

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **Super poster, s.r.o.**
sídlem Hartigova 1107/54, 130 00 Praha 3
zastoupeného advokátem Mgr. Tomášem Lázničkou
sídlem Bozděchova 1840/7, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

za účasti: **hlavní město Praha**
sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2024, č. j. ÚOHS-05017/2024/872

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto usnesení vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Soud vyzývá zástupce žalobce, aby sdělil číslo účtu pro vrácení soudního poplatku ve lhůtě 3 dnů od doručení tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobce je statutárním orgánem Sdružení českých firem venkovní reklamy, z. s., a zároveň obchodní společností, která v reklamě podniká. Spolek, jemuž žalobce předsedá, zaslal žalovanému dne 26. 2. 2021 podnět k prošetření postupu hlavního města Prahy (osoba zúčastněná na řízení). Hlavní město Praha narušilo podle názoru spolku hospodářskou soutěž tím, že omezilo některé typy reklamy (zejména reklamu na plachtách) na veřejně přístupných místech na svém území. Stalo se tak dne 30. 11. 2020 přijetím nařízení č. 20/2020 Sb. hl. m. Prahy, které novelizovalo dosavadní nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy. Žalovaný sice zahájil dne 29. 3. 2022 správní řízení o možném porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale po dlouhou dobu v něm nijak nepokročil (žalobce proti jeho nečinnosti brojil žalobou vedenou u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 A 90/2023). Nakonec toto řízení zastavil rozhodnutím označeným v záhlaví, neboť zároveň přijal závazky navržené hlavním městem Prahou ve prospěch zachování účinné hospodářské soutěže, a to v podobě novelizace nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy. Žalobce s tímto výsledkem řízení nesouhlasí, proto se dne 14. 3. 2024 obrátil na Krajský soud v Brně se

žalobou proti citovanému rozhodnutí (dále též „rozhodnutí o přijetí závazků“ či „napadené rozhodnutí“).

2. Krajský soud dospěl po zralé úvaze k závěru, že musí žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), protože žalobce nevznnesl žádné myslitelné tvrzení o nezákonném zásahu do svých práv a tento nedostatek podmínek řízení je v daném případě neodstranitelný. Žalobce se již v předchozí žalobě na ochranu proti nečinnosti dovolával závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu přijatých v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, věc *ŽAVES*, č. 4178/2021 Sb. NSS). Ty umožňují bránit se v některých případech zásahovou žalobou proti nečinnosti správního orgánu, jenž odmítá zahájit řízení zahajované podle zákona z moci úřední navzdory tomu, že jsou pro jeho zahájení splněny zákonné podmínky. Krajský soud uznává, že tyto závěry rozšířeného senátu mohou mít širší dopad. Za obdobných podmínek, za jakých by se žalobce mohl domáhat zahájení příslušného řízení, bude se moci zřejmě domáhat u soudu ochrany i proti jeho výsledku. Jenže to se netýká rozhodnutí, proti kterému žalobce nyní brojí. Zastaveno totiž bylo řízení o přestupku, jež sám rozšířený senát z dosahu svých závěrů výslovně vyloučil (srov. bod 84 citovaného rozsudku ve věci *ŽAVES*). A navíc, Nejvyšší správní soud se po vydání rozsudku ve věci *ŽAVES* již přinejmenším dvakrát zabýval aktivní legitimací žalobců k podání žaloby v případě, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže přestupkové řízení odmítá zahájit, a v obou případech dospěl k závěru, že aktivní legitimace tu chybí (srov. rozsudky ze dne 20. 7. 2023, č. j. 8 As 28/2023-61, a ze dne 7. 9. 2023, č. j. 1 As 215/2022-40). Lze tedy při posouzení této otázky vyjít z přílehavé, konstantní a bezrozporné judikatury Nejvyššího správního soudu a je tudíž možno žalobu odmítnout, neboť zásah do práv žalobce tu není vůbec myslitelný.
3. Žalobce, pravda, přichází s argumentací, která dříve nezazněla, neboť poukazuje na možné další výsledky řízení před žalovaným (v nynější žalobě jen stručně, podrobněji to vysvětloval v předchozí žalobě nečinností). Pokud by Úřad pro ochranu hospodářské soutěže shledal vinu osoby zúčastněné, měl by spolu s výrokem o vině a trestu vydat též deklaratorní výrok, že její jednání bylo nezákonné (§ 19a odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže). A mohl by autoritativně uložit viníkovi též opatření k nápravě (§ 20 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Jestliže úřad naopak vinu nevyslovil, neboť přijal navržené závazky (§ 19a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže), pak tyto závazky zavazují osobu zúčastněnou nejen vůči žalovanému, ale i vůči třetím osobám, žalobce nevyjímaje. Slouží tedy i k ochraně jeho subjektivního práva na podnikání.
4. Krajský soud uznává, že citovaná právní úprava přidává do přestupkového řízení prvky odpovídající spíše řízení o odstranění protiprávního stavu (jakým je například i řízení o odstranění nepovolené stavby, o něž šlo ve věci *ŽAVES*). Avšak sankční povaha řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se tím podle krajského soudu nijak nemění. Důležitá odlišnost od práva stavebního tu spočívá v tom, že právní úprava hospodářské soutěže nepočítá s účastí žádných dotčených osob jako vedlejších účastníků v řízeních vedených podle zákona o ochraně hospodářské soutěže – ať již by šlo o řízení povolovací (např. povolení fúze dvou společností) nebo o řízení odstraňující protiprávní stav. Právě v tom se nynější případ liší též od kauzy, kde Nejvyšší správní soud připustil možnost, že by žalobkyně, jako držitelka licence k výrobě elektřiny, mohla být dotčena na právech tím, že Energetický regulační úřad odmítá zahájit sektorové šetření na trhu s elektřinou. Ačkoliv

šlo věcně také o ochranu hospodářské soutěže, důležitou roli hrála odlišná právní úprava, podle níž by žalobkyně byla účastnicí navazujícího správního řízení o uložení nápravných opatření (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, čj. 2 As 416/2018-52, bod 48).

5. Zákon o ochraně hospodářské soutěže tedy s účastí žádných dotčených osob ve správních řízeních týkajících se ochrany hospodářské soutěže nepočítá. Vychází se tu zjevně z letitého názoru judikatury i doktríny, že úkolem soutěžních úřadů je chránit hospodářskou soutěž jako fenomén, nikoliv její jednotlivé účastníky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, č. j. 2 A 11/2002-227, č. 463/2005 Sb. NSS, ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479, č. 2295/2011 Sb. NSS, či ze dne 26. 2. 2015, č. j. 9 Afs 72/2013-127, č. 3213/2015 Sb. NSS, obdobně též RAUS, D., ORŠULOVÁ, A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-10]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X., komentář k § 21a). Právě to umožňuje rozhodnout o trestu a o uložení nápravných opatření v jediném řízení, neboť za účastníka je tu považován jen samotný přestupce. Jediným přímým důsledkem přijatých závazků je z tohoto pohledu zastavení přestupkového řízení (jde o jakousi svébytnou formu účinné lítosti). Za jejich plnění tak účastník řízení odpovídá výhradně jen žalovanému. Nelze proto tvrdit, že závazky přijala osoba zúčastněná (též) vůči žalobci a dalším poskytovatelům reklamních ploch na svém území.
6. Pokud jde o opatření k nápravě, v nynější věci nepřipadalo ani hypoteticky v úvahu, že by je žalovaný osobě zúčastněné uložil. K údajnému narušení hospodářské soutěže mělo totiž dojít vydáním nařízení hlavního města Prahy – tedy normativního aktu obce vydávaného v její přenesené působnosti. Pokud by obec nepřistoupila k jeho novelizaci dobrovolně, mohl by žalovaný nanejvýš předat informaci o narušení hospodářské soutěže Ministerstvu průmyslu a obchodu, aby podle zákona o obcích iniciovalo postup vedoucí ke zrušení nařízení Ústavním soudem (srov. § 19a odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže; ten v daném případě představuje speciální právní úpravu). Žalovaný nemůže pozastavit účinnost vydaného nařízení obce či je dokonce zrušit, ba ani nemůže závazně uložit obci, aby své nařízení změnila. Osoboval by si tak pravomoc, která přísluší výhradně ministerstvu jako dozorovému orgánu, resp. Ústavnímu soudu (srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, č. 4345/2022 Sb. NSS, byť ten se vztahuje k obecně závazným vyhláškám vydávaným v samostatné působnosti obcí). Na podporu tohoto náhledu lze dodat, že zcela stejně by žalovaný jako nápravné opatření nemohl např. uložit dodavateli povinnost vrátit prostředky neoprávněně vybrané od zákazníků, neboť v daném případě jde o soukromoprávní nárok, o němž přísluší rozhodnout civilnímu soudu (srov. RAUS, D., ORŠULOVÁ, A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-10]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X., komentář k § 20 odst. 4).
7. A co se týká výroku deklarujícího nezákonnost jednání osoby zúčastněné, ten by mohl nanejvýš usnadnit procesní obranu žalobce v dalších řízeních. Za všechny uveďme řízení o přestupku (neboť žalobce přiznává, že nařízení hl. m. Prahy porušuje) a řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci (náhrady škody se žalobce hodlá v budoucnu na osobě zúčastněné podle svého vyjádření domáhat). Samotný výrok žalovaného o porušení zákona však není podmínkou pro úspěch v těchto řízeních, neboť správní ani civilní soudy nejsou takovýmto deklaratorním výrokem správního orgánu vázány. Tím méně pak mohou

být vázány tím, že správní orgán takový výrok vůbec nevydal. Ani zde tak krajský soud žádný prostor pro myslitelné dotčení žalobce na jeho právech vydaným rozhodnutím nespátřuje.

8. Krajský soud jen na vysvětlenou podotýká, že při rozhodování o návrhu na vydání předběžného opatření v souvisejícím řízení sp. zn. 30 A 90/2023 nepovažoval otázku žalobcovy aktivní legitimace za tak jasnou, aby mohl přistoupit k odmítnutí žaloby bez toho, že by se zabýval návrhem na vydání předběžného opatření. To bylo ovšem dáno krátkou zákonnou lhůtou pro rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření. Soud si tehdy nebyl vědom existence výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které otázku žalobcovy aktivní legitimace jednoznačně řeší.
9. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.
10. Výrok o vrácení zaplaceného soudního poplatku má oporu v § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, a to ve lhůtě plynoucí z § 10a odst. 1 tohoto zákona.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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 14. 10. 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu