



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **MUDr. P. M.**, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Kverkou, advokátem se sídlem v Praze 2, Americká 15, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce – stěžovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2006, č. j. 62 Ca 22/2006 – 120,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) napadeným usnesením odmítl žalobu žalobce, kterou se domáhal vydání rozsudku, jímž by bylo žalovanému uloženo, aby zahájil správní řízení a vydal rozhodnutí ve věci samé na základě jím dne 21. 2. 2005 podané stížnosti na porušení zákona č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže, vedené žalovaným pod č. j. P 99/05-3027-OHS. Podle krajského soudu v případech, kdy je pouze věcí odborné úvahy správního orgánu (zde žalovaného), zda určité řízení bude zahájeno či nikoli, je pojmově vyloučeno hovořit o nečinnosti správního orgánu ve vztahu k vydání jakéhokoli rozhodnutí v tomto řízení; rovněž nelze dovodit nečinnost ve vztahu k samotnému zahájení řízení, v němž má být rozhodnutí vydáno. Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. umožňující se žalobou domáhat stanovení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení je podle krajského soudu logickým výrazem skutečnosti, že soudu v tomto druhu řízení náleží pouze hodnotit existenci procesních podmínek pro vydání individuálního správního aktu, nikoli však jeho obsah, a tedy nikoli hmotněprávní podmínky a jejich vyhodnocení,

jak je ve stadiu úvodního šetření před zahájením správního řízení žalovaný uskutečnil. Krajský soud dospěl k závěru, že v daném případě není splněna jedna ze zákonem obligatorně vyžadovaných procesních podmínek pro meritorní projednání žalobcova návrhu. Krajský soud dále posuzoval, zda v daném případě došlo ke zkrácení žalobcova práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces při jejím poskytování a dospěl k závěru, že tomu tak není. Není-li smyslem zákona (o ochraně hospodářské soutěže) ochrana individuálních soutěžitelů, resp. jejich subjektivních práv, ale jeho smyslem je dodržování pravidel hospodářské soutěže, tedy trhu jako fenoménu (§ 1 odst. 1 zákona). Pak nelze dospět k závěru jinému, než že zákon neposkytuje individuální ochranu jednotlivým soutěžitelům, a tedy ani žalobci, a tak nemohlo dojít ani k zásahu do žádného žalobcova veřejného subjektivního práva (§ 2 s. ř. s.). Krajský soud proto žalobu žalobce podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a/ s. ř. s. odmítl.

Kasační stížnost podal žalobce-nyní stěžovatel (§ 105 odst. 1 s. ř. s.) z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a/ a e/ s. ř. s. Namítal nesprávnou interpretaci a aplikaci § 79 a násl. s. ř. s., která ve svých důsledcích občanovi odpírá přístup k nestrannému soudnímu rozhodování, neboť je ponecháno zcela na subjektivní úvaze správního orgánu, jak zváží podmínky a okolnosti při jejichž splnění zahájí nebo nezahájí správní řízení. Z textu stěžovatelových podání žalovanému jasně vyplývá, že byly splněny závažné podmínky a tím důvody k zahájení správního šetření, neboť je důvodné podezření z existence dominantního postavení (případně společného dominantního postavení) farmaceutických distributorů. Navíc současná situace způsobená postojem farmaceutických distributorů. Způsobuje, že není možno v konečném důsledku nezávisle a spolehlivě zjišťovat reálnou spotřebu léčiv na trhu v ČR. Taková situace existuje v rámci zemí střední a západní Evropy pouze v České republice. Navíc výsledné rozhodnutí je většinou výsledkem volné úvahy jednotlivého úředníka, takže nemůže-li být přezkoumáno, jedná se o systémovou chybu, která jistě nebyla záměrem zákonodárce. Správní orgán podle napadeného usnesení správní řízení nezahájil, ale přesto informoval stěžovatele o provedení blíže neidentifikovaného správního šetření, po němž dospěl k závěru o neexistenci dominantního postavení farmaceutických distributorů. Pokud tedy žalovaný takové šetření provedl, je zcela nepochopitelné proč postup tohoto šetření neposkytl stěžovateli. Z postupu žalovaného stěžovatel vyvozuje, že žalovaný správní řízení musel zahájit, ale nedokončil ho. Ze strany žalovaného jde o obcházení zákona a jeho zneužívání, když řeší danou záležitost formou sdělení a nikoli byť i negativním rozhodnutím, avšak provedeném na základě šetření. Protože žalovaný je správním orgánem v dané oblasti jediným kompetentním a nezastupitelným, není možno hledat cesty nápravy u jiných správních orgánů v rámci České republiky. Kasační stížností se stěžovatel domáhal zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí jako nedůvodné. Souhlasí se závěry krajského soudu, že pro meritorní projednání žaloby nebyla splněna jedna ze základních obligatorně vyžadovaných procesních podmínek. Základní procesní podmínka existence jeho povinnosti vydat rozhodnutí ve věci je nepochybně spojena s existencí zahájeného správního řízení; žalovaný však v daném případě neshledal dostatek indicií pro zahájení správního řízení ve věci zneužití dominantního postavení farmaceutických velkodistributorů ve smyslu § 11 odst. 1 zákona na ochranu hospodářské soutěže. Z § 21 odst. 3 téhož zákona plyne režim nakládání s podněty na prošetření jednání, které by mohlo být zneužitím dominantního postavení, a dále způsob zahájení řízení, a tím i jeho charakter. Správní řízení ve věci možného zneužití dominantního postavení je řízením sankčním, to je zahajovaným žalovaným ex offio. Obdrží-li žalovaný podnět k šetření, jenž obsahuje skutečnosti nasvědčující zneužití dominantního postavení, nevede to automaticky k zahájení

správního řízení a ohledně vyřízení takového podnětu není vydáváno správní rozhodnutí. Poté, co žalovaný podnět pro možné zneužití dominantního postavení obdržel, je povinen toliko zahájit kroky k jeho prošetření. Podnět stěžovatele nemůže bez dalšího vyvolat zahájení správního řízení. Jestliže řízení o zneužití dominantního postavení není řízení návrhové a žalovaný na základě podnětu stěžovatele v rámci šetření dospěl k závěru, že pro zahájení správního řízení nejsou dány důvody, přičemž tuto skutečnost stěžovateli sdělil, nelze v tomto jeho postupu při dodržení informační povinnosti podle § 21 odst. 3 zákona na ochranu hospodářské soutěže shledávat nezákonnost. Dále se žalovaný rozsáhle vyjadřoval k existenci, respektive neexistenci subjektivního veřejného práva stěžovatele v této konkrétní věci, k soukromoprávnímu vymáhání soutěžního práva a ke svému postupu v rámci šetření podnětu stěžovatele dle správního řádu, resp. dle zákona na ochranu hospodářské soutěže.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu z důvodů v kasační stížnosti uplatněných (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k těmto závěrům:

Z obsahu předloženého spisu krajského soudu sp. zn. 62 Ca 22/2006 vyplývá, že žalobce podal u Krajského soudu v Brně dne 1. 6. 2006 žalobu proti nečinnosti podle ustanovení § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. proti žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a tento návrh odůvodnil tím, že se na něj obrátil dne 21. 2. 2005 se stížností na porušení zákona č. 143/2001 Sb. Podání této stížnosti předcházely žalobcům od října 2003 trvající zájem nakupovat od čtyř plnosortimentních farmaceutických distributorů (konkrétně P. L. a. s., P. a. s., A. U. spol. s r. o. a G. P. P. spol. s r. o.) prodejní data o distribuci léčiv a dalších produktů do lékáren a dalším odběratelům s cílem tato data zpracovávat a nabízet ve zpracované formě tabulek, grafů a digitálních map prostřednictvím webové služby obchodním subjektům – farmaceutickým firmám působícím na českém trhu. Žalovaný oznámil přijetí podnětu, vyžádal si poskytnutí doplňujících informací a podkladů a po jejich poskytnutí stěžovatelem stěžovateli sdělil, že šetřením nebyla v popsáném jednání farmaceutických distributorů shledána indicie nasvědčující možnému porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Korespondence mezi stěžovatelem a žalovaným dále pokračovala vzhledem k nesouhlasu stěžovatele se závěry žalovaného, až žalovaný třetím sdělením ze dne 13. 2. 2006 stěžovateli oznámil, že nebude provádět další šetření jeho podnětu. Žalobou se stěžovatel domáhal vydání rozsudku, kterým krajský soud uloží žalovanému, aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí ve věci samé ve věci stížnosti na porušení zákona č. 142/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže ve smyslu ustanovení § 22 zákona č. 143/2001 Sb. podané dne 21. 2. 2005 a vedené u žalovaného pod č. j. P 99/05 – 3027/05 – OHS.

Podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, to neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle odst. 2 téhož ustanovení žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Podle citovaného ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. se tedy lze domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116 k závěru, že „Žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu.

Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí (zde: rozhodnutí o přerušení správního řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu). Stejně tak není možné požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.“ (uveřejněno ve Sb. NSS 506/2005).

V daném případě se stěžovatel domáhal toho, aby soud uložil žalovanému, aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí ve věci samé. V žalobě stěžovatel tvrdil, že žalovaný řízení ve věci samé dosud nezahájil, což tvrdil i žalovaný v reakci na podanou žalobu a tvrdí to i ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele. Naopak stěžovatel v kasační stížnosti již tvrdí, že z postupu žalovaného vyvozuje, že žalovaný správní řízení musel zahájit, ale nedokončil ho a že ze strany žalovaného jde o obcházení zákona a jeho zneužívání, když řeší danou záležitost formou sdělení a nikoli byť i negativním rozhodnutím, avšak provedeném na základě šetření. Tuto námitku stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud jen za účelové tvrzení stěžovatele. Vychází přitom z obsahu předloženého správního spisu vedeného žalovaným o podnětu k šetření podaného stěžovatelem a z vyjádření žalovaného, že řízení ve věci podnětu stěžovatele nezahájil, protože pro takový postup nezjistil důvody, dále z okolností případu, když ani stěžovatel netvrdí žádné konkrétní skutečnosti svědčící pro zahájení řízení žalovaným a konečně ze zákona č. 142/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže. Podle § 1 odst. 1 tohoto zákona tento zákon upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení a) dohodami soutěžitelů (§ 3 odst. 1), b/ zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, nebo c/ spojením soutěžitelů. Podle § 21 odst. 1 citovaného zákona účastníky řízení jsou navrhovatel a ti, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno a rozhodnuto. Podle odst. 3 téhož ustanovení a zákona návrh na zahájení řízení směřující proti soutěžitelům, kteří jsou účastníky dohod narušujících hospodářskou soutěž, nebo soutěžitelům zneužívajícím dominantní postavení nebo proti orgánům veřejné správy, popřípadě návrh podaný ve věcech mimo působnost tohoto zákona je podnětem k šetření, o jehož přijetí, odmítnutí či postoupení jinému orgánu Úřad písemně uvědomí navrhovatele bez vydání rozhodnutí. Jestliže ve věci, která je předmětem podání, Úřad zahájí řízení z vlastního podnětu, uvědomí podavatele o výsledcích šetření nebo o vydání rozhodnutí jen v případě, není-li účastníkem řízení podle odstavce 1. V řízení u Úřadu se postupuje podle správního řádu, není-li citovaným zákonem stanoveno jinak, s výjimkami v citovaném zákoně uvedenými (§ 25a).

Návrh na zahájení řízení směřující proti soutěžitelům, kteří jsou účastníky dohod narušujících hospodářskou soutěž, nebo soutěžitelům zneužívajícím dominantní postavení nebo proti orgánům veřejné správy, popřípadě návrh podaný ve věcech mimo působnost tohoto zákona je tedy podnětem k šetření. O takový podnět šlo ze strany stěžovatele. O přijetí podnětu žalovaný vyrozuměl toho, kdo jej podal, provedl šetření a poté bylo na jeho úvaze, zda po posouzení zákonných podmínek řízení zahájí či nikoliv. Řízení v uvedených věcech je tedy zahajováno z moci úřední. Takové řízení však žalovaný v daném případě nezahájil a vzhledem k právní úpravě ochrany proti nečinnosti správního orgánu provedené zákonem č. 150/2002 Sb. – s. ř. s. soud nemůže žalovanému uložit, aby takové řízení zahájil, protože soud může správnímu orgánu uložit, aby vydal rozhodnutí ve věci samé, což skutečně předpokládá, že řízení již bylo zahájeno avšak v důsledku nečinnosti správního orgánu nepokračuje k vydání rozhodnutí. Podle čl. 90, věty první Ústavy soudy jsou povinny především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. V daném případě krajský soud postupoval v souladu s citovaným článkem Ústavy a v souladu

se zákonem č. 150/2002 Sb. Podanou kasační stížnost Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou a proto ji zamítl podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s.

Stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch a proto mu náhrada nákladů tohoto řízení nenáleží. Žalovaný měl v řízení o kasační stížnosti úspěch a měl by proto právo na náhradu nákladů řízení. Protože žalovaný náhradu nákladů jednak nežádal a jednak mu prokazatelné náklady ani nevznikly, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

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

V Brně dne 22. srpna 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu