

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Výzkumný ústav železniční, a. s.**, se sídlem Novodvorská 1698, Praha 4, zastoupen Mgr. Radovanem Kubáčem, advokátem se sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 15. 5. 2018, č. j. ÚOHS-R0052/2018/VZ-14198/2018/322/JSu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2018, č. j. 31 Af 59/2018 – 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 18. 7. 2014 rozhodnutí, kterým shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, při zadávání veřejné zakázky „*Rekonstrukce svršku velkého železničního okruhu Zkušebního centra VUZ od km 6,800 do km 13,170*“, a uložil mu pokutu ve výši 100.000 Kč.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 16. 12. 2015 toto rozhodnutí potvrdil a zamítl tak rozklad žalobce. Krajský soud v Brně poté rozsudkem ze dne 20. 9. 2017, č. j. 31 Af 13/2016 – 144, obě správní rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Žalovaný posléze nyní napadeným usnesením ze dne 12. 3. 2018, č. j. ÚOHS-S757/2012/VZ-06631/2018/523/HVo, podle § 85 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon"), ve spojení s § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), toto správní řízení přerušil z důvodu, že dne 18. 10. 2017 podal v téže věci kasační stížnost. Proti tomuto usnesení podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, který ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřípustnou. Rozhodnutí o přerušení řízení podle § 85 přestupkového zákona je totiž úkonem správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení, a jako takové je vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

II. Důvody kasační stížnosti

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud vůbec nezabýval zásadní právní otázkou, zda v předmětném řízení měl být aplikován přestupkový zákon. Žalovaný totiž na základě nesprávné a protizákonné aplikace § 85 odst. 1 tohoto zákona podstatným způsobem přímo zasáhl do základních práv stěžovatele. Napadené rozhodnutí předsedy žalovaného tak trpí zásadními právními vadami a jsou splněny podmínky pro jeho prohlášení za nicotné. Přechodná ustanovení přestupkového zákona - § 112 odst. 4 totiž stanovují, že „*zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů*". Vzhledem k této výslovné zákonné dikci nemohla být v daném případě aplikována subsidiární zásada nepravé retroaktivity právních norem.

[6] Žalovaný byl dle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2017 v souladu s kasačním principem povinen předmětné správní řízení okamžitě zastavit, nikoliv jej přerušit. Krajský soud totiž ve zrušujícím rozsudku jednoznačně konstatoval, že stěžovatel nikdy nebyl a není zadavatelem, a tudíž se ani nemohl dopustit žádného správního deliktu dle zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný tak svévolně pokračoval a nadále pokračuje v řízení se stěžovatelem, čímž mu působí značné potíže spojené s vynakládáním nezanedbatelných finančních a časových prostředků. Probíhající správní řízení taktéž poškozuje dobré jméno stěžovatele. Důvodem přerušení řízení tak zjevně bylo záměrné zdržování za účelem zachování příslušné lhůty na vydání případného nového rozhodnutí ve věci. Žalovaný se tak snaží uměle prodlužovat zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci samé, jež činí 10 let.

[7] Krajský soud se tedy dle stěžovatele měl zabývat vytýkanou absencí důvodů pro vydání napadených správních rozhodnutí. Ze strany krajského soudu se jedná o extrémně formalistický přístup, v jehož důsledku bylo stěžovateli odebráno jeho základní právo na soudní ochranu ve smyslu odpírání spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Takový postup je nejen nesprávný a nezákonný, ale navíc i protiústavní.

[8] Stěžovatel také z opatrnosti zopakoval hlavní žalobní důvody, kterými se krajský soud odmítl v napadeném usnesení zabývat.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[9] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na čl. 36 odst. 4 Listiny, podle kterého upravuje podrobnosti práva na soudní ochranu zákon, včetně jistých omezení uvedeného práva. Tímto zákonem je v daném případě soudní řád správní, konkrétně § 46 stanovující důvody, pro které dochází k odmítnutí návrhu. Takové zákonné omezení práva na soudní ochranu je proto Listinou aprobováno. Dále žalovaný uvedl, že přerušením správního řízení nedošlo k zásahu do hmotných práv stěžovatele, na takový úkon správního orgánu je proto nutno vztáhnout kompetenční výluku dle § 70 s. ř. s. Krajský soud tedy postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl pro její nepřípustnost. Podle žalovaného také nelze považovat napadená správní rozhodnutí za nicotná ve smyslu § 77 správního řádu, neboť vady tvrzené stěžovatelem takové intenzity nedosahují. Případnou nicotností se musí krajský soud zabývat *ex offo*, a pokud se k této otázce nevyjádřil, je zřejmé, že rozhodnutí za nicotná nepovažoval.

[10] Pokud jde o aplikaci přestupkového zákona, žalovaný vysvětlil, že na danou situaci bylo možno aplikovat § 112 odst. 4 tohoto zákona, neboť zde již jednou bylo pravomocně rozhodnuto a správní řízení se tak nenachází ve fázi před vydáním pravomocného rozhodnutí. V dané věci byly dány podmínky pro subsidiární aplikaci zásady nepravé retroaktivity procesních norem, a proto bylo zcela opodstatněno přerušení řízení podle § 85 odst. 1 přestupkového zákona. Žalovaný tedy nepostupoval v rozporu s právním názorem krajského soudu uvedeným ve zrušujícím rozsudku. Nejvyšší správní soud nadto o kasační stížnosti již rozhodl a ve správním řízení bude pokračováno.

[11] Žalovaný vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[12] Stěžovatel v reakci na vyjádření žalovaného uvedl, že jeho tvrzení jsou nepravdivá, zavádějící a účelová. Zejména odmítl, že by bylo možno na posuzované správní řízení aplikovat přestupkový zákon. Upozornil, že v tomto řízení žádné pravomocné rozhodnutí neexistuje a řízení se tak stále nachází v počáteční fázi, tj. před vydáním pravomocného rozhodnutí ve věci samé. V souladu s § 112 odst. 4 tak žalovaný měl toto správní řízení dokončit podle dosavadních zákonů a nemohl a nesměl řízení přerušit dle § 85 odst. 1 přestupkového zákona.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[14] Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil Nejvyšší správní soud v mezích uplatněných námitek a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] V souvislosti s namítanou nicotností napadeného správního rozhodnutí je namístě připomenout, že za nicotný ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je třeba považovat správní akt, jenž trpí natolik intenzivní a závažnou vadou, že v jejím důsledku dochází k faktické neexistenci samotného správního aktu (viz nález ÚS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09, srov. též např. rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 Afs 148/2007 - 53). V posuzované věci Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem nicotnost rozhodnutí předsedy žalovaného neshledal. Případná aplikace nesprávného právního předpisu, kterou namítá stěžovatel, natolik závažnou vadou způsobující nicotnost rozhodnutí není.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že je-li kasační stížností napadáno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, může stěžovatel účinně uplatňovat pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 – 13).

[18] Kasační soud je při přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby „*oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná nebo zda rozhodnutí žalovaného bylo zákonné či nikoliv*“ (viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 As 124/2013 - 39). Úkolem Nejvyššího správního soudu tak v právě posuzované věci bylo přezkoumat skutkové a právní podmínky odmítnutí žaloby z důvodu její nepřípustnosti podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) téhož zákona. Nemohl se proto zabývat stěžovatelovými námitkami týkajícími se toho, zda byl žalovaný oprávněn postupovat podle § 85 odst. 1 přestupkového zákona, či jestli měl povinnost po vydání zrušujícího rozsudku krajského soudu správní řízení neprodleně zastavit.

[19] Jedinou otázkou, kterou soudu v rámci kasačního přezkumu přísluší zkoumat, tedy je, zda je přípustná žaloba proti rozhodnutí předsedy žalovaného, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného o přerušení správního řízení.

[20] Z koncepce soudního řádu správního vyplývá, že správní soudy nejsou povinny přezkoumávat každé rozhodnutí správního orgánu. Tzv. kompetenční výluky, tedy případy, kdy jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny určité úkony, jsou stanoveny v § 70 s. ř. s. Pod písmenem c) je přitom uvedeno, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

[21] Rozhodnutí o přerušení řízení, ať už vydané z jakéhokoliv důvodu, ustálená judikatura správních soudů považuje právě za takový úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení správního řízení. Vzhledem k tomu, že úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení, jsou podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeny ze soudního přezkumu, žaloba, kterou se žalobce domáhá jejich přezkoumání, je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Takovou žalobu soud podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítne (viz např. rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62, dále rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 – 23, rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 48/2009 – 54, či rozsudek ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 52/2010 – 61, usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 – 46, č. 3013/2014 Sb., rozsudek ze dne 17. 5. 2018, č. j. 4 Ads 115/2018 – 35, či ze dne 8. 11. 2017, č. j. 1 As 202/2017 - 76).

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné. Proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 28. února 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu