



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **ENVIROPOL s.r.o.**, sídlem Československého exilu 2062/8, Praha 4, zastoupená Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem, sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, **za účasti**: Moravské kovárny, a. s., sídlem Hruškové Dvory 44, Jihlava, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 2021, č. j. 31 A 152/2020 - 89,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 2021, č. j. 31 A 152/2020 - 89, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vede řízení o žádosti žalobkyně o změnu povolení provozu linky na recyklaci odpadních elektrických a elektronických zařízení jako zdroje znečišťování ovzduší podle § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Žalobkyně se podanou žalobou dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v tom, že žalovaný v uvedeném správním řízení umožnil osobě zúčastněné na řízení seznámit se se správním spisem a v něm založenými listinami obsahujícími obchodní

tajemství žalobkyně, aniž osoba zúčastněná na řízení splnila podmínky účastenství v řízení dle § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, či prokázala právní zájem k nahlížení do správního spisu dle § 38 odst. 2 téhož zákona. Žalobkyně proto požadovala, aby krajský soud žalovanému zakázal pokračovat v zásahu do jejích práv umožněním osobě zúčastněné na řízení nahlížet do správního spisu vedeného pod sp. zn. OZPZ 1062/2020 Kří.

[2] Krajský soud v Brně podanou žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že pro posouzení toho, zda žalovaný oprávněně umožnil osobě zúčastněné na řízení nahlížení do spisu, resp. seznámit se s listinami v něm založenými, byla primární otázka jejího účastenství ve správním řízení. Krajský soud pokračoval, že žalovaný s osobou zúčastněnou jednal jako s účastníkem řízení (pravděpodobně dle § 27 odst. 2 správního řádu), o účastenství neměl dle názoru krajského soudu pochybnosti, a proto nepostupoval podle § 28 odst. 1 správního řádu a nevydal o účastenství samostatné usnesení. Ze správního spisu je však dle krajského soudu patrné, že by otázka účastenství osoby zúčastněné na řízení nadále mohla být v průběhu správního řízení řešena, čemuž napovídá obsah sdělení žalovaného ze dne 7. 10. 2020, ze kterého není patrné, jak žalovaný námitky žalobkyně týkající se účastenství osoby zúčastněné na řízení vyhodnotí. Zároveň krajský soud upozornil, že otázka účastenství podléhá přezkumu ve správním soudnictví pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

[3] Krajský soud tak dospěl k závěru, že seznámení s obsahem spisového materiálu bylo umožněno osobě zúčastněné na řízení, kterou žalovaný považoval za účastníka správního řízení, což také žalobkyni sdělil. Žalobkyně tento závěr napadla pouze jako předběžnou otázku, kterou ani neučinila předmětem řízení. Krajský soud vyslovil, že není důvod k tomu, aby nahrazoval úvahu žalovaného ohledně účastenství osoby zúčastněné v řízení vedeném žalovaným. Měl za to, že je třeba ve shodě s žalovaným vycházet z toho, že osoba zúčastněná na řízení je účastníkem vedeného správního řízení, a tedy má právo do správního spisu nahlížet. V návaznosti na to uzavřel, že není oprávněn na základě podané zásahové žaloby osobě zúčastněné (jako účastníku správního řízení) nahlížení do spisu zakázat.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že se proti účastenství osoby zúčastněné na řízení bránila ve správním řízení tím, že podala návrh na vydání usnesení, že tato osoba není jeho účastníkem. Žalovaný však o tomto návrhu nerozhodl, ani nevydal rozhodnutí ve věci samé, v němž by se uvedenou otázkou zabýval. Stěžovatelka se tedy nemohla proti účastenství osoby zúčastněné na řízení bránit žalobou proti rozhodnutí, neboť žádné takové rozhodnutí neexistuje. Stěžovatelka namítala, že neměla jinou možnost, než se proti zpřístupnění obsahu správního spisu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Neoprávněným zpřístupněním spisového materiálu žalovaný umožnil osobě zúčastněné na řízení seznámit se s unikátní technologií (vyvinutou stěžovatelkou) na zpracování elektroodpadu, jež je pro stěžovatelku o to závažnější, že informace neoprávněně poskytnuté jinému subjektu mající charakter obchodního tajemství již není možné získat zpět. Jednou poskytnuté informace má takový subjekt k dispozici trvale. Pokud měl krajský soud za to, že stěžovatelka zvolila nevhodný žalobní typ, měl ji před vydáním

pokračování

rozhodnutí poučit a vyzvat ji ke změně žalobního typu (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 931/2020 - 69).

[5] Stěžovatelka poukázala také na vnitřní rozpornost napadeného rozsudku, v němž krajský soud nejprve vysvětluje pravděpodobné důvody, které žalovaného patrně vedly k tomu, že osobu zúčastněnou považoval za účastníka správního řízení, avšak konkrétní důvody, o které se účastenství osoby zúčastněné na řízení opírá, ve správním spisu chybějí a nelze je z ničeho seznat. Krajský soud tak poukazuje na skutečnosti, které dle stěžovatelky nemají oporu ve správním spisu, a pokouší se bez bližšího a přezkoumatelného zdůvodnění ospravedlnit nezákonný postup žalovaného. Současně upozornila, že krajský soud se nevypořádal ani s tím, že účastenství v řízení nepředstavuje dle správního řádu jediný důvod pro zpřístupnění správního spisu.

[6] Žalovaný ve vyjádření k podané kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a vyjádření k žalobě. Trval na věcné správnosti závěrů krajského soudu, s nimiž se ztotožnil.

[7] Osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Podle § 82 s. ř. s. se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Z hlediska poskytované soudní ochrany pak soud může v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. určit, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky, anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že stěžovatelkou žalovaný úkon je možno hodnotit jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., proti němuž se lze přípustně bránit zásahovou žalobou podle téhož ustanovení zákona. Umožnění nahlédnutí do správního spisu, resp. zpřístupnění obsahu určitých listin v něm založených, nepochybně představuje neformální faktický úkon, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Tento úkon je sám o sobě způsobilý zasáhnout do právní sféry stěžovatelky, byť byl v nynější věci procesním úkonem v řízení. Stěžovatelka se evidentně nebrání proti nezákonnosti procesu vedoucího k vydání určitého rozhodnutí. Podstata jí tvrzeného zásahu se uvedenému řízení vymyká, neboť jí jde o „externí“ důsledky skutečnosti, že osobě zúčastněné na řízení bylo zpřístupněno její obchodní tajemství, přičemž v budoucnu může dojít k opakování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 159/2020 - 60).

[11] V projednávaném případě stěžovatelka vymezila zásah jako zpřístupnění listin ze správního spisu obsahujících obchodní tajemství osobě zúčastněné na řízení. Mezi účastníky řízení přitom není sporné, že osobě zúčastněné na řízení byly společně s listinou nazvanou jako seznámení nového účastníka s podklady rozhodnutí ze dne 27. 7. 2020 zaslány kopie veškerých listin obsažených ve správním spisu vedeném

žalovaným ve správním řízení o stěžovatelčině žádosti o změnu povolení provozu linky na recyklaci elektroodpadu jako zdroje znečišťování ovzduší.

[12] Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně ovzduší, podle kterého bylo vedeno řízení ve věci stěžovatelčiny žádosti, neobsahuje vlastní úpravu nahlížení do spisu, bylo třeba postupovat podle obecné úpravy obsažené v § 38 správního řádu.

[13] Podle § 38 odst. 1 správního řádu *účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce.* Podle odstavce 2 téhož ustanovení zákona *jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.*

[14] Z hlediska posouzení zákonnosti zpřístupnění obsahu listin obsažených ve správním spisu osobě zúčastněné na řízení tak krajský soud správně označil za zásadní otázku účastenství této osoby v řízení vedeném žalovaným. Zákon o ochraně ovzduší neobsahuje ani zvláštní úpravu účastenství, bylo tedy třeba vycházet z obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Podle § 28 odst. 1 správního řádu platí, že bude za účastníka *v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.*

[15] Krajský soud se nicméně odmítl otázkou účastenství osoby zúčastněné na řízení zabývat s tím, že se jedná o předběžnou otázku, kterou musí nejprve vyřešit správní orgán. S uvedeným závěrem však nelze souhlasit.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že v souzené věci není případný poukaz krajského soudu na judikaturu vztahující se k subsidiaritě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem vůči jiným žalobním typům s argumentací, že otázka účastenství podléhá přezkumu ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí, která má před žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu přednost (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147). V projednávaném případě totiž usnesení, kterým by správní orgán dle shora citovaného § 28 odst. 1 správního řádu rozhodl o sporné otázce účastenství, a které by tak mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu na základě podané žaloby proti rozhodnutí, vydáno nebylo. Ačkoli stěžovatelka vydání tohoto usnesení žalovanému navrhovala (podáním ze dne 19. 8. 2020, včetně jeho následného doplnění ze dne 23. 9. 2020), žalovaný v odpovědi k návrhu na vyloučení účastníka řízení ze dne 7. 10. 2020 výslovně uvedl, že „*krajský úřad nebude Moravské kovárny a.s. z účastenství v řízení vylučovat. Obsah obou vašich podání bude vypořádán jako námítky, návrhy či vyjádření v odůvodnění rozhodnutí ve věci samé (§ 68 odst. 3 správního řádu), pokud takové rozhodnutí bude vydáno*“. Za této procesní situace proto stěžovatelce nezbylo, než se proti postupu žalovaného bránit cestou zásahové žaloby, což také učinila.

[17] Krajský soud v odůvodnění rozsudku vyslovil, že by ochrana stěžovatelky prostřednictvím zásahové žaloby nebyla dostatečná, neboť soud by mohl své závěry

pokračování

k otázce účastenství vyjádřit pouze v odůvodnění rozhodnutí, kterým žalovaný nebude v řízení vázán. V této souvislosti však opomněl zohlednit skutečnost, která je klíčová, a sice že v návaznosti na posouzení otázky účastenství (jako otázky předběžné) bude vydán rozsudek obsahující pro žalovaného závaznou výrokovou část, v níž soud žalovanému případně uloží zákaz, aby v konkrétním jednání (zpřístupňování obsahu správního spisu vedeného žalovaným v řízení o stěžovatelčině žádosti) pokračoval. Z hlediska posouzení zákonnosti stěžovatelkou namítaného zásahu se proto krajský soud byl povinen otázkou účastenství osoby zúčastněné na řízení jako otázkou předběžnou zabývat. Ačkoli krajský soud sám připomněl, že ve věci samé může rozhodnout pouze v rozsahu žalobního návrhu, ve skutečnosti tak v nyní projednávané věci neučinil a hodnocení klíčových otázek rozhodných pro posouzení důvodnosti podané žaloby se vyhnul.

[18] Aby se krajský soud v projednávaném případě mohl náležitě zabývat věcí samou, tj. otázkou zákonnosti postupu žalovaného spočívajícího ve zpřístupnění správního spisu osobě zúčastněné na řízení, jehož obsahem má být stěžovatelkou tvrzené obchodní tajemství, byl povinen vyhodnotit, zda osoba zúčastněná na řízení mohla do správního spisu vedeného žalovaným nahlížet a zda jí mohly být poskytnuty v něm založené listiny. Pokud by k tomu oprávněna byla, byl by krajský soud následně povinen posoudit, zda právní úprava obsažená ve správním řádu, případně ve zvláštním zákoně, vylučuje z nahlížení části spisu obsahující obchodní tajemství, a zda se tedy žalovaný vůči stěžovateli dopustil nezákonného zásahu, pokud osobě zúčastněné na řízení umožnil se s těmito informacemi seznámit.

[19] V situaci, kdy žalovaný v předchozím správním řízení nepřistoupil k vydání usnesení dle § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu o tom, zda osoba zúčastněná je či není účastníkem správního řízení, neexistuje pravomocné a závazné rozhodnutí o této otázce, které by bylo možno podrobit samostatnému soudnímu přezkumu na základě žaloby proti rozhodnutí. Pokud stěžovatelka v podané žalobě účastenství osoby zúčastněné na řízení zpochybnila, měl krajský soud tuto otázku posoudit, včetně toho, zda případně nejsou naplněny jiné zákonné důvody (ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu), pro které by osoba zúčastněná na řízení mohla nabýt oprávnění nahlížet do správního spisu a být seznámena s jeho obsahem (v případě, že by soud dospěl k závěru, že účastníkem správního řízení nebyla). Protože tak krajský soud v souzené věci navzdory stěžovatelčiným námitkám neučinil, napadený rozsudek neobstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[21] V novém řízení krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. prosince 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu