



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **DPÚK, a. s. (dříve Dopravní podnik Ústeckého kraje, a. s.)**, se sídlem Lumiérů 181/41, 152 00 Praha 5, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, 613 00 Brno, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno, proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2008, č. j. 62 Ca 36/2008 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2008, č. j. 62 Ca 36/2008 - 37,
se zrušuje a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žádostí ze dne 18. 2. 2008 požádal žalobce podle ustanovení § 100 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř.“), žalovaného o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím ze dne 4. 7. 2007, č. j. R 138/2006/01-12460/2007/310. Tímto rozhodnutím zamítl předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřadu“) žalobcem podaný rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2006, č. j. S 227/06-19569/06-SOHS II, jímž byl žalobce uznán vinným ze správního deliktu podle ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon“), spočívajícího ve zneužití dominantního postavení, za což mu byla uložena pokuta ve výši 700 000 Kč. Žalobce přerušil provoz na 2135 provozovaných spojích veřejné linkové autobusové dopravy na území Ústeckého kraje, přičemž neposkytl Ústeckému kraji dostatečný časový předstih umožňující včasnou adaptaci kraje a spotřebitelů na vzniklou situaci, čímž došlo ke zneužití jeho dominantního postavení na trhu.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou dne 19. 5. 2008 u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by žalovanému byla uložena povinnost vydat rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení ukončeného výše citovaným rozhodnutím ze dne 4. 7. 2007, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku. Krajský soud shledal podanou žalobu důvodnou, neboť dospěl k závěru, že v dané věci byly veškeré rozumně a smysluplně využitelné prostředky právní obrany před podáním žaloby na nečinnost žalobcem vyčerpány, podmínky vyplývající z ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), byly splněny a žalobou bylo možné se věcně zabývat. Podle ustanovení § 6 s. ř. je žalovaný povinen o žádosti o obnovu řízení rozhodnout bez zbytečných odkladů v přiměřené lhůtě, za kterou krajský soud považoval lhůtu podávanou z ustanovení § 71 s. ř.

Proti rozsudku krajského soudu brojil žalovaný (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížností podanou dne 13. 10. 2008, s doplněním doručeným dne 5. 2. 2009, namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozsudku.

Stěžovatel spatřuje nesprávné posouzení právní otázky v závěru krajského soudu, že s ohledem na ustanovení § 177 s. ř. dovodil, že na řízení vedená před Úřadem se uplatní zásada rychlosti řízení obsažená v § 6 s. ř., tedy, že Úřad měl rozhodnout o žádosti o obnovu řízení do 30 dnů, ve zvláště složitých případech do 60 dnů. Stěžovatel upozorňuje, že správní řád ani jiný předpis mu nestanoví lhůtu, v níž je povinen o žádosti rozhodnout, proto nelze ve vztahu k němu dovodit nečinnost ani mu nemůže být soudem uložena povinnost ve stanovené lhůtě rozhodnutí vydat ve smyslu ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. Na základě ustanovení § 25a zákona jsou totiž mj. vyloučena ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí, neboť řízení před Úřadem vykazuje specifické odlišnosti spočívající ve složitosti a jedinečnosti projednávaných případů, což potvrdil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 2 A 19/2002-OL. Stěžovatel dále odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04, a podotkl, že ustanovení § 6 s. ř. má i ústavní rozměr, tedy že při posuzování průtahů řízení musí být zjištěno, zda konkrétní úkon (rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení), který má být v řízení proveden, byl učiněn v přiměřené lhůtě či nikoliv, což však krajský soud neučinil a tyto faktory v úvahu nevzal. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud vzal za přiměřenou lhůtu podle ustanovení § 71 s. ř. a uzavřel, že není-li stěžovateli zákonem stanovena lhůta pro učinění konkrétního úkonu v řízení, je přiměřenou lhůtou tzv. obecná zákonná lhůta. Tento závěr vyslovený krajským soudem by však podle stěžovatele popřel účel ustanovení § 25a zákona, neboť by mu uložil aplikovat lhůtu obsaženou v ustanovení, podle něhož Úřad nemá postupovat. Stěžovatel zároveň upozornil, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkami o nevyčerpání všech prostředků, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti; žalobce měl nejprve podat žádost ve smyslu ustanovení § 80 odst. 3 s. ř., neboť tento postup není vyloučen ani v případě vedoucího ústředního správního orgánu, s čímž také správní řád počítá v ustanovení § 178 odst. 2.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívá podle stěžovatele v tom, že krajský soud své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil v tom smyslu, že z podaného odůvodnění není seznatelné, jakým způsobem krajský soud postupoval při zjišťování, že stěžovatel nerozhodl o žádosti na obnovu řízení bez zbytečných průtahů v obvyklé lhůtě. Z odůvodnění rozsudku totiž nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a

právními závěry na straně druhé, což jej činí nepřezkoumatelným. Stěžovatel proto uzavírá, že nebyl nečinný jak ve smyslu nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě tak ani ve smyslu nečinění jakýchkoli procesních úkonů, navíc o žádosti na obnovu řízení rozhodnout nemohl, jelikož byl povinen krajskému soudu předložit správní spis.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2008 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na úmyslné prodlužování řízení stěžovatelem. Zneužití práva spatřuje žalobce v obcházení ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s., kdy se stěžovatel snažil záměrně prodloužit řízení a vyhnout se povinnosti podat řádně odůvodněnou kasační stížnost v propadné lhůtě stanovené zákonem, byť sám je ústředním správním úřadem vybaveným dostatečným odborným aparátem schopným zpracovat čtyřstránkové odůvodnění kasační stížnosti ve lhůtě dvou týdnů, navíc za situace, kdy odůvodnění kasační stížnosti je téměř identické s vyjádřením stěžovatele k žalobě. V tomto případě se prodleva, po kterou se spis nacházel na krajském soudě prodloužila více než na půl roku od vydání rozsudku, což nelze tolerovat ani stěžovateli ani krajskému soudu, který pro takovéto jednání poskytl právní prostor. Byl tak „*zásadní měrou porušen princip rovnosti zbraní, a to ve vztahu k účastníkům řízení, kteří splnili svoji povinnost podat kasační stížnost řádně a včas*“. Žalobce má proto za to, že kasační stížnost podaná stěžovatelem není odůvodněna a trpí vadami obsahu podle ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s., kdy k pozdějšímu odůvodnění této stížnosti nelze přihlídnout. V opačném případě žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud řízení přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu ke zrušení ustanovení § 106 odst. 3 s. ř. s. z důvodu porušení základního práva účastníka na spravedlivý proces spočívající v rovnosti zbraní.

Další porušení práva na spravedlivý proces spatřuje žalobce v porušení ústavního principu rovnosti zbraní, kdy stát jednající prostřednictvím ústředního správního úřadu je osvobozen od soudního poplatku, a současně má zachována veškerá práva účastníka řízení. Skutečnost, že „*žalobce je soudním poplatkem zatížen a stěžovatel nikoliv, považuje žalobce za nepřípustné zvýhodnění stěžovatele v řízení*“. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud řízení přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení příslušného ustanovení obecně závazného předpisu.

Po stránce obsahové odkázal žalobce na svá předchozí vyjádření a na odůvodnění napadeného rozsudku, které považuje za vyčerpávající k vyvrácení důvodů předmětné kasační stížnosti. Žalobce nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že se v daném případě jednalo o věc složitou a tvrdí, že stěžovatel je v řízení zásadně nečinný a svým postupem způsobuje nedůvodné průtahy. Žalobce se plně ztotožnil s názorem krajského soudu, že postup podle ustanovení § 80 s. ř. je v případě Úřadu nepoužitelný, a rozsudek krajského soudu považuje za odůvodněný a přezkoumatelný. K tvrzení stěžovatele, že ve věci nemohl rozhodnout, neboť byl nucen správní spis zaslat krajskému soudu, žalobce uvádí, že si stěžovatel mohl pořídit jeho kopii, případně požádat soud o vrácení. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

Následně se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání kasační stížnosti v situaci, kdy nečinnost žalovaného již pominula vydáním rozhodnutí o zamítnutí návrhu na obnovu řízení ze dne 3. 1. 2008. Smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 s. ř. s. je totiž posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídít vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne podle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (srov. VOPÁLKA, V. a kolektiv. Soudní řád správní: komentář. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 191).

Na tomto místě Nejvyšší správní soud vycházel ze závěrů učiněných rozšířeným senátem v usnesení ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 - 135 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), že „*předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem stížních bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit; (...) věcnému projednání kasační stížnosti správního orgánu nebrání skutečnost, že tento orgán poté co podal kasační stížnost proti rozhodnutí soudu, které mu ukládá vydat rozhodnutí, takové rozhodnutí vydal.*“ Proto zdejší soud v daném případě přistoupil k věcnému projednání kasační stížnosti.

Podle ustanovení § 79 s. ř. s. ten, kdo bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek (odstavec 1). Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (odstavec 2).

Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Z dikce ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. totiž vyplývá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Při posuzování otázky, zda rozhodnutí, jímž se obnova řízení nařizuje či povoluje (v řízení o povolení obnovy, iudicium rescindens), je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je tedy třeba zkoumat, zda tu jsou nějaká práva, do nichž takové rozhodnutí zasahuje či zasáhnout může (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 43). Rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti, pak musí „*splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s. – tedy nejen být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, ale též být způsobilé zkrátit na právech právě toho žalobce, který se ochrany před nečinností správního orgánu domáhá. K tomu soud bude zkoumat jako významné vodítko v prvé řadě okolnost, zda tento žalobce byl či měl být účastníkem řízení, z něhož takové rozhodnutí mělo vzejít*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104).

V posuzovaném případě lze uzavřít, že rozhodnutí o tom, zda řízení o spáchání správního deliktu, jímž byla žalobci uložena pokuta, bude obnoveno či nikoliv, se bezpochyby práv žalobce dotýká a může významnou měrou zasáhnout do jeho právní sféry. Rovněž je třeba zdůraznit, že Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší posuzovat zákonnost vydaného rozhodnutí (příp. předjímat, jak bude v dané věci rozhodnuto); tedy například nelze usuzovat, že pokud byla žádost žalobce na obnovu řízení zamítnuta, rozhodnutí o obnově řízení dopad do jeho práv mít nemůže. „*V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný. Formální náležitosti již vydaných rozhodnutí soud v tomto řízení rovněž neposuzuje*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, publikovaný pod č. 456/2005 Sb. NSS).

Poté, co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se kasační stížností může věcně zabývat, hodnotil námitku stěžovatele směřující do nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatele krajský soud nedostatečně odůvodnil, v čem spatřuje průtahy v řízení před Úřadem, a jaký je skutkový vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Krajský soud své rozhodnutí postavil na závěru, že podle ustanovení § 6 odst. 1 s. ř. je žalovaný povinen rozhodnout bez zbytečných průtahů v přiměřené lhůtě, kterou je lhůta vyplývající z ustanovení § 71 s. ř. Jakkoli tento právní názor Nejvyšší správní soud nesdílí (viz níže), nelze tvrdit, že rozsudek krajského soudu je v tomto směru nedostatečně odůvodněný.

Nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozhodnutí je podle § 109 odst. 3 s. ř. s. důvodem, k němuž Nejvyšší správní soud přihlédne i tehdy, jestliže jej stěžovatel neuplatní v kasační stížnosti. Stěžovatel navíc ve svém podání namítal, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho námitkami ohledně bezvýsledného vyčerpání prostředků, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti, a vyslovil neodůvodněný závěr, že všechny rozumné a smysluplné využitelné prostředky byly vyčerpány. Tuto námitku stěžovatele Nejvyšší správní soud posoudil jako námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Z úřední povinnosti pak Nejvyšší správní soud vyslovil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost. Krajský soud se sice podmínkou vyčerpání všech prostředků obrany v napadeném rozsudku zabýval, jeho závěry jsou však vnitřně rozporné, z části nedostatečně odůvodněné, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající jak v nesrozumitelnosti tak v nedostatku důvodů.

Nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí shledal zdejší soud ve vnitřně rozporuplném, a tudíž nesrozumitelném, hodnocení vyčerpání prostředků obrany (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud totiž na straně 9 svého rozsudku tvrdí, že „*za rozumný výklad podmínky vyčerpání všech předchozích prostředků obrany v případě, kdy se žalobce domáhá ukončení nečinnosti toho orgánu, který již nemá nadřízený správní orgán, je dle zdejšího soudu třeba považovat takový výklad, podle něhož opatření proti nečinnosti ze strany účastníka správního řízení (tu žalobce) sice lze využít (v některých případech to snad může mít význam, neboť zdejší soud je dostatečně vzdálen představě, že sám předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže věci, jež mu přísluší k rozhodování, sám administruje a je tedy ve všech podrobnostech zpraven o tom, v jakých věcech má rozhodovat a v jakých lhůtách), nicméně jeho nevyužití (toliko v tomto případě – to považuje zdejší soud za nutné zvláště zdůraznit) by nemělo vyvolat závěr o nevyužití všech prostředků obrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s. I kdyby jej totiž účastník správního řízení (tu žalobce) využil a domáhal se toho, aby*

konkrétní osoba (tu předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) sama sobě uložila povinnost a ve vztahu k sobě samotné její splnění snad kontrolovala, a tím vyvolávala dojem, že „sama sebe uposlechla“, z povahy a logiky věci by se jednalo nejvýše o formální naplnění litery zákona (§ 80 s. ř.), zvláštní druh „virtuální bry“ (...).“ Výše uvedený názor krajského soudu je podle Nejvyššího správního soudu vnitřně rozporným, neboť na jedné straně krajský soud tvrdí, že předseda Úřadu nemusí být vždy v podrobnostech zpraven o tom, v jaké lhůtě má rozhodovat a v takové situaci by opatření proti nečinnosti mohlo mít smysl; nicméně na dalším místě uvádí, že je z povahy věci nemožné, aby se účastník řízení domáhal, aby předseda Úřadu sám sobě uložil povinnost a ve vztahu k sobě samému její splnění kontroloval.

Nadto je výše citovaný závěr krajského soudu nedostatečně odůvodněný, což způsobuje nepřezkoumatelnost daného rozsudku rovněž pro nedostatek důvodů. Krajský soud totiž tvrdí, že v některých případech snad opatření proti nečinnosti ze strany účastníka může mít význam, nicméně blíže nijak nerozvádí, o které případy by se jednat mohlo. Stejně tak kasační soud postrádá odůvodnění, proč by nevyužití opatření proti nečinnosti – toliko v tomto případě – nemělo vyvolat závěr o nevyužití všech prostředků obrany. Za takového stavu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů.

Po vyslovení nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud musel ve smyslu ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. zkoumat, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž je zdejší soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Musel proto uvážit, zda v dané věci byly splněny předpoklady podání žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., jinak by byl nucen žalobu odmítnout (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Zásadní otázkou pro posouzení, zda byly procesní podmínky pro podání žaloby podle § 79 s. ř. s. splněny, je zodpovězení otázky, je-li opatření proti nečinnosti (ve smyslu § 80 s. ř.) použitelné i v případě nečinnosti Úřadu (potažmo i ostatních ústředních orgánů státní správy), tedy bylo-li povinností žalobce nejprve podat žádost o opatření proti nečinnosti a až poté se domáhat soudní ochrany.

Podle ustanovení § 80 s. ř. nevydává-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví (odstavec 1). Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezažádá-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (odstavec 2). Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník (odstavec 3). Nadřízený správní orgán může a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3 (odstavec 4). Postup uvedený v odstavci 4 písm. b) a c) nelze použít vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti (odstavec 5). Usnesení podle odstavce 4 se oznamuje správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d) a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1; ostatní účastníci se o něm vyrozumí veřejnou vyhláškou. Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka podle odstavce 3 věty druhé

nevyhoví; toto usnesení se oznamuje pouze tomuto účastníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat (odstavec 6).

Nejvyšší správní soud při posuzování, zda je v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti ústředního orgánu státní správy nutné využít opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 s. ř. vycházel ze smyslu a funkce tohoto právního institutu a jeho místa ve správním řízení. Smyslem opatření proti nečinnosti je v souladu s principem dobré správy zabránit průtahům ve správním řízení a zamezit nečinnosti správního orgánu tam, kde je zákonem předpokládána určitá forma činnosti, často v zákonem stanovené lhůtě. Režim opatření na ochranu proti nečinnosti spočívá částečně na zásadě dispoziční, kdy účastník správního řízení může v případě nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě sám podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, čímž dojde k vyčerpání procesního prostředku potřebného k podání žaloby podle § 79 s. ř. s. Zároveň je však tento právní institut projevem dozorové funkce nadřízených správních orgánů, které mohou z úřední povinnosti, jakmile se o takové situaci dozví, opatření proti nečinnosti učinit. Tento právní institut je nutné chápat jako prostředek nápravy vlastního správního řízení, jehož účelem je zjednání nápravy nadřízeným správním orgánem. Pouze v případě bezvýsledného vyčerpání tohoto právního prostředku nápravy či v případě selhání dozorové funkce nadřízeného správního orgánu, lze volit cestu soudní ochrany.

Úprava ochrany před nečinností má rovněž zabránit případům, kdy je správní orgán žalován o náhradu škody způsobené nečinností podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, kde nečinnost je podle § 13 citovaného zákona formou nesprávného úředního postupu (srov. SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. s. 186).

Právní institut ochrany před nečinností spočívá v tom, že nadřízený správní orgán posuzuje důvod nečinnosti jemu podřízeného správního orgánu zvnějšku, mimo organizační strukturu nečinného orgánu. Opatření podle § 80 s. ř. je tak projevem dozorové funkce nadřízeného orgánu a prostředkem, kterým lze zvnějšku donutit nečinný správní orgán k činnosti. Uvnitř samotného nečinného orgánu lze nápravu zjednat odlišnými prostředky. Každý vedoucí správního orgánu by měl být informován a zpravován o stavu probíhajících řízení či dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí v jeho úřadu, současně by měl dohlížet na řádné plnění pracovních povinností zaměstnanců tohoto úřadu (rozhodování v zákonem stanovených lhůtách, zákonnost vydávaných rozhodnutí, apod.). Dozví-li se vedoucí správního orgánu, že jím řízený správní orgán je nečinný, může jinými právními nástroji než opatřením podle § 80 s. ř. (např. prostředky vyplývajícími z pracovněprávních předpisů) přimět podřízené zaměstnance k činnosti. V případě Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (či jiného ústředního orgánu státní správy) není proto na místě trvat na využití formalizovaného návrhu na odstranění nečinnosti k předsedovi Úřadu a až na tento postup vázat soudní ochranu. Striktní trvání na takovémto postupu by bylo přílišným formalismem; předseda Úřadu by měl formou rozhodnutí ukládat svému úřadu povinnost v dané věci konat za situace, kdy jinými právními prostředky (např. pokyny v rámci pracovněprávních vztahů) by podřízeným pracovníkům mohl uložit povinnost v určité lhůtě vydat rozhodnutí. Je-li ústřední orgán státní správy liknavý, účastník má bezesporu právo kontaktovat oprávněnou úřední osobu a dotázat se na stav vyřizované věci, případně upozornit na nečinnost daného orgánu a pokusit se situaci vyřešit smírně před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti ke správnímu soudu.

Dalším zásadním argumentem, proč Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě ústředních orgánů státní správy nemusí účastník správního řízení podat žádost o opatření proti nečinnosti, je skutečnost, že podáním žádosti o opatření podle § 80 s. ř. k ústřednímu orgánu by se podstatně změnila povaha tohoto právního institutu. Opatření proti nečinnosti se podává u nadřízeného správního orgánu, který může průtahy u podřízeného orgánu využitím opatření proti nečinnosti sám napravit. Ovšem v případě ústředních orgánů státní správy, které nadřízený správní orgán nemají, by žádost o opatření proti nečinnosti k předsedovi či vedoucímu ústředního orgánu nedostalo svého smyslu, neboť by o něm rozhodoval sám orgán, který je nečinný. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 - 64, je totiž na předsedu Úřadu nutné pohlížet nikoliv jako na samostatný orgán Úřadu, ale pouze jako na „jeho funkční složkou sloužící mimo jiné k tomu, aby v případě rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jako ústředního orgánu státní správy, bylo možno věc přezkoumat způsobem obdobným, jako se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutí orgánů státní správy, jež ústředními orgány nejsou, tj. mají nad sebou v hierarchii správních orgánů nadřízený orgán, který je o podaných odvoláních oprávněn rozhodovat.“ Tento argument podporuje i struktura možných opatření proti nečinnosti vyjmenovaných v ustanovení § 80 odst. 4 s. ř. V případě ústředního správního orgánu by totiž opatření *usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu* (§ 80 odst. 4 písm. b) s. ř.), a *usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení písmena* (§ 80 odst. 4 písm. c) s. ř.) nepřípadala v úvahu.

K této otázce Nejvyšší správní soud uzavírá, že smyslem soudního řízení podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. je ochrana před nečinností správního orgánu. Jakékoli vkládání ryze formálních úkonů, na něž by bylo možné soudní ochranu vázat, by bylo přílišným formalismem a odporovalo by povaze soudní ochrany před nečinností. V posuzovaném případě tak procesní podmínky podání žaloby na ochranu proti nečinnosti byly splněny, a nebylo proto nutné žalobu z úřední povinnosti odmítnout.

Dále se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda je povinen odpovědět i na další námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti, byl-li rozsudek krajského soudu shledán nepřezkoumatelným. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné“. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zbývající kasační námitky směřují proti části rozsudku krajského soudu, která je oddělitelná od části nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Konkrétně se jedná o stanovení přiměřené lhůty pro řízení před Úřadem, s nímž se krajský soud nepochybně dostatečně vypořádal a jehož řešení ze strany zdejšího soudu má význam pro další řízení a rozhodnutí krajského soudu ve věci.

Podle ustanovení § 6 odst. 1 s. ř. vyřizuje správní orgán věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Z ustanovení § 71 odst. 3 s. ř. pak plyne, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ, b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Z ustanovení § 25a zákona pak mj. plyne, že není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení před Úřadem je nutné respektovat specifika řízení vyplývající ze zákona na ochranu hospodářské soutěže. Smyslem ustanovení § 25a zákona je neaplikovat v řízení před Úřadem lhůty, které se aplikují obecně na správní řízení (§ 71 s. ř.), z důvodu složitějšího věcného posuzování, rozsahu prováděných důkazů nebo náročnějších ekonomických a právních rozborů. Tato skutečnost však neznamená, že by se žalovaný nemohl dostat do prodlení s vydáním rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení, neboť také v řízení před Úřadem se uplatní zásada rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvená v ustanovení § 6 odst. 1 s. ř. Nelze totiž opomenout fakt, že výkon veřejné správy musí být v souladu s principy dobré správy, kam mj. patří i rychlé a efektivní rozhodování správních orgánů. Není-li Úřadu zákonem stanovena maximální lhůta pro rozhodování, musí rozhodovat ve lhůtě přiměřené a bez zbytečných průtahů (srov. § 6 odst. 1 s. ř.).

Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že „posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj. Závěr o tom, zda doba, po níž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na zohlednění těchto faktorů, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04). Přiměřenost lhůty musí být v řízení před Úřadem posuzována individuálně případ od případu tak, aby byla zohledněna náročnost a složitost každého případu, zejména jeho věcná stránka a rozsah úvah, které musí Úřad učinit před vydáním rozhodnutí. Naopak nelze přihlížet k materiální stránce a podmínkám fungování posuzujícího orgánu, jako jsou např. lidské zdroje, vnitřní organizace či pracovní vytíženost.

K námitce žalobce, že Nejvyšší správní soud nemá přihlížet k následnému doplnění kasační stížnosti stěžovatelem, resp. že má podat návrh na zrušení ustanovení § 106 odst. 3 s. ř. s. k Ústavnímu soudu, zdejší soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06, který se k této problematice již dříve vyjádřil. V citovaném nálezu Ústavní soud shrnul, že „na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ovládaného přísnou koncentrační zásadou, pro řízení o kasační stížnosti soudní řád správní takovou koncentraci řízení nezakotvuje. Ustanovení soudního řádu správního upravující řízení o kasační stížnosti nelze vykládat tak, že stěžovatel má po uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti právo rozšířit svou stížnost na

výroky dosud nenapadené či rozšířit její důvody pouze tehdy, byl-li soudem vyzván k odstranění nedostatků kasační stížnosti (§ 106 odst. 3). Došlo by totiž k absurdní situaci, kdy stěžovatelé, kteří podali kasační stížnost obsahující vady, by byli bezdůvodně zvýhodněni oproti těm stěžovatelům, kteří podali kasační stížnost bezvadnou. Navíc by záviselo pouze na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zda vadu kasační stížnosti odstraní bez součinnosti stěžovatele (např. tak, že chybějící údaj zjistí ze spisu), či zda stěžovatele usnesením vyzve k doplnění kasační stížnosti. Účastníku řízení nelze odeprít možnost disponovat s předmětem řízení tam, kde zákon takovou dispozici umožňuje, jen proto, že by to usnadňovalo rozhodovací proces soudu. Pokud Nejvyšší správní soud k doplnění kasační stížnosti podanému po lhůtě k jejímu podání nepřihlížel, zasáhl do stěžovatelova práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ Účastník řízení tak má právo svoji kasační stížnost doplnit i po lhůtě stanovené krajským soudem pro doplnění kasační stížnosti, a zdejší soud je povinen ke každému doplnění kasační stížnosti doručenému kdykoli před vydáním rozhodnutí přihlídnout. Proto Nejvyšší správní soud k doplnění kasační stížnosti stěžovatele v tomto případě přihlédl, když navíc toto doplnění bylo doručeno v průběhu lhůty, kterou krajský soud stěžovateli stanovil k doplnění jeho podání usnesením ze dne 5. 1. 2009, č. j. 62 Ca 36/2008 - 52.

Jako nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud námitku žalobce, že je porušeno právo na spravedlivý proces a princip rovnosti zbraní tím, že stěžovatel je osvobozen od soudních poplatků a on nikoliv. Osvobození od soudních poplatků je nutné chápat v rovině věcné (věci, ve kterých soudní řízení nepodléhá poplatkové povinnosti), osobní (zákonem stanovený výčet subjektů, které nemají povinnost platit soudní poplatek) a individuální (na základě žádosti účastníka). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jako ústřední orgán státní správy zřízený zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je osvobozen od soudních poplatků na základě ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. V daném případě jde o osobní osvobození, které neznamená porušení zásady rovnosti, nýbrž souvisí se zásadou hospodárnosti nakládání se státními prostředky. Jelikož Úřad je financován státem, z logiky věci lze dovodit osvobození státem zřizovaných správních orgánů od povinnosti platit soudní poplatky (které jsou státními příjmy). Hrazení soudních poplatků státními orgány by způsobovalo neekonomické přesouvání státních prostředků od státu ke správním orgánům, od správních orgánů k soudům, a od soudů zpět ke státu, což by v důsledku pro stát znamenalo pouze nárůst transakčních nákladů na zmíněné platební operace.

S ohledem na výše uvedená tvrzení Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. září 2009

JUDr. Marie Žišková

předsedkyně senátu