

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Československá obchodní banka, a. s.,** se sídlem Praha 5, Radlická 333/150, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 3. 2009, č. j. 62 Ca 27/2008 – 118,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Nezákonný zásah žalobce spatřoval v dopise předsedy žalovaného ze dne 21. 12. 2007, č. j. 24211/2007/420/MB, zaslaném České národní bance (dále též „ČNB"), jímž ovlivnil její postup při odškodňování žalobce podle Smlouvy a slibu odškodnění uzavřené mezi nimi dne 19. 6. 2000 (dále též „Smlouvy"). Česká národní banka tento dopis považovala za závazný právní názor orgánu oprávněného v České republice posuzovat otázky veřejné podpory a tvrdila, že je povinna jej aplikovat; důsledkem této aplikace byl požadavek vůči

stěžovateli na vrácení poskytnutého odškodnění, vznesený dne 29. 1. 2008 v kauze „Zachová“ a dne 20. 3. 2008 v kauze „Jihovýchodní město, a. s“.

Krajský soud v napadeném rozsudku posoudil přípustnost a včasnost žaloby a dále vyslovil, že žalovaný, kromě činnosti vykonávané v oblasti veřejné podpory v rámci formalizované procedury, je příslušný i k činnosti neformalizované, a sice koordinační, poradenské, konzultační a monitorovací. Napadený dopis žalovaného není formalizovaným aktem, který by souvisel s oprávněním žalovaného ukládat pokuty, nebo který by byl vydán v rámci výkonu dozoru nad plněním pravomocných rozhodnutí. Žalovaný napadeným dopisem odpovídal na předchozí dopis České národní banky; jednalo se tedy o neformalizovaný výkon poradenské a konzultační činnosti. S poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 a na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247 a na další doktrinální a judikatorní prameny dovodil, že napadený dopis může být aktem zasahujícím do existujícího právního stavu, který není rozhodnutím a není ani přezkoumatelný jiným způsobem. Je-li žalovaný jediným orgánem majícím pravomoc a věcnou příslušnost ve věcech veřejné podpory a zákonodárce ho nadal oprávněním ke konzultační a poradenské činnosti, pak jeho akty vydávané v rámci takové činnosti (mimo rozhodovací činnost) mohou veřejně atakovat právní postavení jednotlivců. Krajský soud je názoru, že pokud by v rámci takové činnosti žalovaný zasáhl do veřejných práv jednotlivců a jeho akt by vykazoval znaky „administrativního přehmatu“, pak by zákonnou mezeru veřejnoprávní soudní kontroly bylo namístě vyplnit v režimu § 82 a násl. s. ř. s. I když krajský soud připustil, že by předmětná činnost žalovaného mohla naplnit znaky zásahu, v daném případě se však úkon žalovaného nedotkl subjektivního veřejného práva žalobce. Žalovaný osobě od žalobce odlišné sdělil svůj odborný názor na situaci, která zde nastala po vydání rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2000, č. j. VP/S 11/00-160, rozhodnutí ze dne 15. 12. 2003, č. j. VP/S 61/01-160 a rozhodnutí Evropské komise ze dne 16. 7. 2004, č. CZ 46/2003. Nejde o závazné stanovisko či vyjádření, nýbrž o neformální interpretaci právní situace bez přímého vlivu na postavení třetích osob. Ani z textu tohoto dopisu nevyplývá, že by žalovaný měl v úmyslu závazně určovat žalobcova práva či povinnosti. Dopad do žalobcových práv nelze shledat ani po formální ani po materiální stránce; přímým důsledkem tohoto dopisu není žádná změna v žalobcových poměrech. K takové změně nedojde ani dalším použitím dopisu, neboť o tento názor žalovaného nebylo opřeno žádné rozhodnutí ani nevznikla žádná povinnost, jež by již neměla oporu v rozhodnutí žalovaného či Evropské komise v dané věci. Pokud tento názor převzal další subjekt jako svůj služební názor, podléhá kontrole v rámci aktu, v němž byl použit. Krajský soud tak uzavřel, že vydáním dopisu žalovaného není determinováno hmotněprávní postavení žalobce a netýká se ani jeho procesních práv, která by mu svědčila v rámci nějakého dalšího řízení; není tak splněna podmínka přímého zkrácení na právech, jak předpokládá ust. § 82 s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a dále jeho nezákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nezákonnost rozsudku spatřuje v nesprávném právním posouzení otázky, zda stěžovatel byl či nebyl dopisem žalovaného ze dne 21. 12. 2007 zkrácen na svých právech a

zda z § 3 zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 215/2004 Sb.“, nebo„zákon“) vyplývá pravomoc žalovaného takový dopis vydat.

Stěžovatel je názoru, že žalovaný neformální cestou fakticky autoritativně zasáhl do stávajícího stavu, a to k jeho újmě. Důvody rozsudku krajského soudu jsou v tomto směru rozporné. Na jedné straně soud charakterizuje situaci, která může být zásahem a na druhé straně nepřiměřeně zužuje problém dotčení žalobce pouze na otázku, zda dopis žalovaného zakládá, mění, ruší či závazně určuje jeho práva a povinnosti. Z odůvodnění rozsudku by bylo možno dovodit, že by stěžovatel mohl být dotčen na svých právech pouze tehdy, pokud by dopis měl charakter rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Ochrana podle § 82 s. ř. s. je však širší a úkolem soudu bylo zjistit, zda došlo k faktickému zkrácení práv. K tomu nelze vycházet jen z obsahu dopisu, ale je třeba vzít v úvahu i další skutečnosti. Dopis byl odpovědí na dotaz České národní banky, zda je oprávněna odškodnit nárok stěžovatele podle jiného článku Smlouvy a slibu odškodnění, než který je uveden v List of Claims, předloženém Evropské komisi. Otázka byla formulována tak, že umožňovala jen dvě odpovědi – odškodnit lze, nebo odškodnit nelze. Žalovaný v dopise zcela jasně vyjádřil názor, že odškodnit nelze, neboť takové odškodnění by bylo zakázanou veřejnou podporou. Nejde o žádný nezávazný výklad, ale o názor subjektu nadaného určitými pravomocemi. Česká národní banka také jen na základě tohoto dopisu, který označila za závazný, změnila svůj dosavadní právní názor minimálně ve dvou kauzách, v nichž nejdříve odškodnění poskytla a následně na základě dopisu žalovaného začala vymáhat zpět. Krajský soud tedy nesprávně posoudil zkrácení na stěžovatelových právech, což byla stěžejní otázka pro projednání žaloby.

Krajský soud rovněž nesprávně posoudil otázku, zda žalovaný disponoval pravomocí k vydání dopisu, neboť vycházel z nepřesné úvahy o tomto dopisu a dále pochybil v interpretaci ust. § 3 zákona č. 215/2004 Sb. Dopis není jen názorem na právní situaci, ale výkladem předchozího rozhodnutí, který je navíc s tímto rozhodnutím v rozporu. K otázce souladu poskytnutí odškodnění podle Smlouvy s předpisy upravujícími oblast veřejné podpory je žalovaný vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 24. 8. 2000, jímž udělil stěžovateli univerzální výjimku ze zákazu veřejné podpory pro jakékoliv odškodnění poskytnuté na jejím základě. Plnění podle Smlouvy je tedy ze zákazu veřejné podpory vyňato, tudíž není ani teoreticky možné, aby určité odškodnění bylo zakázanou podporou. Opačným vyjádřením v dopise žalovaný modifikuje své předchozí rozhodnutí.

Stěžovatel poukazuje na právní expertízu prof. JUDr. D. H. CSc. vylučující výklad pravomocného rozhodnutí správním orgánem, který rozhodnutí vydal; to nelze dovodit ani z § 3 zákona. Interpretace vlastního rozhodnutí proto podle stěžovatele nemůže být chápána jako výkon jeho pravomoci a už vůbec takový výklad nemůže být s rozhodnutím v rozporu. Soud vyvodil pravomoc žalovaného z návětí § 3 zákona za pomoci nepřesného a tendenčního odkazu na důvodovou zprávu. Žaloba přitom vycházela právě ze studia důvodové zprávy a dovozovala, že samotné návětí přímo nezakládá žádnou pravomoc žalovaného, ale je pouze obecným vyjádřením jeho pravomocí posléze vyjmenovaných v daném ustanovení. Tvrzení soudu o pravomocích plynoucích z návětí je v rozporu i s jazykovým výkladem normy. Pokud by samo návětí mělo samostatný význam, zněla by další věta „ Úřad dále...“ či „Úřad zejména...“ Současná podoba textu ustanovení § 3 zákona

však nasvědčuje tomu, že jde o výčet taxativní. Z toho stěžovatel dovozuje pochybení soudu v úvaze o pravomoci žalovaného k vydání dopisu.

Konečně stěžovatel shledává rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným z důvodu zcela nedostatečného odůvodnění otázky, zda stěžovatel byl či nebyl zkrácen na svých právech. Na str. 7-9 rozsudku krajský soud uvádí, že v daném případě může být činnost žalovaného považována za zásah podle § 82 s. ř. s., ovšem na str. 10 rozsudku tvrdí, *že je dalek názoru, že by ústřední orgán státní správy s výlučnou pravomocí a příslušností k výkonu státní správy ve vymezené oblasti (v oblasti veřejné podpory) mohl neomezeně šířit jakékoli názory, jež by poté vydával za nezávazné a tudíž nikomu neškodící, z pohledu posouzení důvodnosti žaloby v této věci je pro zdejší soud rozhodující obsah dopisu.*" Následně však již jen doplňuje, že žádná ze skutečností v něm uvedených nejen formálně, ale ani materiálně nijak přímo nezasahuje veřejná subjektivní práva žalobce, neboť je nezakládá, neruší, nemění ani závazně neurčuje a stejně tak nečiní ani ve vztahu k jeho povinnostem. Takovou úvahu považuje stěžovatel za zužující a nepřesnou; ve vztahu ke klíčové otázce pak za zcela nedostatečnou. Ze strany soudu se tak jedná jen o určitou deklaraci, s níž se strany mohou smířit nebo ji odmítnout. Za nesrozumitelné považuje stěžovatel i vyjádření soudu, že žádná ze skutečností uvedených v dopise jej nezasahuje „*formálně ani materiálně*". Materiální zásah je naprosto zřejmý, když dopis pojednává o tom, proč žalobci nenáleží odškodnění podle uzavřené smlouvy.

Výše uvedené části odůvodnění jsou navíc zjevně v rozporu, neboť soud připouští negativní dopad šíření podobných dopisů a na druhé straně tvrdí, že z něho nic závažného neplyne. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že soud definoval znaky zásahu, které byly podle stěžovatele splněny, a následně opačnou úvahou navodil situaci, z níž není jasné, kdy by dopis zásahem byl a kdy již nikoli. Obdobné nejasnosti vytváří prostor pro podobné vydávání „nezávazných právních názoru" ze strany orgánů veřejné správy bez jakékoliv ochrany v rámci správního soudnictví, což odporuje základním principům správního práva a právního státu.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožňuje s důvody napadeného rozsudku. Je přesvědčen o svém oprávnění k výkonu činnosti neformalizované, a sice koordinační, poradenské, konzultační a monitorovací, která se projevila v žalobou napadeném dopise. Žalovaný v oblasti veřejné podpory vykonává především poradenskou činnost spočívající v aplikaci a výkladu komunitárního práva; primárně posuzuje, zda by libovolné opatření mohlo zakládat veřejnou podporu a následně při zjištění, že by tomu tak být mohlo, zajišťuje spolupráci poskytovatelům podpor v řízení před Evropskou komisí při tzv. notifikaci opatření. Rovněž se žalovaný ztotožňuje se soudem v názoru, že dopis je individualizovaným a konkretizovaným jednáním správního orgánu, ale že žádná ze skutečností v něm uvedených nijak nedeterminuje žádné stěžovatelovo právo. Jednalo se pouze o neformální interpretaci právní situace bez vlivu na postavení třetích osob; stanovisko má pouze konzultační charakter - rozhodovací pravomoc v otázkách veřejné podpory má pouze Evropská komise. Ke změně poměrů nedochází přímo ani dalším využitím dopisu.

Žalovaný dále uvádí, že jeho rozhodnutími z r. 2000 a 2003 nebylo explicitně určeno, jaká plnění mají být poskytnuta. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropských společenství Evropská komise otevřela tzv. interim proceduru. V jejím rámci stěžovatel podal jednostranné prohlášení tzv. List of Claims, který směřoval k přesnému vymezení jeho nároků. Evropská komise ve svém rozhodnutí ze dne 16. 7. 2004, č. CZ 46/23 jasně sdělila, že veškerá opatření, která by směřovala ke zvýšení již existujících podpor (tedy nároků vyplývajících z List of Claims) by byla novou veřejnou podporou, kterou by byla Evropská komise příslušná posuzovat z hlediska její slučitelnosti se společným trhem. Byl to stěžovatel, který svým prohlášením omezil a specifikoval své požadavky týkající se odškodnění. Podle žalovaného pak rozhodnutím Evropské komise došlo ke specifikaci dřívějšího povolení veřejné podpory, tudíž jeho stanovisko směřovalo k výkladu posledního právního rámce pro poskytování veřejné podpory v daném případě; nešlo o žádnou interpretaci předchozích rozhodnutí žalovaného. V předmětném dopise byla provedena analýza právního stavu a bylo konstatováno, že nad rámec uvedený v List of Claims, který byl podkladem rozhodnutí Evropské komise, by bez schválení touto komisí šlo o nezákonnou veřejnou podporu. Nicméně stěžovateli nic nebránilo notifikovat opatření poskytnutí nových nároků Evropskou komisí. Žalovaný proto nemohl ČNB sdělit, aby bez dalšího uspokojila nárok stěžovatele, neboť takový postup by byl protiprávní a příjemce podpory by byl vystaven nebezpečí vrácení podpory včetně úroků. Zrušením dopisu, které stěžovatel požadoval žalobou, by nedošlo k žádné změně právní situace, poskytnutí odškodnění by bylo protiprávním plněním, nehledě na to, že má nenárokový charakter.

Žalovaný navrhuje s ohledem na výše uvedené, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku; je-li totiž rozhodnutí nepřezkoumatelné, zpravidla nelze ani posoudit důvodnost věcných námitek (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS). Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost především ve vzájemné rozpornosti argumentace krajského soudu, podle níž by činnost žalovaného spočívající ve vydání dopisu mohla být zásahem a na druhé straně, že jím v tomto případě s ohledem na obsah dopisu není, neboť skutečnosti v něm uvedené formálně, ale ani materiálně nezasahují do veřejných subjektivních práv či povinností stěžovatele, neboť je nezakládají, neruší, nemění ani závazně neurčují. Toto odůvodnění navíc považuje za nedostatečné a nepřesné.

Konstantní judikatura považuje rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména v případě, že z něho není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení o žalobě a proč má žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postavena

žaloba. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost pak považuje i případy, kdy z rozhodnutí jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a kterých právních předpisů byla v kontextu žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí a také i případy, kdy se důvody míjí s výrokem, případně, kdy jsou jednotlivé důvody ve vzájemném rozporu (k tomu srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod. č. 244/2004 Sb. NSS).

Stěžovatel v daném případě namítá rozpornost jednotlivých argumentů rozsudku krajského soudu; nelze mu však přisvědčit. Připustil-li obecně krajský soud, že dopis vydaný v rámci poradenské činnosti žalovaného by mohl být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a že je nepřípustné šíření obdobných názorů bez možnosti se proti nim soudně bránit, neznamená to, že shledal předmětný dopis zásahem; pouze tím posoudil jednu z podmínek, za nichž lze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podat. Poté hodnotil další podmínky, které by rovněž musely být naplněny, a mezi nimi obsah dopisu ve vztahu k dotčení právní sféry stěžovatele. Přitom obsah dopisu i okolnosti, za nichž byl vydán, jsou v rozsudku popsány, stejně jako skutečnost, že nebyl určen stěžovateli a pro příjemce dopisu nebyl závazný. Krajský soud se vypořádal i s žalobním tvrzením, že žalovaný měl pouze vykládat obsah svého předchozího rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud tvrzený argumentační rozpor neshledal. Je skutečně možné, aby určitá činnost správního orgánu byla objektivně zásahem, ovšem tento zásah by musel být nezákonný a ve vztahu k žalobci by musel mít zákonem předpokládaný dopad; jen tehdy by byly splněny podmínky žaloby na ochranu před takovým zásahem. Dospěl-li soud k závěru, že ve vztahu ke stěžovateli předmětný dopis neměl důsledky předpokládané ustanovením § 82 s. ř. s., lze mu těžko vytýkat nedostatek bližší argumentace, jakkoliv je namístě, aby existence zásahu do práv byla řádně zdůvodněna. V případě, že k zásahu do práv došlo, bývá odůvodnění obsáhlejší už jen proto, že zásah může mít řadu podob; v případě, že k zásahu nedošlo, však lze leckdy obtížně rozsáhleji popisovat nedostatek důsledků - prostě zde nejsou. Rozsudek krajského soudu netrpí nepřezkoumatelností ani pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů, či pro jinou vadu. Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto není naplněna. Správnost argumentace pak je součástí hodnocení důvodnosti kasační námitky směřující proti zákonnosti rozhodnutí.

Při hodnocení kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je třeba se zabývat v prvé řadě úkonem správního orgánu, který byl žalobou napaden, z hlediska, zda jde o úkon, který by pojmově mohl být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení může být předmětem žaloby nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti tomu, kdo podal žalobu, nebo bylo proti němu přímo zasaženo v jeho důsledku; podmínkou úspěšnosti návrhu je i to, že zásah nebo jeho důsledky trvají, nebo hrozí jeho opakování. Definiční znaky zásahu ve smyslu ustálené judikatury (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS) krajský soud ve svém rozsudku dostatečně vymezil, stejně tak jako typické příklady, které jsou judikatorně či doktrinálně pojmu „zásah“ podřazovány. Jsou to podmínky jednak týkající se úkonu samotného, jednak týkající se jeho důsledků.

Úkon spočíval v dopise žalovaného (dále též „Úřad“), který vydal na základě dotazu ČNB ze dne 3. 12. 2007 k podmínkám poskytování veřejné podpory v případech, kdy v List of Claims byly potenciální nároky slovně podřazeny jinému článku Smlouvy, než kterému by správně měly odpovídat. Žalovaný v napadeném dopise ze dne 21. 12. 2007, adresovaném guvernérovi ČNB sdělil, že dle názoru Úřadu nelze odškodnit nárok ČSOB vznesený podle jiného článku Smlouvy, než který byl pro danou položku uveden v List of Claims; to odůvodnil poukazem na skutečnost, že veškeré nároky v List of Claims byly jednoznačně identifikovány a že jednotlivé články Smlouvy jsou rozdílné. Dále žalovaný v dopise upozornil tazatele na skutečnost, že takové odškodnění by znamenalo faktickou změnu List of Claims, který se ČSOB zavázala neměnit, a že by se mohlo jednat o rozšíření veřejné podpory, z něhož by Evropská komise mohla vyvodit důsledky.

Stěžovatel v prvé řadě tvrdí, že žalovaný nebyl oprávněn takový dopis vůbec vydat; krajský soud mu oponuje zněním § 3 zákona č. 215/2004 Sb. Podle tohoto ustanovení je Úřad centrálním koordinačním, poradenským, konzultačním a monitorovacím orgánem v oblasti veřejné podpory. Tato pravomoc je vymezena přímo v daném ustanovení, nejde o nadpis, který by byl pouze výkladovým vodítkem k dalšímu znění tohoto či dalších ustanovení. Dále jsou v tomto ustanovení vyjmenovány konkrétní pravomoci Úřadu od poradních a konzultačních [písm. a), b)], přes evidenční [písm. c)], kontrolní [písm. d)] až k sankční [písm. e)]. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že jde o výčet taxativní. Pravomoc ke koordinační a poradenské činnosti je směřována k součinnosti s poskytovatelem veřejné podpory před oznámením veřejné podpory Komisi a v průběhu řízení před Komisí. To však nijak nevylučuje, aby porada či konzultace směřovala k tomu, zda poskytnutí určité veřejné podpory je možné na základě stávajících smluv, a v daném případě i Listu of Claims, či zda by se jednalo o novou veřejnou podporu, což by dále případně vedlo k součinnosti při přípravě podkladů pro řízení před Komisí. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že podle citovaného ustanovení byl žalovaný oprávněn sdělit svůj názor tazateli, přičemž návětí, které je kompetenčním vymezením pravomoci Úřadu není nijak omezeno ve vztahu k vydání předmětného dopisu výčtem dále v tomto ustanovení uvedeným.

Ovšem právě proto, že jde o výsledek činnosti poradenské či konzultační, není závěr žalovaného pro tazatele závazný, neboť zákon takový důsledek dané činnosti nepředpokládá. Stěžovatel se však domnívá, že žalovaný dopisem fakticky vykládal své předchozí rozhodnutí ze dne 24. 8. 2000, č. j. VP/S 11/00-160, jímž byla povolena České národní bance výjimka ze zákazu veřejné podpory poskytované na základě Smlouvy stěžovateli; poukazuje přitom na závěry právní expertízy vypracované prof. JUDr. D. H., CSc. Ta je ve spise založena, ovšem odpovídá pouze na položené otázky směřující k přípustnosti výkladu správního rozhodnutí správním orgánem, který rozhodnutí vydal. Jak však již bylo konstatováno v obsahu dopisu, žalovaný jím nevykládal žádné ze svých rozhodnutí, ale zabýval se podřazením jednotlivých nároků v List of Claims a možností výjimky z tohoto podřazení či zaměnitelnosti jednotlivých položek včetně posouzení změny jako nového nároku na veřejnou podporu.

Dopis žalovaného tak lze považovat za úkon, který má oporu v zákoně a současně není rozhodnutím. Pokud krajský soud uzavřel, že i takovéto úkony mohou být předmětem zkoumání soudu, lze mu v obecné poloze přisvědčit. Pokud by nějaký

neformální úkon správního orgánu měl všechny znaky a důsledky zásahu, pak by bylo třeba před ním poskytnout soudní ochranu, i kdyby se jednalo o vyslovení právního stanoviska, jako v tomto případě. Krajský soud ovšem také vychází z nepřezkoumatelnosti takového úkonu (dopisu) jinou cestou. Zde je třeba upozornit, že základem poskytnutí veřejné podpory byla Smlouva, která v bodě 4.7 závazky z ní plynoucí podřídila režimu občanského a obchodního práva a v bodě 5.5 upravovala i řešení jakýchkoliv sporů z ní vyplývajících cestou rozhodčího řízení. To však není rozhodující z hlediska možnosti podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť podmínkou jejího podání není možnost jeho posouzení v jiném řízení.

Česká národní banka se o dopis žalovaného opřela v dopisech ze dne 29. 1. 2008 a ze dne 20. 3. 2008, jimiž na stěžovateli požadovala vrácení částek, které mu na základě Smlouvy poskytla v případě odškodnění nároku K. Z. a Jihovýchodního města, a.s. Z toho, že se ČNB při vznesení těchto požadavků zaštítila názorem Úřadu, neznamená, že jej považovala za závazný. Ostatně, i kdyby tomu tak bylo, její nesprávný subjektivní postoj by nemohl založit závaznost tam, kde ze zákona není. Dopis by nebyl závazný ani pro rozhodčí orgán či soud, pokud by stěžovatel vyvolal svou negativní rekcí na výzvu ČNB spor.

Dopis tedy nesměřoval přímo vůči stěžovateli, což je další podmínkou vyplývající z ust. § 82 s. ř. s. Nelze ani tvrdit, že vůči němu bylo zasaženo v důsledku tohoto dopisu, neboť nebyl pro ČNB závazný. Stejně tak by nebylo možno dospět k závěru o přímém zkrácení práv stěžovatele. Pokud krajský soud argumentoval tím, že dopisem ani v jeho důsledku nedošlo k žádnému přímému zásahu do stěžovatelova veřejného subjektivního práva, neboť jím nejsou žádná taková práva či povinnosti dopisem zakládána ani rušena, měněna či závazně určována, nejde o argumentaci zužující jak tvrdí stěžovatel. Jistě podmínky zásahu nejsou totožné s podmínkami, na nichž stojí žalobní oprávnění ve vztahu k rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Zásahem je právě jen takový úkon, který není rozhodnutím, a jeho důsledky skutečně mohou být mnohem širší. Okruh těchto důsledků je však vymezen druhem zásahu; jiný bude v případě fyzického napadení policistou při demonstraci, jiný bude při provádění nezákonné daňové kontroly a jiný v případě úkonu, který obsahuje právní názor na řešení určité situace způsobem pro adresáta úkonu nepříznivým. V daném případě by jím mohlo být založení povinnosti vrátit náhrady (odškodnění) poskytnuté podle Smlouvy. Jak však již bylo výše uvedeno, dopis žalovaného takovou povinnost stěžovateli nezaložil a nelze přehlédnout, že ani nebyl jeho adresátem. Ust. § 82 s. ř. s. ovšem připouští i možnost zásahu „zprostředkovaného“, tedy zásahu, v jehož důsledku bylo proti někomu (stěžovateli) dále zasaženo. To by však bylo možné jen při závaznosti obsahu dopisu pro Českou národní banku. Pokud jím ČNB argumentovala, bylo to bez vší závaznosti a neshoda mezi ČNB a stěžovatelem týkající se výkladu Smlouvy ve světle podmínek nastalých po vstupu do Evropské unie mohla být řešena způsobem, který Smlouva předpokládá.

Nakonec je třeba poukázat i na možnosti soudu, jimiž může ve prospěch žalobce zasáhnout. Podle § 87 odst. 2 s. ř. s. v případě důvodné žaloby soud zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže – jeli to možné, aby obnovil stav před zásahem. V daném případě stěžovatel žalobou požadoval deklaraci nulity dopisu v důsledku jeho neoprávněného vydání a uložení povinnosti žalovanému

zdržet se vůči žalobci dalších zásahů. Deklaraci nulity (případně nezákonnosti) zásahu zákon nezná a předpokladem pro uložení zdržení se dalších zásahů (za podmínky, že by vůbec šlo o zásah splňující podmínky § 82 s. ř. s.) je, že zásah trvá, či hrozí jeho opakování. Dopis nepůsobil nikdy vůči stěžovateli, a tudíž nelze ani teoreticky hovořit o trvání zásahu, stejně tak ani o trvání jeho důsledků, neboť nebyl závazným a jeho smyslem bylo pouze sdělení určitého názoru tazateli (ČNB). Nejde-li o zásah, nelze pak ani hovořit o hrozbě jeho opakování.

Nejvyšší soud proto dospěl ke shodnému názoru jako krajský soud, že v daném případě nejsou splněny podmínky stanovené v § 82 s. ř. s. a napadený dopis žalovaného nebyl vůči němu nezákonným zásahem.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 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 28. ledna 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu