

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců: a) **Wüstenrot - stavební spořitelna a. s.**, se sídlem Janáčkovo nábř. 41, Praha 5, zastoupený JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem se sídlem nám. Republiky 1079/1a, Praha 1, b) **Modrá pyramida stavební spořitelna, a. s.**, se sídlem Bělehradská 128, Praha 2, zastoupený prof. JUDr. Janem Křížem, CSc., advokátem se sídlem Dlouhá 13, Praha 1, c) **HYPO stavební spořitelna a. s.**, se sídlem Senovážné náměstí 27, Praha 1, zastoupený Mgr. Martinem Kučerou, advokátem se sídlem Elišky Peškové 735/15, Praha 5, d) **Stavební spořitelna České spořitelny, a. s.**, se sídlem Vinohradská 180/1632, Praha 3, zastoupený JUDr. Hanou Heroldovou, advokátkou se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, e) **Českomoravská stavební spořitelna, a. s.**, se sídlem Vinohradská 3218/169, Praha 10, zastoupený Mgr. Danielelem Čekalem, advokátem se sídlem Jungmannova 34, Praha 1, f) **Raiffeisen stavební spořitelna a. s.**, se sídlem Koněvova 2747/99, Praha 3, zastoupený JUDr. Petrem Wünschem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobách proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 4. 2007, č. j. R 161/2006/01,003,004,008,009,010/2007/01-07777/2007/310, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 1. 2008, č. j. 62 Ca 15/2007 - 519, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

Shora označeným rozhodnutím předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže změnil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2006, č. j. 67/04/-22120/06/620, tak, že deklaroval porušení zákazu stanoveného v § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v období od 18. 12. 1997 do 30. 6. 2001, a zákazu stanoveného v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v období od 1. 7. 2001 do 30. 4. 2004, žalobci tím, že uzavřeli a plnili zakázanou a neplatnou dohodu o výměně informací, která mohla vést k narušení hospodářské soutěže na trhu stavebního spoření – fáze spořicí, dále podle § 7 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. plnění této dohody žalobcům do budoucna

zakázal a podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb. jim uložil jednotlivě specifikované pokuty v celkové výši 55 000 000 Kč.

Krajský soud k žalobám žalobců rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zrušil rozsudkem ze dne 8. 1. 2008.

V kasační stížnosti, kterou žalovaný (dále též stěžovatel) brojil proti uvedenému rozsudku krajského soudu, navrhl, aby jí byl přiznán odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. Svůj návrh odůvodnil tím, že jiné právní následky napadeného rozsudku (vázanost právním názorem vysloveným v rozhodnutí krajského soudu) v sobě nesou vznik nenahraditelné újmy ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

Uvedl, že pokud se v dalším řízení bude řídit právním názorem krajského soudu, nepochybně to povede k zastavení správního řízení se žalobci či některými z nich a k neuložení pokuty nebo nápravného opatření za případné protisoutěžní jednání. Právní závěr krajského soudu přitom žalovaný považuje za nesprávný. Z judikatury obecných soudů pak vyplývá, že rozhodnutí o zastavení řízení vedeného ohledně správního deliktu je rozhodnutím zakládajícím překážku věci rozhodnuté a takové řízení je poté skončeno. Zastavení řízení ohledně správního deliktu má charakter do značné míry obdobný zastavení trestního stíhání. S ohledem na zákaz dvojího projednání téže věci by pak stěžovatel nemohl zahájit a vést nové správní řízení pro tentýž skutek žalobců do té doby, dokud by pravomocné rozhodnutí o zastavení řízení nebylo zákonem předpokládaným způsobem odstraněno.

Žalovaný by tak nemohl dostát svým úkolům, svěřeným mu zvláštním právním předpisem, mezi které patří též zasáhnout ve prospěch funkčního a férového trhu tam, kde je hospodářská soutěž ohrožena.

V důsledku povinnosti řídit se právním názorem krajského soudu by nadto žalovaný byl i v budoucnu nucen postupovat způsobem, podle kterého by primárním předmětem jeho zkoumání měl být faktický následek dohody a teprve pokud by mu ten nebyl prokázán, bylo by možno dovozovat narušení soutěže z cíle, k němuž dohoda směřuje. Takový výklad by však žalovanému umožňoval postihnout pouze případy nejmarkantnějších porušení soutěžního práva.

Přiznání odkladného účinku nebude dle žalovaného v rozporu s veřejným zájmem a ani se nepřiměřeným způsobem nedotkne nabytých práv třetích osob. Naopak důsledkem napadeného rozsudku je znemožnění ochrany veřejného zájmu v podobě efektivní ochrany fungující hospodářské soutěže.

Pokud by přesto Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek, pak žalovaný žádal o přednostní vyřízení věci.

Žalobce b) ve svém vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku uvedl, že předmětný rozsudek žalovanému neukládá povinnost správní řízení zastavit, natož jej zastavit v nějakém konkrétním termínu. Žalovaný navíc není osobou, které by mohla v souvislosti s předmětným správním řízením vzniknout nějaká újma. Pojem

nenahraditelné újmy dle § 73 odst. 2 s. ř. s. nelze vykládat ve smyslu újmy správního orgánu spočívající v tom, že nemohl v konkrétní věci rozhodnout podle svých představ, neboť byl vázán právním názorem soudu. Nesprávná je též argumentace vázaností názorem krajského soudu i v budoucích řízeních, protože správní orgán může být názorem soudu vázán pouze v konkrétní věci.

Žalobce c) ve vyjádření k návrhu konstatoval, že argumentace nezákonností napadeného rozsudku není pro rozhodování o přiznání odkladného účinku relevantní. Připomněl, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k žádosti správního orgánu mělo být vyhrazeno pouze ojedinělým případům. Dále uvedl, že případným zastavením řízení nemůže správnímu orgánu vzniknout žádná újma. Nenahraditelnou újmou pak není jak nemožnost uložení správní sankce, tak procesní obtížnost řešení případně dle vývoje řízení vzniklé situace, ani respektování právního názoru krajského soudu vyjádřeného v dosud ojedinělém rozhodnutí.

Žalobce e) ve vyjádření k návrhu s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůraznil mimořádný a výjimečný charakter poskytnutí odkladného účinku kasační stížnosti. Uvedl, že žalovaný nedoložil existenci nenahraditelné újmy. Pojmovým znakem takové újmy je její nezhojitelnost. I kdyby totiž kasační soud rozsudek krajského soudu zrušil, čímž by se původní rozhodnutí žalovaného stalo opět automaticky vykonatelným, přičemž v mezidobí by žalovaný správní řízení zastavil, musel by toto druhé meritorní rozhodnutí zrušit na základě mimořádných opravných prostředků upravených ve správním řádu. Dále uvedl, že rozhodnutí soudů jsou závazná pouze pro subjekty, jimž jsou adresována a nemají tak precedenční povahu. Naopak upozornil na skutečnost, že přiznáním odkladného účinku by se rozhodnutí žalovaného stalo opět vykonatelným a žalobce by musel opětovně zaplatit již žalovaným vrácenou pokutu.

Také žalobce f) ve vyjádření k návrhu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně mimořádného charakteru přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dále uvedl, že žalovaný neprokázal možnost vzniku nenahraditelné újmy v důsledku výkonu napadeného rozsudku.

Žalobci a) a d) se k návrhu nevyjádřili.

Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však na návrh stěžovatele (jímž je v této věci žalovaný) přizná, jsou-li k tomu splněny zákonné předpoklady. Těmi jsou podle přiměřeně použitého § 73 s. ř. s. skutečnost, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro stěžovatele znamenaly nenahraditelnou újmu, a dále pak to, že přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.

Nutno zdůraznit, že tyto podmínky se liší od důvodů, z nichž lze podat kasační stížnost ve věci samé (§ 103 s. ř. s.) a předmětem rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku proto není předběžné posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 6 Ads 99/2006 - 33, www.nssoud.cz).

Dále je třeba upozornit na mimořádnou povahu institutu odkladného účinku. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něž by bylo možno odkladný účinek očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížností odnímá Nejvyšší správní soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé a výjimečné případy.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. 1255/2007 NSS v této souvislosti konstatoval, že správní orgán může navrhnout, aby byl jeho kasační stížností přiznán odkladný účinek, zásadně ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 až 4, § 107 s. ř. s.), přičemž možnost přiznání odkladného účinku je podmíněna jejich naplněním.

Dodal, že „s ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenahraditelné újmě“.

V nyní souzené věci Nejvyšší správní soud neposoudil skutečnost, že se stěžovatel bude v dalším řízení řídit právním názorem vysloveným krajským soudem jako natolik závažnou, že by ji bylo možné označit slovy „nenahraditelná újma“. V usnesení publikovaném pod č. 46/2004 Sb. NSS zdejší soud uvedl, že zrušením rozhodnutí správního orgánu a vrácením věci k dalšímu řízení bez dalšího nehrozí tomuto správnímu orgánu nenahraditelná újma ve smyslu § 73 odst. 2 a § 107 s. ř. s. V uvedeném rozhodnutí rozšířeného senátu jsou pak příkladmo vyjmenovány pouze situace, které by mohly ohrozit zdraví nebo životy lidí nebo by byly v příkrém rozporu s veřejným pořádkem. Případná vzniklá újma by poté byla zcela jistě nenahraditelná.

V daném případě bylo rozhodnutí žalovaného krajským soudem zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. V tomto konkrétním řízení však jeho pokračováním nemůže vzniknout žalovanému žádná nenahraditelná újma, již by bylo třeba předejít přiznáním odkladného účinku.

Žalovaný neuvedl žádné zvláštní okolnosti, na jejichž základě by bylo nutno výjimečně zasáhnout do vlastností právní moci rozsudku krajského soudu, totiž do jeho závaznosti a nezměnitelnosti. Pokud by rozsudek krajského soudu byl kasačním soudem zrušen, původně zrušené rozhodnutí správního orgánu by se stalo automaticky znovu vykonatelné a opět by mu svědčila presumpce správnosti (srov. č. 982/2006 Sb. NSS). Jestliže by pak v mezidobí správní orgán správní řízení zastavil, mělo by být takové rozhodnutí o zastavení řízení zrušeno jako později v téže věci

vydané, a to na základě procesních institutů zakotvených v právních předpisech regulujících správní řízení.

Ani v této souvislosti tvrzené ohrožení veřejného zájmu spočívajícího v efektivní ochraně fungující hospodářské soutěže nemůže vést k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Podobným způsobem a s přihlédnutím ke své konkrétní věcné působnosti by totiž mohl argumentovat každý správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, neboť činnost všech správních orgánů směřuje k uspokojení toho či onoho veřejného zájmu. To je však v rozporu s mimořádnou povahou institutu odkladného účinku.

K argumentaci stěžovatele spočívající ve vázanosti závěrem krajského soudu i pro ostatní věci (do budoucna) lze krom shora řečeného říci, že *stricto sensu* jsou uvedené závěry krajského soudu závazné skutečně toliko pro posuzovaný případ, jak tvrdí většinově žalobci. To však neplatí bez dalšího. I v kontinentální právní kultuře totiž stoupá význam judikatury. V případě judikatury správní má tato sloužit mj. k ujednování praxe správních orgánů (na základě zásady, že stejné případy mají být posuzovány stejně). Je pravdou, že rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci a k pravomocnému rozhodnutí lze vázat legitimní očekávání, že v obdobném případě bude rozhodnuto stejně. V případě, že je rozsudek krajského soudu napaden kasační stížností však zásadu předvídatelnosti soudního rozhodování a legitimního očekávání nelze k takovému rozsudku vztahovat. Přesto, že kasační stížnost není řádným opravným prostředkem, je Nejvyšší správní soud oprávněn v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zrušit, věc mu vrátit k dalšímu řízení a současně krajský soud zavázat jiným právním názorem (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.). Přiznání odkladného účinku rozhodnutí krajského soudu by tomu nemohlo nijak zabránit. Ostatně, zdejší soud již dříve (viz č. 528/2005 Sb. NSS) uvedl, že „zájem na jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti“ není s ohledem na přiměřené použití § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. sám o sobě důvodem, pro který by bylo možno ve smyslu § 107 s. ř. s. přiznat na návrh žalovaného odkladný účinek jeho kasační stížnosti.

Případné rozhodování žalovaného v jiných obdobných věcech (pokud se vůbec vyskytnou) není ničím omezeno. Žalovanému nic nebrání, aby taková řízení vedl, vydá-li jaké rozhodnutí, bude podléhat soudnímu přezkumu. Jistě se může stát, že právní názor vyslovený krajským soudem v kasačním řízení obstojí a ona nová řízení pak nemohou skončit z hlediska žalovaného úspěšně. Za nenahraditelnou újmu však nelze považovat ani to, že by žalovaný případně vedl „zbytečně“ nějaké správní řízení a ztrácel s ním čas či vynakládal na ně náklady. Jiná by byla situace ze strany případných účastníků takového řízení, ale i oni mají možnost svá práva v řízení chránit tak, aby nedošlo k žádné nenahraditelné újmě. Paralýza činnosti stěžovatele v oblasti potírání dohod narušujících soutěž tedy nehrozí.

Jelikož stěžovatel neprokázal, že výkon či účinky rozhodnutí napadeného kasační stížností by vedly ke vzniku nenahraditelné újmy, soud se již nezabýval tím, zda by se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a zda by nebylo v rozporu s veřejným zájmem.

Požádal-li stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud při nevyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku alespoň věc vyřídil přednostně, je třeba poukázat na § 56 odst. 2 s. ř. s. upravující přednostní vyřizování věcí. O žádný z případů povinného přednostního vyřízení se v dané věci nejedná. Stěžovatel tento požadavek nevznesl jako procesní návrh, tudíž o něm soud formálně nerozhodoval.

Ze shora uvedených důvodů rozhodl Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tak, jak je ve výroku uvedeno.

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

V Brně dne 27. srpna 2008

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu