



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Pavlína Vrkočové a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **Mgr. M. Š.**, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Bubeníčkova 42, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, Kapitána Jaroše 7, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 62 Af 25/2015 – 89,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 62 Af 25/2015-89, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 5. 1. 2015, č. j. ÚOHS-R347/2014/VZ-27811/2014/321/KKř, byl zamítnut žalobcův rozklad a potvrzeno usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 9. 2014, č. j. ÚOHS-S608/2014/VZ-20519/2014/533/HKu/HOd. Toto usnesení bylo vydáno v řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu, ve věci soutěže o návrh „*Studie celkové rekonstrukce VO města Brěclav včetně lokalit Poštorná a Charvatská Nová Ves*“, jejíž oznámení bylo ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněno dne 24. 1. 2012 pod ev. č. 206107. Usnesením ze dne 30. 9. 2014 byla žalobci uložena povinnost předložit žalovanému listiny představující kompletní dokumentaci k této soutěži.

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 62 Af 25/2015-89 byla žaloba žalobce proti tomuto rozhodnutí odmítnuta. Podle krajského soudu je usnesení správního orgánu, vydané podle § 53 odst. 1 správního řádu o předložení listinného důkazu, rozhodnutím procesní povahy, a proto se na ně vztahuje tzv. kompetenční vyluka dle § 70 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a přezkum takového rozhodnutí je vyloučen. Přestože je žalobci ukládána povinnost a není účastníkem řízení ve věci samé, neznamená toto rozhodnutí pro něj žádnou definitivní změnu jeho právního postavení. Žalobce buď může listiny předložit, což nevyvolá žádné negativní důsledky ve sféře jeho subjektivních práv nebo v případě odmítnutí, mu může být uložena pořádková pokuta. Teprve takové rozhodnutí,

obsahující důsledky nesplnění povinností žalobcem, by podléhalo přezkumu soudem podle § 65 a násl. s. ř. s.

Toto usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odvolávající se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. písm. a), d), e) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že usnesení vydané podle § 53 odst. 1 správního řádu je rozhodnutím procesní povahy pouze ve vztahu k účastníkovi řízení a ve vztahu k němu se též uplatní kompetenční výluka dle § 70 písm. c) s. ř. s. V případě stěžovatele však jde o meritorní rozhodnutí, které mu uložilo povinnost nepeněžitěho plnění (byla mu uložena povinnost předložit specifikované listiny). Krajský soud tedy nesprávně uzavřel, že i ve vztahu ke stěžovateli je napadené správní rozhodnutí rozhodnutím procesní povahy.

Dle stěžovatele krajský soud nepoužil tu část § 67 odst. 1 správního řádu, podle níž je správním rozhodnutím takové rozhodnutí, které v určité věci zakládá povinnost „*jmenovitě určené osoby*“. Pravomocné uložení povinnosti správním úřadem proto zakládá právní povinnost stěžovatele bez ohledu na to, zda se jím upravuje vedení řízení či nikoli.

Stěžovatel dále namítal, že napadené správní rozhodnutí pro něj znamená definitivní změnu jeho právního postavení, protože již nemá v režimu správního procesu k dispozici právní nástroj, kterým by se mohl bránit nezákonnému uložení povinnosti vydat správnímu úřadu dotčenou dokumentaci, kdy pro splnění této povinnosti lze proti němu vést exekuci (§ 103 a následující správního řádu). Ustanovení o uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1, písm. c) správního řádu na věc nedopadá.

Rovněž upozornil, že pokud by napadenému správnímu rozhodnutí vyhověl, dopustil by se porušení mlčenlivosti dle § 21 zákona o advokacii, a i z tohoto pohledu by se jednalo o zásah do jeho subjektivních veřejných práv.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí upravuje vedení řízení a spadá tedy pod kompetenční výluku dle § 70 písm. c) s. ř. s., a žaloba proti němu je nepřípustná dle § 68 písm. e) s. ř. s. Ačkoli stěžovatel není účastníkem řízení, lze tyto závěry vztáhnout analogicky i na něj. Nelze souhlasit s tvrzením, že jde o meritorní rozhodnutí. Bez vydání napadeného usnesení a bez předložení příslušné zadávací dokumentace by totiž žalovaný nemohl správní řízení v meritu věci vůbec vést. Dle žalovaného povinnost předložit listinu potřebnou k provedení důkazu je specifickou povinností ve veřejném zájmu. Pokud stěžovatel namítá, že nemá možnost obrany proti napadenému rozhodnutí, pak je to dáno právě povahou jeho povinnosti, neboť není přípustné, aby osoba, která má požadované listiny u sebe a je jí uložena povinnost je vydat, svévolně bránila řádnému průběhu správního řízení opakovaným uplatňováním opravných prostředků. Tato povinnost pro stěžovatele neznamená žádnou definitivní změnu jeho právního postavení. Žalovaný poukázal také na to, že k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele by mohlo eventuálně dojít až na základě rozhodnutí, které navazuje na napadené rozhodnutí (např. exekuce dle § 125 správního řádu), nikoli nyní napadeným rozhodnutím. Rovněž stěžovatelova argumentace povinností mlčenlivosti je, dle žalovaného, irelevantní z hlediska posouzení přípustnosti žaloby. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

pokračování

Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady dle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve je teda uvést, že stěžovatel ve své kasační stížnosti nesprávně podřadil důvody jejího podání pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Pokud totiž stěžovatel kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu jen kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004 č. j. 1 As 7/2004 – 47, nebo rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98 citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. totiž konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016 - 39).

Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak výlučně otázka, zda postup krajského soudu byl zákonný, pokud žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ve smyslu generální klauzule, obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Jedná se o kompetenční vyluku uvedenou v § 70 s. ř. s., kdy ze soudního přezkumu jsou vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Žaloba napadající rozhodnutí, které spadá pod kompetenční vyluku, je nepřijatelná dle § 68 písm. e) s. ř. s., a soud ji odmítne dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ačkoliv soudní řád správní ani správní řád blíže nespecifikují, co se rozumí pod pojmem „*úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem*“, soudní praxe se ustálila na výkladu, že se jedná o úkony, jimiž se správní orgán nedotkl přímo hmotných práv účastníka, ale zasáhl jen do práv, souvisejících toliko s vedením řízení.

Za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., která podléhají soudnímu přezkumu, jsou považována vždy rozhodnutí vydaná podle § 67 odst. 1 správního řádu, z usnesení pak ta o zastavení řízení podle § 66 správního řádu a o odložení věci podle § 43 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 3 As 248/2015-22). Z ostatních usnesení mají podléhat soudnímu přezkumu zejména ještě usnesení o námitce podjatosti podle § 14 správního řádu o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 odst. 6 správního řádu, či rozhodnutí o účastenství v řízení dle § 28 odst. 1 správního řádu, ta už ale pouze v rámci ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy při přezkumu navazujících rozhodnutí, pro něž byla uvedená usnesení podkladem (byť v případě posledně zmiňovaném judikatura připustila i jeho přímý přezkum). Ostatní usnesení, jež pro svoji povahu nemají dopad do práv účastníků, soudně přezkoumat nelze. Uvedený rozsah soudního přezkumu koresponduje rozsahu přezkumu správního, tak jak je vymezen v ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 3 As 248/2015-22).

Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. může podat žalobu proti rozhodnutí každý, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Rozhodnutím se rozumí takový úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce. V daném případě stěžovatel tvrdí, že mu byla rozhodnutím správního orgánu uložena povinnost, a to povinnost nepeněžitěho plnění.

Usnesení, kterým se ukládá předložení listiny není (jak již bylo vyloženo), v obecné rovině, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a nepodléhá tedy samostatně soudnímu přezkumu. V dané věci je však třeba vzít v úvahu i specifické okolnosti projednávané věci. Pokud by byl stěžovatel účastníkem řízení, mohl by podat správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věci samé a v ní namítat nezákonnost usnesení o předložení listiny dle § 53 odst. 1 správního řádu, které by mělo charakter tzv. podkladového usnesení. V této věci je však napadené usnesení dle § 53 odst. 1 správního řádu rozhodnutím, které směřuje vůči třetí osobě. Stěžovateli, který není účastníkem řízení, je ukládána tzv. ediční povinnost, tedy povinnost nepeněžitěho plnění. Toto rozhodnutí má proto přímý dopad do veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť se mu ukládá povinnost, kterou dosud neměl.

V tomto specifickém případě, ve vztahu ke stěžovateli, je proto třeba unesení, vydané podle § 53 odst. 1 správního řádu, považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy rozhodnutí přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Toto rozhodnutí je vůči stěžovateli konečné a nesplnění tzv. ediční povinnosti vůči správnímu orgánu může u něj vyvolat negativní a definitivní důsledky. Prokázání zásahu do přesně specifikovaných subjektivních práv přitom není podmínkou řízení, nýbrž se řeší v rámci posouzení důvodnosti žaloby (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

Stěžovatel, který není účastníkem řízení, nemá jinou možnost domáhat se ochrany svých práv, než žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Nelze se proto ztotožnit se závěry krajského soudu, že teprve uložením sankce [pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu] by byla zasazena sféra veřejných subjektivních práv stěžovatele. Za situace, kdy není účastníkem řízení, uložením tzv. ediční povinnosti stěžovateli vůči němu správní řízení končí.

V případě důkazu listinou dle § 53 odst. 1 správního řádu se uplatní postup, jako v případě výslechu svědka dle § 55 správního řádu (viz § 53 odst. 2 správního řádu). Osoba, které je uložena tzv. ediční povinnost, tedy může odeprít předložení listiny z důvodů, pro které je svědek oprávněn odeprít výpověď. Dále může jít o situaci, kdyby osoba předložením listiny porušila povinnost mlčenlivosti. Dle Nejvyššího správního soudu přitom není přípustné, aby splnění ediční povinnosti bylo vynucováno uložením pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, jak uzavřel krajský soud, neboť takovou situaci správní řád v ustanovení § 62 odst. 1 a 2 nepředpokládá. Stěžovateli byla uložena povinnost nepeněžitěho plnění, a proto při nevydání listiny zde přichází v úvahu postup podle § 125 správního řádu, a to exekuce odebráním movité věci. Ačkoli uvedená situace nenastala, neznamená to, že povinnost, uložená stěžovateli dle § 53 odst. 1 správního řádu, není vynutitelná, a tedy že jejím uložením nedošlo ke změně v právním postavení stěžovatele.

Zbývá dodat, že kompetenční výluky dle § 70 s. ř. s. je třeba vykládat restriktivně, a v pochybnostech volit takový výklad, aby bylo zachováno právo na soudní přezkum (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, nebo rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54). Také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005-89 zdůrazňuje, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat ve prospěch soudního

pokračování

přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae*.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedené argumentace uzavírá, že k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele došlo již uložením povinnosti vydat listiny a je proto nesprávný závěr krajského soudu i žalovaného, že k němu dojde až tehdy, bude-li nařízena exekuce, případně dojde k uložení pořádkové pokuty. Žaloba tedy není nepřijatelná dle § 68 písm. e) s. ř. s., a krajský soud jí měl věcně projednat.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů vyhodnotil kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení (§ 110 odst. 3 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 29. března 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu