

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **ELA LITVÍNOV, spol. s r. o.**, se sídlem Hornická 337, Janov, Litvínov zastoupený JUDr. Kateřinou Šindlerovou, advokátkou se sídlem Kateřinská 482/26, Praha 2, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem**, se sídlem Hoření 13, Ústí nad Labem, zastoupená Mgr. Jiřím Schüllerem, advokátem se sídlem Anenské nám. 371, Kutná Hora, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2011, č. j. 62 Af 35/2010 – 77,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 15. 9. 2011, č. j. 62 Af 35/2010 - 77, zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne ze dne 18. 2. 2010, č. j. ÚOHS–R113/2009/VZ-2423/2010/310-ASc, a věc vrátil Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „stěžovatel“) k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 7. 2009, č. j. ÚOHS-S113/2002/VZ-8433/2009/510/IFa, kterým bylo zastaveno správní řízení z důvodu bezpředmětnosti návrhu (výrok I.), zamítnut návrh na přiznání náhrady nákladů řízení žalobci (dále jen „účastník řízení“) ve výši 330.415 Kč (výrok II.) a rozhodnuto, že se nevrací zaplacený správní poplatek ve výši 100.000 Kč (výrok III.).

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že žalobní argumentace směřovala výlučně proti závěrům, které stěžovatel učinil ve vztahu k zaplacenému správnímu poplatku. Danou věc je třeba posoudit podle již neúčinných právních úprav. Jednak podle ust. § 31 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád"), a jednak podle zákona č. 368/1992 Sb., ve znění účinném do 30. 4. 2004 (dále jen „zákon o správních poplatcích"). Starý správní řád výslovně neupravoval, co se rozumí nákladem řízení. Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „nový správní řád") tuto otázku upravuje v ust. § 79 odst. 1, podle něhož jsou náklady řízení zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování. Podle krajského soudu není žádného rozumného důvodu, proč by ty náklady, které jsou za náklady řízení označovány novým správním řádem, neměly být náklady řízení i podle starého správního řádu. Zahrnuje-li nový správní řád mezi náklady řízení výslovně také správní poplatky jako druh hotového výdaje, není důvodu dospět k závěru, že úhrada správního poplatku nebyla nákladem řízení za účinnosti starého správního řádu. Mezi náklady řízení účastníků upravené v ust. § 31 starého správního řádu tedy lze podřadit i náklady spojené s úhradou správního poplatku. Hodlal – li se účastník řízení efektivně domáhat u stěžovatele svých práv plynoucích z účasti na obchodní veřejné soutěži, musel podat návrh na přezkum a zároveň uhradit správní poplatek. Úhrada správního poplatku tedy byla nákladem řízení, který vznikl účastníkovi řízení. Takový náklad nesl podle ust. § 31 starého správního řádu účastník řízení sám. Pokud však ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu stanoví možnost uložit účastníkům, aby nahradili náklady vzniklé jejich zaviněním ostatním účastníkům řízení, a pokud žádný druh nákladů z této možnosti nevylučuje (a je-li takovým nákladem i úhrada správního poplatku), pak se možnost podávaná z ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu týká i nákladů vzniklých úhradou správního poplatku. Citované ustanovení totiž nehovoří o „nákladech řízení vzniklých v důsledku jednání účastníka řízení v jeho průběhu", jak argumentoval stěžovatel, nýbrž o „nákladech řízení vzniklých zaviněním". Těmi lze rozumět jak náklady vzniklé v průběhu správního řízení, tak náklady, jež bylo nutné vynaložit, aby takové správní řízení bylo vůbec zahájeno a aby v něm bylo pokračováno. Možnost kompenzace zaplaceného správního poplatku nespočívá pouze v jeho vrácení, jak se na to soustředil stěžovatel, ale také v uložení povinnosti nahradit náklady řízení vzniklé úhradou správního poplatku jedním účastníkem správního řízení druhému. Bylo-li správní řízení vyvoláno podezřením jednoho z uchazečů, že byl porušen č. 199/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek") a dává-li tento zákon v takovém případě možnost uchazeči, který má takové podezření, aby vyvolal správní řízení, a pokud správní orgán dospěje k závěru, že podezření se potvrdilo, pak vedení správního řízení je třeba stavět do příčinné souvislosti s postupem zadavatele. Nebýt konkrétního postupu zadavatele, neexistovalo by podezření, že byl porušen zákon, a nemohlo by být v průběhu správního řízení potvrzeno. Na tom nic nemění ani to, že správní řízení bylo zastaveno, neboť v příčinné souvislosti s návrhem účastníka řízení bylo nakonec porušení zákona stěžovatelem deklarováno a osobě zúčastněné na řízení byla rozhodnutím ze dne 10. 7. 2003, č. j. S 543-R/03-VP/140/Ná, vydaným ve správním řízení zahájeném z moci úřední uložena pokuta. Závěr o porušení zákona stěžovatelem je tedy důsledkem porušení zákona, na které podáním návrhu na přezkum „upozornil" účastník řízení. Je-li upozornění na porušení zákona zpoplatněno, pak je uhrazený správní poplatek nákladem,

který vznikl zaviněním osoby zúčastněné na řízení. Zavinil-li jeden účastník správního řízení (osoba zúčastněná na řízení) vznik nákladu jiného účastníka (v daném případě účastníka řízení), lze ve vztahu k němu aplikovat ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu a posoudit, zda lze náhradu nákladů uložit tomu, kdo tento náklad zavinil, ve prospěch toho, komu tento náklad vznikl. Za situace, kdy správní řízení, byť je vedeno o správním deliktu zadavatele a o případném uložení nápravného opatření, může být vyvoláno uchazečem, se sice jedná o správní řízení sankčního typu, avšak zároveň obsahuje prvek kontradiktornosti. Tento prvek pramení ze vztahu mezi uchazečem podávajícím návrh a zadavatelem, ve vztahu k jehož postupu je porušení zákona a naplnění znaků správního deliktu zkoumáno. Uchazeč sděluje stěžovateli svá podezření z porušení zákona zadavatelem a zadavatel tato podezření vyvrací. Jestliže návrh na zahájení správního řízení obsahujícího prvek kontradiktornosti je zpoplatněn, aniž by v případě dovození důvodnosti návrhu mohl být tento poplatek vrácen pak je aplikace ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu na místě. V této souvislosti krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudky ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005 a ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3327/2008), v níž se zabýval otázkou příčinné souvislosti mezi rozhodnutím stěžovatele o výsledku veřejné obchodní soutěže a náklady následně vynaloženými uchazečem na zahájení správního řízení (v němž bylo toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno). Podle krajského soudu je třeba při aplikaci ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu zvažovat existenci příčinné souvislosti mezi rozhodnutím správního orgánu a náklady vynaloženými uchazečem na zahájení správního řízení. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatel nesprávně vyložil ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu, když náklad vzniklý úhradou správního poplatku nepovažoval za náklad, na který se postup podle citovaného ustanovení může vztahovat.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které uvedl, že se v dané věci jedná o správní poplatek, jehož vrácení starý správní řád neumožňoval. Podle ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu lze uložit ve správním řízení náhradu nákladů jednoho účastníka řízení druhému pouze tehdy, jestliže vznikly zaviněným jednáním tohoto účastníka v průběhu správního řízení, což se v daném případě nestalo, když zaviněné jednání osoby zúčastněné na řízení bylo konstatováno před zahájením správního řízení. Pokud krajský soud uložil stěžovateli pouze povinnost posoudit, zda lze při obligatorní aplikaci citovaného ustanovení uložit osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů správního řízení, namítal stěžovatel, že považuje napadený rozsudek i za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost závazného právního názoru. Krajský soud se mohl a měl zabývat i posouzením nejen důvodnosti, ale také oprávněností samotného nároku účastníka řízení. Jde totiž o odpověď na zásadní otázku spornou v průběhu předchozího správního řízení, zda je nárok účastníka řízení, aby osobě zúčastněné na řízení byla uložena povinnost k náhradě nákladů správního řízení, oprávněný či nikoliv. Bez jednoznačného stanovení povinnosti stěžovatele úhradu nákladů vůči osobě zúčastněné na řízení přiznat či nikoliv hrozí riziko opakovaného soudního přezkumu. Je nasnadě, že bez existence závazného právního názoru soudu může nastat situace, že ať už by stěžovatel rozhodl jakkoliv, bude nutně vystaven opakovaným žalobám účastníka řízení, případně osoby zúčastněné na řízení. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s právním názorem stěžovatele. I když je v ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu použito slovo „může“, je správní úřad povinen uložit uvedeným osobám uhradit náklady řízení, pokud tyto vznikly v důsledku jejich úmyslného jednání. Další podmínkou je příčinná souvislost mezi zaviněným jednáním povinné osoby a vzniklými náklady řízení. Zavinění osoby zúčastněné na řízení nelze v tomto případě dovozovat. V některých typech správního řízení stát promítá své náklady spojené s tímto řízení do správních poplatků, jejichž uhrazení účastníkem je podmínkou zahájení řízení. V případě správních poplatků v zákoně o správních poplatcích taxativně stanovených se však nejedná o úhradu nákladů řízení tak, jak ji má na myslí ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu. Zaviněné náklady správního řízení, které vznikly správnímu úřadu přímým zaviněním účastníků řízení, svědků či znalců, může správní úřad uložit těmto v plném rozsahu nahradit. Může jim rovněž uložit nahradit náklady vzniklé ostatním účastníkům řízení v důsledku jejich zaviněného jednání. V této souvislosti se jedná o takové náklady řízení, které by za normálních okolností nenastaly a které vznikly zaviněním povinného subjektu. V tomto případě, ač jej zákonodárce formuluje jako fakultativní oprávnění správního úřadu uvozené slovem “může“, se jedná o oprávnění veřejnoprávní, které je správní úřad povinen využívat vždy tam, kde mu to zákon ukládá a kde jsou splněny podmínky pro jeho uplatnění. V daném případě je volné uvážení správního úřadu výrazně omezeno ust. § 14 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je každá organizační složka státu povinna počínat si tak, aby nebyl snižován rozsah, hodnota nebo výnos svěřeného majetku. Za takový majetek lze považovat i svěřené rozpočtové prostředky.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu stěžovatel rozhodnutím ze dne 22. 5. 2003, č. j. 3R6/03-Ku, zamítl rozklad a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 20. 12. 2012, č. j. S 113-R/02-810/140/Ná, o zamítnutí návrhu, kterým se účastník řízení domáhal, aby bylo zrušeno rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení o výběru nejvhodnější nabídky a aby bylo osobě zúčastněné na řízení uloženo provést nový výběr anebo aby bylo zrušeno zadání předmětné veřejné zakázky. Podle tohoto rozhodnutí osoba zúčastněná na řízení porušila zákon tím, že nepřezkoumala a vrátila zpět námitky účastníka řízení proti výběru nejvhodnější nabídky doručené v řádné lhůtě, avšak výběrem nejvhodnější nabídky zákon neporušila. Uvedené porušení zákona pak bylo důvodem k zahájení samostatného správního řízení z moci úřední, v němž stěžovatel rozhodnutím ze dne 10. 7. 2003, č. j. S 543-R/03-VP/140/Ná, uložil osobě zúčastněné na řízení pokutu ve výši 10.000 Kč.

Krajský soud následně rozsudkem ze dne 28. 2. 2005, č. j. 29 Ca 245/2003 - 64, rozhodnutí stěžovatele ze dne 22. 5. 2003, č. j. 3R6/03-Ku, i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí, zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Poté stěžovatel znovu rozhodl, a to tak, že zastavil řízení z důvodu bezpředmětnosti návrhu, zamítl návrh na přiznání náhrady nákladů řízení a rozhodl, že se nevrací zaplacený správní poplatek ve

výši 100.000 Kč. Rozklad účastníka řízení proti tomuto rozhodnutí stěžovatel zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Toto rozhodnutí následně účastník řízení napadl žalobou.

Spornou je v dané věci výklad ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu, podle kterého může správní orgán účastníkům řízení, svědkům a znalcům uložit, aby nahradili náklady, které vznikly správnímu orgánu jejich zaviněním; může jim také uložit, aby nahradili náklady, které vznikly jejich zaviněním, ostatním účastníkům řízení.

Nejprve je nutno zdůraznit, že krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval výhradně otázkou, zda nákladem správního řízení zaviněným osobou zúčastněnou na řízení byl zaplacený správní poplatek ve výši 100.000 Kč. K dalším účastníkem řízení nárokovaným nákladům správního řízení se nevyjádřil, a vzhledem k obsahu žaloby ani vyjádřit nemohl. Takto vymezeným rámcem přezkumu byl proto limitován i Nejvyšší správní soud.

V kasační stížnosti ve vztahu k ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu stěžovatel pouze namítal, že aplikace citovaného ustanovení přichází v úvahu jen tehdy, vznikly-li náklady zaviněným jednáním účastníka v průběhu správního řízení.

Citované ustanovení však nevymezuje, kdy k zaviněnému jednání účastníka mělo dojít, ale hovoří pouze o nákladech řízení vzniklých zaviněním jiného účastníka řízení. Závěr, že se musí jednat o jednání v průběhu správního řízení z citovaného ustanovení nevyplývá, a nelze jej dovodit ani jeho výkladem. Je sice pravdou, že obvykle bude k zaviněnému jednání, v jehož důsledku jinému účastníkovi řízení vzniknou náklady, docházet v průběhu správního řízení (např. neomluvená neúčast na ústním jednání), za podmínku aplikace ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu to nicméně považovat nelze. Jedinými podmínkami pro přiznání náhrady nákladů jednomu účastníku správního řízení vůči účastníkovi druhému vyplývajícími z citovaného ustanovení jsou tak podle Nejvyššího správního soudu existence zavinění a dále příčinná souvislosti mezi zaviněným jednáním a vznikem nákladů správního řízení.

Rovněž je nutno zdůraznit, že přiznání náhrady nákladů správního řízení účastníkovi není podmíněno úspěchem ve věci, ale zaviněním vzniku těchto nákladů. Procesní úspěch ve věci tedy rovněž není zákonným kritériem pro přiznání náhrady nákladů správního řízení.

Zavinění je v dané věci třeba spatřovat v tom, že osoba zúčastněná na řízení nepřezkoumala námitky účastníka řízení proti výběru nejvhodnější nabídky, jak bylo konstatováno v rozhodnutí stěžovatele ze dne 10. 7. 2003, č. j. S 543-R/03-VP/140/Ná. Nešlo přitom o porušení zákona způsobené bez ohledu na vůli osoby zúčastněné na řízení, resp. bez ohledu na vůli fyzických osob jejím jménem jednajících. Toto porušení zákona o zadávání veřejných zakázek bylo důvodem, pro který účastník řízení navrhl přezkoumání úkonů osoby zúčastněné na řízení. Příčinnou souvislost mezi zaviněným jednáním osoby zúčastněné na řízení a vznikem nákladů řízení účastníkovi řízení shledal Nejvyšší správní soud v tom, že nebýt porušení zákona o zadávání veřejných zakázek osobou zúčastněnou na řízení, nebyl by účastník řízení nucen obrátit se na stěžovatele s návrhem na přezkoumání jejího rozhodnutí, jehož podání bylo spojeno s povinností

uhradit správní poplatek [§ 2 zákona o správních poplatcích ve spojení s položkou 62 písm. b) přílohy citovaného zákona]. Předmětný správní poplatek tedy účastník řízení zaplatil v důsledku pochybení osoby zúčastněné na řízení.

Ze shora uvedeného vyplývá, že v dané věci byly podmínky pro aplikaci ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu splněny. Stížní námitka nesprávného výkladu ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu je proto nedůvodná.

Stěžovatel rovněž namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, kterou spatřoval v tom, že se krajský soud nevyjádřil k oprávněnosti nároku účastníka řízení na náhradu uhrazeného správního poplatku.

Podle Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek vytýkanou vadou netrpí. Krajský soud totiž v jeho odůvodnění jednoznačně vyslovil závěr, že uhrazení správního poplatku účastníkem řízení bylo nákladem, který vznikl zaviněním osoby zúčastněné na řízení a že aplikace ust. § 31 odst. 2 starého správního řádu byla namístě (např. str. 7 odstavec třetí a str. 8 odstavec první). Krajský soud se tedy oprávněností nároku účastníka řízení na náhradu správního poplatku osobou zúčastněnou na řízení zabýval, a proto je námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nedůvodná. V dalším řízení tedy bude na stěžovateli, aby rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení uhradí účastníkovi řízení zaplacený správní poplatek.

Namítal-li stěžovatel, že vrácení zaplaceného správního poplatku nebylo v daném případě možné, míjí se tato argumentace s důvody, pro které krajský soud zrušil napadené správní rozhodnutí. Výklad ust. § 8 zákona o správních poplatcích, které v rozhodné době upravovalo podmínky vrácení správního poplatku správním orgánem, totiž nebyl předmětem sporu. Touto otázkou se tak krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval. Účastník řízení ostatně v žalobě výslovně uvedl, že nežádal, aby mu byl předmětný správní poplatek vrácen, ale že stěžovatel měl osobě zúčastněné na řízení uložit povinnost uhradit účastníkovi řízení zaplacený správní poplatek. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že vrácení správního poplatku účastníkovi řízení podle ust. § 8 zákona o správních poplatcích vylučuje uložení povinnosti k náhradě zaviněných nákladů řízení. V případě současné aplikace obou ustanovení by totiž účastníkovi řízení byl správní poplatek jednak vrácen správním orgánem a jednak nahrazen jiným účastníkem řízení.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníkovi řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jí Nejvyšším správním soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 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 6. prosince 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu