



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci žalobce: **STRABAG a.s.**, se sídlem Na Bělidle 198/21, Praha 5, zast. Mgr. Robertem Nešpůrkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně dne 10. 2. 2016 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, a to určení, že postup žalovaného vůči žalobci, spočívající ve vedení řízení označeného sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD a všech úkonech, které žalovaný v rámci tohoto řízení prováděl, to vše v době minimálně počínaje

dnem 31. 8. 2015, tj. dnem doručení přípisu č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-25028/2015/851/LŠt, nadepsaného jako Oznámení o účastenství ve správním řízení, a konče dnem 25. 2. 2016, tj. dnem doručení přípisu č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-07136/2015/851/LŠt, nadepsaného jako Upřesnění předmětu řízení, představoval nezákonný zásah do jeho práv.

V žalobě uvedl, že žalovaný Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 30. 7. 2012, v němž žalobce označil jako účastníka správního řízení, zahájil postup ve věci vedené pod sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD pro možné porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „ZOHS“). Žalovaný prováděl šetření na místě v obchodních prostorách a na základě výsledků skončených místních šetření zahajoval další místní šetření a přibíral další účastníky řízení. Usnesením ze dne 13. 10. 2014, č. j. S426/2012/KD-21647/2014/850/LŠt2, pak žalovaný část řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD vyloučil k samostatnému projednání, které vedl pod sp. zn. ÚOHS-S834/2014/KD; vyloučené řízení bylo vedeno mj. proti žalovanému a týkalo se čtyř konkrétních zakázek, u nichž mělo dojít k údajnému porušení § 3 ZOHS. Dne 31. 8. 2015 byl žalobci doručen přípis č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-25028/2015/851/LŠt, označený jako Oznámení o účastenství ve správním řízení, podle kterého se žalobce opět stal účastníkem řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD, s předmětem řízení vymezeným ve vztahu k 18 zadávacím řízením. Doplnil, že žalovaný vůči němu učinil poslední úkon dne 10. 12. 2015, resp. 21. 1. 2016.

Stěžejní žalobní námitka spočívala v tvrzení, že procesní postup žalovaného spojený se zahájením a vedením řízení pod sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD, případně od doručení přípisu ze dne 31. 8. 2015, neměl povahu správního řízení. Žalobce měl za to, že procesní postup žalovaného neměl charakteristické znaky sankčního správního řízení a svojí povahou a sledovaným účelem odpovídal spíše předběžnému šetření ve smyslu § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS, případně sektorovému šetření ve smyslu § 20 odst. 2 ZOHS. S ohledem na závěry jím citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudek ze dne 22. 9. 2011, sp. zn. 5 Aps 4/2011) považoval postup žalovaného za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Dále se domníval, že nebyla dodržena obžalovací zásada a princip totožnosti skutku. Nesouhlasil totiž s tím, že žalovaný zahájil svůj postup na základě podnětu Policie České republiky, která mu postoupila anonymní podání, jehož věrohodnost a určitost měl ověřit. Žalobce nesouhlasil s postupem žalovaného, který z řízení (sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD) vyloučil jeho část (týkající se čtyř konkrétních zakázek) k samostatnému projednání, do něhož zahrnul i žalobce, avšak po skončení vyloučeného řízení opět zahrnul žalobce do původního řízení (sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD), jehož předmět postupně rozšiřoval a upřesňoval. Žalobce byl ponecháván v nevědomosti o tom, co je mu vytýkáno.

Argumentoval dále, že v oznámení o zahájení řízení absentovaly náležitosti stanovené v § 46 odst. 1 správního řádu, a to popis skutku (konkrétního jednání), pro nějž by mělo být správní řízení vedeno, a předmět řízení (sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD) byl vymezen neurčitě pomocí demonstrativního výčtu osmnácti zakázek.

Podle žalobce nebylo řízení podle § 9 správního řádu zahájeno, a tak ani nebylo možné předpokládat vydání rozhodnutí ve smyslu § 7 správního řádu a ani možnost přezkumu

v režimu § 65 a násl. s. ř. s. Uvedl též, že ani proti dílčím úkonům žalovaného není podání opravného prostředku formálně přípustné.

Nezákonnost zásahu spatřoval v tom, že žalovaný měl vést řízení sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD mimo přípustné meze jeho účelu, přičemž žalobce poukazoval na opatrování důkazů prováděním místních šetření a vyžadování rozsáhlé součinnosti žalobce a dalších účastníků správního řízení.

Žalobce namítal přímé zkrácení svých práv porušením práva na spravedlivé řízení ve smyslu čl. 36 Listiny základních lidských práv a svobod a čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“), ke kterému mělo dojít uplatňováním libovůle ze strany žalovaného a omezením práva žalobce na obhajobu. Současně se domníval, že žalovaný zasáhl do jeho osobnostní sféry (status negativus) tím, že jej nutil spolupracovat a poskytovat nejružnější podklady a informace pod pohrůžkou uložení pořádkových pokut, přičemž některé dotazy žalovaného k jednotlivým zakázkám měly sebeobviňující charakter.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že správní řízení vedené pod sp. zn. S426/2012/KD je zákonné a řádně zahájené. Vyloučil, že by učiněnými procesními úkony bylo do práv žalobce zasaženo a doplnil, že přezkumu zákonnosti zahájeného správního řízení se žalobce mohl domáhat. Vyloučení části řízení do řízení samostatného (vedeného pod sp. zn. S834/2014/KD) odůvodnil urychlením řízení a potřebou rozsáhlejšího dokazování; ve vyloučeném řízení bylo vydáno správního rozhodnutí správním orgánem druhého stupně a původní správní řízení (sp. zn. S426/2012/KD) doposud nebylo skončeno. S odkazem na ustálenou judikaturu správních soudů zdůraznil vztah subsidiarity řízení podle § 82 s. ř. s. a podle § 65 s. ř. s. s tím, že kontrola zákonnosti úkonů uskutečněných v dané věci spadá pod režim ust. § 65 a násl. s. ř. s. Ke zpochybňování dostatečnosti podmínek pro zahájení řízení z úřední povinnosti uvedl, že před zahájením správního řízení byla shledána existence důvodného podezření z možného protisoutěžního jednání, jehož se měl dopustit mimo jiné i žalovaný. Připustil, že předmět řízení byl v době zahájení řízení vymezen poměrně obecně, avšak tento lze v jeho průběhu upřesňovat a rozšiřovat, což se v dané věci i stalo. Nesouhlasil s tím, že bylo porušeno právo žalobce na informační sebeurčení a že by tento byl nucen k sebeusvědčujícím vyjádřením, když žalovaný jako soutěžní orgán využíval svých oprávnění. Svá tvrzení k vyvrácení námitek žalobce podpořil citací rozhodnutí Nejvyššího soudu. Závěrem navrhl, aby soud podanou žalobu odmítl pro opožděnost a v případě závěru o včasnosti žaloby ji jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou ze dne 2. 5. 2016, v níž označil vyjádření žalovaného za účelové a nezpochybňující jeho námitky. Zopakoval, že brojil proti trvajícimu zásahu, kdy s ohledem na dobu učinění posledních úkonů žalovaným nemohlo dojít k promlčení subjektivní lhůty, ve zbytku pak zrekapituloval podstatu svých žalobních námitek. Nově uvedl, že dne 25. 2. 2016, tj. po podání žaloby, přípisem č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-07136/2015/851/LŠt, označeným jako Upřesnění předmětu řízení, žalovaný jednoznačně vymezil předmět řízení, proto se nadále domáhal toliko vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 85, věta za středníkem s. ř. s. S ohledem na to požadoval vydání rozsudku, jímž by soud určil, že postup žalovaného vůči žalobci spočívající v úkonech prováděných v rámci řízení sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD představoval v době minimálně

počínaje dnem 31. 8. 2015 a konče dnem 25. 2. 2016 nezákonný zásah do jeho práv. Na výzvu soudu pak žalobní návrh přeformuloval do znění uvedeného v prvním odstavci odůvodnění tohoto rozsudku.

Krajský soud v Brně na základě podané žaloby přezkoumal postup žalovaného v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Před meritorním posouzením žaloby soud zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení podle § 82 a § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy je-li dána aktivní a pasivní legitimace účastníků, a dodržení lhůty po podání žaloby (§ 84 s. ř. s.).

Pro závěr o aktivní legitimaci § 82 s. ř. s. je určující tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli skutečnost, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo (to již je otázkou pro posouzení žaloby ve věci samé). Tato podmínka je splněna, jelikož žalobce tvrdil, že postupem žalovaného, který neměl povahu správního řízení a byl zásahem, bylo zasaženo do jeho osobní sféry (status negativus) a práva na spravedlivé řízení, konkrétně bylo zkráceno jeho právo na obhajobu. Pasivní legitimace (§ 83 s. ř. s.) žalovaného je také dána, neboť je jím správní orgán.

Podmínka včasnosti žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. je taktéž splněna.

Žalobce tvrdí, že od doručení přípisu ze dne 31. 8. 2015 byl veden jako účastník řízení označeného sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD a měl za to, že od uvedené doby zásah trvá. S ohledem na své námitky dovozoval včasnost a přípustnost podané žaloby, v jejímž původním znění se domáhal určení, že zásah žalovaného do práv žalobce spočívající ve vedení řízení označeného sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD je (alt. uvedl počínaje dnem 31. 8. 2015, tj. dnem doručení přípisu č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-25028/2015/851/LŠt, nadepsaného jako Oznámení o účastenství ve správním řízení) nezákonný.

Jak vyplývá i z judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 6 Aps 1/2013 - 51), žaloba proti zásahu, který trvá v době podání žaloby, nemůže být opožděná. V dané věci byla žaloba podána dne 10. 2. 2016 a žalobce výslovně označil napadený postup žalovaného za jediný zásah trvající minimálně od 31. 8. 2015 a později doplnil do 25. 2. 2016 (a tedy vyloučil, že by šlo o řadu samostatných zásahů uskutečněných ve dnech v uvedeném období, kdy by bylo nutno posuzovat běh lhůt samostatně ve vztahu ke každému z jednotlivých tvrzených zásahů).

Pokud jde o posouzení toho, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je na místě uvést, že se nejedná o otázku existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž posouzení důvodnosti žaloby (srov. unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 8 Aps 6/2007).

Z ustálené judikatury vyplývá, že ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. se nelze domáhat před jakýmkoliv aktem správního orgánu, nýbrž, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku

ze dne 17. 3. 2005 v právní věci sp. zn. 2 Aps 1/2005, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, jen před takovým, který kumulativně splňuje následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. "zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Citovaný rozsudek považuje zdejší soud za návodný i po změně úpravy řízení o ochraně před nezákonným zásahem nebo donucením správního orgánu s účinností od 1. 1. 2012 (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 2 Aps 5/2012 – 52).

Za tohoto stavu se soud zaměřil na zodpovězení otázky, zda se v daném případě vůbec mohlo pojmově jednat o zásah ve významu § 82 s. ř. s.

Zásah v uvedeném smyslu není definován žádným ustanovením soudního řádu správního ani jiného právního předpisu. Dosavadní rozhodovací praxe však vyložila pojem zásah tak, že jím mohou být především aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související s výkonem správní činnosti označované jako „správní dozor“ v nejširším smyslu. Může se tak typově jednat o jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu. Současně musí být splněna podmínka bezprostřednosti takového zásahu. Tradičně jsou za takový zásah považovány autoritativní úkony úředních osob bezprostředně omezující jejich adresáty v jednání, jež by jinak uskutečňovat mohli, které kvůli neodkladné potřebě ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procesním postupem, který respektuje všechna procesní pravidla správního řízení zakončená vydáním správního rozhodnutí.

Žalobce spatřoval (trvajících) zásah žalobce ve vedení řízení a všech úkonech v něm prováděných, když toto řízení nepovažoval za správní řízení, nýbrž jej připodobňoval k postupu podle § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS (předběžné šetření), případně podle § 20 odst. 2 ZOHS (sektorové šetření).

Žalovaný může podle ZOHS provádět předběžné a sektorové šetření, jež je s ohledem na odlišný způsob zahájení, ukončení i samotný účel, pro která mají být vedena, nutno důsledně odlišovat od správního řízení.

Podle § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS Úřad kromě pravomocí podle jiných ustanovení tohoto zákona vykonává dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě tohoto zákona.

Podle § 20 odst. 2 ZOHS v případech, kdy situace na jednotlivých trzích naznačuje, že hospodářská soutěž je narušena, provádí Úřad na takových trzích šetření soutěžních podmínek (dále jen „sektorová šetření“) a navrhuje opatření k jejich zlepšení, zejména vydává zprávy, jejichž obsahem jsou doporučení ke zlepšení soutěžních podmínek.

Podle § 20 odst. 3 ZOHS Při výkonu dozoru podle odstavce 1 písm. a) a provádění sektorových šetření podle odstavce 2 postupuje Úřad přiměřeně podle § 21e, 21f a 21g a může zahájit řízení z moci úřední.

K povaze předběžného šetření se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, sp. zn. 5 Aps 4/2011 - 36, podle kterého „účelem je dozor nad dodržováním povinností, které soutěžitelům vyplývají ze zákona o hospodářské soutěži, případně ze soutěžního práva Evropské unie (viz § 20a a § 21h zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. před 1. 1. 2009 § 21a tohoto zákona) nebo z rozhodnutí stěžovatele. Nejedná se o správní řízení, jehož výsledkem by mělo být závazné správní rozhodnutí stěžovatele, ale o kontrolní postup, v rámci něhož jsou stěžovateli svěřeny relativně rozsáhlé pravomoci, které mu umožňují provádění efektivního dozoru. Účelem šetření je kontrola dodržování povinností soutěžitelů, zjištění nebo prověření případných skutečností, které by mohly odůvodňovat podezření, že se konkrétní soutěžitel mohl dopustit porušení uvedených povinností, a shromáždění prvotních informací a podkladů, o něž se takové podezření opírá. Šetření není zahajováno ani ukončováno správním rozhodnutím ani jiným formálním úkonem. Vyjdou-li v průběhu šetření najevo skutečnosti, které zakládají podezření, že se konkrétní soutěžitel mohl dopustit protisoutěžního deliktu, může stěžovatel z moci úřední zahájit správní řízení ve věci možného porušení soutěžních předpisů (§ 20 odst. 3 ve spojení s § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže). V takovém správním řízení, které již není součástí předběžné kontroly, má pak být vydáno rozhodnutí o tom, zda se soutěžitel dopustil protisoutěžního deliktu či nikoliv. Lze tak konstatovat, že šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže není ukončováno rozhodnutím správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti. Proti postupu stěžovatele v průběhu šetření se proto nelze bránit žalobou podle § 65 a násl. s.ř.s.“

Sektorové šetření podle § 20 odst. 2 ZOHS je oproti tomu zaměřeno na zjištění a posouzení soutěžních podmínek na jednotlivých trzích. I když sektorové šetření může vést ke vzniku podezření, že konkrétní soutěžitel porušuje svoje povinnosti stanovené ZOHS, a tedy může vyústit v zahájení řízení z moci úřední s konkrétním soutěžitelem, takové vyústění není primárním výsledkem. Výstupem uvedeného šetření je totiž především zpráva obsahující doporučení ke zlepšení soutěžních podmínek.

Se shora uvedeným pak kontrastuje povaha správního řízení, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (srov. § 9 správního řádu). Jedná se o postup formalizovaný, který může být obecně zahájen na návrh (§ 44 odst. 1 správního řádu) nebo i bez návrhu (§ 46 odst. 1 správního řádu). Totéž platí v případě správního řízení vedeného žalovaným podle ZOHS, konkrétně správní řízení vedené pro podezření z porušení § 3 odst. 1 ZOHS soutěžitelem může být zahájeno i bez návrhu (srov. § 3 odst. 1 ve spojení s § 21 odst. 1 ZOHS) a to bez ohledu na to, jak vzniklo konkrétní podezření z porušení zákona, pro které je takové správní řízení zahajováno. Je tedy nerozhodné, zda žalovaný získal podezření na základě podnětu nebo z vlastní činnosti. V průběhu správního řízení vedeného podle ZOHS je žalovaný oprávněn provádět šetření na místě v obchodních prostorách podle § 21f ZOHS. Výsledkem správního řízení je pak naplnění jeho účelu a to vydání správního rozhodnutí.

Předběžné a sektorové šetření se od správního řízení tedy liší tím, že nejsou formálně zahajována ani formálně ukončována, nevedou k vydání (správního) rozhodnutí, jedná se o specifické postupy dozorového charakteru, které nejsou správním řízením. Jak se podává i v odborné literatuře, *'[c]elé "předběžné šetření", v němž je dozor podle odst. 1 písm. a) uskutečňován (a celé sektorové šetření podle odst. 2), je tedy výslovně zákonem upraveno pouze tak, že Úřad postupuje podle shora citovaných ustanovení [pozn. § 21e, 21f a 21g ZOHS], avšak tato ustanovení aplikuje toliko "přiměřeně".'* (srov. RAUS, D., ORŠULOVÁ, A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář Wolters Kluwer, Praha, 2014)

Ze spisového přehledu správního řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S426/2012/KD a příloh žaloby vyplynulo, že žalobci bylo předáno Oznámení o zahájení správního řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. S426/2012/KD (založeno do spisu 1. 8. 2012), do spisu byla založena plná moc právního zástupce žalobce a vyjádření žalobce k průběhu místního šetření na místě a vyznačení obchodního tajemství. Usnesením ze dne 13. 10. 2014, č.j. ÚOHS-S426/2012/KD-21467/2014/850/LŠt) žalovaný podle § 140 odst. 3 správního řádu vyloučil část vedeného řízení k rozhodnutí v samostatném řízení; usnesení obsahovalo poučení o tom, že proti němu nelze podat opravný prostředek. Žalobci bylo doručeno Oznámení o účastenství žalobce ve správním řízení (ze dne 31. 8. 2015, č.j. ÚOHS-S426/2012/KD-25028/2015/851/LŠt). Žalovaný upřesnil předmět správního řízení přípisy z 9. 10. 2014 a 10. 8. 2015 a opakovaně požádal žalobce o poskytnutí informací a podkladů (např. přípisy ze dne 30. 3. 2015 a 12. 11. 2015). Žalobce byl v oznámeních a dalších písemnostech žalovaným poučen o jeho právech a povinnostech a ze spisového přehledu je patrné, že žalobce opakovaně nahlížel do spisu a podal návrh na spojení řízení. Čeho však žalobce nevyžil, ač mohl, je řádný opravný prostředek proti jednotlivým šetřením na místě provedeným žalovaným, nýbrž tyto napadl až jako celek, který v souhrnu s dalšími úkony žalovaného označil za jeden zásah.

Žalovaným realizované úkony v řízení nenasvědčují tomu, že by se jednalo o jiný postup než správní řízení. Žalovaný činil vůči účastníkům řízení úkony typické pro správní řízení, když jej zahájil, přibíral další účastníky, těmto ukládal povinnosti a umožňoval výkon jejich práv jako účastníků řízení, kterých, jak patrné ze shora uvedeného, žalobce také využil. Je tedy zřejmé, že žalovaný vedl správní řízení a ani postup žalovaného v jeho průběhu spočívající v upřesňování předmětu řízení nemůže vést k závěru odlišnému (jak namítal žalobce), když podle judikatury takový postup ve správním řízení není chybou, neboť naopak právě k tomu správní řízení slouží (srov. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 11. 12. 1997 ve věci vedené sp. zn. 2 A 10/97, a rozsudek téhož soudu ze dne 15. 5. 2001, č. j. 2 A 10/2000 - 58, citované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541).

Je tedy zřejmé, že postup žalovaného byl správním řízením a toto jako takové (resp. jeho vedení jako celek) z povahy věci nemůže naplnit definici pojmu zásah.

Lze tedy uzavřít, že za situace, kdy nedošlo ke splnění byť i jen jedné z kumulativních podmínek (a to 4.), nemohou obstát ani ostatní žalobní námitky.

Žalovaný činil úkony vedoucí k vydání (správního) rozhodnutí (neboť vedl správní řízení), k jejichž povaze ve vztahu k žalobě podle § 82 s. ř. s. se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006 - 95 takto: „*Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s.ř.s.) nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.*“

Jednotlivé úkony činěné správním orgánem ve správním řízení mohou sice vést k dílčím důvodům nezákonnosti, avšak v takovém případě je namístě poskytnout ochranu v jiném režimu, než v jakém se jí domáhal žalobce. Žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. se totiž lze domáhat ochrany proti všem aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností, nelze-li se ochrany soudu domoci žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) nebo žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) s výjimkou procesních úkonů, které nemají donucující povahu a je jimi pouze zajišťován průběh řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, nebo podobně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).

Na základě uvedeného je nutno přijmout závěr, že případné vady řízení vedeného žalovaným by mohly být namítány a soudem přezkoumány pouze v případě uplatnění žaloby proti rozhodnutí správního orgánu; v opačném případě by se mohlo jednat o nepřipustný zásah soudu do vedeného správního řízení (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63). Soud je proto toho názoru, že pokud by se již v řízení o podané žalobě věcně zabýval otázkou zákonnosti správního řízení, nepřímou by tím určoval výsledek běžícího správního řízení, a tedy závěr, k němuž má žalovaný teprve dospět a který je následně přezkoumatelný v řízení o žalobě podané podle § 65 s. ř. s. Jinými slovy by tím bylo popřeno pravidlo subsidiarity řízení podle § 82 s. ř. s. a násl. k řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

Ve světle uvedeného nemůže obstát ani námitka žalobce, kterou brojil proti jím tvrzenému nedodržení zásady totožnosti skutku a porušení zásady obžalovací, když taková pochybení může namítat řízení proti konečnému rozhodnutí ve věci samé.

Stejně tak je bez významu pro učinění závěru, že by podaná žaloba byla důvodná, tvrzení žalobce o omezení práva na jeho obhajobu a zasažení do jeho osobní sféry postupem žalovaného.

Pro úplnost soud připomíná, že žalobce posoudil procesní postup žalovaného v jím označeném období jako jeden trvající zásah. Kdyby však brojil proti jednotlivým úkonům žalovaného, jak je zmíněno v rámci posouzení včasnosti žaloby shora, lze připustit, že za určitých okolností by se žalobce ochrany v režimu podle § 82 s. ř. s. domáhat mohl, samozřejmě za předpokladu splnění podmínky řízení podle § 84 odst. 1 s. ř. s.

S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že nedošlo k naplnění třetí podmínky shora uvedeného testu a jelikož tak nejsou splněny podmínky, jejichž kumulativní splnění je nutné pro konstatování nezákonného zásahu, nelze jednání žalovaného považovat

za nezákonný zásah, proti kterému je přípustná ochrana prostřednictvím žaloby dle § 82 a násl. s. ř. s.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nemá.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 31. srpna 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu