

## K ZoOHS § 21b:

### § 21B [SDĚLENÍ VÝHRAD]

Ve sdělení výhrad Úřad informuje účastníky řízení rovněž o výši pokuty, kterou hodlá účastníkům řízení uložit. Po sdělení výhrad Úřad umožní účastníkům řízení seznámit se s podklady rozhodnutí a stanoví přiměřenou lhůtu, ve které mohou účastníci řízení navrhnout doplnění dokazování; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dní. K později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží; to neplatí, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

## Komentáře

06/02/2017 / Eva Zorková

### Může být procesní úkon spočívající v upřesnění předmětu správního řízení považován za nezákonný zásah?

0 1 0

Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil ve svém **rozsudku ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. 2 As 260/2016**.

#### Okolnosti:

\*\*\*\***ÚOHS** (dále jen „žalovaný“) zahájil s několika soutěžiteli, mezi nimi i se společností **Lesostavby Třeboň a. s.** (dále jen „stěžovatel), správní řízení z důvodu podezření z uzavření kartelové dohody týkající se veřejných zakázek v oblasti stavebnictví. ÚOHS v průběhu správního řízení upřesnil předmět správního řízení, čímž došlo „mlčky“ k zúžení dříve opakovaně rozšiřovaného předmětu řízení.

Stěžovatel podal ke KS žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, jež dle stěžovatele spočíval v (pořadí třetím) upřesnění předmětu správního řízení vedeného před ÚOHS, jímž došlo „mlčky“ k zúžení dříve opakovaně rozšiřovaného předmětu řízení a fakticky k vyslovení nevinu ve vztahu k dříve vytykánému spáchání správních deliktů ve třinácti případech výběrových řízení. Dle stěžovatele se však nejednalo o pouhé upřesnění předmětu správního řízení, ale o nezákonné zúžení trestního obvinění, a tedy i konkludentní vyslovení nevinu ke třinácti výběrovým řízením na stavební veřejnou zakázku. Upřesněním předmětu správního řízení došlo dle stěžovatele ke zkrácení stěžovatelových práv, když ve 13 prošetřovaných případech nebylo vysloveno, že stěžovatel zákon neporušil. To mj. dle stěžovatele znamená, že nebyla vytvořena překážka věci rozhodnuté a není tu překážka proti případnému opětovnému vedení správního řízení žalovaným. Stěžovatel musel efektivně vést obhajobu proti všem osmnácti případům, aniž by výsledkem bylo deklaratorní zjištění ve vztahu ke třinácti případům, že se porušení zákona nedopustil. Tím byl stěžovatel zkrácen v právu na spravedlivý proces, a zároveň stěžovatel neměl jiný účinný prostředek ochrany svých práv, které by mohl jako účastník řízení uplatnit.

KS usnesením stěžovatelovu žalobu odmítl. V napadeném usnesení zaujal KS právní názor, že žalobce brojí proti jednomu z procesních úkonů žalovaného v průběhu správního řízení, který je součástí procesního postupu. Podle KS lze procesní otázky včetně zahájení a vedení správního řízení zkoumat v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí; je zde tedy jiná procesní cesta ochrany účastníka správního řízení.

#### Posouzení věci NSS:

NSS konstatoval, že ochrany před nezákonným zásahem se může domáhat každý, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech. V dané věci je ovšem sporné, zda procesní úkon spočívající v upřesnění předmětu správního řízení může být považován za nezákonný zásah. Podrobení jednotlivých procesních úkonů přezkumu v rámci zásahové žaloby by vedlo k extrémním důsledkům spočívajícím ve znemožnění řádného průběhu takových řízení.

Dle dřívější judikatury NSS jednotlivé procesní úkony nelze považovat za nezákonné zásahy a ochrany před nimi se lze domáhat jen v rámci zkoumání zákonnosti vydaného rozhodnutí. Lze-li tedy předpokládat, že ve správním řízení bude vydáno rozhodnutí, pak v rámci žaloby proti němu lze zkoumat i zákonnost správního procesu. Žaloba proti rozhodnutí je zde tedy správnou cestou ochrany práv účastníka správního řízení.

Neobstojí názor stěžovatele, že zásahová žaloba mu na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí umožňuje dosáhnout stavu před úkonem. Shledal-li by soud při přezkumu rozhodnutí nezákonnost v upřesnění předmětu správního řízení zasahující zákonnost konečného rozhodnutí, pak by v tomto směru při zrušení rozhodnutí zavázal správní orgán právním názorem stejného dopadu. Vždy je tedy podstatné, zda se jedná o řízení, které má být rozhodnutím ukončeno. Navíc soud v případě žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, v níž není požadována pouze deklarace nezákonnosti zásahu, rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (dle § 87 odst. 1 SŘS); v té době již bylo ve věci vydáno rozhodnutí a možnost ochrany cestou žaloby proti rozhodnutí byla tedy nezpochybnitelná.

Co se týká možnosti podání zásahové žaloby, tato je přípustná v případech, kdy existuje vysoká intenzita zásahu do práv účastníka řízení, ale zejména nejistota, zda řízení bude ukončeno žalobou napadnutelným rozhodnutím. Tato nejistota je důvodem pro umožnění zásahové žaloby, neboť jinak by mohla nastat situace, že by účastník řízení zůstal zcela bez ochrany. Jinak je tomu však

v případech, kde výsledkem řízení je rozhodnutí; tam lze veškeré nezákonnosti postupu napadnout v rámci žaloby podané proti rozhodnutí podle § 65 SŘS. V daném případě byl upřesněn předmět správního řízení a bezprostředně poté bylo vydáno sdělení výhrad, což je specifický prostředek ve správním řízení vedeném ÚOHS (dle § 21b ZoOHS), který je informací o shromáždění podkladů pro rozhodnutí a o jejich posouzení a současně i signálem o blízkém vydání rozhodnutí ve věci samé.

**Z odůvodnění:**

V dané věci je [...] sporné, zda [...] procesní úkon spočívající v upřesnění předmětu správního řízení může být považován za nezákonný zásah.

Podrobení jednotlivých procesních úkonů přezkumu v rámci zásahové žaloby by vedlo k extrémním důsledkům spočívajícím ve znemožnění řádného průběhu takových řízení. [...] Je pravdou, že existují soudní rozhodnutí, která určitý postup či úkony správního orgánu předmětem zásahové žaloby již učinila [...] (např. daňová kontrola, místní šetření v daňovém řízení, výzvy ke splnění určité povinnosti). Všem těmto případům je společná nejen intenzita zásahu do práv účastníka řízení, ale zejména nejistota, zda řízení bude ukončeno žalobou napadnutelným rozhodnutím. Tato nejistota je důvodem pro umožnění zásahové žaloby, neboť jinak by mohla nastat situace, že by účastník řízení zůstal zcela bez ochrany. V daném případě byl upřesněn předmět správního řízení a bezprostředně poté bylo vydáno sdělení výhrad, což je specifický prostředek ve správním řízení vedeném [žalovaným], který je [...] signálem o blízkém vydání rozhodnutí ve věci samé.

Lze-li tedy předpokládat, že ve správním řízení bude vydáno rozhodnutí, pak v rámci žalob proti němu lze zkoumat i zákonnost správního procesu.

[T]aková žaloba byla stěžovatelkou podána. Bude úkolem krajského soudu v rámci tamního řízení o žalobě, aby se v mezích uplatněných žalobních námitek zabýval zákonností procesního postupu včetně dispozice žalovaného s předmětem řízení [...].

## Zatím žádné diskuzní příspěvky

# MŮŽE BÝT PROCESNÍ ÚKON SPOČÍVAJÍCÍ V UPŘESNĚNÍ PŘEDMĚTU SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ POVAŽOVÁN ZA NEZÁKONNÝ ZÁSAH?

06/02/2017 / Eva Zorková

Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil ve svém **rozsudku ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. 2 As 260/2016**.

**Okolnosti:**

\*\*\*\*ÚOHS (dále jen „žalovaný“) zahájil s několika soutěžiteli, mezi nimi i se společností **Lesostavby Třeboň a. s.** (dále jen „stěžovatel“), správní řízení z důvodu podezření z uzavření kartelové dohody týkající se veřejných zakázek v oblasti stavebnictví. ÚOHS v průběhu správního řízení upřesnil předmět správního řízení, čímž došlo „mlčky“ k zúžení dříve opakovaně rozšiřovaného předmětu řízení.

Stěžovatel podal ke KS žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, jež dle stěžovatele spočíval v (pořadí třetím) upřesnění předmětu správního řízení vedeného před ÚOHS, jímž došlo „mlčky“ k zúžení dříve opakovaně rozšiřovaného předmětu řízení a fakticky k vyslovení nevinny ve vztahu k dříve vytýkanému spáchání správních deliktů ve třinácti případech výběrových řízení. Dle stěžovatele se však nejednalo o pouhé upřesnění předmětu správního řízení, ale o nezákonné zúžení trestního obvinění, a tedy i konkludentní vyslovení nevinny ke třinácti výběrovým řízením na stavební veřejnou zakázku. Upřesněním předmětu správního řízení došlo dle stěžovatele ke zkrácení stěžovatelových práv, když ve 13 prošetřovaných případech nebylo vysloveno, že stěžovatel zákon neporušil. To mj. dle stěžovatele znamená, že nebyla vytvořena překážka věci rozhodnuté a není tu překážka proti případnému opětovnému vedení správního řízení žalovaným. Stěžovatel musel efektivně vést obhajobu proti všem osmnácti případům, aniž by výsledkem bylo deklaratorní zjištění ve vztahu ke třinácti případům, že se porušení zákona nedopustil. Tím byl stěžovatel zkrácen v právu na spravedlivý proces, a zároveň stěžovatel neměl jiný účinný prostředek ochrany svých práv, které by mohl jako účastník řízení uplatnit.

KS usnesením stěžovatelovu žalobu odmítl. V napadeném usnesení zaujal KS právní názor, že žalobce brojí proti jednomu z procesních úkonů žalovaného v průběhu správního řízení, který je součástí procesního postupu. Podle KS lze procesní otázky včetně zahájení a vedení správního řízení zkoumat v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí; je zde tedy jiná procesní cesta ochrany účastníka správního řízení.

**Posouzení věci NSS:**

NSS konstatoval, že ochrany před nezákonným zásahem se může domáhat každý, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech. V dané věci je ovšem sporné, zda procesní úkon spočívající v upřesnění předmětu správního řízení může být považován za nezákonný zásah. Podrobení jednotlivých procesních úkonů přezkumu v rámci zásahové žaloby by vedlo k extrémním důsledkům spočívajícím ve znemožnění řádného průběhu takových řízení.

Dle dřívější judikatury NSS jednotlivé procesní úkony nelze považovat za nezákonné zásahy a ochrany před nimi se lze domáhat jen v rámci zkoumání zákonnosti vydaného rozhodnutí. Lze-li tedy předpokládat, že ve správním řízení bude vydáno rozhodnutí, pak v rámci žaloby proti němu lze zkoumat i zákonnost správního procesu. Žaloba proti rozhodnutí je zde tedy správnou cestou ochrany práv účastníka správního řízení.

Neobstojí názor stěžovatele, že zásahová žaloba mu na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí umožňuje dosáhnout stavu před úkonem. Shledal-li by soud při přezkumu rozhodnutí nezákonnost v upřesnění předmětu správního řízení zasahující zákonnost konečného rozhodnutí, pak by v tomto směru při zrušení rozhodnutí zavázal správní orgán právním názorem stejného dopadu. Vždy je tedy podstatné, zda se jedná o řízení, které má být rozhodnutím ukončeno. Navíc soud v případě žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, v níž není požadována pouze deklarace nezákonnosti zásahu, rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (dle § 87 odst. 1 SŘS); v té době již bylo ve věci vydáno rozhodnutí a možnost ochrany cestou žaloby proti rozhodnutí byla tedy nezpochybnitelná.

Co se týká možnosti podání zásahové žaloby, tato je přípustná v případech, kdy existuje vysoká intenzita zásahu do práv účastníka řízení, ale zejména nejistota, zda řízení bude ukončeno žalobou napadnutelným rozhodnutím. Tato nejistota je důvodem pro umožnění zásahové žaloby, neboť jinak by mohla nastat situace, že by účastník řízení zůstal zcela bez ochrany. Jinak je tomu však v případech, kde výsledkem řízení je rozhodnutí; tam lze veškeré nezákonnosti postupu napadnout v rámci žaloby podané proti rozhodnutí podle § 65 SŘS. V daném případě byl upřesněn předmět správního řízení a bezprostředně poté bylo vydáno sdělení výhrad, což je specifický prostředek ve správním řízení vedeném ÚOHS (dle § 21b ZoOHS), který je informací o shromáždění podkladů pro rozhodnutí a o jejich posouzení a současně i signálem o blízkém vydání rozhodnutí ve věci samé.

Z odůvodnění:

V dané věci je [...] sporné, zda [...] procesní úkon spočívající v upřesnění předmětu správního řízení může být považován za nezákonný zásah.

Podrobení jednotlivých procesních úkonů přezkumu v rámci zásahové žaloby by vedlo k extrémním důsledkům spočívajícím ve znemožnění řádného průběhu takových řízení. [...] Je pravdou, že existují soudní rozhodnutí, která určitý postup či úkony správního orgánu předmětem zásahové žaloby již učinila [...] (např. daňová kontrola, místní šetření v daňovém řízení, výzvy ke splnění určité povinnosti). Všem těmto případům je společná nejen intenzita zásahu do práv účastníka řízení, ale zejména nejistota, zda řízení bude ukončeno žalobou napadnutelným rozhodnutím. Tato nejistota je důvodem pro umožnění zásahové žaloby, neboť jinak by mohla nastat situace, že by účastník řízení zůstal zcela bez ochrany. V daném případě byl upřesněn předmět správního řízení a bezprostředně poté bylo vydáno sdělení výhrad, což je specifický prostředek ve správním řízení vedeném [žalovaným], který je [...] signálem o blízkém vydání rozhodnutí ve věci samé.

Lze-li tedy předpokládat, že ve správním řízení bude vydáno rozhodnutí, pak v rámci žalob proti němu lze zkoumat i zákonnost správního procesu.

[T]aková žaloba byla stěžovatelkou podána. Bude úkolem krajského soudu v rámci tamního řízení o žalobě, aby se v mezích uplatněných žalobních námitek zabýval zákonností procesního postupu včetně dispozice žalovaného s předmětem řízení [...].

## Zatím žádné diskuzní příspěvky