



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **ArcelorMittal Ostrava a. s.**, se sídlem Vratimovská 689, Ostrava – Kunčice, zastoupeného Mgr. Ing. Ludvíkem Juříčkou, advokátem se sídlem nám. Svobody 20, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **OSINEK, a. s.**, se sídlem Ruská 56/397, Ostrava – Vítkovice, zastoupené Mgr. Ing. Petrem Severou, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2006, čj. 62 Ca 4/2006 - 161,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2006, čj. 62 Ca 4/2006 - 161, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobce se žalobou podanou dne 26. 1. 2006 u Krajského soudu v Brně domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Požadoval, aby krajský soud uložil žalovanému a jeho předsedovi, aby se zdrželi jakýchkoliv procesních úkonů v řízení o možném porušení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), tedy v řízení ve věci možného zneužívání dominantního postavení.

Krajský soud usnesením ze dne 31. 10. 2006, čj. 62 Ca 4/2006 - 161, žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Shledal, že samotné vedení správního řízení nenaplnňuje pojem zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto není z materiálního ani formálního hlediska úkonem, na který by citované ustanovení soudního řádu správního dopadalo. Za této situace měl krajský soud za to, že chybí základní podmínka řízení o žalobě podle § 82 s. ř.

s., přičemž tento nedostatek je neodstranitelný. Krajský soud také uvedl, že byť považuje za žalovaného ve všech právních věcech předsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též je „Úřad“), označil v záhlaví rozhodnutí jako žalovaného rovněž Úřad, neboť i žalobce označil jako žalované oba a požadoval vydání rozhodnutí vůči oběma žalovaným.

II. 1.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností.

Dovola se stížních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, jakkoliv své námitky tomuto ustanovení výslovně nepodřadil.

Stěžovatel především namítl, že se teprve z napadeného usnesení krajského soudu dozvěděl, že do řízení byla přibrána společnost Osinek, a. s., jako osoba zúčastněná na řízení. Stěžovatel obecně namítl, že se domnívá, že tato společnost pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení nesplňuje zákonné předpoklady. Dále namítl porušení rovnosti účastníků řízení a porušení svých procesních práv, neboť se nemohl seznámit s podáním, které společnost Osinek, a. s., ve věci učinila a nemohl se k jeho obsahu vyjádřit, ačkoliv krajský soud při vydání napadeného usnesení toto podání zohlednil.

Dále stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, že jednání žalovaného nesplňovalo základní podmínky pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. Krajský soud podmínky poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. shrnul do šesti bodů, které stěžovatel ve svém případě považuje za naplněné.

Stěžovatel tvrdil, že byl přímo zkrácen na svých právech nutností reagovat na nezákonné úkony žalovaného ve správním řízení. Žalovaný svými úkony ohrožuje a zpochybňuje právní jistotu stěžovatele, získanou na základě pravomocného rozhodnutí ve věci omezení dodávek tekutého surového železa v únoru 2004. V důsledku pokračování úkonů žalovaného je stěžovatel krácen na právu na všeobecnou ochranu svobodné sféry své osoby v souladu s článkem 2 odst. 2 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod. V rámci nezákonného řízení žalovaného mohou být navíc porušena i další základní práva a svobody stěžovatele. Stěžovatel uvedl, že se brání proti úkonům Úřadu a jeho předsedy, jimiž je pokračováno v pravomocně skončeném řízení sp. zn. S 25/04, které bylo nezákonně znovu otevřeno. Jednotlivé úkony žalovaného nemají formu rozhodnutí, proti nimž by bylo možné podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Stěžovatel tak musí strpět pokračování vedení předmětného řízení, s nímž jsou spojeny povinnosti účastníka řízení reagovat na úkony žalovaného a činit v řízení úkony směřující k hájení svých práv. Veškeré úkony žalovaného provedené v řízení sp. zn. S 25/04 poté, kdy předseda Úřadu zrušil v mimoodvolacím řízení rozhodnutí ze dne 1. 6. 2004, čj. S 25/04-3540/04-ORP, a věc vrátil k novému projednání, jsou podle stěžovatele nezákonné, neboť v dané věci mohl rozhodnout pouze předseda Úřadu. Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, tj. správní řád účinný do konce roku 2005, neumožňoval vrácení věci k dalšímu projednání a rozhodnutí orgánu prvního stupně. Rozhodnutí ze dne 25. 4. 2005, čj. S 25/04-3490/05-OHS, pak stěžovatel považuje za nezákonné v důsledku nedostatku věcné příslušnosti k jeho vydání, stejně jako další úkony, které na toto nezákonné rozhodnutí navazují.

Závěr krajského soudu, podle něhož podání žaloby není vyloučeno v případě zásahů učiněných v rámci řízení, které bude zakončeno rozhodnutím, proti němuž bude možné podat opravný prostředek, stěžovatel označil za nepřipustně extenzivní. Takový výklad by znamenal, že stěžovatel by byl nucen čekat až do vydání rozhodnutí v řízení, ve kterém jsou vůči němu činěny nezákonné zásahy, případně podat opravný prostředek proti samotnému rozhodnutí. V důsledku toho by vzhledem k dosavadnímu řízení (sp. zn. S 25/04) a délce jeho trvání stěžovatel musel po neznámou dobu strpět vedení správního řízení, představujícího zásah do jeho základních práv. Přímý opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení by pak směřoval proti rozhodnutí, nikoliv proti jednotlivým nezákonným zásahům provedeným v rámci správního řízení. Podle stěžovatele se proto nejedná o jiný prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.

Stěžovatel dále polemizoval s náhledem žalovaného na opožděnost žaloby. Rozhodnutí v mimoodvolacím řízení, jímž předseda Úřadu zrušil první meritorní rozhodnutí a věc vrátil Úřadu, bylo doručeno stěžovateli dne 14. 2. 2005. Poté stěžovatel směřoval své námitky nejprve Úřadu, resp. jeho předsedovi, který je rozhodnutím ze dne 4. 1. 2006, doručeným stěžovateli dne 6. 1. 2006, odmítl jako neopodstatněné. Teprve poté začala stěžovateli běžet lhůta pro podání žaloby. Vzhledem k tomu, že nezákonné zásahy pokračovaly i po vydání rozhodnutí ze dne 4. 1. 2006, běží od každého takového zásahu stěžovateli nová lhůta pro podání žaloby podle § 82 s. ř. s. Nezákonnost nyní vedeného správního řízení stěžovatel dovodil ze skutečnosti, že původní meritorní rozhodnutí podle něj bylo zákonné a nebyl důvod pro jeho zrušení v mimoodvolacím řízení.

K argumentaci osoby zúčastněné na řízení stěžovatel především uvedl, že s jejím podáním nebyl seznámen a nemohl se k němu proto vyjádřit. Poté stěžovatel dodal, že ze soudního řádu správního nevyplývá subsidiarita mezi žalobami podle § 82 s. ř. s. a podle § 65 s. ř. s. Není proto vyloučeno podání žaloby proti nezákonnému zásahu učiněnému v řízení, v němž bude později vydáno rozhodnutí.

Stěžovatel také namítl, že krajský soud rozhodl bez jednání, ačkoliv stěžovatel vyslovil po výzvě soudu dne 22. 6. 2006 svůj nesouhlas s rozhodnutím o žalobě bez nařízení jednání. Rovněž v tomto postupu spatřuje stěžovatel porušení svých procesních práv, neboť mu nebylo umožněno hájit svá práva před soudem a vyjádřit se k podáním osoby zúčastněné na řízení.

II. 2.

Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné. Domnívá se, že krajský soud neporušil procesní práva stěžovatele, když mu nedoručil podání osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný polemizoval i se stížním tvrzením, že stěžovatel splnil všechny podmínky pro přiznání ochrany podle § 82 s. ř. s. Je-li postup žalovaného přezkoumatelný v rámci správního řízení a poté i soudně na základě žaloby podle § 65 s. ř. s., zahrnuje taková kontrola i zákonnost úkonů učiněných správním orgánem v rámci správního řízení.

Dále je žalovaný přesvědčen, že zrušení původního věcného rozhodnutí mělo automaticky za následek vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k novému

projednání a rozhodnutí. Rozhodnutí vydané v mimoodvolacím řízení tak netrpí namítanou nezákonností.

Žalovaný se rovněž domnívá, že nenařízením jednání před krajským soudem nebyla porušena práva stěžovatele, protože v případě odmítnutí žaloby soudní řád správní připouští vydání rozhodnutí bez jednání.

II. 3.

Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že si je vědoma rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005 - 139 (č. 1010/2007 Sb. NSS), podle kterého se v případě absence některého definičního znaku nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. nejedná o nedostatek podmínky řízení, a žaloba proto nemůže být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně však zdůraznila, že žaloba byla podána opožděně a navíc není přípustná.

Stěžovatel podle ní nebyl zkrácen na procesních právech, neboť přibrání osoby zúčastněné na řízení mohl zjistit nahlédnutím do spisu. Současně platí, že soud nevydává rozhodnutí o tom, že bude s určitým subjektem jednat jako s osobou zúčastněnou na řízení. Konečně pak může být vada v řízení před soudem kasačním důvodem pouze tehdy, mohla-li mít vliv na zákonnost rozhodnutí, k čemuž přibráním osoby zúčastněné na řízení v této věci nemohlo dojít.

K opožděnosti žaloby osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že o pokračování správního řízení se stěžovatel dozvěděl již po doručení rozhodnutí předsedy Úřadu, nejpozději však poté, kdy mu byl doručen přípis Úřadu z 1. 3. 2005, označený jako oznámení o rozšíření okruhu účastníků řízení. Názor, že rozhodným okamžikem je doručení rozhodnutí předsedy Úřadu 6. 1. 2006 nebo každý další zásah v rámci správního řízení, není správný. Uměle vykonstruované členění údajného zásahu na dílčí zásahy nemá oporu v právu a navíc by vyžadovalo, aby stěžovatel podával po každém takto tvrzeném zásahu vždy novou žalobu.

Konečně osoba zúčastněná na řízení podotkla, že krajský soud mohl rozhodnout bez jednání, odmítl-li žalobu.

II. 4.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud musel především rozhodnout, jestli posouzení toho, zda úkon správního orgánu vůbec může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, nebo otázkou existence podmínek řízení. Nejvyšší správní soud již podobnou otázku řešil v rozsudku ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005 - 139 (č. 1010/2007 Sb. NSS). Osmý senát v nyní posuzované věci dospěl k odlišnému názoru, proto usnesením ze dne 31. 12. 2007,

čj. 8 Aps 6/2007 - 233, postoupil věc rozšířenému senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát usnesením ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007 - 247, rozhodl, že „posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“. Osmý senát, který je právním názorem rozšířeného senátu vázán, na něj pro stručnost v podrobnostech odkazuje.

V souladu s názorem rozšířeného senátu je v nyní posuzované věci třeba uzavřít, že nenaplnění podmínek, jimiž je definován nezákonný zásah, nepředstavuje nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a žaloba proto může být nedůvodná, nikoliv však neprojednatelná. Usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta, je proto nezákonné. Tato nezákonnost s sebou nese další vady, zejména neprojednání věci ve veřejném jednání, přestože stěžovatel s projednáním věci bez nařízení jednání nesouhlasil.

Již jen z tohoto důvodu bylo na místě usnesení krajského soudu zrušit, aniž by se Nejvyšší správní soud mohl zabývat dalšími stížními námitkami, jejichž posouzení úzce souvisí s formou rozhodnutí krajského soudu.

Pouze v obecné rovině a nad rámec nutného odůvodnění proto Nejvyšší správní soud připomíná, že již dříve vymezil podmínky, za nichž lze ochranu proti nezákonnému zásahu poskytnout (viz např. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS). K zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. může zpravidla dojít konkrétním nezákonným úkonem správního orgánu (např. nezákonným vstupem do obydlí, vykonáním nezákonné kontroly apod.), nikoliv však samotným vedením správního řízení. Z hlediska vedení řízení Nejvyšší správní soud připustil (rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS), že nezákonným zásahem může být zahájení a provádění daňové kontroly. I zde je ovšem třeba zdůraznit akcesoritu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, která ostatně vyplývá i z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS). Jedním z významných argumentů pro připuštění ochrany proti daňové kontrole cestou žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu je právě skutečnost, že ne vždy musí tato kontrola vyústit v rozhodnutí, proti němuž lze brojit žalobou podle § 65 s. ř. s.

Účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Tento postup může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochranu ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možností úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyúští, příp. i cesta náhrad podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Úplně zamezit vedení správního řízení však nelze.

Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudního řádu správního. Test, popsáný v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, je i ve vztahu k jednotlivým úkonům v rámci správního řízení třeba vnímat v kontextu podpůrného charakteru žaloby podle § 82 s. ř. s. k žalobě podle § 65 s. ř. s. Jistě nelze vyloučit, že by konkrétní úkon správního orgánu v rámci správního řízení mohl být nezákonným zásahem, ochrana proti němu podle § 82 s. ř. s. ovšem bude přípustná pouze tehdy, nebylo-li by možné domáhat se ochrany nebo nápravy jinými prostředky (srov. č. 720/2005 Sb. NSS).

Jakkoliv se ze shora nastíněné obecné úvahy zdá, že krajský soud nepochybil v základu argumentace vylučující možnost úspěšně brojit proti samotnému vedení správního řízení, odmítnutím žaloby připravil stěžovatele o právo na projednání věci a vypořádání jeho žalobních námitek. Nejvyšší správní soud připomíná, že odmítnutí žaloby má pro stěžovatele jiné právní důsledky než zamítnutí žaloby. Pochybení krajského soudu proto nelze posoudit jako formální nedostatek, který by neměl vliv na práva a povinnosti stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 4/2005 - 63, www.nssoud.cz).

S ohledem na shora uvedené důvody pro zrušení usnesení krajského soudu se Nejvyšší správní soud dále nezabýval námitkami osoby zúčastněné na řízení o nepřípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. a o jejím opožděném podání. Zejména v případě tvrzené opožděnosti žaloby ostatně obsah spisu neposkytuje oporu pro učinění odpovídajících skutkových závěrů. Bude tedy na krajském soudu, aby se těmito skutečnostmi, ať již k námitce, nebo v zákonném rozsahu z úřední povinnosti, sám zabýval.

Stěžovatel uvedl, že mu není znám důvod, na jehož základě bylo společnosti OSINEK, a. s., přiznáno postavení osoby zúčastněné na řízení a zcela obecně namítl, že podle jeho názoru tato společnost nesplňuje podmínky pro přiznání uvedeného postavení. Krajský soud se proto v případě konkrétních námitek proti přibrání této společnosti do řízení vypořádá i s nimi. Nejvyšší správní soud pak upozorňuje, že usnesením ze dne 25. 7. 2008, čj. 8 Aps 1/2008 - 99, byla jeho rozšířenému senátu postoupena k projednání otázka zabývající se právě důvody pro přiznání osoby zúčastněné na řízení. Rozhodnutí rozšířeného senátu by mohlo být relevantní i pro rozhodování krajského soudu v této věci.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že žalovaným je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Krajský soud označil za žalovaného Úřad i jeho předsedu a zdůraznil, že podle § 69 s. ř. s. považuje formálně za žalovaného předsedu Úřadu. Tento názor krajského soudu není správný. Především je třeba uvést, že v řízení na ochranu před nezákonným zásahem není přímá aplikace § 69 s. ř. s. možná. Dále je třeba dodat, že i v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. má být podle zcela ustálené a dlouhodobé judikatury Nejvyššího správního soudu žalovaným Úřad na ochranu hospodářské soutěže, nikoliv jeho předseda (srov. rozhodnutí ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005 - 64, ze dne 29. 10. 2007, čj. 8 Afs 75/2007 - 115, nebo ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 86/2007 - 107, dostupná na www.nssoud.cz). Argumentace Nejvyššího správního soudu, dovozující

s poukazem na § 69 s. ř. s. procesní subjektivitu Úřadu, nikoliv jeho předsedy, však ob stojí i z pohledu § 83 s. ř. s. Skutečnost, že předseda Úřadu požívá v rámci vnitřní organizace Úřadu určitého funkčního postavení, z něj automaticky nečiní správní orgán ve smyslu § 83 s. ř. s., zejména je-li namítán nezákonný zásah spočívající ve vedení správního řízení. Tím je, podobně jako v případě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., Úřad jako ústřední orgán státní správy.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodne vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 17. dubna 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu