



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Dopravního podniku Ústeckého kraje a. s.** se sídlem Lumiérů 181/41, 152 00 Praha 5, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těšnovská 9, 613 00 Brno, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 4. 7. 2007, č. j. R 138/2006/01-12460/2007/310, v řízení o kasační stížnosti stěžovatele Ústeckého kraje se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, zastoupeného JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem Křížovnické náměstí 1, 110 00 Praha 1, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2008, č. j. 62 Ca 42/2007 - 175,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Stěžovatel Ústecký kraj **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Stěžovatel Ústecký kraj **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Radka Ondruše, advokáta.
- IV. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 4. 7. 2007 zamítl předseda žalovaného rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2006, jímž bylo deklarováno, že žalobce zneužil své dominantní postavení, a kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 700 000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Brně; podáním doručeným soudu dne 5. 11. 2007 oznámil Ústecký kraj, že v žalobním řízení hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Krajský soud následně svým usnesením ze dne 28. 2. 2008 rozhodl, že Ústecký kraj není osobou zúčastněnou na řízení.

Předmětné usnesení krajského soudu napadl Ústecký kraj (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítl, že krajský soud chybně vycházel při aplikaci § 34 s. ř. s. jen ze zužujícího gramatického výkladu. Institut osoby zúčastněné na řízení se podle stěžovatele neomezuje pouze na účastníky řízení před správním orgánem, ale i na osoby další, jejichž právní sféra je příslušným správním rozhodnutím nebo jeho možným zrušením dotčena. K tomu stěžovatel poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 Azs 155/2004 - 47 a na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99. Podle stěžovatele krajský soud zcela rezignoval na posouzení otázky, zda a jak je právní sféra stěžovatele dotčena; zejména se soud nevypořádal s tvrzením, že zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného by mohlo mít dopad na postavení stěžovatele v řízení o oprávněnosti přerušení dopravy žalobcem vedeném před Ministerstvem vnitra pod sp. zn. ODK-2185/2-2007 (v současnosti vedeném před zvláštním senátem pod sp. zn. Konf 31/2007). Pravomocným rozhodnutím předsedy žalovaného by bylo přitom Ministerstvo vnitra (resp. Krajský soud v Ústí nad Labem – v závislosti na výsledku kompetenčního sporu) vázáno, neboť jde o jednu z předběžných otázek tohoto řízení. Stěžovatel dále poukazuje na to, že krajský soud postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle níž jsou osoby postižené či poškozené správním deliktem osobami zúčastněnými na řízeních, v rámci nichž je přezkoumáváno rozhodnutí o takovém deliktu (např. rozsudek ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90, který je dle stěžovatele plně aplikovatelný i v tomto řízení). Stěžovatel dále namítá mylné posouzení přímosti či nepřímosti dotčení právní sféry stěžovatele ze strany krajského soudu: podle stěžovatele se pojmem „přímé dotčení“ vyjadřuje pouze tolik, že dotčení právní sféry příslušné osoby má být v určitém stupni intenzity, aby se tak z okruhu osob zúčastněných na řízení vyloučily osoby, na něž může být dopad pouze marginální. V případě stěžovatele je však dotčení právní sféry zřejmé; na tom nic nemění skutečnost, že se stěžovatelem nebylo jednáno jako s účastníkem správního řízení.

Stěžovatel proto závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že stěžovatel se postavení osoby zúčastněné na řízení domáhá jako právnická osoba v postavení veřejnoprávní korporace, nikoliv jako správní úřad, jež vykonává veřejnou správu v přenesené působnosti. Žalobce odmítá, že by soud nesprávně interpretoval § 34 s. ř. s.; je to právě stěžovatel, kdo se snaží o příliš extenzivní výklad pojmu „přímo dotčená práva“. Judikatura, kterou stěžovatel cituje, je vytržena z kontextu. Námitka stěžovatele týkající se dopadu soudního rozhodnutí na řízení vedená před Ministerstvem vnitra je irelevantní, neboť judikatura soudu je závazná pro správní úřad pouze tehdy, pokud je pro dané řízení předběžnou otázkou, o což se v daném případě nejedná. Stěžovatel navíc v těchto řízeních má veřejnoprávní postavení, kdy stěžovatel v těchto řízeních vystupuje z pozice vlastního zajišťování výkonu veřejné správy v přenesené působnosti. V těchto řízeních nemá žádná subjektivní veřejná práva, neboť zde vystupuje z vrchnostenské pozice v rámci výkonu veřejné správy v přenesené působnosti nebo v jiném obdobném vrchnostenském postavení. K možnému vlivu rozhodnutí soudu na rozhodnutí správního úřadu popř. soudu žalobce připomíná, že judikatura soudu není závazná. Argumentace rozhodnutím Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Aps 8/2007 - 90 považuje žalobce za nepřiléhavou, jelikož se

daný judikát vztahuje k postavení podnikající právnické osoby ve vztahu ke konkrétnímu správnímu řízení. O takové postavení se však v případě stěžovatele nejedná. Údajným dominantním chováním žalobce byli postiženi spotřebitelé. Stěžovatel však nemá v rámci daného řízení postavení poškozeného a nemůže být ani nikterak dotčen údajným neoznámením výluky dopravy s předstihem. Závěrem žalobce upozorňuje na zaměňování krajského soudu za městský, zdůrazňuje, že stěžovatel nedoložil, jaká jeho práva měla být rozhodnutím v dané věci dotčena, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s úvahami krajského soudu. K judikatuře zmiňované stěžovatelem poznamenal, že stěžovatel necitoval rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 155/2004 - 47 přesně. Dále uvedl, že ve správním řízení bylo rozhodováno o právech a povinnostech žalobce, nikoli o právech a povinnostech žalovaného. Případné zrušení správního rozhodnutí soudem se sice pravděpodobně promítne do situace stěžovatele, ale jedná se toliko o dotčení nepřímé, které nemůže založit postavení stěžovatele jako osoby zúčastněné na řízení. Přímé dotčení stěžovatelových práv nelze dovodit ani z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99. Žalovaný proto navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost není důvodná.

Institut osoby zúčastněné na řízení upravený v § 34 s. ř. s. představuje komplexní úpravu procesního účastenství pro potřeby soudního řádu správního. Svým pojetím se liší od institutu vedlejšího účastenství v § 92 a § 93 občanského soudního řádu. Zatímco vedlejší účastník dle občanského řádu soudního poskytuje jakousi procesní pomoc jedné ze stran, osoba zúčastněná na řízení hájí svá vlastní práva, která mohou být správním úřadem dotčena. Tento institut byl zákonodárcem pojat na principu alespoň možného přímého dotčení na právech a povinnostech, a pokrývá tak všechny eventuality účasti na řízení osob s relevantním právním zájmem na věci, avšak zásadně bez ohledu na jejich případný postoj.

Důvodová zpráva k návrhu zákona – soudního řádu správního (tisk č. 1080/0) k osobám zúčastněným na řízení uvádí: „Zavádí se institut osob zúčastněných na řízení. Tím osnova reaguje na citelný nedostatek dosavadní právní úpravy, kdy osoba, které vzniklo subjektivní veřejnoprávní oprávnění nebo povinnost na základě rozhodnutí, které je žalobou napadeno, se nestávala ze zákona účastníkem soudního řízení a nebyla tu ani povinnost soudu či někoho jiného ji o probíhajícím řízení informovat. Tak se například stávalo, že stavebník domu se vůbec nedozvěděl, že jeho soused napadl vydané stavební povolení žalobou na soudě a že stavební povolení bylo případně zrušeno. (...)“

Okruh osob zúčastněných na řízení není soudním řádem správním vymezen příliš striktně, k získání tohoto postavení je třeba splnit alespoň jedno ze dvou materiálních kritérií a současně s tím splnit kritérium formální. Zatímco naplnění formálního kritéria (tj. výslovné oznámení, že osoba bude vykonávat v řízení práva osoby zúčastněné) zpravidla nezpůsobuje žádné obtíže, kritéria materiální mohou být problematická. Prvním z nich je přímé dotčení práv a povinností těchto osob správním rozhodnutím, resp. nečinností správního orgánu; druhým pak možné dotčení těchto práv či povinností zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu (typicky tedy stanovení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí).

Při interpretaci pojmu „přímé dotčení práv a povinností“ dospívá odborná literatura k závěru, že okruh osob zúčastněných na řízení může být širší, než byl okruh účastníků předcházejícího správního řízení, může být však i užší. Jelikož se tyto vztahy posuzují nově, je třeba brát proces před správním orgánem a jeho výsledek pouze za východisko úvah o tom, zda ta která osoba naplňuje materiální znak osoby zúčastněné na řízení (srov. Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín: Soudní řád správní, Komentář, C. H. Beck, Praha 2004, str. 57). Existují i názory, které nepředpokládají, že by byl okruh osob zúčastněných na řízení užší, než byl okruh účastníků předchozího správního řízení [viz Staša, J.: K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté o. s. ř., In: Vopálka, V. (ed.): Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 247]. V každém případě nelze vyloučit okruh širší [jako příklad lze uvést § 17 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), kde je za účastníka správního řízení označen pouze navrhovatel, i když okruh dotčených osob je evidentně širší]. Z hlediska charakteru práv a povinností, které musí (mohou) být dotčeny, je pak třeba uzavřít, že se musí jednat o subjektivní veřejná práva a povinnosti, které správní soudy chrání (tj. práva osob ve vztahu k orgánům veřejné správy, srov. § 2 s. ř. s.), nikoliv práva a povinnosti svou povahou soukromoprávní existující ve vztazích mezi soukromými subjekty.

Osoba zúčastněná na řízení se typicky objevuje při přezkumu správních rozhodnutí z oblasti stavebního či vodního práva nebo práva životního prostředí. Nejvyšší správní soud ve své dosavadní judikatuře naopak vymezil, že institut osoby zúčastněné na řízení nepřichází v úvahu při přezkumu rozhodnutí o statusových otázkách (určení občanství – srov. rozsudek ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005 - 53, publikovaný pod č. 710/2005 Sb. NSS). Rovněž se nelze domáhat postavení osoby zúčastněné na řízení ve věcech mezinárodní ochrany – zde se jedná právě o rozhodnutí ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 Azs 155/2004 - 47, které zmiňuje stěžovatel. Argumentace stěžovatele tímto rozhodnutím je však zcela nepřiléhavá. Uvedené rozhodnutí sice uvádí, že institut osob zúčastněných na řízení má zajistit ochranu osob, které nemusely být účastny správního řízení, s čímž nelze než souhlasit (srov. k tomu výše), avšak zároveň podotýká (jak zdůraznil ve svém vyjádření žalovaný), že vydané rozhodnutí (či jeho nevydání) se musí přímo dotýkat jejich práv a povinností. Nestačí tedy, že se stěžovatel řízení před žalovaným nezúčastnil: to pro věc samu není vůbec podstatné, zcela zásadní je totiž existence přímého vlivu příslušného rozhodnutí, resp. přímého vlivu zrušení takového rozhodnutí soudem, na práva a povinnosti stěžovatele, tj. výše popsaná materiální kritéria. Dotčení na právech a povinnostech přitom musí být vždy přímé – stěžovatel se proto mýlí, pokud tvrdí, že § 34 s. ř. s. vylučuje z okruhu osob zúčastněných na řízení pouze ty osoby, na než by rozhodnutí správního orgánu či jeho zrušení mělo pouze marginální dopad. Způsob, jakým s. ř. s. upravuje podmínky účasti na soudním řízení správním, je dle mínění Nejvyššího správního soudu také zcela v souladu se stěžovatelem citovaným nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikovaný pod č. 279/2001 Sb. n. u. ÚS, který zrušil původní část pátou o. s. ř. obsahující úpravu správního soudnictví.

Nejvyšší správní soud je pak toho názoru, že krajský soud posoudil věc zcela správně, když uzavřel, že materiální kritéria účasti osoby zúčastněné na řízení nebyla splněna. Přitom nelze souhlasit se stěžovatelem, že by krajský soud na posouzení této otázky zcela rezignoval; krajský soud sice nesprávně v případě prvního materiálního kritéria uvedl, že toto není splněno již tím, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení před žalovaným (institut osoby zúčastněné totiž není navázán na její účast v samotném správním řízení), avšak správně dospěl k závěru, že k přímému dotčení práv a povinností stěžovatele rozhodnutím žalovaného o

zneužití dominantního postavení žalobcem nedošlo. Stěžovateli předmětným rozhodnutím nevznikla žádná práva ani mu nebyly uloženy žádné povinnosti, naopak rozhodnutí se týkalo výlučně žalobce. Stěžovatel ostatně naplnění prvního materiálního kritéria ve svém oznámení o tom, že v řízení hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, ani neuváděl.

Rovněž v případě druhého materiálního kritéria se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s argumentací krajského soudu k této otázce: výsledek soudního řízení o přezkumu rozhodnutí o zneužití dominantního postavení může přímo zasáhnout pouze práva a povinnosti toho, vůči němuž bylo zneužití dominantního postavení deklarováno a komu byla uložena pokuta, tj. práva a povinnosti žalobce. Stěžovatel zde tvrdil, že bude přímo dotčen případným zrušením rozhodnutí žalovaného, neboť toto bude mít vliv na řízení vedené před Ministerstvem vnitra pod sp. zn. ODK-2185/2-2007, v němž se žalobce domáhá určení, že byl oprávněn k přerušení přepravy cestujících. Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo (viz usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, dosud nepublikováno), že v daném případě se jedná o určení neplatnosti výpovědi smlouvy a plnění nároků ze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Otázka zneužití dominantního postavení žalobcem a uložení pokuty za takové zneužití však není předběžnou otázkou v tomto řízení před Ministerstvem dopravy, jak tvrdí stěžovatel; tato řízení jsou na sobě zcela nezávislá, přičemž způsob, jakým krajský soud rozhodne o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalovaného nijak neurčuje průběh či výsledek řízení před Ministerstvem vnitra. Ministerstvo vnitra tedy není při řešení předmětné kauzy nijak vázáno rozhodnutím krajského soudu o případném zrušení rozhodnutí žalovaného. Samozřejmě nelze zcela vyloučit, že jistý vliv rozhodnutí soudu na rozhodnutí ministerstva mít může, zvláště pokud strany ve sporu před Ministerstvem vnitra budou rozhodnutím soudu argumentovat, avšak v takovém případě se bude vždy jednat pouze o vliv nepřímý. Stěžovatel proto nesplňuje ani druhou materiální podmínku účasti osoby zúčastněné na řízení.

Jako nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud i námitku stěžovatele, že rozhodnutí krajského soudu je v rozporu s judikaturou zdejšího soudu, konkrétně s rozsudkem ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90. V tomto specifickém případě Nejvyšší správní soud dovodil porušení cenových předpisů vůči osobě zúčastněné; v případě zneužití dominantního postavení je však poškozena hospodářská soutěž a o porušení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), vůči soutěžitelům či spotřebitelům (stěžovateli) nelze vůbec hovořit. Navíc těmto osobám nejsou v této oblasti přiznána žádná veřejná subjektivní práva, která by mohla být rozhodnutím zneužití dominantního postavení a uložením pokuty žalobci či následným zrušujícím soudním rozhodnutím přímo dotčena.

Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak ve věci měl plný úspěch; náklady řízení v jeho případě tvoří mimosmluvní odměna jeho zástupce podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Soud proto přiznal žalobci částku 2100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojených [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náklady řízení ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o 456 Kč.

Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 2856 Kč. Žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu