

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Czech Coal a. s.**, se sídlem V. Řezáče 315, Most, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Nám. 14. října 3, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2009, č. j. 16/72773/2009/1644, v řízení o kasační stížnosti stěžovatele: **Energotrans, a. s.**, se sídlem Partyzánská 1/7, Praha 7, zastoupeného JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M. Ph.D., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2010, č. j. 7 Ca 320/2009 - 167,

**t a k t o :**

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

### Odůvodnění:

[1] Výše uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ze dne 17. 7. 2009, č. j. 8454/09-2700-500325, kterým Finanční ředitelství v Ústí nad Labem uložilo žalobci za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pokutu ve výši 33 158 773 Kč, a dále povinnost k zaplacení paušální částky náhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

[2] V řízení o žalobě, jíž žalobce brojí proti rozhodnutí žalovaného, uplatnila podáním ze dne 18. 3. 2010 práva osoby zúčastněné na řízení obchodní společnost Energotrans, a. s. Uvedla, že z jejího podnětu bylo zahájeno předmětné správní řízení. Uplatněním cen v rozporu se zákonem byla poškozena a žalobce na její úkor získal nepřiměřený majetkový prospěch. Správní rozhodnutí jí zakládá právo na vrácení tohoto nepřiměřeného majetkového prospěchu, protože může být zrušením tohoto rozhodnutí dotčena na svých právech. V rámci správního řízení byla současně závazně určena výše újmy. V podání ze dne 30. 3. 2010 dále poukázala na § 135 o. s. ř. a na související judikaturu Nejvyššího soudu a tvrdila, že vzhledem ke konstataci spáchání správního deliktu je část ujednání o ceně ve smlouvě o dodávkách hnědého uhlí absolutně neplatná a společnost tak má vůči žalobci právo na vydání bezdůvodného obohacení.

[3] Městský soud v záhlaví označeným usnesením rozhodl tak, že společnost Energotrans, a. s., není osobou zúčastněnou na řízení. V odůvodnění zdůraznil, že podle § 34 a § 2 s. ř. s. musí osoba zúčastněná na řízení materiálně splňovat podmínku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech vydáním, nevydáním či zrušením napadeného rozhodnutí. Společnost Energotrans, a. s., však v daném případě přímé dotčení žádného veřejného subjektivního práva netvrdila. Pokud jde o její právo na vrácení majetkového prospěchu získaného na její úkor, jde o dotčení nepřímé s dopadem do soukromého subjektivního práva. Ve správním řízení bylo vrchnostensky rozhodováno o povinnosti (zaplatit pokutu) žalobce, tedy osoby odlišné, o žádných veřejných subjektivních právech společnosti Energotrans, a. s., rozhodováno nebylo. Z § 18 zákona o cenách vyplývá rozlišení mezi řízením o uložení sankce a řízením o vydání neoprávněného majetkového prospěchu. Uložení pokuty tak není závazně rozhodnuto o povinnosti žalobce vydat bezdůvodné obohacení osobě, na jejíž úkor se obohatil. V řízení o žalobě na vydání majetkového prospěchu bude civilní soud vázán nejen výrokem správního rozhodnutí o tom, že byl spáchán správní delikt a kdo jej spáchal, ale též deklarovanou výší nepřiměřeného majetkového prospěchu. Předmětem správního řízení bylo žalobcovo deliktní jednání, resp. jeho odpovědnost za ně. Ať už správní soud o žalobě rozhodne jakkoliv, jeho rozhodnutí se nedotkne samotného práva společnosti Energotrans, a. s., domáhat se vydání bezdůvodného obohacení v požadované výši.

[4] Proti tomuto usnesení podala společnost Energotrans, a. s. (dále též stěžovatel), včasnou kasační stížnost. Uvedla, že rozhodnutí správních orgánů má v intencích § 135 o. s. ř. zásadní dopad do její právní sféry, neboť vůči ní byla nepřiměřená cena uplatňována. Další její nároky se odvíjejí právě od konstatování porušení § 2 odst. 3 zákona o cenách žalobcem. Správní orgán tedy v rámci svého rozhodování dle zákona o cenách závazně určil právní postavení stěžovatele, jako osoby, která je či není oprávněna domáhat se případných nároků na vrácení neoprávněného majetkového prospěchu na jeho úkor, jakož i výši takových potenciálních nároků, když správní orgán je povinen vyčíslit výši získaného nepřiměřeného majetkového prospěchu dle § 14 odst. 3 zákona o cenách.

[5] Výkonem pravomoci přitom správní orgány zasáhly i do veřejných subjektivních práv (kterým je např. i právo na určitou činnost veřejné správy ve prospěch určitých osob) stěžovatele, zde do jeho práva na kontrolu souladnosti ceny požadované žalobcem se zákonem o cenách a v případě zjištění rozporu do práva na vyčíslení nepřiměřeného prospěchu získaného žalobcem na úkor stěžovatele.

[6] Stěžovatel má tedy právo účastnit se řízení vedeného před městským soudem, neboť jinak bude o jeho právech rozhodováno bez jeho účasti. Byl to právě stěžovatel, kdo dal podnět k zahájení předmětného správního řízení. Výsledky správního a potažmo i soudního řízení jsou důležité pro uplatnění jeho dalších nároků.

[7] Navíc podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. 1 As 26/2004, umožňuje institut osob zúčastněných na řízení uplatnění procesních práv v soudním řízení správním i osobám s právním zájmem na výsledku tohoto řízení. Stěžovatel má nepochybný zájem na výsledku řízení vedeného před městským soudem.

[8] Stěžovatel dále namítl, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné, neboť městský soud se v něm nevypořádal s jeho tvrzením ohledně dopadu rozhodnutí správních orgánů do právní sféry stěžovatele z důvodu vlivu uvedených rozhodnutí na platnost ujednání o ceně obsaženého ve smlouvě o dodávkách hnědého uhlí uzavřené mezi stěžovatelem a žalobcem. Stěžovatel citoval judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž je ujednání o ceně neplatné v rozsahu, v němž odporuje zákonu o cenách. Rozhodnutí správních orgánů tedy ve smyslu této judikatury závazně deklarují, že ujednání o ceně ve smlouvě o dodávkách hnědého uhlí je v části odpovídající částce 33 158 773 Kč absolutně neplatné, a současně že stěžovatel má nárok na vrácení bezdůvodného obohacení ve stejné výši.

[9] Stěžovatel byl napadeným usnesením zasažen též do svého práva na rovné zacházení, když ve srovnatelných případech soudy jiným subjektům postavení osob zúčastněných na řízení přiznávají. Zde poukázal na řízení vedená před krajským soudem v Brně ve věcech porušení zákona o veřejných zakázkách, v nichž se jednalo také o neplatnost smluv uzavřených se zadavatelem. Obdobná je i praxe (a to i Nejvyššího správního soudu, např. 7 Afs 122/2009) ve věcech kartelových dohod. I v těchto případech šlo o posouzení jednání žalobce s potenciálním dopadem na platnost jeho smluvních ujednání.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí se závěrem městského soudu o vázanosti civilních soudů správním rozhodnutím v rozsahu výše nepřiměřeného majetkového prospěchu a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009 - 44. Dále konstatoval, že institut osoby zúčastněné na řízení je vymezen poměrně úzce a nelze ho srovnávat s institutem vedlejšího účastnictví. Rozhodnutí správních orgánů nijak neovlivnilo veřejná subjektivní práva stěžovatele. Účinků na veřejná subjektivní práva stěžovatele se pak nedotýkají ani citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu. S postavením stěžovatele pak nelze srovnávat ani postavení osob ve věcech veřejných zakázek či kartelových dohod. Jedná se o zcela odlišné typy správních řízení s odlišnými okruhy účastníků. Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl její zamítnutí.

[13] V replice na vyjádření žalobce a žalovaného stěžovatel nad rámec svých stížních tvrzení poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90, z něhož lze na základě plně srovnatelného skutkového stavu dovodit, že v případě stěžovatele byla naplněna materiální podmínka jeho účasti na řízení, neboť řízení se týká porušení cenových předpisů žalobcem ve vztahu ke stěžovateli a zneužití jeho existenční závislosti na dodávkách od žalobce.

[14] První senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že v daném případě jde mimo jiné o posouzení otázky, zda může být materiální podmínka účasti osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.) splněna tím, že se příslušné správní

řízení týká porušení právních norem vůči osobě, která se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení (tj. že taková osoba byla jednáním účastníka řízení poškozena).

[15] Nejvyšší správní soud se podobnou problematikou jako v nyní posuzované věci již dříve zabýval. V rozsudku ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), přitom konstatoval, že „společnost [...] měla právo přihlásit se do řízení, byť i ve fázi kasačního řízení, neboť zákon nestanoví lhůtu či část řízení, do nichž lze tohoto institutu využít (srov. § 34 za použití § 120 s. ř. s.). Formální podmínku účasti splnila tím, že se do řízení přihlásila a tvrdí dotčení na svých právech. Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že je splněna i materiální podmínka její účasti, neboť předmětem soudního řízení je posouzení stěžovatelem namítaného nezákonného zásahu spočívajícího ve vedení nezákonných správních řízení a ve všech úkonech učiněných v těchto řízeních, které se týkají porušení cenových předpisů stěžovatelem, resp. jeho právním předchůdcem, ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení a zneužití její existenční závislosti na předmětných dodávkách.“

[16] S tímto právním názorem se však první senát Nejvyššího správního soudu neztotožnil.

[17] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení ty osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu.

[18] Jak plyne z uvedené citace, institut osoby zúčastněné na řízení byl zákonodárcem pojat na principu alespoň možného přímého dotčení na právech a povinnostech. Osoba zúčastněná na řízení přitom hájí svá vlastní práva, která mohou být správním orgánem dotčena. Z hlediska charakteru práv a povinností, které mohou být dotčeny, je pak třeba uzavřít, že se musí jednat o subjektivní veřejná práva a povinnosti, nikoliv práva a povinnosti svou povahou soukromoprávní existující ve vztazích mezi soukromými subjekty.

[19] Závěr o veřejnoprávní povaze dotčených subjektivních práv a povinností se přitom opírá nejen o § 2 s. ř. s., z něhož plyne, že hovoří-li nějaké ustanovení soudního řádu správního o právu (ve smyslu oprávnění), míní tím veřejné subjektivní právo. Tomuto výkladu svědčí i důvodová zpráva k návrhu soudního řádu správního (viz tisk č. 1080/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. volební období 1998 - 2002, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)), v níž je uvedeno: „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 nikoho jiného ji o probíhajícím řízení informovat.“ A stejný je i náhled doktríny {„Ve vymezení osoby zúčastněné se spojují prvky objektivní i subjektivní. Kritérium 'přímého dotčení' práv (subjektivních veřejných práv – srov. § 2) značí, že okruh těchto osob může být širší, než byl okruh účastníků předcházejícího správního řízení. Může být ale také užší.“ [viz Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 57]}.

[20] Ve vztahu k nyní souzené věci nutno uvést, že rozhodování o pokutě dle zákona o cenách lze obecně podřadit pod rozhodování o jiných správních deliktech. Adresáty rozhodnutí jsou zásadně osoby, jimž je správní delikt přičítán, a jimž je rozhodnutím ukládána sankce. Výkon takového rozhodnutí se typicky dotýká výhradně adresáta rozhodnutí a nemá přímý vliv na jiné osoby. O nepřímém vlivu na osoby poškozené protiprávním jednáním, za jakou se zjevně považuje i stěžovatel, je možné uvažovat např. v případě povinnosti zdržet se dalšího protiprávního jednání. Tyto osoby je však třeba považovat za zájemníky, nikoliv za osoby dotčené v právech vydáním, resp. nevydáním rozhodnutí. Právní normy upravující jiné správní delikty obecně nepracují s kategorií poškozených, kterým právní úprava zhusta nepřiznává ani právo na to, aby správní orgán projednávající jiný správní delikt rozhodl o náhradě škody. Tak je tomu i v žalobou napadeném rozhodnutí vydaném podle zákona o cenách.

[21] Lze tedy uzavřít, že nepřiznává-li zákonná úprava osobám poškozeným práva, kterých by se mohly domáhat vůči správním orgánům rozhodujícím o jiných správních deliktech, nemohou být tyto osoby přímo dotčeny na svých právech či povinnostech vydáním nebo nevydáním rozhodnutí o jiném správním deliktu. Osoby poškozené protiprávním jednáním pachatele se tak mohou domáhat náhrady škody pouze cestou soukromého práva.

[22] Podle názoru prvního senátu zákon o cenách nepřiznává poškozeným osobám žádná veřejná subjektivní práva, která by mohla být rozhodnutím o tomto správním deliktu přímo dotčena.

[23] Při formulaci uvedeného právního názoru přitom první senát vycházel z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, byť ve vztahu k jiným předmětům správního řízení, a to např. z rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 76/2008 - 246 (v němž soud ve vztahu k materiální podmínce účasti na řízení dospěl k názoru, že „[r]ovněž 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.*“), z rozsudku ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009 - 44 [v němž soud konstatoval, že „*stěžovatel neuvedl žádné veřejné subjektivní právo, na němž by mohl být přímo dotčen. Stěžovatel pouze uvádí, že výsledek řízení před městským soudem může mít dopad na stanovení náhrady škody. Z toho vyplývá, že jde za prvé o dotčení nepřímé, za druhé s dopadem do soukromého subjektivního práva (resp. povinnosti). Žalobou napadené rozhodnutí pouze zamítlo odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně, jímž byla uložena pokuta žalobci, tedy osobě odlišné od stěžovatele. Jde tedy o situaci, kdy orgán veřejné správy vrchnostensky stanovuje povinnost (zaplatit pokutu) žalobci. Jedná se tak ryze o vztah mezi orgánem příslušným projednat správní delikt a žalobcem, o žádných veřejných subjektivních právech stěžovatele rozhodováno nebylo a nemohla ani být dotčena.*“], či z rozsudku ze dne 31. 7. 2009, č. j. 5 As 4/2009 - 86, publ. pod č. 1929/2009 Sb. NSS.

[24] Právní názor, z něž první senát hodlal ve svém rozhodnutí o kasační stížnosti vycházet, je v rozporu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního

soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90. Protože se však od něho nemůže bez dalšího odchýlit, rozhodl podle § 17 odst. 1 s. ř. s. o postoupení věci rozšířenému senátu, a to s následující otázkou:

Je materiální podmínka účasti osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.) splněna tím, že se příslušné správní řízení týká porušení právních norem vůči osobě (tj. že taková osoba byla jednáním účastníka řízení poškozena), která se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín a JUDr. Marie Turková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců v propadné lhůtě jednoho týdne ode dne kdy zjistí důvod podjatosti (§ 8 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci se dále mohou ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 11. listopadu 2010

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu