení FS č. 321, SN č. 505, SL č. 489. Zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů (částka 33 z roku 1992). Ústavní soud proto dospěl k závěru, že uvedený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 in fine zákona č. 182/1993 Sb.).

2. Ústavní soud se dále zabýval obsahem napadených ustanovení zákona z hlediska jejich souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle článku 10 Ústavy. Návrh na zrušení napadených ustanovení zákona o telekomunikacích se opírá zejména o argumentaci, že tato ustanovení svěřují do věcné příslušnosti správních úřadů a podrobují režimu správního řádu veškerá rozhodnutí podle zákona o telekomunikacích, včetně rozhodování o povinnosti platit úhradu za užívání telefonní stanice. Podstatou pochybnosti navrhovatele o ústavnosti platné právní úpravy je právní názor, že povinnost platit právnické osobě poplatky za užívání telefonní stanice je povinností z občanskoprávního vztahu, nikoli povinností veřejnoprávního charakteru. Rozhoduje-li o této soukromoprávní povinnosti správní úřad a nikoli soud (jemuž je svěřeno podle české právní úpravy správního soudnictví jen kasační rozhodování o zákonnosti již pravomocného rozhodnutí správního úřadu a který je vázán skutkovým stavem tak, jak byl zjištěn správním úřadem), není prý dodržen článek 6 odst. 1 Úmluvy, z něhož vyplývá, že v těchto věcech musí soud rozhodovat pořadem práva v plné jurisdikci, tj. nalézat také o skutkových otázkách. V důsledku toho, že správní úřad rozhoduje o povinnosti uživatele platit úhradu telekomunikačních poplatků ve správním řízení, může se jak uživatel, tak i právnická osoba poskytující telekomunikační služby domáhat nápravy u soudu jen co do zákonnosti takového rozhodnutí, a to žalobou podanou soudu v režimu správního soudnictví (část pátá hlava druhá o. s. ř.). Soud je v tomto případě vázán skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán (§ 250i odst. 1 o. s. ř.) a nemůže

provést dokazování (např. znaleckým posudkem), při kterém by zjistil skutkový stav jinak a rozhodl ve věci samé.

[Poznámka: Pro úplnost lze uvést, že uvedený názor Vrchního soudu v Praze není plně v souladu se známou odbornou literaturou. Publikace Občanský soudní řád, Komentář (Bureš, Drápal, Mazanec, C. H. Beck II. vydání 1996, str. 752) stojí na stanovisku, že ustanovení § 250i odst. 1 o. s. ř., a to v části za středníkem, ve slovech "dokazování se neprovádí", nelze vykládat tak, že se dokazování provádět nesmí. Zákonodárce jen "vyjadřuje", že zpravidla - s ohledem na přijatou závaznost skutkového stavu - není třeba dokazování provádět. Soud však nařídí jednání a provede při něm důkazy, bude-li to nutné nebo žádoucí například proto, že jde o úzce odbornou věc vyžadující současnou přítomnost všech účastníků, aby si soud co nejlépe ujasnil, v čem je podstata výhrad žalobce proti aktu a o které dokumenty z mnohdy objemného a nepřehledného spisu opírá žalovaný svou argumentaci. V této souvislosti je prý také třeba přihlídnout i k ustanovení § 250g o. s. ř., které v případech, kdy nedojde k rozhodnutí bez nařízení jednání (§ 250f o. s. ř.), ukládá předsedovi senátu předvolat k jednání účastníky; k němu si může vyžádat potřebné podklady, popřípadě i další písemná vyjádření účastníků. Z této argumentace pramení názory, že vázanost soudu skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán (§ 250i o. s. ř.), nevyklučuje provedení důkazů nutných pro rozhodnutí soudu.]

Podle přesvědčení Ústavního soudu není argumentace Vrchního soudu v Praze z hlediska ústavnosti napadeného ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, rozhodná.

V prvé řadě je třeba předeslat, že ustanovení článku 36 odst. 1 a 2 Listiny výslovně připouští, aby zákon stanovil, že o určitých právech nemusí rozhodovat výlučně soud, ale i jiný orgán. Takovým zákonem je například právě zákon o telekomunikacích a "jiným orgánem" je ministerstvo, v jehož působnosti je odvětví telekomunikací. Zákonost jeho rozhodnutí je přezkoumatelná soudem, což článek 36 odst. 2 Listiny dokonce pro případy přezkoumávání rozhodnutí o jiných než základních právech a svobodách podle Listiny ani nepožaduje. Z tohoto hlediska nelze zákonodárci vytýkat, že svěřil správnímu orgánu pravomoc rozhodovat ve správním řízení o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob podle zákona o telekomunikacích. (V této souvislosti lze poukázat i na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Le Compte, A - 58*, podle něhož podle článku 6 odst. 1 Úmluvy postačí, jestliže rozhodnutí správního orgánu, které samo o sobě neodpovídá požadavkům tohoto ustanovení, podléhá následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdíkcí.)

Dále je třeba vzít v úvahu skutečnost, že zrušením napadeného ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona o telekomunikacích by zanikl zákonný podklad pro rozhodování ve věcech, které jsou upraveny v § 21 odst. 3 citovaného zákona, jehož zrušení navrženo nebylo. Jde o zásadní kompetence správního orgánu, bez nichž by telekomunikace nemohly existovat a jež by vzhledem k jejich povaze (do značné míry technického rázu) bylo stěží možné svěřit jinému orgánu než správnímu úřadu příslušného odborného zaměření. Mimo to lze poukázat i na ustanovení § 21 odst. 1 uvedeného zákona *in fine*, v němž se praví, že při rozhodování ... podle tohoto zákona se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení. Zrušení tohoto ustanovení by tedy dále znamenalo, že by orgán státní správy telekomunikací rozhodoval, aniž by se mohl opřít o určitá procesní pravidla. To by bylo zřejmě v rozporu s článkem 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Při posuzování návrhu Ústavní soud přihlédl i ke Směrnici 95/62/EC Evropského parlamentu a Evropské rady ze dne 13. prosince 1995 o aplikaci ustanovení o otevřených sítích v oblasti hlasových telefonů. Tato směrnice naznačuje i trend právní úpravy v České republice, která o členství v evropských orgánech usiluje. V článku 27 odst. 1 směrnice je stanoven postup v rozhodování sporů v oblasti telekomunikací takto: "Členské státy musí zajistit, aby kterákoli ze stran, včetně uživatelů, poskytovatelů služeb, spotřebitelů nebo jiných telekomunikačních organizací, které mají nevyřešený spor s telekomunikačními organizacemi týkající se údajného porušování směrnice, měla právo na odvolání k příslušnému národnímu řídicímu orgánu nebo jinému nezávislému orgánu. Na národní úrovni je třeba vytvořit podmínky pro snadno dostupné a v zásadě nenákladné řízení, ve kterém bude takový spor rozhodnut spravedlivým a srozumitelným způsobem a včas. Tato řízení se budou vztahovat i na případy, kdy uživatelé jsou ve sporu s telekomunikačními organizacemi ohledně jejich telefonních účtů." Z této formulace lze zřejmě usuzovat, že citovaná směrnice nevylučuje rozhodování těchto sporů ve správním řízení, avšak požaduje, aby rozhodnutí správního orgánu podléhalo přezkoumání nezávislým tribunálem. Tomuto požadavku česká právní úprava odpovídá jen potud, pokud jde o rozhodování orgánu správního, ale není s ním v souladu, jestliže neumožňuje přezkoumání rozhodnutí tohoto orgánu nezávislým a nestranným tribunálem, který rozhoduje v plné jurisdikci.

Ústavní soud tedy dovozuje, že článek 6 odst. 1 Úmluvy, kterého se Vrchní soud v Praze dovolává, ve svém důsledku neznámá povinnost států, které k Úmluvě sepsané v roce 1950 později přistoupily, aby vyloučily ze svých právních řádů správní rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. O tom svědčí např. Rezoluce /77/31 "O ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům" schválená v rámci Rady Evropy Výborem ministrů dne 28. září 1977 na 275. zasedání zástupců ministrů. Tento dokument, který byl publikován např. v časopisu Správní právo č. 5/1995, stanoví některé zásady správní praxe členských států Rady Evropy vztahující se na ochranu fyzických a právnických osob ve správním řízení, které se týkají každého individuálního opatření nebo rozhodnutí v rámci výkonu státní správy, jež má povahu přímého zásahu do jejich práv, svobod nebo zájmů (správní akty). To je pak konkretizováno zejména v zásadě č. I. bodu 1, podle něhož "vůči každému správnímu aktu, kterým by mohla být dotčena práva, svobody a zájmy účastníka řízení, má účastník možnost vyjádřit se ke skutečnému stavu věci a k důkazům" ... a v zásadě č. IV., podle které jestliže jsou správním aktem dotčeny práva, svobody a zájmy účastníka řízení, musí být účastník informován o důvodech, o něž se akt opírá. Komentář k těmto zásadám pod bodem 2 uvádí, že ochrana občana vzhledem k procesním aspektům správních záležitostí, kterými je dotčen, je součástí ochrany základních práv a svobod jednotlivce, která je jedním ze základních úkolů svěřených Radě Evropy jejím statutem. I z tohoto dokumentu lze tedy usuzovat, že článek 6 odst. 1 Úmluvy nemínil vyloučit správní rozhodování o právech fyzických a právnických osob z právních řádů jednotlivých států.

Podle přesvědčení Ústavního soudu podstata věci netkví v tom, že by napadené ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona o telekomunikacích bylo protiústavní, a nesoulad právního řádu České republiky s článkem 6 odst. 1 Úmluvy není dán tím, že by Úmluva vylučovala kompetenci správních orgánů rozhodovat ve věci občanských práv, závazků nebo trestních obvinění občana. V této souvislosti je na místě poukázat na ustanovení § 247 o. s. ř., z něhož plyne, že sám o. s. ř. předpokládá podávání žalob proti rozhodnutím správních orgánů, které řeší otázky práv a povinností fyzických a právnických osob, jež jsou svou povahou právy a povinnostmi občanskoprávními. Ostatně nejen zákon o telekomunikacích, ale i jiné zákony zakládají pravomoc správních orgánů rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a

právnických osob. Tak je tomu např. v ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 222/1946 Sb., o poště, které upravuje případy, v nichž poštovní správní úřad rozhoduje o nárocích vyplývajících z odpovědnosti pošty za věci poštou dopravované (viz § 65 vyhlášky č. 78/1989 Sb., ve znění vyhlášky č. 59/1991 Sb. - poštovní řád). Obdobně lze poukázat na ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 543/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, podle něhož, jestliže nedojde k dohodě mezi organizací a vlastníkem nemovitosti o rozsahu, způsobu nebo době výkonu oprávnění vstupovat na cizí nemovitosti pro účely projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, rozhodne o tom okresní úřad, v jehož územním obvodu je nemovitost nebo její větší část.

O nesouladu právního řádu České republiky s článkem 6 odst. 1 Úmluvy, jehož se navrhovatel dovolává, lze uvažovat podle názoru Ústavního soudu potud, že neexistuje zákonný předpis, jímž by bylo zřetelně a jasně založeno právo na úplné přezkoumání rozhodnutí správního úřadu - v tomto případě vydaného podle § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb. - nezávislým a nestranným tribunálem, který by splňoval požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy, tedy tribunálem, který by nalézal nejen v otázkách zákonnosti správního rozhodnutí, nýbrž i co do stavu skutkového (tzv. plná jurisdikce). Tomu patrně v současné době brání česká koncepce správního soudnictví založená na přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, která změnu skutkového stavu soudem zřejmě vylučuje (srov. § 244 odst. 1 a 2, § 247 odst. 1, § 250i o. s. ř.) a připouští toliko zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu, jestliže zjištění skutkového stavu, z kterého vycházelo správní rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisů nebo jestliže je zjištění skutkového stavu nedostačující k posouzení věci (§ 250j odst. 2 o. s. ř.). Návrh na zrušení těchto předpisů však dosud podán nebyl. Uvedený nesoulad s článkem 6 odst. 1 Úmluvy - který lze z právního řádu České republiky dovozovat - nelze odstranit prostým zrušením napadeného § 21 odst. 1 a 2 zákona o telekomunikacích. Podle přesvědčení Ústavního soudu tedy napadené zákonné ustanovení - samo o sobě - není v rozporu ani s článkem 6 odst. 1 Úmluvy (jehož se navrhovatel dovolává), ani s jinými ustanoveními ústavních zákonů nebo mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách podle článku 10 Ústavy.

3. Ústavní soud se konečně zabýval i návrhem navrhovatele na zrušení ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky č. 111/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení ustanovení § 31 odst. 11 věty druhá a třetí a odst. 12 věta první vyhlášky č. 108/1982 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Dospěl k názoru, že obecný soud k takovému návrhu oprávněn není. V ustanovení § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. je taxativně uveden výčet orgánů, které jsou oprávněny podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Soud mezi těmito orgány není uveden. Extenzivní výklad článku 95 odst. 2 Ústavy a ustanovení § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. je podle názoru Ústavního soudu vyloučen. Ostatně Ústavní soud již shodně judikoval ve věci Pl. ÚS 1/93, na niž se tímto nálezem odkazuje.

Podle přesvědčení Ústavního soudu není rozhodné, zda obecný soud podává návrh na zrušení "jiného právního předpisu" samostatně nebo současně s návrhem na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení. V této souvislosti Český telekomunikační úřad právem namítl, že neexistence oprávnění obecných soudů podávat návrhy na zrušení tzv. jiných právních předpisů (než je zákon) vyplývá i ze skutečnosti, že obecné soudy nejsou ustanoveními podzákonných norem vázány (ustanovení článku 95 odst. 1 Ústavy). Jen pro úplnost je na místě uvést, že pokud sám Ústavní soud zrušuje zákon, současně vysloví, které

prováděcí předpisy, popřípadě která jejich jednotlivá ustanovení pozbývají současně se zákonem platnosti. Ani v tomto případě se tedy nejedná o jejich zrušení.

Z těchto úvah vyplývá, že návrh na zrušení uvedených podzákoných předpisů byl podán někým zjevně neoprávněným, takže je v tomto směru dán důvod k jeho odmítnutí podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb. I když o odmítnutí návrhu podle tohoto ustanovení rozhoduje soudce zpravodaj, Ústavní soud dovozuje, že tím spíše tak může učinit plénum Ústavního soudu, které jako sborový orgán současně rozhoduje o návrhu na zrušení ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb. (arg. a minori ad maius).

Předseda Ústavního soudu České republiky:

JUDr. Kessler v. r.

Odlišné stanovisko soudce JUDr. Pavla Holländera

Odlišné stanovisko se zakládá na následujících důvodech:

1. Většinové votum vychází z akceptace zákonného svěřením pravomoci správnímu orgánu rozhodovat o věcech občanskoprávních. Argumentuje přitom zejména ustanovením čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, dále směrnicí 95/62/EC Evropského parlamentu a Evropské rady ze dne 13. 12. 1995, jakož i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Další důvod ve prospěch zamítnutí návrhu na kontrolu norem shledává v negativních důsledcích možného zrušujícího nálezu, jímž by se vytvořil stav, kdy by neexistovala právní úprava postupu rozhodování ve věcech podle zákona o telekomunikacích, a to i v případě jejich správněprávní povahy.

Ve svém nálezu Ústavní soud připouští, že o nesouladu právního řádu České republiky s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách (dále jen "Úmluva") lze uvažovat, avšak pouze "potud, že neexistuje žádný předpis, jímž by bylo založeno právo na úplné přezkoumání rozhodnutí správního orgánu - v tomto případě vydaného podle § 21 odst. 1, 2 zákona č. 110/1964 Sb. - nezávislým a nestranným tribunálem, který by splňoval požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy tribunálem, který by nalézal nejen v otázkách zákonnosti správního rozhodnutí, nýbrž i co do stavu skutkového", čemuž "patrně v současné době brání česká koncepce správního soudnictví, založená na přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, která změnu skutkového stavu zřejmě vylučuje". Jelikož však "návrh na zrušení těchto předpisů (tj. příslušných ustanovení o.s.ř. - pozn. P. H.) však dosud podán nebyl, ...uvedený nesoulad s čl. 6 odst. 1 Úmluvy... nelze odstranit prostým zrušením napadeného § 21 odst. 1, 2 zákona o telekomunikacích", přičemž "podle přesvědčení Ústavního soudu tedy napadené zákonné ustanovení - samo o sobě - není v rozporu ani s čl. 6 odst. 1 Úmluvy..., ani s jinými ustanoveními ústavních zákonů nebo mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10 Ústavy".

2. Podle § 7 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen "o.s.ř.") v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních, jakož i obchodních vztahů (včetně vztahů podnikatelských a hospodářských), pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Tak čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i uvedené ustanovení o.s.ř. dávají tedy zákonodárci možnost svěřit rozhodování o občanskoprávních věcech správním orgánům.

V otázce ústavní přípustnosti svěření rozhodování o občanskoprávních věcech správním orgánům nelez tedy než souhlasit s většinovým votem. Stejně tak sdílím i většinové pochybnosti, týkající se absence principu "plné jurisdikce" ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i ve smyslu judikatury Evropského soudu o lidských právech (viz např. rozhodnutí ve věci Schmutz versus Rakousko ze dne 23. října 1995), v právní úpravě správního soudnictví obsažené v o.s.ř. Z těchto dvou premis dovozují však odlišný závěr.

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy upravuje soudní ochranu v případě rozhodování o občanských právech a o oprávněnosti trestního obvinění (příčemž pojem občanských práv je Evropským soudem pro lidská práva interpretován extenzivně).

Stávající úprava správního soudnictví, neobsahující "plnou jurisdikci", je v souladu s Úmluvou potud, pokud se vztahuje na soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, která mají správněprávní povahu (s výjimkou trestněsprávních věcí). Sama o sobě není tedy s čl. 6 odst. 1 Úmluvy v rozporu.

Pokud o.s.ř. dává zákonodárci možnost svěřit orgánu státní správy rozhodování o věcech svou povahou občanskoprávních, lze ji využít pouze za podmínky, že fyzické nebo právnické osobě se dostane stejné právní (soudní) ochrany, jako je tomu při rozhodování o jiných občanskoprávních věcech, tj. soudního rozhodování (ve formě soudního přezkumu správního rozhodnutí) v plné jurisdikci. Pakliže tomu tak není, tedy pokud není tato podmínka splněna, nutno zákonnou úpravu, kterou se svěřuje správním orgánům rozhodování o občanskoprávních věcech, považovat za stojící v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i s ústavním principem rovnosti.

Konečně nelze přijmout ani argument o negativních důsledcích možného zrušujícího nálezu. Je standardní praxí Ústavního soudu, že v obdobných případech využívá ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. a vytváří zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí nové, ústavně konformní právní úpravy.