

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Sokolovská uhelná, právní nástupce, a. s.**, se sídlem Staré náměstí 69, Sokolov, zastoupena Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2009, č. j. 62 Ca 12/2009 – 80,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2009, č. j. 62 Ca 12/2009 – 80, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2009, č. j. 62 Ca 12/2009 - 80, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 3. 11. 2009, č. j. 62 Ca 12/2009 - 80, uložil žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže povinnost vydat konečné rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. S 355/2007/KD, a to do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že předmětné správní řízení bylo zahájeno již dne 4. 12. 2007 a že v řízení u žalovaného dosud nebylo vydáno správní rozhodnutí ve věci samé. Žalobkyně ve vztahu k žalovanému bezvýsledně vyčerpala i zákonné prostředky k ochraně proti nečinnosti (závěry vyplývající z negativního stanoviska žalovaného ze dne 23. 2. 2009 v návaznosti na jeho zamítavé usnesení ze dne 27. 4. 2009). Z ustanovení § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže vyplývá, že lhůty pro vydání správních rozhodnutí podle ustanovení § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní

řád“) nejsou v řízení před žalovaným subsidiárně použitelné. Na řízení před žalovaným ale plně dopadá zásada rychlosti správního řízení (§ 6 odst. 1 správního řádu), podle níž má správní orgán vyřídit věc bez zbytečných průtahů a ve lhůtě stanovené zákonem nebo ve lhůtě přiměřené. Přiměřenost lhůty k vydání správního rozhodnutí nelze vyjádřit numericky, neboť je objektivně podmíněna charakterem projednávané věci a musí proto být zkoumána v širších souvislostech. V projednávaném případě bylo nezbytně nutné vzít v úvahu nejen značný časový odstup od zahájení předmětného správního řízení, ale i množství podkladů, které za dobu trvání tohoto řízení již žalovaný shromáždil. Žalovaný jako ochránce hospodářské soutěže měl shromážděné podklady objektivně vyhodnotit a uvést jaký skutkový stav věci zjistil, jak jej posoudil a z jakých skutkových a právních důvodů vycházel. Žalovaný správní orgán uvedeným povinnostem nedostál a ke dni vydání soudního rozhodnutí byl ve správním řízení fakticky nečinný. Krajský soud proto nesdílí přesvědčení, že žalovaný ve správním řízení postupuje v souladu se zásadou zákonnosti, rychlosti a hospodárnosti řízení. Žalobu proto shledal důvodnou a v souladu s ustanovením § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému, aby ve lhůtě do 60 dnů od právní moci rozsudku vydal konečné rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. S 355/2007/KD. Při stanovení délky této lhůty pak přihlédl ke konkrétním okolnostem projednávané věci, kdy na straně jedné jde o řízení skutkové a právně komplikovanější a na straně druhé žalovaný za dobu trvání správního řízení již mohl shromáždit dostatek relevantních podkladů pro své rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku jeho nečinnosti ve správním řízení vedeném s žalobkyní Sokolovská uhelná, právní nástupce, a. s. Správní orgán byl v předmětném řízení aktivní a postupoval systematicky s cílem vydat na základě kvalitně zjištěného skutkového stavu co nejdříve konečné meritorní rozhodnutí. O tom ostatně svědčí jednotlivé úkony správního řízení, jejichž sled a obsah předkládá. Nelze tedy mluvit o nečinnosti správního orgánu v řízení, během něhož nedocházelo k neodůvodněným průtahům, když délka řízení odpovídala složitosti prováděných důkazů a celkové komplikovanosti případu. Krajský soud však přes tyto skutečnosti v rozporu se zákonem konstatoval v napadeném rozsudku nečinnost správního orgánu slovy, že má „za prokázané, že žalovaný je ke dni vydání soudního rozhodnutí ve správním řízení fakticky nečinný“. Rozsudek krajského soudu je ale v tomto směru nepřezkoumatelný, protože správní soud neprokázal naplnění všech zákonných podmínek k tomu, aby mohl vydat rozhodnutí obsahující závěr o nečinnosti správního orgánu. Správní soud se zejména nevypořádal se sdělením výhrad ze dne 24. 7. 2009, v nichž správní orgán popsal své námitky proti jednání žalobkyně, ze kterých je patrné, že se věcí řádně zabýval a že vedení správního řízení bylo odůvodněné. Krajskému soudu je třeba vytknout též nepřezkoumatelné stanovení lhůty 60 dnů pro vydání konečného rozhodnutí, jejíž délku nijak podrobně neodůvodnil. Správní soud se v napadeném rozsudku nevyjádřil k tomu, jakým způsobem přihlédl ke „konkrétním okolnostem projednávané věci“ a jak při stanovování lhůty 60 dnů zohlednil specifika projednávaného případu. Krajský soud přitom nevzal v úvahu, že správní řízení bylo vedeno pro porušení komunitárního práva a při ukládání lhůty pro vydání rozhodnutí nevzal v potaz povinnost správního orgánu vyplývající z čl. 11 odst. 4 Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 o provádění

pravidel hospodářské soutěže stanovených v čl. 81 a 82 Smlouvy, podle kterého je správní orgán povinen informovat Evropskou Komisi o tom, jaké rozhodnutí hodlá přijmout. Z tohoto konstatování vyplývá, že lhůta 60 dnů pro vydání rozhodnutí nemůže být přiměřená, protože minimálně 30 dnů v rámci této doby se bude věcí zabývat Evropská Komise. Z tohoto pohledu se správní soud stanovením lhůty nezabýval a ani neodůvodnil, proč by lhůta pro posouzení věci Evropskou Komisí neměla být zohledněna. Toto pochybení krajského soudu je o to závažnější, že i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 1 Ans 2/2009) konstatuje, že „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". Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je tedy povinen vydat rozhodnutí ve lhůtě přiměřené, jejíž délku nelze jednoznačně určit, nýbrž je třeba ji posuzovat v každém případě zvlášť. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně Sokolovská uhelná, právní nástupce, a. s. považuje kasační stížnost za neopodstatněnou a rozsudek krajského soudu za správný. Správním orgánem uváděný průběh řízení jednoznačně prokazuje, že tento orgán nepostupoval v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení, z něhož je zjevné, že mezi jednotlivými úkony byly ničím neodůvodněné prodlevy a správní řízení bylo neúměrně protahováno zejména v důsledku opakovaných žádostí správního orgánu o poskytnutí informací a podkladů. Správním orgánem uváděné úkony, které byly provedeny a jejich charakter nijak neodůvodňují skutečnost, že ke dni vydání napadeného rozsudku krajského soudu trvalo správní řízení již téměř dva roky. Žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána již 20. 2. 2009 a správní orgán byl nečinný již před samotným vydáním sdělení výhrad. Vydání výhrad není rozhodnutím ve správním řízení a nejsou s ním spojeny účinky vydání rozhodnutí. Sdělení výhrad je proto naprosto irelevantní pro skutkový stav věci. Požadavek na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů je jedním ze základních principů právního státu. Pokud tedy správní orgán v důsledku neodůvodněných průtahů nevydal rozhodnutí v přiměřené lhůtě, porušil nejen zákon, ale i principy právního státu. Žalobkyně z uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je opodstatněná.

Jedním z logických atributů požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů. Kodifikaci tohoto obecného principu právního státu ostatně obsahuje nejenom současně platný správní řád (§ 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), ale též správní řády předchozí (srov. např. § 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení); uvedené ostatně plyne ze samotného ústavně zakotveného principu právního státu. Nad rámec charakteru rozhodování v přiměřené lhůtě coby obecného principu právního lze poukázat i na ustanovení § 177 nyní platného správního řádu, který základní zásady správního

řízení, mezi něž patří též výše citované vyřizování věcí bez zbytečných průtahů, výslovně vztahuje na veškeré počínání veřejné správy.

Smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 s. ř. s. je pak posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit 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.

Podle ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu 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 správního řádu 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 zvlášť 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 o ochraně hospodářské soutěže pak mj. plyne, že není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí.

Smyslem ustanovení § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže je neaplikovat v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže lhůty, které se aplikují obecně na správní řízení (§ 71 správního řádu), 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 ve věci samé, neboť také v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se uplatní zásada rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvená v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. 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 pro ochranu hospodářské soutěže zákonem stanovena maximální lhůta pro rozhodování, musí rozhodovat ve lhůtě přiměřené a bez zbytečných průtahů (srov. § 6 odst. 1 správního řádu).

Nejvyšší správní soud při vlastním rozhodování vychází ze závěrů učiněných rozšířeným senátem v usnesení ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 – 135, dostupné na www.nssoud.cz, v nichž vyslovil, 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.".

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabýval zásadní stížní námitkou, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný ve vztahu k závěru o nečinnosti správního orgánu a ve vztahu ke lhůtě stanovené pro vydání rozhodnutí ve věci.

Kasační soud při přezkoumávání námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení §54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz) též vyslovil, že odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena. Tento soud v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, také konstatoval, že*:* „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*".

Kasační soud při přezkoumávání uvedené námitky nepřezkoumatelnosti vyšel i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl uveřejněn pod č. 134/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž bylo vysloveno, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*".

Nejvyšší správní soud má za to, že napadený rozsudek krajského soudu, resp. jeho odůvodnění neodpovídá požadavkům vyplývajících z citovaných rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatuje, že předmětné správní řízení bylo zahájeno již dne 4. 12. 2007, že žalobce bezvýsledně vyčerpal zákonné

prostředky k ochraně proti nečinnosti, které mu dává správní řád, že přiměřenost lhůty k vydání rozhodnutí nelze vyjádřit numericky, neboť je objektivně podmíněna charakterem projednávané věci, že v daném případě je nezbytně nutné vzít v úvahu nejen značný časový odstup od zahájení správního řízení a množství podkladů, které za dobu trvání tohoto řízení stěžovatel shromáždil a že se zřetelem k této argumentaci má za prokázanou faktickou nečinnost stěžovatele ve správním řízení ke dni vydání soudního rozhodnutí.

Tento závěr krajského soudu o nečinnosti stěžovatele jako správního orgánu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

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 niž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na zohlednění těchto faktorů, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno. Přiměřenost lhůty musí být v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže posuzována individuálně případ od případu tak, aby byla zohledněna náročnost a složitost každého případu, zejména jeho věcná stránka a rozsah úvah, které musí tento 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 (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04).

Krajský soud projednávaný případ neposuzoval z uvedených hledisek. Především vůbec neuvedl výčet provedených úkonů správního řízení a nevyhodnotil tyto úkony z hlediska jejich předmětu, požadavků na provádění dokazování v průběhu řízení, obsahu, náročnosti, složitosti. Z tohoto důvodu nemohl dostát ani výše uvedeným požadavkům, kladeným na posouzení přiměřenosti lhůty. Krajský soud proto nemohl ani objektivně uvést, v čem spatřuje průtahy v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a jaký je vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Obdobně je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů i závěr krajského soudu stran stanovení délky lhůty k vydání rozhodnutí. Konstatování krajského soudu, že při stanovení délky této lhůty přihlédl ke konkrétním okolnostem projednávané věci, kdy na straně jedné jde o řízení skutkové a právně komplikovanější a na straně druhé, že žalovaný za dobu trvání správního řízení již mohl shromáždit dostatek relevantních podkladů pro své rozhodnutí, rovněž brání v důsledku své obecnosti a nekonkrétnosti věcnému přezkoumání uvedené stížní námitky. Zcela neurčité odůvodnění lhůty k vydání rozhodnutí znemožňuje seznat, jaká konkrétní skutková a právní kriteria považoval krajský soud za rozhodná pro stanovení uvedené lhůty.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.) zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval všemi námitkami, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s argumentací účastníků řízení a řádně odůvodnil svůj názor, který zaujme k jejich argumentaci. Teprve poté vydá rozhodnutí, které bude způsobilé k případnému věcnému kasačnímu přezkoumání a bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první 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 31. března 2010

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu