

ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy, v právní věci žalobce M. & K. P., zastoupeného Mgr. Jiřím Slavičkem, advokátem v Praze, Na Pankráci 11/449, Praha 4, proti žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Brno, Joštova 8, za účasti A) Č. s., s. r. o., B) R. Č., a. s., oba zastoupeni Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Praha 1, Karolíny Světlé 301/8, C) V.-L.-P., a. s., zastoupeného JUDr. Pavlem Fráňou, advokátem se sídlem Praha 8, Sokolovská 49, D) M., a. s., o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a návrhu na nařízení předběžného opatření, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně, ze dne 30. 5. 2003, čj. 29 Ca 21/2003-176,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výrokům č. I. a IV. usnesení se zamítá.
- II. Usnesení Krajského soudu v Brně, ze dne 30. 5. 2003, čj. 29 Ca 21/2003-176, se ve výrocích č. II. a III. zrušuje.
- III. Návrh na vydání předběžného opatření, kterým by žalovanému bylo uloženo oznámit žalobci odpovídajícím procesním způsobem rozhodnutí vydaná jím dne 27. 1. 2003 pod čj. S 238/02-311/03-ORP, čj. S 238/02-312/03-ORP, čj. S 238/02-313/03-ORP a čj. S 238/02-314/03-ORP, a návrh na vydání předběžného opatření, kterým by žalovanému bylo uloženo odstranit doložky právní moci a vykonatelnosti vyznačené na správních rozhodnutích ze dne 27. 1. 2003, čj. S 238/02-311/03-ORP, čj. S 238/02-312/03-ORP, čj. S 238/02-313/03-ORP a čj. S 238/02-314/03-ORP a kterým by současně žalovanému bylo uloženo tuto skutečnost oznámit zúčastněným osobám, se odmítají.
- IV. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností ze dne 18. 7. 2003 se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení pravomocného usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2003, čj. 29 Ca 21/2003-176, kterým byla odmítnuta jeho žaloba, jíž se domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu a vydání zákazu žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce jako účastníka správního řízení vedeného před žalovaným pod čj. S 238/02.

Napadeným usnesením krajský soud dále zamítl návrh žalobce na vydání předběžného opatření, kterým by žalovanému bylo uloženo oznámit žalobci

odpovídajícím procesním způsobem rozhodnutí žalovaným vydaná dne 27. 1. 2003 pod čj. S 238/02-311/03-ORP, čj. S 238/02-312/03-ORP, čj. S 238/02-313/03-ORP a čj. S 238/02-314/03-ORP. Krajský soud konečně zamítl návrh na vydání předběžného opatření, kterým by žalovanému bylo uloženo odstranit doložky právní moci a vykonatelnosti vyznačené na správních rozhodnutích ze dne 27. 1. 2003, čj. S 238/02-311/03-ORP, čj. S 238/02-312/03-ORP, čj. S 238/02-313/03-ORP a čj. S 238/02-314/03-ORP a současně by žalovanému bylo uloženo tuto skutečnost oznámit zúčastněným osobám.

V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že jednou z podmínek tohoto typu řízení je, že žalobce se ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu nemohl bránit jinými právními prostředky. Tato podmínka splněna nebyla. Sporná otázka, zda žalobci měla být rozhodnutí o zrušení předběžných opatření doručena s účinky vyplývajícími z § 51 odst. 1 správního řádu, měla být dána k posouzení nikoliv soudu, ale žalovanému instančně nadřízenému orgánu. Žalobce tak měl tato rozhodnutí napadnout řádným opravným prostředkem (rozkladem) s poukazem na popření jeho práv jako účastníka řízení. Žalobci byly kopie rozhodnutí na vědomí zaslány, byl tedy s jejich obsahem seznámen. I za situace, kdy by mu měla být rozhodnutí jako účastníkovi řízení doručena, nemohl by utrpět žádnou újmu, neboť pro případ takového procesního pochybení by v jeho případě nemohla uplynout lhůta pro podání rozkladu (§ 61 odst. 1 správního řádu). Skutečnost, že na předmětných rozhodnutích žalovaný vyznačil doložky právní moci a vykonatelnosti, na této situaci ničeho nemění, neboť jsou to jen evidenční úkony, které samy o sobě právní moc a vykonatelnost nezakládají. Soud proto odmítl návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalobce napadl usnesení krajského soudu obsáhlou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Poukazuje na to, že jiným právním prostředkem nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. může být jen takový prostředek, jehož uplatnění může být efektivní. Odvolání či rozklad však musí směřovat vždy do výroku rozhodnutí. Výsledkem přezkoumání pak může být změna či zrušení rozhodnutí. Jde tedy vždy o dispozici s výrokem rozhodnutí. Výsledkem přezkoumání napadeného rozhodnutí tak nemůže být závazný příkaz podřízenému orgánu, komu má rozhodnutí doručit, či zda má nesprávně vyznačené doložky právní moci na rozhodnutí odstranit a oznámit to účastníkům řízení. Proto užití řádného opravného prostředku není jiným právním prostředkem obrany ve smyslu § 85 s. ř. s. způsobilým donutit správní orgán nezasahovat do práva stěžovatele neoznamováním správních rozhodnutí. Stěžovatel podal rozklady proti neoznámeným rozhodnutím žalovaného; ty byly přezkoumány s negativním výsledkem i z hlediska, zda neodůvodňují přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení či obnovu řízení, ale tato rozhodnutí žalovaný rovněž stěžovateli řádně neoznámil. Žaloba podaná stěžovatelem podle § 82 a násl. s. ř. s. je proto přípustná, usnesení soudu o jejím odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nezákonné (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.).

Žalobce namítl dále, že soud řádně neodůvodnil výrok usnesení, kterým zamítl jeho návrh na nařízení předběžného opatření, jestliže pouze uvedl, že takový návrh je imanentně spojen s návrhem ve věci samé. Tím, že soud řádně nezdůvodnil zamítnutí návrhu na nařízení předběžného opatření, je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel podal proti rozhodnutí o zrušení předběžných opatření rozklady; o nich bylo rozhodnuto. V rozkladu mohl stěžovatel namítat i procesní pochybení, a to také učinil. Rozklad je nutno chápat jako jiný právní prostředek, jímž se lze domáhat ochrany či nápravy, který plně koresponduje s § 85 s. ř. s. Odkázal rovněž na specifickou rozhodnutí o předběžných opatřeních. Předseda žalovaného již ve věci dne 15. 8. 2003 rozhodnutím čj. R 19/2003 rozhodl, zamítl rozklad žalobce a navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Ke kasační stížnosti podaly své vyjádření osoby zúčastněné na řízení.

Osoba zúčastněná na řízení M., a. s., uvedla, že setrvává na svém stanovisku, že nápravu žalobcem namítaných údajných procesních pochybení žalovaného je možno požadovat výhradně postupem podle § 65 s. ř. s. Nedoručení zmíněných rozhodnutí žalovaným bylo důsledkem právního názoru žalovaného, podle něhož žalobce účastníkem řízení vůbec nebyl. Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2003, čj. 19/2003, předseda žalovaného potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2003, čj. S 238/02-OK-2222/03-ORP. Protože jakékoliv předběžné opatření pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci samé nabylo právní moci (§ 43 odst. 2 správního řádu), údajný zásah do práv žalobce tak pominul. Navrhuje proto, aby soud kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení V.-L.-P., a. s., ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že žalovaný postupoval při doručování svých rozhodnutí týkajících se předběžných opatření v souladu se správním řádem; žalobce není osobou, které se taková rozhodnutí doručují. Přesto však, domníval-li se žalobce, že mu měla být rozhodnutí doručena, měl možnost se bránit oprávněným prostředkem a v něm tuto námitku uplatnit. K posouzení zákonnosti procesního postupu žalovaného tak v této fázi řízení není příslušný soud, ale správní orgán II. stupně. V současné době bylo již správní řízení pravomocně skončeno, předseda Úřadu potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení. K zamítnutí návrhu na nařízení předběžných opatření uvedla, že s ohledem na odmítnutí žaloby již odpadl důvod rozhodovat o souvisejících návrzích na vydání předběžných opatření. I kdyby dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že žaloba byla přípustná, bylo by již třeba vzhledem ke stavu věci postupem podle § 110 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 86 s. ř. s. řízení zastavit.

Osoba zúčastněná na řízení R. Č., a. s., se ve svém vyjádření ztotožnila s postupem krajského soudu. Nepřípustnost žaloby spatřuje rovněž v nevyužití možnosti stěžovatele zajistit ochranu nebo nápravu jeho práv jinými právními prostředky. Dále podrobně popsala postup, jehož se měl ve správním řízení žalobce přidržel. Právě v nevyužití možnosti podání oprávněného prostředku spatřuje důvod

pro odmítnutí žaloby: v době podání žaloby žalobce nenapadl rozhodnutí žalovaného opravným prostředkem, učinil tak až po podání žaloby; tyto skutečnosti také soud v odůvodnění usnesení podrobně a logicky vyložil. Žalobce tedy zkresluje fakta a takto uměle formované odůvodnění soudu označuje za nesrozumitelné. Žalobce mohl podat rozklad; nebránila tomu ani skutečnost, že rozhodnutí byla opatřena doložkou právní moci a vykonatelnosti. Vyznačení právní moci na rozhodnutí nebrání tomu, aby proběhlo odvolací řízení, jestliže účastník řízení v zákonné lhůtě odvolání. Žalobce měl za to, že byl osobou oprávněnou proti rozhodnutí žalovaného o zrušení předběžných opatření podat opravný prostředek, byl prokazatelně seznámen s obsahem rozhodnutí. Když mu byly doručeny jejich kopie, měl možnost v patnáctidenní lhůtě podat rozklad. To neučinil a své opomenutí se snažil napravit podáním žaloby. K námitce, uvedené v kasační stížnosti a vztahující se k návrhu na předběžné opatření, osoba zúčastněná na řízení uvedla, že takový návrh lze dle § 38 odst. 1 s. ř. s. podat pouze společně s návrhem na zahájení řízení ve věci. Je-li návrh ve věci odmítnut, odpadá důvod řízení o návrhu na předběžné opatření. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení Československý sport, s. r. o., v podrobném vyjádření ke kasační stížnosti shodně uvedla, že se s výrokem krajského soudu ztotožňuje, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky, které měl k dispozici.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, a uvážil o ní takto:

K výroku I. a IV. z rozhodnutí krajského soudu.

Podle § 82 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo; taková osoba se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti zásahu, trvá-li nebo trvají jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je ale nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).

Pojem „zásah“ soudní řád správní nedefinuje, a nečiní tak obecně ani jiný zákon. Soud vykládá pojem „zásah“ tak, že jím mohou být aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, souvisejících většinou s výkonem správní činnosti. Může se tak jednat o jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení stavu po právu existujícího. Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu ve věcech subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; to platí i při ochraně poskytované podle § 82 s. ř. s. Nestačí, bude-li prokázána nezákonnost zásahu, ale musí být prokázáno současně, že žalobce byl nezákonným zásahem přímo zkrácen na svých subjektivních právech.

Taková žaloba je však vyloučena, nevyužil-li žalobce možnosti ochrany či nápravy stavu pomocí právních prostředků, které mu právní řád poskytuje, jinak řečeno, nebránil-li se takovými prostředky, které mu zákon dává k poskytnutí ochrany nebo nápravy. Nevyužití takových existujících právních prostředků má za následek nepřípustnost žaloby a její odmítnutí.

Je zřejmé, že v době podání žaloby žalobce uvedených právních prostředků nevyužil. Není rozhodující, zda stěžovatel sám je podle svého úsudku považoval za efektivní či nikoliv. Takový názor nemá oporu v zákoně. Podmínkou, s níž soudní řád správní spojuje nepřípustnost žaloby, je nevyužití právních prostředků, jimiž se lze ochrany domáhat, nikoliv případná či tvrzená neefektivita takových prostředků.

Opravným prostředkem v posuzované věci je rozklad (§ 61 správního řádu), jak správně uvedl krajský soud. Stěžovatel měl tedy právní možnost ochrany, kterou ostatně posléze také využil. Pro věc není významné tvrzení stěžovatele, že takovým opravným prostředkem lze napadat pouze výrok rozhodnutí a takový postup není efektivní pro výsledek řízení, kterým hodlal prosadit svoje účastenství v řízení. Podle § 60 správního řádu je odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Odvolací orgán tedy měl možnost se v novém řízení vyslovit k účastenství stěžovatele; to také učinil.

Soud v předchozím řízení zkoumal, zda v době podání žaloby využil již žalobce všech právních prostředků pro svoji obranu a vedl svůj procesní útok způsobem, který zákon předpokládá.

Žaloba byla podána soudu dne 10. 2. 2003. Až dne 15. 5. 2003 obdržel soud od předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na vědomí fotokopie rozhodnutí ze dne 23. 4. 2003, čj. R-7-10/2003, kterými byly zamítnuty rozklady žalobce proti napadeným rozhodnutím. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že v době podání žaloby žalobce nevyužil právních prostředků, kterými se mohl domáhat obrany či nápravy, a z uvedených důvodů ve shodě s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl.

Nejvyšší správní soud se s tímto výrokem ztotožnil a shodně s krajským soudem uzavřel, že žaloba byla nepřípustná ve smyslu § 85 s. ř. s. Rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu tedy není nezákonné, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost podaná z důvodu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není důvodná a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. (napadený výrok I. o odmítnutí žaloby a výrok IV. o nákladech řízení ve věci samé v usnesení krajského soudu, výrok I. tohoto rozsudku).

Stěžovatel uvedl dále, že soud řádně neodůvodnil výrok usnesení, kterým zamítl jeho návrhy na nařízení předběžného opatření. V tom spatřoval důvod pro podání kasační stížnosti ve shodě s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (výroky II. a III. z usnesení Krajského soudu v Brně).

Rozhodnutí krajského soudu o tom, že návrh na vydání předběžného opatření, jímž by bylo uloženo žalovanému oznámit žalobci tři rozhodnutí z 27. 1. 2003 (výrok II. z usnesení krajského soudu), a dalšího předběžného opatření, jímž by bylo žalovanému uloženo odstranit doložky právní moci a vykonatelnosti na těchto rozhodnutích (výrok III.), jsou však skutečně vadná.

Jestliže totiž krajský soud o návrzích na předběžná opatření rozhodoval až současně s rozhodnutím ve věci samé (kdy žalobu odmítal), tedy v době, kdy již se závazně vyslovil o tom, že pro řízení o žalobě samotné neshledal podmínky, nemohl již o návrzích na předběžné opatření rozhodovat věcně (zamítnutím). To proto, že neshledá-li soud podmínky k tomu, aby řízení a „hlavní“ věci vůbec vedl, logicky nemůže věcně (zamítnutím) rozhodovat o návrhu, jehož přípustnost je na přípustnosti žaloby závislá a s ní spojená; v takovém případě měl krajský soud současně s odmítnutím žaloby odmítnout i návrhy na předběžná opatření, neboť – a maiori ad minus – nejsou-li podmínky pro řízení o věci samé, nemohou tu být podmínky ani k vydávání rozhodnutí na ní závislých.

Rozhodnutí krajského soudu je ostatně vnitřně rozporné a nesrozumitelné, uvádí-li (správně), že akcesorický návrh (na předběžné opatření) musí sledovat osud hlavního rozhodnutí a – dokonce – že byla-li žaloba odmítnuta, odpadl důvod rozhodovat o návrzích s ní souvisejících. Tento v zásadě správný názor krajský soud ovšem ve výroku nevyjádřil ani tím, že by vůbec o návrzích nerozhodl, anebo tím, že by tyto návrhy odmítl. Zamítl-li tyto návrhy (rozhodl-li věcně), jsou oba výroky nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnosti v tomto ohledu vyhověl, výroky II. a III. z usnesení krajského soudu zrušil a sám je nahradil výrokiem o odmítnutí návrhů na předběžná opatření; tento postup je umožněn ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s.

Žalobce nedosáhl ve věci samé procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, úspěšný žalovaný právo na náhradu nákladů řízení neuplatnil, ostatně mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (§ 120, § 60 odst. 1 s. ř. s.), proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. prosince 2004

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu