



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobců: **a) UNIPETROL RPA, s.r.o.**
 sídlem Litvínov - Záluží 1

b) PARAMO, a.s.
sídlem Přerovská 560, Pardubice
zast. Mgr. M. L., UNIPETROL, a.s., Na Pankráci 127, Praha 4

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
 sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
MERO ČR, a.s.
sídlem Veltruská 748, Kralupy nad Vltavou

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah žaloby

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali ochrany proti nezákonnému zásahu, za který v původním znění žaloby označili „Oznámení o ukončení šetření podnětu žalovaným ze dne 27. 7. 2015, č. j. ÚOHS-P842/2012/DP-16327/2015/820/TPi“ (dále též „oznámení2015“). Namítali, že žalovaný porušil svou povinnost plynoucí z ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), a to ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení, společnosti MERO ČR, a.s. (dále jen „společnost MERO“), která se dle žalobců měla dopustit porušení § 11 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouvy“) zneužitím dominantního postavení na trhu přepravy ropy v České republice. Žalobci se zároveň domnívali, že společnost MERO porušila také ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 101 Smlouvy, a to uzavřením zakázané dohody. Žalobci svou argumentaci opírali o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikované pod č. 603/2005 Sb. NSS (obě dostupná na www.nssoud.cz); a dále o nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, z nichž dovozovali, že neoprávněné vyloučení vlastních kompetencí v ochraně hospodářské soutěže lze považovat za nezákonný zásah do práv žalobců na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.
2. V souvislosti s výše uvedeným žalobci připomněli, že společnost MERO (jako osoba zúčastněná na řízení), jež je ovládána Českou republikou - Ministerstvem financí, vlastní a provozuje české části ropovodů Družba a IKL a je zároveň jediným přepravcem ropy prostřednictvím ropovodů do České republiky. Za účelem prošetření namítaného jednání společnosti MERO se proto žalobci obrátili dne 14. 8. 2012 na žalovaného s podnětem na zahájení správního řízení ve věci možného zneužití dominantního postavení společností MERO. Žalobci v podané žalobě podrobně popsali obsah původního podnětu a jeho četných doplnění, včetně jednání společnosti MERO, kterým dle jejich názoru došlo ke zneužívání dominantního postavení. Popsali konkrétní formy zneužití dominance ze strany společnosti MERO vůči žalobci b) v průběhu účinnosti uzavřené Smlouvy o přepravě. Dle jejich názoru se jednalo o faktickou exkluzivitu založenou Smlouvou o přepravě v důsledku stanovení minimálních přepravních objemů surové ropy pro jednotlivé roky trvání smlouvy o přepravě, resp. závazku *take-or-pay*, a bezdůvodného odmítnutí přístupu žalobce b) k infrastruktuře za přiměřených podmínek, resp. v omezení v dalším přeprodeji odebíraných služeb. Dále žalobci uvedli, že jednání osoby zúčastněné na řízení lze kvalifikovat také jako uzavření zakázané dohody.
3. Žalobci pokračovali, že žalovaný reagoval na jejich podněty již Oznámením o ukončení šetření

ze dne 28. 8. 2014, č. j. ÚOHS-P842/2012/DP-17983/2014/820/MKa, v němž nedospěl k závěru, že by společnost MERO svým jednáním porušila zákon o ochraně hospodářské soutěže, a tudíž neshledal důvody k zahájení správního řízení z moci úřední. V reakci na toto oznámení žalobci podali dne 10. 10. 2014 žalovanému opětovný - doplněný podnět k zahájení správního řízení, o němž žalovaný vydal předmětné oznámení 2015. Dle názoru žalobců

se žalovaný ani v dalším oznámení dostatečně nevypořádal s argumentací uvedenou v opětovném podnětu a podstatnou částí argumentace se pak dle názoru žalobců nezabýval vůbec. Žalobci poukázali na skutečnost, že žalovaný dospěl k závěru, že závazek *take-or-pay* v kombinaci s dlouhodobým smluvním vztahem je obecně v odvětvích s pravidelnými dodávkami

a vysokým podílem fixních nákladů využíván, a nepředstavuje tak porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. S tímto odůvodněním však žalobci nesouhlasili a považovali ho za zcela nedostatečné a formální. Žalovaný se dle jejich názoru vůbec nezabýval skutečností, že jednání osoby zúčastněné na řízení mělo vylučující efekt na žalobce na navazujících

tržích rafinérské a petrochemické výroby. K posouzení jednání osoby zúčastněné na řízení z pohledu právní úpravy zakázaných dohod narušujících soutěž pak žalovaný neuvedl jakékoli relevantní zdůvodnění svých závěrů. Nad rámec nedostatečného a zcela formálního posouzení žalovaného pak žalobci namítali také nesprávné právní posouzení z pohledu právní úpravy zakázaných dohod narušujících soutěž. Kumulace závazku *take-or-pay* spolu se závazkem zákazu odprodeje kapacity představovala dle žalobců zakázanou vertikální dohodu, jejímž cílem bylo omezení území, na kterém žalobci mohli realizovat své prodeje.

4. Žalobci namítali, že se proti důsledkům jednání společnosti MERO nemohli účinně bránit ani uplatněním materiální újmy prostřednictvím samostatné soukromoprávní žaloby. Při posuzování příčinné souvislosti mezi vznikem škody a protiprávním jednáním společnosti MERO by totiž byla dle názoru žalobců jako prejudiciální otázka řešena problematika zneužití dominantního postavení. Obsah oznámení by pak byl využit jako jeden z důležitých důkazních prostředků, přičemž obecné soudy by z něj vycházely, ačkoliv neobsahuje právně závazné stanovisko. Žalobci také odkázali na judikaturu soudů, které soukromoprávní spory týkající se zneužití dominantního postavení odmítly řešit, přičemž za orgán příslušný k jejich řešení označily žalovaného (srovnej např. usnesení Okresního soudu v Ostravě ze dne 7. 10. 2013, sp. zn. 16 C 195/2013, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 2. 2014, sp. zn. 8 Co 20/2014).
5. Žalobci nesouhlasili ani s rozsahem přezkumu, který v dané věci vytyčil Krajský soud v Brně již v rozsudku ze dne 22. 6. 2015, č. j. 30 A 81/2014 - 491. Ten na sdělení podobná vydanému oznámení kladl jediný požadavek, a to aby se alespoň rámcově věcně vypořádala se všemi důvody, které podatel v podnětu k zahájení řízení uvedl. Dle žalobců v předmětném případě ani tato podmínka nebyla splněna. Navíc žalobci s takto omezeným testem přezkumu nesouhlasili, jelikož je dle jejich názoru nelogické, aby se soud spokojil s konstatováním, že se žalovaný rámcově vypořádal se všemi důvody podnětu, i když by bylo zcela zřejmé, že toto vypořádání je nesprávné.

6. Žalobci poukázali také na rozhodovací praxi evropských soudů v oblasti soutěžního práva. Standard přezkumu rozhodnutí Komise o odmítnutí zabývat se podnětem je založen na přezkoumání, zda toto rozhodnutí nebylo učiněno na základě věcně nesprávných skutkových zjištění a zda nebylo stíženo nesprávným právním posouzením, nesprávným posouzením skutkového stavu nebo zneužitím pravomoci. Tento přístup vychází dle žalobců např. z rozsudku Tribunálu č. T-427/08 ze dne 15. 12. 2010. Krajský soud by proto měl v případě šetření podnětů vůči žalovanému aplikovat stejný režim přezkumu, jak to činí Tribunál vůči Komisi. Pro případ, že by se krajský soud s touto argumentací neztotožnil, navrhli žalobci, aby se soud obrátil s předběžnou otázkou dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie na Soudní dvůr Evropské unie, kterou by se dotázal, jakou míru přezkumu musí české soudy aplikovat v případě žalob proti rozhodnutí žalovaného o odmítnutí zabývat se podnětem na porušení čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie.
7. V petitu žaloby žalobci požadovali, aby krajský soud vydal rozsudek, že „*žalovaný se vydáním oznámení o ukončení šetření podnětu čj. ÚOHS-P842/2012/DP-16327/2015/820/TPi ze dne 27. 7. 2015 dopustil nezákonného zásahu vůči žalobcům. Oznámení o ukončení šetření podnětu čj. ÚOHS-P842/2012/DP-16327/2015/820/TPi ze dne 27. 7. 2015 se ruší. Žalovanému se zakazuje, aby pokračoval v nezákonném zásahu vůči žalobcům*“. Dále žalobci požadovali, aby soud žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení.

II. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že aby se jednalo o nezákonný zásah, kterým by žalobci mohli být zkráceni na svých právech ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), musí být dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu splněno kumulativně 6 podmínek (k tomu srovnej např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikované pod č. 603/2005 Sb. NSS). Povinností žalobců tedy bylo tvrdit a prokázat splnění uvedených podmínek. Žalobci však svou žalobu směřovali k tomu, aby bylo zahájeno správní řízení a aby jej žalovaný ukončil způsobem z jejich hlediska nejprůzračnějším, tj. vydáním rozhodnutí o zneužití dominantního postavení společností MERO k újmě žalobců. K takovému účelu však žaloba proti nezákonnému zásahu sloužit nemůže a její vyhovění by *de facto* odňalo žalovanému možnost věc samostatně posoudit. Žalovaný se pak dále podrobněji vyjádřil k naplnění jednotlivých podmínek zásahu.
9. K přímému zkrácení na právech žalobců (podmínka 1 a 2) žalovaný především uvedl, že jako podatelé podnětu mají žalobci právo být podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), informováni o tom, zda bylo správní řízení z moci úřední zahájeno, nebo zda pro zahájení řízení nebyly shledány důvody. Správní řád nestanoví žádné požadavky na formální obsah či odůvodnění této informace, a tudíž nelze dovodit, že by oznámení a jeho obsah zasahovaly do práv a povinností žalobců.

Rozhodnutí žalovaného zahájit či nezahájit správní řízení pak nesměřovalo přímo vůči žalobcům, ale k osobě zúčastněné na řízení, společnosti MERO. Nezahájením správního řízení proto dle žalovaného nebylo dotčeno postavení žalobců.

10. K nezákonnosti zásahu (podmínka 3) žalovaný uvedl, že oznámení muselo obsahovat toliko informaci o tom, zda bylo na základě podnětu zahájeno správní řízení z moci úřední, anebo k jeho zahájení nebyly shledány důvody. Takovou informaci předmětné oznámení prokazatelně obsahovalo a další nároky na odůvodnění nebyly stanoveny. Žalovaný prováděl předběžné šetření řádně, od osoby zúčastněné na řízení si vyžádal podklady a jednal s ní i se žalobci. Nejednalo se tedy o vybočení z obvyklého průběhu předběžného šetření. Délka šetření se odvíjela od obvyklého charakteru všech soutěžních případů, na něž se nevztahují lhůty stanovené správním řádem (§ 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže). Soutěžní případy řešené v Polsku a Německu se týkaly jiného relevantního trhu (věcně se jednalo o trh se zemním plynem a geograficky o jiné území než Česká republika) a tzv. doložku *take-or-pay* nebylo možné vykládat izolovaně od obsahu celé smlouvy a faktického chování smluvních stran. Z oznámení tak bylo patrné, že žalovaný řádně, ač pouze rámcově, odůvodnil, z jakých důvodů nepřistoupil k zahájení správního řízení.
11. K existenci zásahu (podmínka 4) žalovaný především uvedl, že správní řízení o možném porušení ustanovení § 3 či § 11 zákona o ochraně hospodářské soutěže by bylo řízením sankčním, v němž by bylo rozhodováno toliko o právech a povinnostech účastníka řízení (sankcionované osoby) a nikoliv již další soutěžitelů, kteří se cítili jeho jednáním dotčeni. V této souvislosti odkázal také na judikaturu Ústavního soudu, dle které není možné, aby se třetí osoba domáhala potrestání jiné osoby. V posuzovaném případě se tedy dle žalovaného nejednalo o zásah, proti němuž by žalobci měli nárok na ochranu podle ustanovení § 82 s. ř. s.
12. K příčinné souvislosti zásahu a zkrácení práv žalobců (podmínka 5) žalovaný uvedl, že není pravděpodobné, že by přímo v důsledku obsahu oznámení byl soukromoprávní spor pro žalobce vyřešen nepříznivě. S ohledem na shora uvedené proto bylo dle žalovaného zřejmé, že oznámení ani jeho obsah nemohly představovat nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s., neboť nebyla naplněna žádná z výše uvedených podmínek.
13. V doplnění svého vyjádření k podané žalobě pak žalovaný uvedl, že dle žalobců bylo v daném případě posuzováno nejen porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale rovněž porušení čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie. I při posuzování porušení čl. 101 a 102 Smlouvy nicméně správní orgán a soudy postupují dle vnitrostátních procesních předpisů, tedy dle správního řádu a v navazujícím soudním řízení dle s. ř. s. V otázce, kterou žalobci navrhuji předložit jako předběžnou otázku, se proto nejedná o výklad práva Evropské unie, ale naopak o užití vnitrostátního právního (procesního) předpisu, k čemuž ovšem nemá Soudní dvůr Evropské unie s ohledem na čl. 267 Smlouvy pravomoc.

III. Předchozí rozsudek krajského soudu

14. Krajský soud v uvedené věci již dříve rozhodoval. Ve svém předchozím rozsudku ze dne 26. 9. 2016, č. j. 30 A 118/2015 - 184, vyslovil, že za nezákonný zásah lze považovat pouze jednání

či opomenutí žalovaného, jímž by žalobci byli přímo zkráceni na svých právech, tj. mezi zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, či ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007 - 58, dostupných na www.nssoud.cz. Co do podmínek ochrany před nezákonným zásahem krajský soud poukázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. Připomněl, že obdobnou žalobu žalobců směřující proti předchozímu oznámení ze dne 28. 8. 2014 zamítl již dříve rozsudkem ze dne 22. 6. 2015, č. j. 30 A 81/2014 - 491. Žalobci poté podali žalovanému další podnět k zahájení správního řízení, který byl ukončen napadeným oznámením 2015. Krajský soud pak vycházel z ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, podle kterého není dáno právo na vyřízení podnětu, a argumentoval také nálezem Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02, vylučujícím právo na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení. Krajský soud konstatoval obsah opětovného podnětu k zahájení řízení ze dne 10. 10. 2014 a obsah oznámení ze dne 27. 7. 2015, jímž žalovaný žalobcům sdělil, že neshledal porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže žalobci namítanými způsoby. Krajský soud uzavřel, že žalovaný podnět řádně prošetřil a v oznámení 2015 se vyjádřil ke všem jeho bodům. Současně také vyslovil, že zákon o ochraně hospodářské soutěže chrání soutěž jako takovou, nikoli práva ostatních soutěžitelů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, a ze dne 16. 1. 2014, č. j. 1 Ans 12/2013 - 82). Žaloba proti nezákonnému zásahu tak nemůže sloužit k dosažení zahájení řízení a k vydání rozhodnutí o zneužití dominantního postavení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76). Úvaha, zda zahájit správní řízení, je odbornou úvahou specializovaného správního orgánu, která musí vyústit ve srozumitelný výstup, což bylo splněno. Soud v předcházejícím rozhodnutí neshledal důvod ani k předložení požadované předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť podle čl. 267 Smlouvy do její působnosti nespádají otázky zahájení či nezahájení správního řízení či zásahu do subjektivních práv žalobců postupem správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76). V závěru se krajský soud vyjádřil také k možnosti civilního soudního sporu ohledně žalobci tvrzené škody.

IV. Zrušovací rozsudek Nejvyššího správního soudu

15. Ke kasační stížnosti žalobců byl rozsudek krajského soudu (viz předchozí odstavec III. odůvodnění) rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelé (žalobci) v kasační stížnosti kromě jiného namítali nedostatek odůvodnění rozsudku krajského soudu, který spatřovali v opomenutí některých žalobních námitek. To by ovšem dle Nejvyššího správního soudu bylo třeba zkoumat, jen pokud by krajský soud takovou povinnost měl. Takový závěr totiž dle Nejvyššího správního soudu předpokládá naplnění několika podmínek, z nichž prvotní je, že se vůbec pojmově mohlo jednat o nezákonný zásah. Teprve při kladné odpovědi na tuto

otázku může následovat vymezení náležitostí oznámení o výsledku šetření podnětu a nakonec

i posouzení úplnosti odůvodnění rozsudku krajského soudu ve vztahu k žalobním námitkám směřujícím proti tvrzenému neúplnému posouzení podnětu, na což stěžovatelé (žalobci) usuzovali z obsahu oznámení.

16. Nejvyšší správní soud poté vážil, zda se krajský soud v napadeném rozsudku řádně zabýval otázkou, zda úkon, který byl žalobou napaden, může být nezákonným zásahem. V této souvislosti v bodě 19. odůvodnění svého rozsudku upozornil, že žaloba neobsahovala jednoznačný petit, neboť z textu žaloby lze soudit, že za nezákonný zásah žalobci považovali jak postup žalovaného při šetření podnětu, tak i oznámení ze dne 27. 7. 2015. V žalobním návrhu bylo požadováno vyslovení nezákonnosti tohoto oznámení, jeho zrušení a dále zákaz pokračování v nezákonném zásahu, aniž bylo zřejmé, co by měl soud žalovanému zakázat. Mimoto žalobní návrh požadoval deklaraci nezákonnosti oznámení a současně opatření k odstranění nezákonného zásahu, avšak deklaraci je možno žalovat jen tam, kde zásah netrvá a opatření soudu není třeba. Takto podaná žaloba tedy dle Nejvyššího správního soudu nesplňovala podmínky stanovení v § 84 odst. 3 písm. a) a d) s. ř. s. a krajský soud měl vyzvat k jejímu upřesnění. Tento nedostatek ovšem dle Nejvyššího správního soudu nebránil dalšímu posouzení věci, k němuž Nejvyšší správní soud uvedl následující:
17. Krajský soud z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a ze svého předchozího rozsudku ve věci sp. zn. 30 A 81/2014 dovedl, že žalobci sice nemají právo na to, aby vůči jinému bylo zahájeno správní řízení, avšak mají právo na to, aby se správní orgán alespoň rámcově vypořádal se všemi důvody, které byly v podnětu uvedeny. To opřel o principy dobré správy. Nejvyšší správní soud si poté položil otázku, zda je takový závěr krajského soudu správný a zda lze skutečně posouzení podnětu a oznámení o výsledku šetření pokládat za nezákonný zásah. V této souvislosti uvedl, že správní orgán, jemuž byl adresován podnět, má ve smyslu § 42 správního řádu povinnost podatelů ve stanovené lhůtě sdělit, jak s podnětem naložil – zda zahájil řízení, nebo k takovému úkonu neshledal důvody. Takovou povinnost přitom nemá jen vůči podatelům, kteří se stanou účastníky zahájeného řízení. Pohledem judikatorních podmínek nezákonného zásahu (vyslovených v rozsudku ve věci sp. zn. 2 Aps 1/2005) pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření (zde oznámení o vyřízení podnětu) jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jen pokud zasahují do práv oznamovatele“*, tzn. žalobci těmito úkony musejí být přímo kráceni na svých právech a zásah musí být zaměřen přímo vůči nim. Nejvyšší správní soud přitom dovedl, že krajský soud tuto podmínku (aniž to výslovně uvedl) patrně našel v právu každého na dobrou správu a v závěrech rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479.
18. Nejvyšší správní soud dále pokračoval (viz bod 26. a násl. odůvodnění), že šetřením podnětu podaného Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se již zabýval v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2001 - 326, kde toto šetření označil za zásah; jednalo se ovšem o žalobu subjektu, který se musel šetření podrobit, což je postavení zcela odlišné od nynějších žalobců. Podobně

se Nejvyšší správní soud vyslovil také v rozsudku ze dne 16. 1. 2014, č. j. 1 Ans 12/2013 - 82,

kde v rámci nečinnostní žaloby poukázal na možnost zásahové žaloby, ovšem opět ve vztahu k subjektu, kterému byly v průběhu šetření ukládány povinnosti. Dále dospěl k závěru,

že ani žalobci poukazovaný rozsudek ve věci sp. zn. 5 Aps 10/2013 nemůže být podkladem k tomu, že šetření podnětu a oznámení o výsledku tohoto šetření je vždy nezákonným zásahem podléhajícím soudnímu přezkumu. Podobně však ani rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, na který naopak poukazoval krajský soud, nemůže být podkladem pro takový závěr, neboť krajský soud v něm pouze vyslovil, že účelem

na ochranu hospodářské soutěže je ochrana soutěže jednotlivých účastníků trhu, které chrání pouze výkonem pravomoci soutěžního úřadu. Použitelné pak dle Nejvyššího správního soudu není ani žalobci citované usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, neboť žalobci nejsou v pozici účastníků řízení a jimi označené usnesení na ně ani po věcné stránce nedopadá.

19. Nejvyšší správní soud přitom uzavřel, že nejsou konzistentní závěry krajského soudu, který dovodil, že

- žalobou nelze brojit pro nezačátní správního řízení,
- žalobci mají právo na sdělení obsahující věcné vypořádání podnětu v zájmu principů dobré správy (odkazem na předchozí rozsudek ve věci sp. zn. 30 A 81/2014),
- vydáním oznámení nedošlo ke zkrácení žádných subjektivních práv žalobců ani k zásahu do práv plynoucích z Listiny základních práv a svobod,
- účelem zákona o ochraně hospodářské soutěže není ochrana jednotlivců, ale ochrana trhu, a žalobci tak nemají žádná veřejná subjektivní práva, jejichž ochrany by se mohli u soudu dovolávat,
- vypořádání podnětu žalovaným bylo dostačující.

20. Nejvyšší správní soud připomněl, že aktivní legitimace podle § 82 s. ř. s. musí spočívat v tvrzení

o zkrácení žalobcových práv (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247). Žalobci přitom svůj podnět směřovali k zahájení správního řízení; nezačátní ovšem dle Nejvyššího správního soudu nezákonným zásahem být nemůže, což je zřejmé z již odkazovaného rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58. Nejvyšší správní soud dále citoval závěry, k nimž dospěl v rozsudku ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, kdy ustanovení § 42 správního řádu ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze však z něj dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. *„Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu,*

aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Další důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, o

jehož právech a povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv a povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto správního řízení a nebylo by tudíž účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“ Nejvyšší správní soud dále poukázal na skutečnost, že šetřením podnětu podle § 42 správního řádu se ve své rozhodovací činnosti zabýval také Ústavní soud, a to v usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13, v němž uvedl, že správní řízení zahajované z moci úřední je spojeno s principem oficiality a legality, přičemž podnět nelze chápat jinak než jako pouhý impuls pro další činnost. Ústavní soud zároveň neshledal existenci žádného ústavně zaručeného práva stěžovatele na to, aby jiná osoba byla stíhána.

21. Nejvyšší správní soud dále v odůvodnění zrušovacího rozsudku uvedl, že krajský soud ve svém předchozím rozsudku současně vyšel z toho, že se jednalo o podnět k zahájení řízení, jehož vyřízení nemohou být dotčena práva stěžovatelů (žalobců) jako subjektů působících na poli hospodářské soutěže, a současně zřejmě za zásah pokládal samotné šetření a oznámení o výsledku, neboť je věcně posuzoval. Krajský soud se pak dle Nejvyššího správního soudu měl v první řadě zabývat tím, zda v žalobě uvedená argumentace, že se žalobci vlastně zahájení řízení nedomáhali a nedomáhají, má nějakou logiku, či zda se jednalo o pouhou procesní strategii, jejímž cílem bylo i nadále dosažení zahájení sankčního řízení vůči společnosti MERO jako osobě zúčastněné na řízení. Žalobci přitom dle Nejvyššího správního soudu v žalobě tento rozpor dostatečně neobjasnili, pouze předmět svého podnětu vymezili odlišně od jeho znění tak, že se domáhali jeho řádného prošetření, které mělo mít odraz v oznámení o jeho vyřízení. Nejvyšší správní soud uvedl, že jistě lze připustit, že podatelé podnětu dle § 42 správního řádu necílí výslovně k zahájení konkrétního řízení, ale že jejich motivací je přispět k zajištění řádného výkonu státní správy na určitém úseku. Pak je ovšem otázkou, zda tak lze činit podnětem k zahájení správního řízení, či jiným podnětem, a zda a jaká jejich práva jsou dotčena šetřením či oznámením o výsledku tohoto šetření. Stále je totiž třeba vycházet z výše popsaných judikatorních podmínek, za kterých lze úkon správního orgánu považovat za nezákonný zásah. Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti uzavřel, že krajský soud se nijak nevypořádal s tím, zda tímto šetřením a oznámením mohli být žalobci přímo zkráceni na svých právech a zda tento zásah byl zaměřen přímo vůči nim. Obecný poukaz krajského soudu na „dobrou správu“ přitom nemohl být dostatečným závěrem k tomu, že takové podmínky v daném případě byly vůči žalobcům naplněny. V tom Nejvyšší správní soud pokládal rozsudek krajského soudu za nedostatečně odůvodněný, přičemž také předchozí rozsudek krajského soudu ve věci sp. zn. 30 A 81/2014, na který krajský soud v této věci navázal, taktéž dle Nejvyššího správního soudu tyto úvahy postrádal.

V. Nové posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud předně v návaznosti na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu, jimiž je ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. ve své další rozhodovací činnosti vázán, vyzval žalobce k upřesnění podané žaloby za účelem jednoznačného vymezení a označení nezákonného zásahu, proti němuž se podanou žalobou domáhají ochrany, včetně s tím souvisejícího jednoznačného formulování žalobního petitu (návrhu výroku) rozsudku.
23. Žalobci k výzvě soudu nejprve předeslali, že detailní popis skutkového stavu a relevantních okolností, jakož i podrobná právní argumentace, jsou obsahem podané správní žaloby a kasační stížnosti. Z nich dle žalobců vyplývá, že žalobci spatřují nezákonný zásah v tom, že žalovaný řádně neprošetřil podnět podaný žalobci, který byl žalovaným vypořádán dne 27. 7. 2015 a toto dostatečné prošetření je promítnuto v oznámení o vyřízení tohoto podnětu. Jinými slovy žalobci označili za nezákonný zásah žalovaného jeho postup při prošetření podnětu a vypořádání se s ním.
24. Přitom skutečnost, že postup správního orgánu při šetření podnětu může být za splnění dalších zákonných podmínek označen jako nezákonný zásah, potvrdila dle žalobců mj. také právní věta zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného v této věci pod sp. zn. 2 As 285/2016 (viz shora), publ. pod č. 3563/2017 Sb. NSS, dle které: „*Postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jen pokud zasahují do práv oznamovatele.*“ Žalobci se domnívali, že vzhledem k tomu, že zásah žalovaného zasahuje do jejich práv jako oznamovatelů podaného podnětu, lze postup žalovaného při šetření podnětu považovat za nezákonný zásah.
25. Žalobci dále uvedli, že motivací k podání předmětného podnětu bylo zejména přispění k zajištění řádného výkonu státní správy na úseku ochrany hospodářské soutěže, kdy řádné neprošetření podnětu vedlo k nezahájení řízení a zasáhlo do subjektivních práv žalobců spočívajících v právu na rovný přístup před zákonem a v právu na spravedlivý proces. To proto, že v souvislosti s postupem žalovaného vznikly důvodné pochybnosti o rovnosti postupu při prošetřování podnětů. Podnět jednoho subjektu může být přezkoumaný a prošetřený podrobněji a s větším detailem přezkumu než podnět subjektu jiného. Takový postup je však dle žalobců v rámci materiálního právního státu nepřipustný. Zákonně provedené prošetřování podnětů je přitom nezbytným předpokladem řádného výkonu státní správy na úseku ochrany hospodářské soutěže. Nadto v důsledku nezákonného zásahu žalovaného spočívajícího v aprobaci protiprávního jednání společnosti MERO vzniká žalobcům značná finanční újma, jak již bylo detailně popsáno v žalobě.
26. Žalobci se proto domnívali, že byli postupem žalovaného (i) přímo (ii) zkráceni na svých právech na řádnou a funkční veřejnou správu a dodržení principu dobré správy, když (iii) žalovaný nejednal v souladu se základními principy jejího výkonu a řádně nevyhodnotil skutečnosti spojené s podnětem, což vedlo k nezákonnosti jeho postupu při prošetření podnětu žalobců a jeho vypořádání. Tento postup přitom lze považovat za nezákonný (iv) zásah, který nelze podřadit pod pojem rozhodnutí v materiálním smyslu, přičemž tento postup žalobce (v) přímo zasáhl, a to především v jejich právu na rovný přístup před zákonem a v právu na spravedlivý

proces. Dle názoru žalobců jsou proto v předmětné věci naplněny všechny podmínky tzv. algoritmu přezkumu nezákonného zásahu formulované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 3. 2005 ve věci sp. zn. 2 Aps 1/2005, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS.

27. Žalobci proto s ohledem na výše uvedené upřesnili petit žaloby, kdy navrhli, aby krajský soud vydal rozsudek, kterým se žalovanému přikazuje znovu a řádně provést šetření na základě podnětu podaného žalobci ve věci vedené pod sp. zn. ÚOHS-P842/2012; a aby žalovanému byla uložena povinnost nahradit žalobcům náklady soudního řízení.
28. Podle § 82 s. ř. s. se může domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu každý, *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen zásah) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno.*
29. Soudní řád správní nezákonný zásah blíže nespecifikuje. O zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. se přitom pojmově jedná pouze za předpokladu, že v žalobě tvrzeným jednáním by žalobci mohli být přímo zkráceni na svých právech, což konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah (k tomu srovnej již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, či rozsudek ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007 - 58, oba dostupné na www.nssoud.cz). Stávající judikatura, zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS, pak vytyčuje dodnes aktuální podmínky pro určení, zda se jedná o nezákonný zásah: (1) žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech, (2) nezákonným (3) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, (4) která nejsou rozhodnutím a (5) byla zaměřena přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasazeno. Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.
30. Nejvyšší správní soud přitom již ve svém zrušovacím rozsudku (viz předchozí bod IV. odůvodnění) poukázal na skutečnost, že zákon o hospodářské soutěži nemá vlastní ustanovení o přijímání podnětů. Podle žalobci označeného ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) tohoto zákona žalovaný vykonává dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí žalovaného vydaných na základě tohoto zákona. Podle § 20a odst. 1 téhož zákona má žalovaný pravomoc aplikovat čl. 101 a 102 Smlouvy za dále stanovených podmínek a přijímat tam uvedená opatření. Jedním ze zdrojů informací pro uplatnění této pravomoci jsou pak nepochybně i kýmkoli podané podněty, a pokud jejich přijímání speciální zákon neupravuje, je namístě postupovat podle § 42 správního řádu (§ 25a zákona o hospodářské soutěži). Podle tohoto ustanovení je *správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, anebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.* Správní řád pak v ustanovení § 80 odst. 2

předpokládá možnost nadřízeného orgánu učinit opatření proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení z moci úřední; proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení však nelze brojit žalobou podle § 79 s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, dostupný na www.nssoud.cz).

31. Je tedy zřejmé, že správní orgán, jemuž byl adresován podnět, má povinnost sdělit podatelů ve stanovené lhůtě, jak s podnětem naložil, tj. zda zahájil správní řízení, nebo k tomu neshledal důvody, přičemž takovou povinnost nemá jen vůči podatelům, kteří se stanou účastníky zahájeného řízení. Krajský soud pak pouze pro úplnost doplňuje (byť si je vědom skutečnosti,

že žalobci se zahájení řízení podanou žalobou nedomáhají), že z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že vlastní nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže. V již výše uvedeném rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvedl, že „podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu“.

32. Nejvyšší správní soud dále ve zrušovacím rozsudku vyslovil (viz bod 25. odůvodnění), že pohledem shora jmenovaných judikatorních podmínek nezákonného zásahu (viz rozsudek

ve věci sp. zn. 2 Aps 1/2005) lze konstatovat, že šetření i sdělení (oznámení) o vyřízení podnětu je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím, a proto může být zásahem, a to i zásahem nezákonným, který naplňuje podmínky (2), (3) a (4). Zbývá tedy posouzení naplnění podmínek (1) a (5), tj. že žalobci musejí být těmito úkony přímo zkráceni na svých právech a že zásah byl zaměřen přímo vůči nim. K posouzení těchto dvou podmínek také Nejvyšší správní soud v dalším řízení krajský soud zavázal.

33. Žalobci přitom v doplnění žaloby upřesnili, že nezákonný zásah spatřují v tom, že nedošlo k řádnému a dostatečnému prošetření podaného podnětu a vypořádání se s ním (kdy dostatečné neprošetření bylo promítnuto v oznámení o vyřízení podnětu), přičemž toto vedlo k nezahájení řízení a k zasažení do veřejných subjektivních práv žalobců spočívajících v právu na rovný přístup před zákonem a v právu na spravedlivý proces. Žalobci se proto domáhali, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost znovu a řádně provést šetření na základě učiněného podnětu.
34. Krajský soud však dospěl k závěru, že v daném případě šetření podnětu, které vyústilo v oznámení o výsledku šetření, nelze považovat za nezákonný zásah, neboť zde nejsou naplněny podmínky (1) a (5) algoritmu, tj. že by těmito úkony žalobci byli přímo zkráceni na svých právech a že by zde mezi tvrzeným zásahem a tvrzeným porušením práv žalobců existoval bezprostřední vztah projevující se v právní sféře žalobců. V důsledku toho tedy ani nebylo nutné se dále zabývat případným vymezením namítaných náležitostí oznámení o výsledku šetření podnětu, včetně tvrzení žalobců o neúplném posouzení tohoto podnětu, na který žalobci usuzovali právě z obsahu oznámení, neboť to by bylo možné teprve v případě kladné odpovědi na otázku, že se v případě těchto úkonů vůbec pojmově mohlo jednat o nezákonný zásah. Nejvyšší správní soud přitom v této souvislosti v rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 117/2017 – viz bod [24] odůvodnění – vyslovil, že jelikož stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (nebo vydání rozhodnutí, pokud řízení nebylo zahájeno), nejsou zde relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu žalovaným. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal již na rozsudek ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 - 104, dle kterého se „žalobou na ochranu proti nečinnosti nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žalob v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto“. Citovaný závěr přitom je dle Nejvyššího správního soudu možno přiměřeně vztáhnout také na věci žalob na ochranu před nezákonným zásahem, neboť stěžovatelé se žalobou proti nezákonnému zásahu fakticky domáhali odstranění domnělé „nečinnosti“ žalovaného.
35. Ve vztahu k provedenému šetření žalovaným pak Nejvyšší správní soud uvedl pod bodem 26. odůvodnění zrušovacího rozsudku, že se již dříve ve své rozhodovací činnosti zabýval šetřením podnětu podaného žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2001 - 326, kde toto šetření označil za zásah; jednalo se ovšem o žalobu subjektu, který se musel tomuto šetření podrobit, což je situace zcela odlišná od postavení nynějších žalobců. Podobně se Nejvyšší správní soud vyslovil také v rozsudku ze dne 16. 1. 2014, č. j. 1 Ans 12/2013 - 82, kde v rámci nečinnostní žaloby rovněž poukázal na možnost zásahové žaloby, ovšem opět toliko ve vztahu k subjektu, kterému byly v průběhu šetření ukládány povinnosti. V daném případě přitom žalobcům v průběhu šetření žádné povinnosti ukládány nebyly, ani se (na rozdíl od osoby zúčastněné na řízení - společnosti MERO) žalobci nemuseli prováděnému šetření podrobit (zde nadto opakovaně, neboť v daném případě se jednalo o druhý podnět v pořadí). Pokud se pak žalobci opírali zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76, dostupný na www.nssoud.cz, krajský soud ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu uvádí, že

tento rozsudek se zabývá během žalobní lhůty ve vztahu k tvrzenému zásahu spočívajícímu v nezahájení správního řízení. Žalobci se přitom domnívali, že Nejvyšší správní soud by běh lhůty nezkontroloval, pokud by si předem nevyřešil, že se o nezákonný zásah může jednat. Nejvyšší správní soud přitom ve zrušovacím rozsudku v této souvislosti poukázal na rozsudek ve věci sp. zn.

3 Ans 1/2009 vylučující podnět k zahájení řízení z pravomoci soudu (kdy žalobci navíc v původním znění žaloby uváděli, že se nedomáhají zahájení řízení, neboť je jim známo, že se toho v případě *ex officio* zahajovaných řízení domoci nemohou), v druhé řadě pak uvedl, že žalobci předjímaný názor z poukazovaného rozsudku neplyne, ani jej z něho nelze vyvozovat. Ani rozsudek ve věci sp. zn. 5 Aps 10/2013 proto nemůže být podkladem pro závěr, že šetření podnětu a oznámení o výsledku tohoto šetření je vždy nezákonným zásahem podléhajícím soudnímu přezkumu. Podobně však podkladem pro takový závěr nemohl být dle Nejvyššího správního soudu ani rozsudek ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, dostupný

na www.nssoud.cz, na který ve svém předchozím rozsudku naopak poukazoval krajský soud;

a stejně tak Nejvyšší správní soud dovodil, že v této věci není použitelné ani usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, které samo je citací jiného rozhodnutí Ústavního soudu, a to usnesení ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. III. ÚS 103/06, v němž

je konstatováno oprávnění účastníka na vydání rozhodnutí v řádném procesu a právo na rovné postavení všech účastníků řízení s vyloučením svévole rozhodujících orgánů. Vyústěním je pak právo na řádný proces, jehož ochrany se lze domáhat u soudu, avšak žalobci v daném případě nejsou v pozici účastníků řízení a jimi označené usnesení na ně ani po věcné stránce nedopadá, neboť jím došlo k odmítnutí ústavní stížnosti pro nevyčerpání procesních prostředků (odvolání a žaloby proti rozhodnutí).

36. Šetřením podnětu podle § 42 správního řádu se nicméně Ústavní soud zabýval v usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13, kdy uvedl, že správní řízení zahajované z moci úřední

je spojeno s principem oficiality a legality, přičemž tento podnět nelze chápat jinak než jako pouhý impuls pro další činnost. V této souvislosti pak Ústavní soud vyslovil, že stíhání

a potrestání pachatele správního deliktu je věcí vztahu mezi státem a pachatelem, kdy Ústavní soud neshledal existenci žádného ústavně zaručeného práva stěžovatele na to, aby jiná osoba byla stíhána. Aplikováno na nyní posuzovaný případ zde tedy neexistují žádná ústavně zaručená práva žalobců na to, aby došlo ke „stíhání“ společnosti MERO jako osoby zúčastněné na řízení, ani k přímému krácení na právech žalobců v situaci, kdy k zahájení sankčního řízení vůči této společnosti nedošlo.

37. Pokud pak žalobci v souvislosti s řádně neprošetřeným podnětem v upřesnění žaloby poukazovali na zásah do práva na rovný přístup před zákonem a práva na spravedlivý proces, neboť zde v souvislosti s postupem žalovaného vznikly důvodné pochybnosti o rovnosti postupu při prošetřování podnětu (kdy podnět jednoho subjektu může být přezkoumán a prošetřen podrobněji a s větším detailem přezkumu než podnět subjektu

jiného, což je v rámci materiálního právního státu postup nepřipustný, neboť zákonně prováděné prošetřování podnětů je nezbytným předpokladem řádného výkonu státní správy na úseku ochrany hospodářské soutěže), je nutno konstatovat, že žalobci v tomto ohledu nenabídli soudu žádné konkrétní srovnání týkající se činnosti (správní praxe) žalovaného při vyřizování jiných podnětů jiných subjektů, z níž by byly skutečnosti tvrzené žalobci stran rozdílného (selektivního) přístupu žalovaného v případě různých podnětů či jiných podatelů vůbec zjistitelné. Žalobci neupřesnili, v jakých jiných případech mělo dojít k podrobnějšímu šetření (s větším detailem přezkumu), ani v čem toto podrobnější šetření mělo oproti podnětu žalobců spočívat. Z takto obecně formulovaného a nadto hypotetického tvrzení žalobců, že jsou žalovaným podněty vyřizovány rozdílně, tedy nebylo možno vůbec určit, v čem konkrétně (tj. v jakém konkrétním jednání přičitatelném žalovanému) by měl zásah směřující vůči žalobcům spočívat, o jaké konkrétní případy z praxe žalovaného (z nichž by bylo patrné namítané rozlišování v posuzování podnětů) by se mělo jednat, jakým konkrétním způsobem měl být takto tvrzený zásah zaměřen přímo vůči žalobcům a v čem konkrétně je měl tento postup krátiť na jejich právech. Takto formulované a koncipované upřesnění žaloby, včetně petitu a uplatněném požadavku žalobců na to, aby soud žalovanému přikázal znovu a řádně provést šetření na základě podaného podnětu, tedy zcela odporuje tomu, jak zákon (soudní řád správní) koncipuje ochranu proti nezákonnému zásahu, kterým je nutno rozumět konkrétní (a dostatečně určité specifikovanou) správní činnost konkrétního správního orgánu zasahující do právních poměrů žalobců, proti které tito hledají obranu u soudu. Tomu shora uvedená tvrzení žalobců vůbec neodpovídají.

38. Setrvali-li pak žalobci v upřesnění žaloby na argumentaci, že jim v důsledku nezákonného zásahu žalovaného spočívajícího v aprobaci protiprávního jednání společnosti MERO vzniká značná finanční újma, k tomuto krajský soud uvádí, že zásah tvrzený v podobě finanční újmy není přičitatelný žalovanému správnímu orgánu a není ani přímým důsledkem jeho jednání, neboť k němu dle tvrzení žalobců dochází v důsledku dominantního chování osoby zúčastněné na řízení, společnosti MERO. Zásah do práv žalobců v podobě tvrzené finanční újmy je tedy spojován nikoli s žalovaným správním orgánem, ale s žalobci tvrzeným dominantním chováním osoby zúčastněné na řízení. Pokud pak žalobci v žalobě upozorňovali na neexistenci účinné obrany proti důsledkům jednání osoby zúčastněné na řízení právě uplatněním materiální újmy prostřednictvím samostatné soukromoprávní žaloby, krajský soud na tomto místě pro úplnost podotýká, že soudy jsou při řešení případného sporu o náhradu škody povinny řešit jako předběžnou otázku mj. také příčinnou souvislost mezi vznikem škody a případným protiprávním jednáním (zde namítaným jednáním ze strany osoby zúčastněné na řízení). V tomto ohledu by tedy civilní soud byl povinen si tuto otázku v soudním řízení vyhodnotit jako otázku předběžnou.

39. Krajský soud pak nepřistoupil ani k předložení předběžné otázky k posouzení Soudnímu dvůru Evropské unie, neboť dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie má Soudní dvůr Evropské unie pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se toliko: a) výkladu Smluv,

b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. V daném případě však žalobci podali žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle ustanovení § 82

a násl. s. ř. s. a „meritum věci“ tak spočívalo v hodnocení otázky, zda nezahájení správního řízení *ex officio* ze strany žalovaného představuje nezákonný zásah do subjektivních práv žalobců či nikoli (srovnej též již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76, dostupný na www.nssoud.cz). Je tedy zřejmé, že se v daném případě jednalo o aplikaci příslušných ustanovení soudního řádu správního, a tedy o aplikaci vnitrostátního právního předpisu, nikoli o výklad unijních předpisů.

40. Závěrem krajský soud doplňuje, že s ohledem na vše výše uvedené neshledal důvod provádět v soudním řízení dokazování celou řadou žalobci navrhaných důkazních návrhů vyjmenovaných v podané žalobě, na kterou krajský soud na tomto místě pro stručnost odkazuje, neboť provádění těchto důkazů nebylo pro posouzení důvodnosti podané žaloby nezbytné.

VI. Závěr a náklady řízení

41. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
42. Výrok o náhradě nákladů soudního řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobci, kteří neměli s ohledem na zamítnutí žaloby úspěch ve věci samé, nemají vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem, a to ani těch nákladů, které jim případně vznikly v souvislosti s řízením o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
43. Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. a nebyly zde ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady případných dalších nákladů řízení. Krajský soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen,

který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 11. června 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu