

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Statutární město Brno, městská část Brno-Žabovřesky**, se sídlem Horova 28, Brno, zastoupeného JUDr. Tomášem Fuchsem, advokátem se sídlem Panská 2/4, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kapitána Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2006, č. j. 31 Ca 83/2005 - 31,

t a k t o :

- I. Právní moc rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodnout meritorně o předloženém návrhu ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána i tehdy, pokud právní názor vyjádřený již v rozhodnutí senátu Nejvyššího správního soudu a popíraný předkládajícím senátem nebyl nosným důvodem rozhodnutí ve věci.
- II. Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.
- III. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též stěžovatel) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2R 6/05-Ku. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31. 12. 2004, č. j. VZ/S 217/04-153/6392/04-Kr, jímž byla stěžovateli podle ustanovení § 62 odst. 1 z. č. 199/1994 Sb. uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za závažné porušení ustanovení § 49 odst. 13 cit. zákona spočívající v tom, že stěžovatel u veřejných zakázek v rozhodnutí specifikovaných vyzýval k podání nabídky opakující se okruh zájemců, aniž by to bylo odůvodněno charakterem těchto zakázek.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku k námitce, že napadené rozhodnutí trpí vadou spočívající v nesprávné definici správního deliktu a obsahuje logický rozpor mezi jím uváděnými zjištěními a právním závěrem, uvedl, že byla stěžovatelem uplatněna poprvé až v žalobě a nebyla projednána v rámci správního řízení. Vyslovil poté názor, že k takto uplatněné námitce nelze s ohledem na ustanovení § 5 s. ř. s. přihlídnout, neboť v důsledku uvedeného postupu nedošlo v rámci správního řízení k vyčerpání řádných opravných prostředků. V této souvislosti dále odkázal na svoji vlastní ustálenou, avšak blíže neurčenou judikaturu.

Kasační stížnost podal stěžovatel z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítl mimo jiného nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřuje v tom, že se krajský soud s některými žalobními body vypořádal pouze odkazem na vlastní blíže nespecifikovanou judikaturu, podle níž nebyl ohledně některých námitek vyčerpán řádný opravný prostředek.

Sedmý senát příslušný k rozhodnutí ve věci nepovažuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud dostatečně jasně vysvětlil, proč k některým žalobním bodům nepřihlédl. Je však toho názoru, že se musí i bez stěžovatelovy výslovné námítky zabývat posouzením legitimacy závěru krajského soudu ohledně rozsahu soudního přezkumu a jeho vztahu k ustanovení § 5 s. ř. s., neboť pominutí některých žalobních bodů v rozporu se zákonem by znamenalo vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a k takovéto vadě přihlíží Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti.

Sedmý senát dále poukázal na skutečnost, že ke shodnému závěru jako krajský soud dospěl v otázce přípustnosti uplatněných námitek i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 6 As 72/2006 - 225, kde vyslovil právní názor, že „podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jediné v případě, že byly vyčerpány řádné opravné prostředky. Vyčerpání opravných prostředků má nejenom svou stránku formální, ale i materiální. Materiální stránkou vyčerpání opravných prostředků je uplatnění všech zásadních skutečností, kterými se účastník cítí dotčen na svých právech. Správní soudy ve správním soudnictví rozhodují o pravomocných rozhodnutích, ze kterých jejich nabyvatelům vznikla závažná práva. Nelze do takového rozhodnutí zasáhnout poté, co účastník řízení nějakou skutečnost neuplatní do právní moci rozhodnutí, a uplatní ji až v žalobě po právní moci rozhodnutí, přestože ji v odvolání uplatnit mohl.“

Opačný právní názor byl pak vysloven nejen v rozsudcích Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 11. 1995, č. j. 6 A 231/93 - 25 a ze dne 12. 4. 1996, č. j. 7 A 11/94 - 32, ale především v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 - 57, ze dne 29. 6. 2006, č. j. 8 Afs 121/2005 - 112, ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 Afs 111/2006 - 57, ze dne 31. 7. 2007, č. j. 8 As 23/2006 - 68 a č. j. 8 Afs 162/2005 - 52 a ze dne 30. 8. 2007, č. j. 2 As 19/2007 - 61. Uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu vycházely z právního názoru formulovaného v prve uvedeném, podle něhož „z příslušných ustanovení s. ř. s. (miněna ust. § 75 odst. 1 a 2), ani z žádného jiného ustanovení zvláštního předpisu výslovně nelyne, že by žaloba ve správním soudnictví neměla být projednatelná v té její části, v níž žalobce uplatňuje důvody, které předtím neuvedl v přípustném opravném prostředku v rámci správního řízení. Takové pravidlo nelze obecně dovodit ani extenzivním výkladem podmínky „vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem“ obsažené v ust. § 68 písm. a) s. ř. s., neboť požadavek právní jistoty účastníka řízení ohledně podmínek přípustnosti správní žaloby velí přiklonit se zde k výkladu doslovnému, tedy v podstatě takovému, že podmínka je splněna, jestliže účastník řádný opravný prostředek ve správním řízení, který měl k dispozici (typicky odvolání), využil, tj. podal jej.“

Sedmý senát se přiklonil k názoru vyslovenému též druhým a osmým senátem a nesouhlasí s názorem, který vyslovil šestý senát. Vzhledem k rozporu, k němuž v dosavadní judikatuře došlo, předložil dle ustanovení § 17 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát musel nejprve zkoumat, zda je oprávněn rozhodnout ve věci. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Pochybnosti vzbuzovaly především okolnosti, za nichž šestý senát svůj názor vyslovil.

Ve věci sp. zn. 6 As 72/2006 stěžovatelé ve své žalobě a později též kasační stížnosti vznesli námitku, že správní orgán prvního stupně nerespektoval svoji povinnost zakotvenou v ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu a nedal jim možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, konkrétně ke sdělení Policie ČR, dopravního inspektorátu k zamýšlené stavbě chodníků. Soud tuto námitku vypořádal a uvedl, že přinejmenším ve fázi odvolacího řízení již stěžovatelé o předmětném stanovisku věděli, mohli se s ním seznámit a vyjádřit se k němu, a tudíž k reálnému dotčení jejich práv nedošlo. Zároveň jim však vytkl, že tuto námitku neuplatnili již v odvolacím řízení. Je tedy zřejmé, že vyslovený právní názor nebyl nosným důvodem rozhodnutí šestého senátu a senát sám ho na vypořádání námitek stěžovatelů neaplikoval.

I za této situace však dospěl rozšířený senát k závěru, že jeho pravomoc rozhodnout ve věci je dána. Vycházel přitom především ze zákonné úpravy postavení a úkolů Nejvyššího správního soudu tak, jak jsou definovány v části druhé, hlavě první soudního řádu správního. Ustanovení § 12 odst. 1 s. ř. s. označuje Nejvyšší správní soud za vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, jehož hlavním úkolem je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem a v dalších případech uvedených tímto nebo zvláštním zákonem. V tomto kontextu pak rozšířený senát vyložil ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s.

Při posouzení uvedené otázky vzal především v úvahu, že právní názory vyjádřené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kromě své závaznosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. v konkrétních případech mají i obecnější dosah, pro krajské soudy jsou vzhledem k jejich sjednocovací funkci též vodítkem při rozhodování dalších obdobných případů a pro účastníky představují důležitou informaci ovlivňující jejich úvahy o využití opravných prostředků i o způsobu právní argumentace. Z tohoto hlediska tedy pro dovození pravomoci rozšířeného senátu není rozhodující, zda právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byl nosným důvodem pro rozhodnutí ve věci či byl vysloven pouze *obiter dictum* nebo v jiných souvislostech, stejně tak není podstatné, zda byl vysloven v rozsudku, jímž se napadené rozhodnutí krajského soudu ruší nebo se kasační stížnost zamítá, případně v usnesení Nejvyššího správního soudu.

Ve všech výše uvedených případech totiž stále trvá povinnost Nejvyššího správního soudu udržovat jednotnou judikaturu a předcházet jejímu možnému rozštěpení. V projednávané věci přitom není pochyb o tom, že se názor na rozsah přezkumné činnosti soudu obsažený v rozhodnutí šestého senátu liší od názoru senátů druhého, sedmého a osmého, ba dokonce ani o tom, že tento názor má vliv na rozhodování soudů, neboť v projednávané věci krajský soud použil stejnou argumentaci.

Při posouzení věci samé se pak rozšířený senát přiklonil k názoru předkládajícího senátu a dosavadní převládající judikatury. Má tedy za to, že žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.

Rozšířený senát se především neztotožnil s názorem, že rozsah přezkumné činnosti soudu by mohl být jakkoliv určován ustanovením § 5 s. ř. s. Toto ustanovení je systematicky zařazeno v části první, hlavě druhé s. ř. s. upravující pravomoc a příslušnost soudů, tj. základní podmínky řízení. Je jím vyjádřena zásada subsidiarity soudního přezkumu, nicméně toto ustanovení má dopad na řešení otázky přístupu k soudu a přípustnost žaloby, nikoliv na stanovení mezí, ve kterých bude napadené správní rozhodnutí přezkoumáno. Nevyčerpání řádného opravného prostředku v řízení před správním orgánem má tedy s ohledem na ust. § 68 písm. a) s. ř. s.

za následek vždy odmítnutí žaloby podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoliv zúžení mezi soudního přezkumu.

Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak účastníku pro formulaci žalobních bodů předepisuje určité náležitosti, nestanoví mu však žádná omezení, stejně tak nelze omezení rozsahu přezkumné činnosti soudu ohledně některých žalobních bodů dovodit z ust. 75 odst. 2 s. ř. s., a to ani při použití restriktivního výkladu. Podklad pro úvahy o zúžení mezi přezkumem nelze nalézt ani v procesním předpisu pro správní řízení - starém správním řádu, kde ustanovení § 59 odst. 1 ukládá správnímu orgánu v odvolacím řízení povinnost přezkoumat rozhodnutí orgánu prvního stupně v celém rozsahu a kdy tedy tento při posouzení věci není vázán důvody uváděnými odvolatelem. Lze tak shrnout, že případné omezení rozsahu soudního přezkumu nemá oporu v zákoně a ve svém důsledku by bylo v rozporu s celkovou koncepcí správního soudnictví jakožto prostředku ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob.

Rozšířený senát dále zvažoval, zda předchozí závěr platí i v případech, kdy procesní předpisy upravují zásadu koncentrace řízení (např. § 61 odst. 3 starého stavebního zákona nebo § 89 odst. 1 stavebního zákona nového). Nemohl přitom pominout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 66/2006 - 100, v němž bylo vysloveno, že „i když ve správním soudnictví lze obecně připustit, aby v žalobě proti správnímu rozhodnutí mohly být účinně uplatněny i námitky, které nebyly uplatněny ve správním řízení, nelze takový postup připustit tam, kde zákon umožňuje koncentraci řízení, tedy kde ukládá povinnost účinného uplatnění námitek ještě ve správním řízení“ a dále, že „soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Vyčerpání právních výtek ve správním řízení před podáním žaloby u soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudu do správního řízení.“

Rozšířený senát se s výše uvedeným názorem ztotožnil jen zčásti. Pravidlo výše uvedené totiž nerozlišuje dostatečně žalobní námitky procesně právního charakteru, jejichž uplatnění je limitováno ustanoveními o koncentraci správního řízení, od námitek hmotně právních, které nijak omezovat nelze. Jinak řečeno žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.

Obdobně pak výše uvedené platí pro případy, kdy odvolací řízení proběhlo již podle z. č. 500/2004 Sb., správní řád, který kombinuje zásadu koncentrace řízení podle § 81 odst. 4 se zásadou omezeného odvolacího přezkumu zakotvenou v ustanovení § 89 odst. 2. Podle posledně uvedeného ustanovení přezkoumá odvolací orgán soulad s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Na tomto místě považuje rozšířený senát za vhodné předeslat, že již výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 - 57, který vycházel z názoru, že rozsah přezkumné činnosti soudu je omezen jen ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., byl vyneset ve věci finanční, tedy tam, kde procesní předpis (konkrétně ust. § 50 odst. 3 z. č. 337/1992 Sb.) stanoví povinnost odvolacího správního orgánu přezkoumat rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v zásadě jen v rozsahu požadovaném v odvolání. Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, jež jinými slovy zakotvuje tutéž zásadu, proto nepředstavuje nový problém.

K tomu pak rozšířený senát dodává, že uvedená ustanovení upravují povinnosti správních orgánů i účastníků v odvolacím řízení a k pravidlům soudního přezkumu nemají bezprostřední vztah. Jak už bylo uvedeno ve výše cit. rozsudku, právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení. Pokud je tedy odvolací orgán povinen zabývat se podaným odvoláním v zásadě jen v rozsahu uplatněných námitek (přičemž zákon umožňuje v případě veřejného zájmu i rozsah větší), nemůže zajisté žalobce (obdobně jako v předchozím případě) účinně namítat jako procesní vadu, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo přezkoumáno v celém rozsahu, uvedená skutečnost ho však nikterak neomezuje v nalézání jiných vad řízení či nezákonností hmotně právních.

S výše uvedenými závěry k předložené otázce vrací rozšířený senát věc sedmému senátu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. srpna 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu