



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **A. H.**, zastoupeného JUDr. Petrem Živělou, advokátem se sídlem Puškinova 5, Vyškov, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2008, čj. 62 Ca 21/2008 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobce dal žalovanému dne 20. 7. 2007 podnět k šetření společnosti SAZKA, a. s. Uvedl přitom, že již dne 18. 1. 2006 podal do protokolu podnět k šetření téže společnosti. Žalobce se domníval, že došlo k porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, proto dal nový podnět k zahájení řízení o zneužití dominantního postavení jmenovanou společností a uvedl, že trvá na skutečnostech uvedených v protokolu z 18. 1. 2006.

Sdělením ze dne 24. 7. 2007, čj. P45/2006-13505/2007-720, žalovaný informoval žalobce, že skutečnosti obsažené v protokolu z 18. 1. 2006 byly již tehdy prověřeny a žalobce byl seznámen s výsledkem šetření dopisy žalovaného ze dne 4. 4. 2006, čj. P45/06-06210/2006/720, ze dne 1. 6. 2006, čj. P45/06-9996/06-720 a ze dne 31. 10. 2006, čj. 19217/2006/410. Podání žalobce z 20. 7. 2007 neobsahovalo žádné nové skutečnosti, proto žalovaný neshledal důvody k zahájení dalšího šetření.

Dne 3. 8. 2007 žalobce doručil žalovanému žádost o přešetření sdělení ze dne 24. 7. 2007, čj. P45/2006-13505/2007-720. Žalovaný odpověděl žalobci dopisem ze dne 8. 8. 2007, čj. 14570/2007/320, že jeho stížnosti byly opakovaně přezkoumány, stanoviska žalovaného k nim jsou jednotná a žalobce ve svém posledním podnětu neuvádí žádné nové skutečnosti. Žalovaný proto žalobci opět sdělil, že jím poskytnuté údaje nenasvědčují, že by došlo k porušení pravidel hospodářské soutěže ve smyslu zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Žalovaný také dodal, že považuje celou věc za uzavřenou.

II.

Žalobce podal u Vrchního soudu v Olomouci dne 8. 10. 2008 návrh, označený jako „*Žaloba proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže čj 14570/2007/320 ze dne 8. 8. 2007 a P 45/2006-13505/2007-720 ze dne 24. 7. 2007*“. Domáhal se jím zrušení jmenovaných rozhodnutí žalovaného s tím, že mu nezahájením řízení ve věci zneužití dominantního postavení společností SAZKA, a. s. vznikla hmotná škoda. Tou měly být právní a jiné náklady, které žalobce nemohl uplatnit jako náklady řízení. Žalobce se domníval, že byl zkrácen také na procesních právech, protože žalovaný nezjistil všechny okolnosti podle § 50 odst. 3 a 4 správního řádu a § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Dále žalobce podal u Vrchního soudu v Olomouci dne 9. 10. 2008 návrh, označený jako „*Žaloba na uložení povinnosti, aby Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zahájit správní řízení se společností sazka, a. s. z moci úřední*“. Domáhal se jím, aby byla žalovanému uložena povinnost zahájit správní řízení se společností SAZKA, a. s. z moci úřední. Toto podání žalobce odůvodnil stejně jako návrh ze dne 8. 10. 2008.

Vrchní soud v Olomouci vedl oba návrhy společně pod spisovou značkou Nc 80/2007. Usnesením ze dne 11. 2. 2008, čj. Nc 80/2007 - 13, vrchní soud zastavil řízení o žalobě proti rozhodnutím z důvodu své věcné nepřislušnosti k projednání a rozhodnutí věci. Uzavřel totiž, že jde o věc správního soudnictví a současně žalobce poučil o tom, že věcně a místně příslušný je Krajský soud v Brně, ke kterému může žalobce ve stanovené lhůtě podat žalobu. Dále pak usnesením ze dne 11. 2. 2008, čj. Nc 80/2007 - 16, vrchní soud vyslovil svou věcnou nepřislušnost v řízení o žalobě na ochranu před nečinností a postoupil věc Krajskému soudu v Brně.

Krajský soud usnesením ze dne 30. 6. 2008, čj. 62 Ca 21/2008 - 41, odmítl žalobu na ochranu před nečinností pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Podle krajského soudu je procesní podmínkou nezbytnou k přiznání soudní ochrany před nečinností správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. existence zákonem stanovené povinnosti správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí, případně osvědčení. Musí jít o situaci, kdy je správnímu orgánu uloženo rozhodnout ve věci, tedy ukončit probíhající správní řízení rozhodnutím meritorní povahy, a správní orgán na takovou povinnost nereflektuje. Povinnost vydat rozhodnutí ve věci, jímž se končí řízení, je nutně spojena s existencí správního řízení, tj. se stavem, kdy bylo správní řízení zahájeno, nikoliv však skončeno. Nejde-li o správní řízení návrhové, odvíjí se zahájení

správního řízení (prvního úkonu v řízení podle § 18 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „starý správní řád“) od úvahy správního orgánu o existenci důvodů k takovému zahájení. Typicky se jedná o řízení ve věcech správního trestání. V takovémto typu řízení tedy náleží rozhodnutí o jeho zahájení správnímu orgánu. Není možné uložit žalovanému zahájení správního řízení cestou žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud by totiž bylo soudu umožněno ukládat správním orgánům povinnost zahájit správní řízení, popř. vydat meritorní rozhodnutí v dosud nezahájeném řízení, fakticky by tím zavazoval správní orgán v posouzení věci z hlediska hmotného práva.

Podnět žalobce k zahájení řízení o zneužití dominantního postavení byl úkonem podle § 21 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Toto ustanovení upravuje režim nakládání s podněty, způsob zahájení řízení a tím i jeho charakter. Řízení o tom, zda došlo ke zneužití dominantního postavení, je řízením zahajovaným zásadně z úřední povinnosti. Zahajuje se tehdy, dospěje-li žalovaný na základě předchozího šetření k důvodnému podezření o spáchání protisoutěžního deliktu. Doručením podnětu, který obsahuje skutečnosti nasvědčující zneužití dominantního postavení, správní řízení ještě není zahájeno. O vyřízení takového podnětu není ani vydáváno rozhodnutí. Po doručení podnětu žalovaný pouze učiní kroky k jeho prošetření. Pokud žalovaný současně splní informační povinnost podle § 21 odst. 3 věty první zákona o ochraně hospodářské soutěže, nelze v takovém postupu spatřovat nezákonnost. Z předloženého spisového materiálu vyplývá, že žalovaný těmto povinnostem dostál.

III.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností.

Krajský soud dovodil, že se stěžovatel domáhá ochrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s., aniž by respektoval předložené důkazy. Stěžovatel v tomto pochybení spatřuje nicotnost napadeného usnesení. Soudní ochrany se nedomáhal z důvodu formálního pochybení žalovaného a v žalobě neuváděl nic o nečinnosti žalovaného. Ochrany se domáhal, protože žalovaný zkoumal jeho podnět, nic nevyzkoumal a to mu oznámil. Právě ono nic vyzkoumání je předmětem žaloby. Stěžovatel byl krácen na svých právech nezákonnými rozhodnutími žalovaného, která se jeví jako zákonná. Stěžovatel musí za vydatné pomoci výkonné a soudní moci strpět jednání společnosti SAZKA, a. s. Stěžovateli bylo odepřeno právo nahlédnout do spisu, přestože byl účastníkem správního řízení. Pokud byla žaloba podána z pohledu jiných žalobních legitimací (§ 65 s. ř. s. a § 82 s. ř. s.), došlo podle stěžovatele k porušení práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces. Krajský soud zapomněl také na porušení práva zaručeného článkem 13 Úmluvy o lidských právech.

Stěžovatel také namítl, že došlo k dezinterpretaci článku 82 Smlouvy o založení Evropského společenství pokud jde o to, jaká jednání lze považovat za zneužití dominantního postavení. Krajský soud podle něj porušil i § 74 odst. 1 s. ř. s. odůvodnil. Dodal rovněž, že krajský soud „se snaží navodit dojem nepřislušnosti Krajského soudu v Brně, aniž by se zmínil, jak si má žalobce zákonně bránit svoje práva. Tím porušil Ústavu České republiky čl. 90, že „soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.“ Konečně stěžovatel uvedl, že krajský soud odkázal na § 18 odst. 2 starého správního řádu, který již neplatí.

IV.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se v posuzované věci zabýval kasačními důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrzenou nezákonností rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatel především namítl, že se domáhal soudní ochrany, neboť žalovaný zkoumal jeho podnět, „*nic nevyzkoumal a to oznámil žalobci*“. Konstrukci, podle níž se stěžovatel domáhá ochrany před nečinností ve smyslu § 79 s. ř. s. si krajský soud vymyslel.

Ze shora provedené rekapitulace vycházející z obsahu spisů vyplývá, s jakými podáními se stěžovatel obrátil na vrchní soud.

Nejvyššímu správnímu soudu není známo, zda žalobce podal v souladu s poučením vrchního soudu novou žalobu proti rozhodnutím.

Žalobu na ochranu před nečinností vrchní soud přímo postoupil krajskému soudu. Ten se přípisem ze dne 29. 4. 2008, v němž byla věc označena jako řízení „*o žalobě na nečinnost správního orgánu*“ omluvil stěžovateli „*za chybu vzniklou nedopatřením při zakládání nového nápadu, kdy u čj. 62 Ca 21/2007 bylo uvedeno: žaloba proti rozhodnutí ze dne 8. 8. 2007 čj 14570/2007/320 a žaloba proti rozhodnutí ze dne 24. 7. 2007 čj. P 45/2006-13505/2007-720 (na základě čl. 1 tohoto spisu). Avšak správně mělo být uvedeno: Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se ukládá povinnost zahájit správní řízení – žaloba na nečinnost správního orgánu*“. Současně krajský soud zaslal stěžovateli poučení podle § 8 s. ř. s. Poté krajský soud usnesením ze dne 30. 6. 2008, čj. 62 Ca 21/2008 - 41, žalobu odmítl.

V záhlaví usnesení napadeného kasační stížností je věc nesprávně označena jako „*o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*“, ale z textu odůvodnění je jednoznačně patrné, že krajský soud rozhodoval o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. (viz první věta textu odůvodnění: „*Žalobce se domáhá vydání rozsudku, kterým by bylo žalovanému uloženo zahájit správní řízení se společností SAZKA, a. s. z moci úřední, a to na základě podnětu, který podal žalobce*...“ nebo první věta prvního odstavce na straně 3 napadeného usnesení: „*Žalobce se tedy domáhá soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného*...“ atd.).

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, www.nssoud.cz), lze za nesrozumitelné považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl, nebo ji odmítl, dále případy, kdy nelze

seznat co je výrok a co odůvodnění, rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nyní napadené usnesení krajského soudu takovými vadami netrpí. Nesprávné označení věci v záhlaví rozhodnutí představuje v kontextu posuzované věci chybu v psaní ve smyslu § 54 odst. 4 s. ř. s., ale nezpůsobuje nesrozumitelnost napadeného usnesení.

Krajský soud nepochybil ve způsobu, jakým rozhodoval o podání stěžovatele ze dne 9. 10. 2007 označeném jako „*Žaloba na uložení povinnosti, aby Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zahájit správní řízení se společností sazka, a. s. z moci úřední*“. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutím vrchní soud zastavil a zdejšímu soudu není známo, zda stěžovatel podal v souladu s poučením vrchního soudu novou žalobu. Taková žaloba jednoznačně nebyla předmětem přezkumu v této věci.

Z § 79 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že nezbytnou podmínkou pro úspěšné domáhání se ochrany před nečinností správního orgánu je existence zákonem stanovené povinnosti správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí, případně osvědčení.

Uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci ovlivňuje pravomoc soudu. Žalobce se nemůže u soudu úspěšně domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí o přerušení řízení nebo jiného procesního rozhodnutí. Stejně tak se nemůže úspěšně domáhat ochrany ten, kdo dal podnět k zahájení řízení zahajovanému jinak zásadně z úřední povinnosti. I v případě žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. totiž platí, že se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany veřejných subjektivních práv. Podnět stěžovatele přitom v posuzované věci nezaložil právo, kterému by odpovídala povinnost žalovaného zahájit řízení.

Povinnost vydat rozhodnutí ve věci, jímž se končí řízení před správním orgánem, je logicky spojena s existencí takového správního řízení, tj. se stavem, kdy bylo správní řízení zahájeno, avšak nebylo skončeno. Podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“) lze řízení zahájit na základě žádosti (§ 44) nebo z moci úřední (§ 46). Řízení z moci úřední je podle § 46 odst. 1 nového správního řádu zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 nového správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Podle § 18 odst. 2 věty druhé starého správního řádu, účinného do 31. 12. 2005, platilo, že pokud se řízení zahajuje z podnětu správního orgánu, je řízení zahájeno dnem, kdy tento orgán učinil vůči účastníkovi řízení první úkon. Povaha zahájení řízení z moci úřední je tedy podle obou procesních předpisů obdobná. Skutečnost, že krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení odkázal namísto § 46 odst. 1 nového správního řádu na § 18 odst. 2 starého správního řádu, který se na posuzovanou věc nevztahoval, je pochybením krajského soudu, které však nemělo vliv na zákonnost napadeného usnesení a nemohlo zasáhnout do práv stěžovatele.

Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu, že v posuzované věci nebylo možné uložit žalovanému povinnost zahájit správní řízení.

Podle § 21 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, byl 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, podnětem k šetření, o jehož přijetí, odmítnutí či postoupení jinému orgánu žalovaný písemně uvědomil navrhovatele bez vydání rozhodnutí. Jestliže ve věci, která byla předmětem podání, žalovaný zahájil řízení z vlastního podnětu, uvědomil podatele o výsledcích šetření nebo o vydání rozhodnutí jen v případě, nebyl-li účastníkem řízení podle odstavce 1.

Doručením podnětu, obsahujícího skutečnosti nasvědčující zneužití dominantního postavení, tedy nezahajovalo správní řízení a o vyřízení podnětu nebylo vydáváno rozhodnutí. Po doručení podnětu jej žalovaný prověřil. Pokud současně splnil informační povinnost podle § 21 odst. 3 věty první zákona o ochraně hospodářské soutěže, nelze v takovém postupu spatřovat nezákonnost.

Pokud stěžovatel dále namítl porušení § 74 odst. 1 s. ř. s. krajským soudem a tvrdil, že krajský soud opomněl porušení práva zaručeného článkem 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pak tyto námitky nekonkretizoval. Stěžovatel rovněž obecně namítl, že byť byl účastníkem správního řízení, bylo mu upřeno právo nahlédnout do spisu, dále že došlo k dezinterpretaci článku 82 Smlouvy o založení Evropského společenství, pokud jde o to, jaká jednání lze považovat za zneužití dominantního postavení, a také že krajský soud „se snaží navodit dojem nepříslušnosti Krajského soudu v Brně, aniž by se zmínil, jak si má žalobce zákonně bránit svoje práva. Tím porušil Ústavu České republiky čl. 90...“. Nejvyšší správní soud se pak těmito námitkami nemohl pro jejich míru obecnosti blíže zabývat, v obecné rovině uvádí, že uvedená pochybení ve věci neshledal.

Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. srpna 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

