



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobce: Unicampus, o. s.**, se sídlem Kubelíkova 1224/42, Praha 3, zast. Mgr. Ing. Michaelou Šafářovou, advokátkou se sídlem Záběhlická 3262/88a, Praha 10, proti **žalované: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2013, č. j. 6 A 144/2012 - 52,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2013, č. j. 6 A 144/2012 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) v rozsahu jeho výroku I., kterým byla odmítnuta jeho žaloba, již se domáhal ochrany proti nečinnosti žalované. Žalovanou nečinnost stěžovatel spatřoval v tom, že před žalovanou bylo zahájeno správní řízení ve smyslu § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“), v návaznosti na stěžovatelovo podání adresované žalované, v němž požadoval, aby žalovaná nařídila společnosti BOIRON CZ zdržet se v podání specifikovaných činností, aby jí udělila pokutu ve výši 1 500 000 Kč a aby žalovaná postupovala podle čl. 7 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 2006/2004, o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele („nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele“), dále jen „nařízení č. 2006/2004“. Dle žalobních tvrzení stěžovatele však ve vztahu k jeho podání zůstala žalovaná nečinná a náležitě o něm nerozhodla.

Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), je žalovaná orgánem příslušným k výkonu dozoru nad dodržováním tohoto zákona pro případ reklamy šířené v rozhlasovém a televizním vysílání a v audiovizuálních službách. Dle § 7c odst. 1 téhož zákona může orgán dozoru nařídít odstranění nebo ukončení reklamy, která je v rozporu se zákonem. Obdobně je žalovaná podle § 8b odst. 4

zákona o regulaci reklamy příslušná k vedení správního řízení o uložení pokuty za správní delikty podle tohoto zákona.

Městský soud dále konstatoval, že jak v případě uložení zvláštního opatření dle § 7c zákona o regulaci reklamy, tak v případě uložení sankce za správní delikt podle § 8 a násl. daného zákona, jde o řízení, jejichž předmětem je rozhodování o právech a povinnostech šířitele, zpracovatele nebo zadavatele reklamy. V daném případě však příslušná řízení nejsou zahajována na návrh, ale pouze z moci úřední. Řízení o žádosti ve smyslu § 44 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu připadá v úvahu jen tehdy, když hmotněprávní předpis zakládá oprávnění příslušnému subjektu, o jehož právech či povinnostech má správní orgán rozhodnout, žádost o vydání takové rozhodnutí podat. V případě zvláštního opatření dle § 7c zákona o regulaci reklamy či uložení sankce podle tohoto zákona nelze očekávat, že subjekt, do jehož práv či povinností má být naznačenými rozhodnutím negativně zasazeno, sám podá návrh na zahájení těchto řízení. Cílem těchto řízení je ochrana veřejného zájmu. Z uvedených zákonných ustanovení dle městského soudu nelze dovodit, že by předmětem daných řízení měla být ochrana kolektivních zájmů spotřebitelů, resp. že by správní orgán autoritativně rozhodoval o jejich právech a povinnostech, především pak zákon o regulaci reklamy nezakládá stěžovateli právo se svým návrhem domáhat zahájení těchto řízení.

Legitimace stěžovatele k podání návrhu na zahájení řízení dle městského soudu nevyplývá ani ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/22/ES, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti zájmů spotřebitele (dále jen „směrnice 2009/22/ES“). Stěžovatel v žalobě bez bližšího odůvodnění namítl, že tato směrnice nebyla do českého právního řádu řádně implementována, proto se domáhal její aplikace na základě zásady přímého účinku. Městský soud při posuzování této námítky vyšel z toho, že směrnice jsou právní akty adresované členským státům, kterým ponechávají volbu forem a prostředků, jak dosáhnout cíle zamýšleného směrnici. Podle původních představ neměly mít směrnice přímý účinek proti soukromým osobám, nicméně Soudní dvůr Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora) ve své judikatuře dovodil, že pokud členský stát směrnici v transpoziční lhůtě neprovede nebo ji provede nesprávně, mohou se za určitých podmínek i soukromé osoby dovolávat přímého účinku směrnice. Mezi tyto podmínky patří jasnost, přesnost a bezpodmínečnost daného ustanovení směrnice, čímž je míněn případ, kdy členskému státu není dán široký prostor pro uvážení a kdy dané ustanovení nemusí být doplněno o další prováděcí ustanovení. Městský soud v dané souvislosti poukázal na rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-41/74, *van Duyn*; C-148/78, *Ratti*; C-91/92, *Faccini Dori*, a C-397 až 403/01 *Pfeiffer*.

Městský soud uvedl, že směrnice 2009/22/ES v čl. 1 vymezuje jako svůj cíl sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se žalob na zdržení se jednání ve smyslu čl. 2 téže směrnice, kterými jsou chráněny kolektivní zájmy spotřebitelů v působnosti směrnic uvedených v příloze I. směrnice 2009/22/ES. V čl. 2 zmiňovaná směrnice zavazuje členské státy, aby určily soudy nebo správní orgány příslušné k rozhodování o žalobách podaných oprávněnými subjekty podle čl. 3 téže směrnice, které jsou zaměřeny na co možná nejpohotovější zastavení nebo zákaz porušování předpisů. Podle čl. 3 se pro účely této směrnice oprávněným subjektem rozumí každý subjekt nebo organizace, které byly zřízeny řádně podle práva členského státu a mají oprávněný zájem zajistit dodržování ustanovení čl. 1. Městský soud tak dospěl k závěru, že z uvedené směrnice vylýnul jen závazek členských států určit příslušný orgán a vymezit řízení (včetně žalobní legitimace), v němž bude možno rozhodovat o návrzích oprávněných osob na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů. To se v podmínkách českého právního řádu stalo v § 25 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), dle něhož návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být sdružení nebo profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, nebo subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů. Městský soud tak uzavřel, že směrnice

pokračování

č. 2009/22/ES byla náležitě přenesena do českého právního řádu, nemůže tak nastoupit její přímý vertikální účinek, který by přicházel v úvahu jen při vadné transpozici.

Městský soud následně uzavřel, že žalovaná oprávněně považovala podání stěžovatele za pouhý podnět k zahájení řízení zahajovaného z moci úřední, nikoli za návrh, jímž by bylo řízení zahájeno. Za tohoto stavu nebyla žalovaná povinna vydat ve vztahu ke stěžovateli rozhodnutí dle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Dle městského soudu tak nebyla naplněna základní podmínka řízení na ochranu před nečinností správního orgánu dle § 79 odst. 1 s. ř. s., přičemž šlo o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Městský soud tak žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že městský soud v rozporu s povinností loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii neochránil stěžovatelova hmotná práva založená unijním právem, když nekonformně omezil jejich výkon, porušil zásadu efektivity unijního práva při dosahování ochrany kolektivních práv a zájmů spotřebitelů a porušil zásadu společenství práva.

Stěžovatel uvedl, že má hmotné subjektivní právo, jehož výkon vůči žalované realizoval podáním, o němž měla žalovaná rozhodnout. Stěžovatel má za to, že jeho tvrzené právo mu ve svém důsledku zakládá procesní legitimaci podat žalobu proti nečinnosti žalované. Stěžovatelovo právo, které bylo založeno právem Evropské unie, bylo v zákoně o ochraně spotřebitele provedeno nekonformním způsobem, jelikož sem bylo přeneseno jen v zúženém rozsahu. Dle názoru stěžovatele městský soud nepochybně existenci stěžovatelova hmotného subjektivního práva, avšak zpochybnil existenci jeho některých souvisejících procesních práv. Hmotné právo Evropské unie se pravidelně realizuje v rámci vnitrostátních procesních norem. Výklad procesního práva podaný dle vnitrostátní metodologie bez uvažování zásad práva Evropské unie je dle stěžovatele výklad nedostatečně přesvědčivý. Městský soud oddělil výklad vnitrostátních procesních norem od výkladu práva Evropské unie, vůbec přitom nezohlednil zásadu efektivity unijního práva (*principle of effectiveness*) a zásadu rovnocennosti (*principle of equivalence*).

Stěžovatel vyjádřil názor, že v případě směrnice 2009/22/ES neměl evropský zákonodárce žádný důvod narušit vnitrostátní procesní autonomii tím, že by procesní prostředky přímo ustanovil (harmonizoval), ani tím, že by již existující procesní prostředky ve vnitrostátním právu nějak omezil. Dle stěžovatele všechny vnitrostátní orgány, které stát zmocnil rozhodovat o zákonech na ochranu spotřebitele, jsou touto skutečností oprávněny rozhodovat o návrzích či žalobách spotřebitelských organizací, kterým bylo založeno hmotné právo dosáhnout zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli. Pokud v České republice existují procesní prostředky dostupné a využitelné pro prosazování jednotlivcům vnitrostátně založeného hmotného práva, poté musí být stejné prostředky dostupné též pro prosazování a ochranu hmotného práva Evropské unie (zásada rovnocennosti). Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by členské státy měly bezvýhradně na výběr zvolit si z vnitrostátně dostupných prostředků pouze některé, které budou využitelné pro ochranu a výkon hmotných práv založených jednotlivcům právem Evropské unie.

Městský soud dle náhledu stěžovatele neřešil otázku, jaké cíle směrnice č. 2009/22/ES sleduje, pouze vyšel z úvahy, že je-li text směrnice proveden v logické a gramatické shodě se směrnicí, pak musela být směrnice transponována správně. S tím však stěžovatel nesouhlasí, dle jeho názoru z textu směrnice není jednoznačně určitelné, jakými procesními prostředky má být výkon hmotného subjektivního práva žalobci v České republice umožněn. V některých členských

státech je procesní právo organizováno tak, že o právních otázkách upravených zákony na ochranu spotřebitele jsou oprávněny rozhodovat pouze vnitrostátní soudy, v jiných členských státech mohou o těchto otázkách rozhodovat i správní orgány, nabízí se i třetí možnost, že o některých otázkách rozhodují jen soudy a o jiných správní orgány a soudy. Evropský zákonodárce tak nemohl s ohledem na rozdílné vnitrostátní úpravy čl. 2 odst. 1 směrnice 2009/22/ES formulovat jinak, než to učinil. Stěžovatel však v českých podmínkách nesouhlasí s tím, že by měl stát na výběr mezi soudy a správními orgány při určení, kdo bude rozhodovat o podáních spotřebitelských organizací. Dle stěžovatele dává směrnice právo oprávněných subjektů dle směrnice podávat návrhy všem orgánům, které byly vnitrostátním právem pověřeny rozhodováním ve věcech zákonů na ochranu spotřebitele. Stav, kdy by oprávněné subjekty mohly podávat návrhy jen některým orgánům oprávněným rozhodovat otázky zákonů na ochranu spotřebitele, dle stěžovatele představuje omezení procesních prostředků, pro které schází legitimní vysvětlení. Na základě argumentu *a maiori ad minus* považuje za správné, aby měl k porušování zákonů na ochranu spotřebitele procesně zaručenou legitimaci správní, pokud má založenou legitimaci soudní.

Česká republika na základě zásady loajality měla povinnost přijmout všechna opatření k dosažení cílů směrnice 2009/22/ES. Stěžovatel nesouhlasí, že by v daném ohledu postačila pouze legitimace soudní na základě zákona o ochraně spotřebitelů. Správní řízení v České republice trvá kratší dobu než řízení soudní a ve správním řízení může být navíc uložena pokuta, což v řízení soudním nelze. Jako efektivnější prostředek ochrany práv spotřebitelů se proto stěžovateli jeví aktivní legitimace v řízení správním. Stěžovatel tak má za to, že Česká republika porušila svou povinnost loajality a zásady efektivity práva Evropské unie, když oprávnila spotřebitelské organizace jen k podávání žalob v kolektivním zájmu spotřebitelů k soudu.

Městský soud dále dle stěžovatele porušil zásadu společenství práva, jejímž základním znakem je, že žádný akt orgánů Evropské unie, jejich národních soudů ani jiných orgánů, nesmí uniknout soudnímu přezkumu svého souladu s právem Evropské unie. Všude tam, kde nelze nalézt reálný vnitrostátní prostředek k soudnímu přezkumu právního aktu vůči právu Evropské unie, je na místě uvažovat o nestandardním dovození přípustnosti žaloby ze zásady společenství práva. Pokud se samotný porušitel práva nebude domáhat odstranění nečinnosti při vydání sankčního rozhodnutí proti jemu samému, což je dle stěžovatele nepravděpodobné, nebude nikdo, kdo by se proti této nečinnosti bránil, nebude-li stěžovateli tato legitimace přiznána.

Stěžovatel rovněž poukázal na to, že § 141 správního řádu upravující sporné řízení před správními orgány připouští vnitrostátní procesní prostředek, o kterém mohou v určitých případech rozhodnout správní orgány jako soudy v soukromoprávních sporech. Stěžovatel se domnívá, že není rozdílu mezi tím, když takto správní orgán rozhodne v řízení zahájeném z moci úřední dle § 46 správního řádu nebo ve sporném řízení dle § 141 správního řádu. Stěžovatel v dané souvislosti poukázal na větší délku soudního řízení ve srovnání s řízením správním, na nemožnost uložit sankci v soudním řízení, v němž je v případě prohry hrozí jen náhrada nákladů řízení protistraně.

Stěžovatel navrhl zrušit výrok I. usnesení městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapitulovala úkony, které v návaznosti na obdržení podnětu od stěžovatele obdržela a na jejichž základě dospěla k závěru, že společnost BOIRON CZ neporušila zákon, pročež nebylo třeba zahajovat řízení z moci úřední. Žalovaná rovněž odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13, na jehož základě konstatovala, že nedochází k porušení práv jednotlivců, pokud správní orgán na základě podnětu

pokračování

nepřistoupí k zahájení správního řízení zahajovaného z úřední povinnosti. Žalovaná proto navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Replika stěžovatele k vyjádření žalované

V replice k vyjádření žalované stěžovatel zdůraznil, že se primárně nedomáhal zahájení správního řízení z moci úřední. Stěžovatel se domáhal zahájení řízení na svůj návrh. Současně vyjádřil nesouhlas s náhledem žalované, že tam, kde zákon předpokládá zahájení řízení z moci úřední, a žalovaná jej nezahájí, nelze po ní vyžadovat vydání rozhodnutí. Stěžovatel zastává názor, že po žalované lze požadovat vydání rozhodnutí všude tam, kde má žalovaná objektivní povinnost rozhodnutí vydat, a proto má implicitní povinnost řízení zahájit. Stěžovatel nezpochybnil, že žalovaná vyvinula určité úsilí, aby se zorientovala ve věci, v níž má rozhodnout. To, co žalovaná učinila, je však dle stěžovatele nepodstatné v okamžiku, kdy v konečném důsledku nepostupovala v souladu se zákonem a neprosadila právo Evropské unie proti společnosti BOIRON CZ.

Ve vztahu k usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13, stěžovatel uvedl, že daná věc před Ústavním soudem byla prosta vlivu práva Evropské unie. Takové usnesení proto není pro nynější věc určující.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V. a) Důvody pro zrušení napadeného usnesení městského soudu

Městský soud nečinnostní žalobu odmítl. Stěžovatel ve své kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že jeho žaloba byla přípustná, tj. neměla být odmítnuta. Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na posouzení, zda v řízení před městským soudem byly podmínky pro odmítnutí žaloby.

Městský soud všechny žalobní námitky, z nichž stěžovatel dovozoval důvodnost své žaloby, projednal, žádné přitom nepřisvědčil a dospěl k závěru, že žalovaná oprávněně považovala podání stěžovatele za pouhý podnět k zahájení řízení zahajovaného z moci úřední, nikoli za návrh, kterým by bylo takové řízení zahájeno. Za tohoto stavu nebyla žalovaná povinna vydat ve vztahu ke stěžovateli rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a dle městského soudu tak nebyla naplněna základní podmínka řízení na ochranu před nečinností správního orgánu dle § 79 odst. 1 s. ř. s., přičemž šlo o nedostatek neodstranitelný. Městský soud tak žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Dle § 79 odst. 1 s. ř. s., který se týká žalob na ochranu před nečinností správního orgánu: „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.“

K výkladu citovaného ustanovení se v minulosti vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, publikovaném pod č. 2181/2011 Sb. NSS, dostupném stejně jako další zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu z www.nssoud.cz. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení. K tomu v bodě 25. zmíněného usnesení dodal: „*Citované ustanovení § 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Rozšířený senát tedy uzavřel, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.*“

Tím, že městský soud dospěl k závěru, že žalovaná nebyla povinna vydat rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., vlastně zhodnotil, že žalovaná nebyla nečinná ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. K tomuto závěru městský soud dospěl na základě věcného hodnocení žalobních námitek. Městský soud tak fakticky provedl meritorní přezkum žaloby se závěrem, že tvrzení stěžovatele o nečinnosti žalované nejsou podložena. Takové hodnocení však není hodnocení podmínek řízení, ale věcným hodnocením důvodnosti samotné žaloby. Na základě právních úvah, které městský soud učinil, tedy žalobu nebylo možno odmítnout, ale v daném případě by odůvodnění napadeného rozhodnutí městského soudu odpovídal výrok, jímž se žaloba zamítá. Uvedení výroku, k němuž nebylo možno na základě právního hodnocení uvedeného v odůvodnění dospět, představuje vadu, která činí napadené usnesení nezákonným.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadené usnesení městského soudu trpí vadou spočívající v nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Z tohoto důvodu je kasační stížnost důvodná.

V. b) Náhled Nejvyššího správního soudu na další kasační námítky

Jak již bylo výše uvedeno, městský soud fakticky provedl věcný přezkum žalobních námitek. Stěžovatel v kasační stížnosti závěry městského soudu napadl svou věcnou argumentací v kasační stížnosti, v níž objasňoval, proč dle jeho názoru žalovaná nečinná byla.

Obecně lze konstatovat, že v případě, že je žaloba odmítnuta, jde o skončení věci, při němž nedochází k věcnému hodnocení žalobních námitek. Tomu ostatně odpovídá vymezení případů, kdy je třeba dle § 46 odst. 1 s. ř. s. návrh odmítnout – sem např. patří neodstranitelný nebo přes výzvu neodstraněný nedostatek podmínek řízení, předčasnost či opožděnost návrhu či nepřípustný návrh. S. ř. s. tak předpokládá, že k odmítnutí žaloby dojde, aniž by pro odmítavý výrok mělo význam posuzovat věcně důvodnost předložených žalobních námitek, které se vztahují k rozhodnutí, úkonu či nečinnosti správních orgánů. Nejvyšší správní soud se pak v případném řízení o kasační stížnosti, která směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby, zabývá přezkumem, zda obstojí důvody, pro které byla žaloba odmítnuta, mezi těmito důvody přitom v typickém případě nefiguruje věcné hodnocení žalobních námitek – tehdy nemají pro kasační přezkum význam ty kasační námítky, které se vztahují k rozhodnutí, úkonu či nečinnosti správních orgánů, jelikož se mívají důvody, pro které došlo k odmítnutí žaloby.

Nyní posuzovaný případ je však od popsaného typického případu odlišný z toho důvodu, že městský soud sice nesprávně, nicméně odmítnutí žaloby odůvodnil závěry věcného přezkumu

pokračování

žalobních námitek, které se vztahovaly k tvrzené nečinnosti žalované. Nejvyšší správní soud tak stál před posouzením, jakým způsobem nahlízet v nynějším řízení o kasační stížnosti, která směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby, na kasační námitky, které směřují do věcného hodnocení nečinnosti žalované, resp. zda má pro věc význam se jimi v tomto řízení meritorně zabývat.

Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že i tyto námitky věcně projedná. K tomuto závěru jej vedl zájem na hospodárnosti a rychlosti řízení. Zdejší soud by se sice mohl omezit na právní hodnocení uvedené v části V. a) tohoto rozsudku, pro které je nutno napadené usnesení zrušit, a k věcnému hodnocení městského soudu, že žalovaná není nečinná, pouze stroze konstatovat, že takovým věcným hodnocením (ať by bylo po obsahové stránce správné či nikoli) nešlo podpořit odmítavý výrok, tudíž pro zhodnocení důvodnosti této kasační stížnosti, na jejímž základě se zkoumá zákonnost odmítnutí žaloby, není nezbytné se jím ze strany Nejvyššího správního soudu zabývat. Takový postup by však jen zbytečně oddaloval konečné řešení sporu, jelikož by městskému soudu v dalším řízení (po zrušení jeho usnesení o odmítnutí žaloby) nic nebránilo ponechat hodnocení všech žalobních námitek beze změny a pouze ve výrokové části nového rozhodnutí uvést zamítavý výrok. Stěžovateli by pak přirozeně nic nebránilo v další kasační stížnosti směřující proti novému zamítavému rozsudku uplatnit shodné kasační námitky, které v nynější kasační stížnosti směřují do věcného hodnocení nečinnosti žalované. Takový soudní „ping-pong“ by se přičil smyslu § 56 odst. 3 věty první s. ř. s., dle níž soudy ve správním soudnictví přednostně projednávají a rozhodují mj. žaloby proti nečinnosti správních orgánů. Tímto ustanovením zákonodárce vyjádřil zájem na rychlém řešení nečinnostních žalob a kasačních stížností proti nim, což také vyplývá ze samotné povahy ochrany proti nečinnosti správního orgánu.

Vzhledem k nestandardnímu postupu městského soudu, který odmítnutí žaloby založil na věcném hodnocení nečinnosti žalované, lze konstatovat, že kasační námitky směřující proti hodnocení městského soudu o nečinnosti žalované směřují proti důvodům, na kterých sám městský soud své rozhodnutí založil [lze je podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], nemíjí se tedy s rozhodovacími důvody městského soudu. Podstatné také je, že městský soud přezkoumatelným způsobem přednesl ucelené hodnocení namítané nečinnosti žalované a držel se při něm žalobních námitek. S ohledem na rozebraný zájem na rychlosti a hospodárnosti řízení, jakož i s ohledem na skutečnost, že kasační námitky vážící se k nečinnosti žalované míří proti rozhodovacím důvodům městského soudu, a skutečnost, že jejich vypořádání má značný význam pro konečné vyřešení sporu, Nejvyšší správní soud projednal i námitky do hodnocení městského soudu o nečinnosti žalované.

*V. c) Skutkové okolnosti případu a povaha
podání stěžovatele ze dne 20. 1. 2012*

Strany sporu jsou nejednotné v náhledu na to, zda žalovaná je nečinná ve vydání rozhodnutí na základě podání stěžovatele ze dne 20. 1. 2012. Tímto podáním se stěžovatel domáhal toho, aby žalovaná společnost BOIRON CZ svým rozhodnutím nařídila ukončit veškeré probíhající protiprávní jednání vůči spotřebiteli v audiovizuálních obchodních sděleních, zejména zdržení se další komunikace i naznačování jakékoliv konkrétní indikace a použití přípravku Oscillococinum u lidských onemocnění, zdržení se komunikace i naznačování jakýchkoli preventivních účinků tohoto přípravku u zdravých spotřebitelů a zdržení se dalších v podání vymezených činností. Dále se stěžovatel podáním domáhal, aby žalovaná udělila společnosti BOIRON CZ pokutu ve výši 1 500 000 Kč a aby žalovaná po vydání postupovala dle čl. 7 odst. 1 nařízení č. 2006/2004, tj. aby neprodleně poskytla příslušným orgánům ostatních členských států a Komisi nezbytné informace o protiprávním jednání nebo opomenutí, které je v rozporu se zákony na ochranu zájmu spotřebitele, nebo že je podezření, že k takovému jednání či opomenutí může dojít.

Ve vztahu k tomu, co stěžovatel ve svém podání ze dne 20. 1. 2012 požadoval, lze konstatovat, že dle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy, který upravuje tzv. zvláštní opatření, může orgán dozoru nařídit odstranění nebo ukončení reklamy, která je v rozporu se zákonem, tento orgán také může zakázat nepřípustnou srovnávací reklamu nebo reklamu, která je nekalou obchodní praktikou jako protiprávní jednání podle přímo použitelného předpisu Evropské unie. Dle § 8a zákona o regulaci reklamy lze za specifikované správní delikty uložit pokutu, v daném ustanovení jsou uvedeny i správní delikty, které se týkají jednotlivých typů nedovolené reklamy.

Městský soud zhodnotil, že jak řízení, v němž je ukládáno tzv. zvláštní opatření dle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy, tak i řízení, v němž je ukládána pokuta dle § 8a zákona o regulaci reklamy, jsou řízení zahajovaná z moci úřední. Na stěžovatelovo podání ze dne 20. 1. 2012 tak nahlížel jako na pouhý podnět k zahájení řízení z moci úřední, kterým však příslušná řízení nebyla zahájena, a na jejichž základě ani žalovaná správní řízení nezahájila. V případě, že nebylo zahájeno řízení zahajované z moci úřední, neměla žalovaná povinnost v takovém neběžícím řízení vydávat žádné rozhodnutí, proto nemohla být nečinná ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedený náhled městského soudu plně koresponduje s ustálenou judikaturou zdejšího soudu, dle níž *„nemá žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, zakládá-li hmotné právo subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze tedy s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti zejména v případech, kdy je podání ve správním řízení konstituováno toliko jako podnět (sdělení rozhodných skutečností, byť má iniciovat konkrétní procesní postup správního orgánu) a nikoli návrh, kterým je správní řízení skutečně zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se proto nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení z moci úřední, ale jen toho, aby správní orgán vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“* (viz rozsudek ze dne 23. 3. 2009, č. j. 2 Ans 1/2008 - 84, jehož závěry byly v daném ohledu aprobovány Ústavním soudem v usnesení ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1315/09).

Zdejší soud dále uvádí, že jak řízení, v němž lze uložit zvláštní opatření dle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy, tak řízení, v němž je ukládána pokuta dle § 8a zákona o regulaci reklamy, jsou řízení zahajovaná z moci úřední. Cílem takových řízení je zajistit dodržování objektivního práva, jejich účastníkem je ten, komu má být uloženo zvláštní opatření či pokuta [srov. § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Jakkoli z vymáhání dodržování objektivního práva mohou mít přidružené prospěch i soukromé subjekty (zde např. adresáti reklamy), není ochrana něčích subjektivních práv předmětem takových řízení. Právní řád proto soukromým osobám nedává právo svým podáním zahájit uvedené řízení a neexistuje subjektivní veřejné právo na to, aby jinému subjektu byla uložena pokuta za správní delikt (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2008, č. j. 2 As 52/2007 - 67, ve vztahu k pokutě ukládané dle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů), obdobně je tomu i u tzv. zvláštního opatření dle § 7c zákona o regulaci reklamy. K ochraně subjektivních práv, která by byla dotčena případným porušením právních předpisů, k dodržování jejichž ustanovení jsou zmíněná správní řízení určena, slouží jiné právní prostředky [viz část V. e) tohoto rozsudku]. Jak řízení vedené na základě dle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy, tak řízení vedené na základě § 8a tohoto zákona, jsou tak konstruována k hájení veřejného zájmu, který v těchto řízeních hájí výhradně správní orgán. Lze poukázat na to, že ve vztahu k řízení zahajovanému z moci úřední (konkrétně: řízení o nařízení odstranění stavby dle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu [stavební zákon], ve znění pozdějších předpisů; dále jen „stavební zákon“) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, konstatoval, že *„možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě 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.“*

pokračování

Uvedené taktéž znamená, že není-li popisované řízení zahájeno, nemůže se to nijak dotknout subjektivních práv zmíněných soukromých osob. Řízení zahajované z moci úřední je zahajováno úkonem správního orgánu, a to dnem, kdy správní orgán oznámil účastníku řízení zahájení řízení (srov. § 46 správního řádu). Správní orgán je sice povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední (§ 42 odst. 1 správního řádu), jde však jen o jeden z podkladů pro úvahu, že je dáno podezření na porušení zákonných ustanovení, pro které je nutno zahájit takové řízení. V případě, že správní orgán dojde k závěru, že zde podložené podezření na porušení právních předpisů je, má povinnost zahájit příslušné řízení z úřední povinnosti, je-li zákonem předvídáno, v němž toto podezření důsledně prověří. Naopak, pokud pro takové podezření nedávají zjištěné skutečnosti podklad, řízení z úřední povinnosti ani nezahájí. Vzhledem k tomu, že tato povinnost vyvěrá z veřejného zájmu na dodržování objektivního práva, nikoli ochrany něčích subjektivních práv, nesvěřil právní řád soukromým subjektům právo na to, aby zahájili popisované řízení. V případě, že podatel není spokojen s tím, že nebylo zahájeno řízení z moci úřední, může se obrátit s podnětem k učinění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 správního řádu k nadřízenému správnímu orgánu, který hájí stejný veřejný zájem jako jemu podřízený orgán (v daném případě však jde o pouhý podnět k učinění opatření proti nečinnosti z moci úřední, nikoli o žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 věty poslední správního řádu, k danému srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon. s. 697). Na uvedené pak logicky navazuje již výše zmíněný závěr, že není-li zahájeno řízení zahajované z moci úřední, na jehož zahájení není veřejné subjektivní právo, nelze se před soudy ve správním soudnictví, které dle § 2 s. ř. s. chrání veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob, nečinností žalobou dle § 79 s. ř. s. úspěšně domoci zahájení takového řízení, tím méně pak vydání rozhodnutí v tomto nezahájeném řízení.

Nejvyšší správní soud tak může konstatovat, že stěžovatelovo podání ze dne 20. 1. 2012 bylo podnětem k zahájení řízení, které je zahajováno z moci úřední. Takový podnět však sám o sobě příslušné řízení nezahajuje. Žalovaná podnět prověřila, jak plyne ze spisu, obrátila se přitom mj. na Státní ústav pro kontrolu léčiv a Ministerstvo zdravotnictví, neshledala však důvod pro zahájení příslušných řízení. V takovém případě však Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že nenastala nečinnost, proti níž by se dalo bránit žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s.

V. d) Základ právní argumentace stěžovatele

Stěžovatel svou argumentaci v kasační stížnosti vystavěl na tvrzení, že aprobování toho, že by se nemohl v daném případě domoci ochrany před nečinností žalované, by bylo v rozporu s požadavky práva Evropské unie. Dle jeho názoru směrnice 2009/22/ES nebyla do českého právního řádu řádně transponována. Na tomto základě pak stěžovatel dovozoval, že ve věcech ochrany spotřebitelů v podmínkách České republiky uvedená směrnice předpokládá, že i organizace, jako je stěžovatel, se mohou obracet na správní orgány s požadavkem na dosažení zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli, přičemž správní orgány musí na základě jejich podání vést řízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že již městský soud ve svém usnesení poukázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora; šlo o rozsudky ve věcech C-41/74, *van Duyn*; C-148/78, *Ratti*; C-152/84, *Marshall*, C-91/92, *Faccini Dor*), která připouští, že za splnění několika podmínek, mezi které patří i to, že směrnice nebyla do vnitrostátního práva provedena, mohou mít směrnice tzv. vertikální přímý účinek, tj. jednotlivci se mohou dovolat přímo neprovedené směrnice vůči státu. Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře dále dovodil i tzv. nepřímý účinek práva Evropské unie, tj. povinnost členských států

a jejich orgánů vykládat vnitrostátní právo ve shodě s cílem normy Evropské unie (k tomu srov. např. rozsudek ve věci C-79/83, *Harz*, bod 26).

Pro posouzení, zda je stěžovatelova argumentace podložená, tak Nejvyšší správní soud v části V. e) až V. g) tohoto rozsudku hodnotil způsob, jakým byla směrnice 2009/22/ES provedena do českého právního řádu. Dospěl přitom k závěru, že směrnice byla provedena řádně, tj. lze konstatovat, že přímý účinek směrnice se nemůže uplatnit, aniž by bylo nutno jakkoli dále rozebírat další podmínky pro nastoupení přímého účinku této směrnice. Dále zjistil, že cíle směrnice bylo dostatečně dosaženo na základě zejména zákona o ochraně spotřebitele, který byl novelizován, aby naplnil požadavky práva Evropské unie, přičemž směrnice bezvýhradně nepožaduje, aby členské státy provedly změny ve správním řízení, pokud požadavky směrnice naplní skrze řízení před soudy. To má význam ve vztahu k nepřímému účinku práva Evropské unie.

*V. e) Způsob transpozice směrnice 2009/22/ES
do českého právního řádu*

Dle čl. 1 odst. 1 směrnice 2009/22/ES je jejím cílem sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se žalob na zdržení se jednání ve smyslu čl. 2 též směrnice, kterými jsou chráněny kolektivní zájmy spotřebitelů v působnosti směrnic uvedených v příloze směrnice 2009/22/ES. V čl. 2 odst. 1 směrnice, který je uveden nadpisem žaloby na zdržení se jednání, je uvedeno:

„Členské státy určí soudy nebo správní orgány příslušné k tomu, aby rozhodly o žalobách podaných oprávněnými subjekty ve smyslu článku 3, které jsou zaměřeny na:

- a) co možná nejpohotovější zastavení nebo zákaz porušování předpisů, případně vydání v rámci zkráceného řízení;*
- b) případná opatření, jako je vhodnou formou zveřejněné rozhodnutí v plném nebo částečném znění nebo uveřejnění opravného prohlášení s cílem zastavit pokračující účinek porušování předpisů;*
- c) je-li to v souladu s právním řádem členského státu, přikaz žalované straně, která probrala a odmítla výkon rozhodnutí ve lhůtě stanovené soudy nebo správními orgány, zaplatit do veřejné pokladny nebo oprávněné osobě určené podle vnitrostátního práva pevnou částku za každý den prodlení nebo jinou částku stanovenou soudy nebo správními orgány, aby se zajistil výkon rozhodnutí.“*

Čl. 3 směrnice potom stanovuje, že oprávněným subjektem je „každý subjekt nebo organizace, které byly zřízeny řádně podle práva členského státu a mají oprávněný zájem zajistit dodržování ustanovení v článku 1 směrnice“. Dle čl. 3 písm. b) směrnice jsou oprávněným subjektem zejména „organizace, jejichž cílem je hájit zájmy uvedené v článku 1 v souladu s kritérii, která jsou stanovena předpisy vnitrostátního práva“.

Nejvyšší správní soud bezvýhradně souhlasí s městským soudem, že uvedená směrnice dává členským státům na výběr, zda o žalobách (návrzích) ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice nechají rozhodovat soudy nebo správní orgány. Jazykové vyjádření směrnice je totiž naprosto jednoznačné v tom, že o žalobách (návrzích) oprávněných subjektů, o nichž pojednává směrnice, mohou rozhodovat soudy *nebo* správní orgány. Směrnice výslovně nepředepisuje, že by o těchto návrzích měly rozhodovat soudy a zároveň správní orgány (tuto možnost ale ani nevylučuje). Volba, zda danou pravomocí členské státy pověří soudy či správní orgány, případně soudy i správní orgány, přitom náleží členským státům. Jazykové vyjádření je přitom souladné s cílem směrnice, kterým je zlepšení možnosti dosáhnout odstranění porušování předpisů, které poškozují kolektivní zájmy stěžovatelů, a to skrze ustavení procesního prostředku ve vnitrostátním právu, s jehož využitím mohou oprávněné subjekty dle čl. 3 směrnice požadovat opatření dle čl. 2 odst. 1 směrnice.

V bodě 3 odůvodnění směrnice je uvedeno, že stávající mechanismy jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni Evropské unie, neumožňují vždy včas odstranit porušování předpisů

pokračování

poškozující kolektivní zájmy spotřebitelů. Mezi typickými mechanismy, kterými lze prosadit právní předpisy na ochranu spotřebitele, lze dozajista řadit návrhy samotných jednotlivců, kteří se dovolávají ochrany svých subjektivních práv plynoucích jim z předpisů na ochranu spotřebitele, a dále též prosazování předpisů na ochranu spotřebitele správními orgány z úřední povinnosti. Směrnice 2009/22/ES ochranu spotřebitele zlepšuje tím, že požaduje zavést další mechanismus ochrany práv spotřebitelů, a sice žaloby (návrhy) ve smyslu čl. 2 směrnice, jimiž mohou oprávněné subjekty ve smyslu čl. 3 směrnice chránit nikoli nutně svá subjektivní práva, ale práva jiných osob (spotřebitelů). Vnitrostátní právo jednotlivých členských států přitom nemuselo uznávat žaloby (návrhy) soukromých subjektů, které nebyly zaměřeny na ochranu práv samotného žalobce (navrhovatele), ale na ochranu práv osob od něj odlišných. Zlepšení prosazování předpisů na ochranu spotřebitele, které si směrnice klade za cíl, tak spočívá v ustavení další procesní regulace, na jejímž základě mohou oprávněné subjekty dle čl. 3 směrnice podávat žaloby (návrhy) dle článku 2 směrnice, jimiž chrání nikoli svá vlastní subjektivní práva, ale subjektivní práva spotřebitelů. V tomto smyslu směrnice na členských státech požaduje zavést právní institut, který umožní oprávněným osobám dle čl. 3 směrnice na základě žalob (návrhů) dosáhnout zastavení či zákaz porušení předpisů na ochranu spotřebitele. Je přitom na členských státech, zda tento požadovaný institut bude možno využít před správními orgány či soudy. Směrnice jen požaduje, aby takový institut byl zaveden a oprávněné subjekty dle čl. 3 směrnice tak měly garantovanou možnost u určeného orgánu podat žaloby (návrhy) ve smyslu čl. 2 směrnice, jimiž sledují ochranu práv spotřebitelů a jimiž hodlají dosáhnout co nejpohotovějšího zastavení nebo zákazu porušování předpisů na ochranu spotřebitele. Určení, zda tímto orgánem má být správní orgán či soud, je přitom na členských státech, které při volbě příslušného orgánu mohou v široké míře zohlednit specifika svých právních řádů a institucionálního uspořádání veřejné moci.

Česká republika přitom svou povinnost danou směrnicí řádně transponovat do vnitrostátního práva splnila. Městský soud zcela správně odkazoval na § 25 zákona o ochraně spotřebitele. Dle § 25 odst. 2 tohoto zákona přitom platí, že „*Návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být a) sdružení nebo profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, nebo b) subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů [...], aniž je dotčeno právo soudu přezkoumat, zda návrh na zahájení řízení byl podán oprávněným subjektem.*“ Tím byl naplněn čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice.

Ve vztahu k čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice lze zmínit, že dle § 155 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), platí: „*Ve věcech ochrany práv porušených nebo obrožených nekalým soutěžním jednáním^{62b)}, ochrany práv z duševního vlastnictví a ve věcech ochrany práv spotřebitelů^{62c)} může soud účastníkovi, jehož žalobě vyhověl, přiznat na jeho návrh ve výroku rozsudku právo rozsudek uveřejnit na náklady neúspěšného účastníka; podle okolností případu soud stanoví též rozsah, formu a způsob uveřejnění.*“ Poznámka pod čarou 62b) odkazuje na § 53 a § 54 obchodního zákoníku, poznámka pod čarou 62c) odkazuje na § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Ustanovení § 155 odst. 4 občanského soudního řádu naplňuje smysl požadavku v čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice.

Příkaz, o němž pojednává čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice, je podmíněn souladem s právním řádem členského řádu, aniž by však byl kladen požadavek na inkorporaci takového příkazu do vnitrostátního práva, pokud zde nebyl jinak stanoven.

Výklad čl. 2 odst. 1 směrnice 2009/22/ES ve vztahu k otázce, zda mají členské státy na zvážení, zda za příslušné k rozhodování žalob (návrhů) ve smyslu tohoto článku směrnice určí soudy nebo správní orgány, je natolik jasný, že jej zdejší soud považuje za *acte claire*, tj. natolik jednoznačné ustanovení, jehož výklad nezbuzuje pochybnosti. Nejvyšší správní soud se proto

na Soudní dvůr Evropské unie neobracel s předběžnou otázkou dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Stěžovatel sice v daném ohledu dal zdejšímu soudu návrh, pro podání předběžné otázky však nebyly v nynější věci podmínky.

K povinnosti soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, podat předběžnou otázku, se Soudní dvůr Evropské unie vyjádřil v rozsudku ve věci C-283/81, *CILFIT*. V bodě 9 tohoto rozsudku konstatoval, že samotná skutečnost, že strana sporu prohlašuje, že v její věci vyvstala otázka týkající se výkladu práva Evropské unie, neznamená, že by rozhodující soud byl nucen podat předběžnou otázku. V bodech 16 až 20 tohoto rozhodnutí Soudní dvůr Evropské unie navázal, že předběžná otázka nemusí být položena tehdy, je-li správný výklad práva Evropské unie natolik zjevný, že neponechává žádný prostor pro rozumnou pochybnost ohledně řešení otázky, která vyvstala. Rozhodující soud však musí být přesvědčen, že řešená otázka je stejně zřejmá i soudům dalších členských států a též Soudnímu dvoru Evropské unie. Takové posouzení musí být učiněno na základě charakteristických prvků práva Evropské unie a specifických obtíží spojených s jeho interpretací, konkrétně se musí zohlednit srovnání různých jazykových znění, musí být přihlédnuto k tomu, že terminologie Evropského práva nemusí mít vždy stejný význam jako shodný význam s jejím vnitrostátním užitím a dále výklad musí být proveden ve světle práva Evropské unie jako celku.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že zmíněné podmínky, za nichž není třeba předběžnou otázku pokládat, byly naplněny. V dané otázce se různá jazyková znění směrnice nerozcházejí, výklad pojmu soud nebo správní orgán použitý směrnicí se přitom v relevantních ohledech neodlišuje od jeho ustáleného vnímání v české právní kultuře. Ani výklad směrnice provedený s ohledem na právo Evropské unie nevzbuzuje žádné pochybnosti; této otázky se týká celá řada kasačních námitek, proto se dané otázky Nejvyšší správní soud v následujících odstavcích věnuje dále v části V. f) a V. g) tohoto rozsudku podrobněji.

*V. f) Hodnocení transpozice směrnice 2009/22/ES
z pohledu práva Evropské unie jako celku*

Ze směrnice 2009/22/ES lze dovodit jednoznačný požadavek adresovaný členskými státy, aby umožnily projednání žalob (návrhů) ve smyslu čl. 2 směrnice, které byly podány oprávněnými subjekty ve smyslu čl. 3 směrnice. Jak vyplývá z čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, „*směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*“ Členské státy tak mají povinnost v transpoziční lhůtě do svého vnitrostátního právního řádu zanést obsah regulace požadované směrnicí. Mezi formu a prostředky, jakými bude obsah regulace přenesen a které jsou na volbě státních orgánů, patří i to, v jaké konkrétní právní formě bude regulace obsažena a jaké konkrétní procesní prostředky, které jsou dostatečné k dosažení výsledku předvídaného směrnicí, budou při aplikaci regulace zvoleny. Členské státy v rámci prostoru, který jim byl při transpozici směrnice ponechán, mohou obsahový požadavek na výsledek předvídaný směrnicí do svého právního řádu přenést tak, aby to co nejvíce vyhovovalo specifikům jejich práva.

Česká republika se rozhodla, že jako příslušný orgán, který bude rozhodovat o žalobách dle čl. 2 směrnice, určí civilní soudy, jelikož to nejvíce vyhovuje jejímu právnímu řádu. O skutečnosti, že zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů, stejně jako stanovení povinnosti rozsudek uveřejnit, lze dosáhnout skrze žalobu k civilnímu soudu, je-li tato žaloba věcně důvodná, Nejvyšší správní soud nemá nejmenší důvod pochybovat. Naopak stěžovatelův požadavek, aby o obdobných návrzích musely v České republice rozhodovat i správní orgány, by znamenal nutnost zásadní přestavby českého právního řádu. K tomu nebylo nutno přistoupit, jelikož takový požadavek nelze ze směrnice ani z práva Evropské unie jako celku vyčíst.

pokračování

Již v části V. c) tohoto rozsudku bylo pojednáno o charakteru řízení, která jsou zahajována výhradně z moci úřední. Popsaná koncepce ochrany veřejného zájmu skrze řízení zahajovaná z moci úřední je v českém právním řádu velmi častá. Z nepřehledné škály příkladů lze zmínit řízení, v nichž je ukládána sankce za správní delikt či přestupek v případě, že nejde o přestupek, který se projednává jen na návrh (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 5 Ans 12/2012 - 30, ve věci podnětu k zahájení řízení, v nichž měla být uložena sankce za správní delikty či přestupky dle zákona o kolektivním investování), dále pak řízení směřující proti soutěžitelům, kteří jsou účastníky dohod narušujících hospodářskou soutěž, nebo soutěžitelům zneužívajícím dominantní postavení dle § 21 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění účinném do 31. 8. 2009 (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 8. 2009, č. j. 8 Ans 6/2009 - 83), rovněž řízení o nařízení odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona (srov. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58), či přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Ans 4/2009 - 66, nebo rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 - 135). Ve všech těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tehdy popisovaná řízení bylo možno zahájit jen z moci úřední, k čemuž však v posuzovaných věcech nedošlo, přitom pouhý podnět k zahájení řízení zahajovaného z moci úřední takové řízení zahájit nemůže.

Na základě tohoto širšího popisu fungování českého právního řádu je možno vyvrátit stěžovatelovu námitku o porušení zásad práva Evropské unie – zásady efektivity (*principle of effectiveness*) a zásady rovnocennosti (*principle of equivalence*). Dle těchto zásad, pokud neexistuje norma práva Evropské unie, která upravuje danou problematiku, je záležitostí vnitrostátního práva položit konkrétní procesní úpravu zajištění práv jednotlivce zaštitěných právem Evropské unie, která však nesmí být méně příznivá, než je tomu u práv založených vnitrostátním právem (zásada rovnocennosti), a zároveň členským státem zvolená procesní úprava nesmí činit vymáhání práva zaštitěného právem Evropské unie nepřiměřeně složité či prakticky nerealizovatelné (zásada efektivity), k danému srov. např. rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-453/99, *Courage Ltd. a Bernard Crenan* (bod 29); C-312/93, *Peterbroeck* (bod 12); C-45/76, *Comet* (body 13 až 16); C-33/76, *Rewe* (bod 5); C-432/05, *Unibet* (bod 42 a 43).

Zajištění dodržování právního řádu skrze řízení zahajovaná z moci úřední je v českém právním řádu frekventovaný jev, neuplatňuje se jen u právní regulace, o níž pojednává i právo Evropské unie, ale též regulace, která vychází jen z vnitrostátního práva. I v rámci čistě vnitrostátní úpravy (viz např. výše zmíněné řízení o nařízení odstranění stavby, či řízení o přestupku, který se neprojednává na návrh), nebylo jednotlivcům dáno právo, aby svým podáním zahájili řízení zahajované z moci úřední. V daném ohledu tak nelze tvrdit, že by předmětná česká právní regulace v nynější věci byla méně příznivá, než je tomu u obdobné regulace vyplývající čistě z vnitrostátního práva. Naopak do českého právního řádu byl zakomponován § 25 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, který činí ještě více efektivní vymáhání té právní regulace, u níž správní orgány zahajují řízení z moci úřední a u níž zároveň lze podat žalobu ve smyslu zmíněných ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. U žalob ve smyslu § 25 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele Nejvyšší správní soud rovněž ani v náznaku neshledal, že by vymáhání nároků jejich prostřednictvím bylo nepřiměřeně složité či prakticky nerealizovatelné. Stěžovatelovu argumentaci zásadou rovnocennosti a zásadou efektivity tak Nejvyšší správní soud neakceptoval.

Směrnice 2009/22/ES požaduje, aby o žalobách (návrzích) dle jejího čl. 2 odst. 1 rozhodovaly soudy nebo správní orgány. Stěžovatel dovozoval, že pokud členský stát již dříve zmocnil některé své orgány k tomu, aby autoritativně aplikovaly právní předpisy, jejichž cílem je ochrana spotřebitele, musí se dle jeho mínění tyto orgány s ohledem na směrnici 2009/22/ES

zabývat žalobou (návrhem) oprávněných subjektů dle čl. 3 dané směrnice. S tímto Nejvyšší správní soud nesouhlasí v několika směrech.

S ohledem na nynější věc je nutno uvést, že stěžovatel se svým podáním ze dne 20. 1. 2012, ohledně něhož následně žaloval nečinnost žalované, domáhal uložení pokuty společnosti BOIRON CZ a navrhl, aby žalovaná po vydání rozhodnutí postupovala dle čl. 7 odst. 1 nařízení č. 2006/2004, tj. aby neprodleně poskytla příslušným orgánům ostatních členských států a Komisi nezbytné informace o protiprávním jednání nebo opomenutí, které je v rozporu se zákony na ochranu zájmů spotřebitele, nebo o podezření, že k takovému jednání či opomenutí může dojít.

Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že zákon o regulaci reklamy v mnoha svých ustanoveních přispívá k ochraně spotřebitele a že žalovaná je příslušná tento zákon zakotvenými procesními postupy aplikovat. Podstatná okolnost, kterou však stěžovatel nezmínil, když poukazoval na směrnici 2009/22/ES, je to, že tato směrnice mezi žaloby (návrhy) dle čl. 2 odst. 1 řadí jen vymezený (a tudíž omezený) okruh opatření, u nichž směrnice požaduje, aby byly dány k dispozici oprávněným subjektům ve smyslu čl. 3 směrnice. Jde o zákaz nebo zastavení porušování předpisů [čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice], případná opatření jako zveřejnění rozhodnutí [čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice] a *je-li to v souladu s právním řádem členského státu, příkaz žalované straně, která probrála a odmítla výkon rozhodnutí ve lhůtě stanovené soudy nebo správními orgány, zaplatit do veřejné pokladny nebo oprávněné osobě určené podle vnitrostátního práva pevnou částku za každý den prodlení nebo jinou částku stanovenou soudy nebo správními orgány, aby se zajistil výkon rozhodnutí* [čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice]. Jestliže stěžovatel po žalované požadoval mj. uložení pokuty a notifikaci dle čl. 7 nařízení č. 2006/2004, je třeba zdůraznit, že taková opatření nespádají pod směrnici 2009/22/ES. U notifikace dle čl. 7 zmíněného nařízení je uvedené *prima facie* zřejmé ze samotného textu čl. 2 odst. 1 směrnice 2009/22/ES. K pokutě, jejíhož uložení se stěžovatel domáhal, lze uvést, že jde o sankci za protiprávní jednání uskutečněné v minulosti a její uložení nelze ztotožňovat s autoritativním zákazem nebo zastavením porušování předpisů dle čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice, které svou povahou směřují k přítomnosti a budoucnosti. Zároveň pokuta, jejíhož uložení se stěžovatelka domáhala, nemá za cíl zajistit výkon nějakého předešlého rozhodnutí, nespadá tak pod vymezení opatření v čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/22/ES, což je institut sankčně zajišťující náležitý výkon již vydaného rozhodnutí.

Ze strany správních orgánů tak může dojít k autoritativní aplikaci předpisů, které přispívají k ochraně spotřebitele, i v rámci opatření, která nespádají pod vymezení čl. 2 odst. 1 směrnice 2009/22/ES (např. ukládáním pokut za porušení předpisů). Směrnice 2009/22/ES však nijak nepožaduje, aby řízení o těchto opatřeních, která nespádají pod čl. 2 odst. 1 směrnice, mohly zahájit oprávněné subjekty dle čl. 3 směrnice. Pokud se stěžovatel dovolával směrnice 2009/22/ES i ve vztahu ke svému podání, jímž sledoval zahájení řízení o uložení pokuty a učinění notifikace ve smyslu čl. 7 odst. 1 nařízení č. 2006/2004, nespadá takové podání pod předmět právní úpravy dané směrnicí. Skutečností, že ve správním řízení lze uložit pokutu, nelze úspěšně argumentovat ve vztahu k naplnění cílů směrnice 2009/22/ES, jelikož iniciace řízení oprávněnými subjekty dle čl. 3 směrnice, v nichž má být uložena pokuta, nepatří mezi to, co je na členských státech směrnicí požadováno.

Stěžovatel se ve svém podání ze dne 20. 1. 2012, ohledně něhož následně žaloval nečinnost žalované, na žalované domáhal též toho, aby společnosti BOIRON CZ nařídila ukončit protiprávní jednání vůči spotřebiteli v audiovizuálních obchodních sděleních (demonstrativně pak stěžovatel uvedl, co by mělo být zejména zakázáno). Takové opatření je oprávněna žalovaná na základě § 7c zákona o regulaci reklamy učinit. U právě zmíněné části stěžovatelova návrhu dále nelze tvrdit, že by šlo o návrh vybočující z vymezení v čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice. I přes to však nelze dospět k závěru, že za stávající právní úpravy, kterou Česká republika přijala, by se ze směrnice 2009/22/ES či práva Evropské unie jako celku dal dovodit požadavek na to, aby podání stěžovatele

pokračování

ze dne 20. 1. 2012 samo o sobě před žalovanou zahájilo řízení, v němž by bylo možno uložit opatření dle § 7c zákona o regulaci reklamy.

Podstatou směrnic vyplývající z čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie je ponechat členským státům určitou volnost při volbě procesních prostředků a formy přenesení obsahových požadavků na právní úpravu, které vyplývají ze směrnice. Aby Česká republika dostala své povinnosti řádně transponovat směrnicí 2009/22/ES (resp. povinnosti transponovat směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/27/ES, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů, která předcházela směrnicí 2009/22/ES a která obsahuje prakticky shodné požadavky rozhodné pro nynější věc), mohla zvolit patřičnou úpravu správních řízení nebo patřičnou úpravu procesních předpisů regulujících soudní řízení. Český zákonodárce zvolil variantu přizpůsobení předpisů, které upravují řízení před civilními soudy, což bylo jeho výsostným právem s ohledem na určitý prostor, který směrnice poskytuje. Úpravu správních řízení, která jsou zahajována z moci úřední a která způsobem svého zahájení nevyhovují požadavkům směrnice, tak ponechal beze změny. Výklad směrnice, který by České republice prikazoval změnit jak správní řízení, tak soudní řízení, když dle směrnice bylo třeba určit soudy *nebo* správní orgány, by šel proti samotnému smyslu institutu směrnice v právu Evropské unie, jelikož by vlastně negoval volbu prostředků, jimiž lze cíle směrnice dosáhnout a které sama směrnice nabízí, aniž by to bylo z hlediska cíle směrnice potřeba. Cíl směrnice – umožnit subjektům dle čl. 3 směrnice podat žaloby (návrhy) dle čl. 2 směrnice a tím zlepšit možnost včas odstranit porušování předpisů poškozující zájmy spotřebitele (bod 3 odůvodnění směrnice) – Česká republika naplnila, když tyto oprávněné subjekty mohou podávat civilní žaloby. Soudní řízení před civilními soudy je přitom plně fungující řízení, v němž je možno dosáhnout výsledku, který čl. 2 směrnice předpokládá. Tím, že v českém právním řádu byla ponechána úprava řízení zahajovaných z moci úřední, která nenaplnuje požadavky směrnice 2009/22/ES v tom smyslu, že není výhradně v moci oprávněných subjektů dle čl. 3 směrnice tato řízení zahájit, nebyl porušen závazek řádně tuto směrnicí transponovat, jelikož cíle směrnice bylo plně v souladu s prostředky, které směrnice výslovně nabízí, dosaženo jinak – skrze civilní soudní řízení.

Stěžovatel v dané souvislosti namítl, že správní řízení v České republice trvá kratší dobu než řízení soudní a že ve správním řízení lze na rozdíl od soudního řízení za porušení předpisů uložit sankci. Nejvyšší správní soud již výše vyložil, že sankce za správní delikty dle § 8 až § 8c zákona o regulaci reklamy jsou opatření, které směrnice 2009/22/ES nepožaduje, poukaz na tento rozdíl správního řízení a řízení soudního je tak pro nynější věc nepřipadný. Nejvyšší správní soud dále připouští, že správní řízení trvá zpravidla kratší dobu, než je tomu u řízení soudního, tento argument však nemůže vést k závěru o nesprávné transpozici směrnice. Lze totiž najít i řadu silnějších stránek soudního řízení oproti řízením správním, např. to, že požadavky a garance nezávislosti soudců a soudů, jakož i požadavky na odbornou úroveň soudců, skýtají větší záruky kvalitního rozhodnutí a z tohoto pohledu jde tak o vyšší standard ochrany práv. Pro posouzení efektivnosti procesního prostředku k ochraně práva se tak nelze omezit jen na některé aspekty, ale tam, kde je to třeba, je nutno provést celostní analýzu, v níž je třeba zohlednit i základní principy vnitrostátního právního systému (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-312/93, *Peterbroeck*, bod 14). V dané souvislosti lze zmínit, že subjekty dle § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele mají otevřený přístup k soudu, kde se mohou domoci na jiném subjektu zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany spotřebitelů, uplatnění takové žaloby přitom není žádným právním institutem limitováno natolik, aby se dalo hovořit, že nejde o efektivní prostředek ochrany práv. Ostatně soudní řízení je samotnou směrnicí předpokládáno jako plnohodnotná možnost naplnění požadavku směrnice. Závěru, že soudní řízení v českých podmínkách nevyhovuje čl. 2 směrnice, by musely svědčit takové charakteristiky takového řízení, které by nepřiměřeně limitovaly funkčnost tohoto institutu při ochraně práv, resp. jeho schopnost zastavit či zakázat porušování

práv. To však nebylo ani tvrzeno. Srovnání několika málo účelově vybraných charakteristik správního a soudního řízení však nemá vypovídací hodnotu pro takové hodnocení.

I ve vztahu k hodnocením uvedeným v části V. f) tohoto rozsudku byly otázky výkladu práva Evropské unie natolik jasné a jednoznačné, že šlo o *acte claire*, a Nejvyšší správní soud se tak neobracel na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnými otázkami, jak požadoval stěžovatel.

*V. g) Namítaný požadavek na přezkoumatelnost aktů žalované
ve vztahu k jejich souladnosti s právem Evropské unie*

Stěžovatel rovněž namítl, že městský soud svým výkladem porušil zásadu práva Evropské unie požadující úplnou soudní ochranu vykládanou tak, že žádný akt orgánů Evropské unie, členských států ani jejich vnitrostátních orgánů, který má právní účinky, nesmí uniknout přezkumu svého souladu s primárním právem Evropské unie. Stěžovatel dále dovozoval, že v případě, že by byl právní akt soudně nepřezkoumatelný, je namísto dovodit nestandardní žalobní legitimaci z práva Evropské unie. Dodal také, že žalovaná nevydala správní akt, který by v případě eurokonformní aplikace práva směřoval v neprospěch jediného nesporného adresáta tohoto aktu – společnosti BOIRON CZ.

Nejvyšší správní soud uvádí, že Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ve věci C-294/83, *Les Verts*, v bodě 23 konstatoval, že Evropské hospodářské společenství je společenství založené na vládě práva (jde o právní společenství jakožto období právního státu), z čehož vyplývá, že žádný z jeho členských států ani instituce Společenství se nemůže vyhnout přezkumu otázky, zda opatření jimi přijatá jsou v souladu s ustavující mezinárodní smlouvou – Smlouvou o založení Evropského hospodářského společenství. Ze smyslu bodů 24 a 25 zmíněného rozsudku vyplývá, že soudní dvůr měl na mysli opatření, která mají právní dopad na třetí strany. Soudní dvůr Evropské unie sice ve zmiňovaném rozsudku pojednával o Evropském hospodářském společenství, nicméně není nejmenšího důvodu se domnívat, že by tomu u dnešní Evropské unie ve vztahu mj. k Smlouvě o fungování Evropské unie mělo být jinak.

Zdejší soud však nesdílí stěžovatelovy obavy, že v podmínkách daného případu nebude naplněn požadavek vyjádření v rozsudku ve věci 294/83, *Les Verts*. K danému třeba konstatovat, že žalovaná žádný správní akt, který by zasáhl právní sféru jakéhokoli subjektu, v nynější věci nevydala. To je také důvod, proč se stěžovatel obrátil na městský soud s nečinností žalobou. V nynější věci proto nemůže ani teoreticky jít o žádný správní akt žalované (ten nebyl v dané věci vydán), který by nebyl podroben soudnímu přezkumu, v jehož rámci by bylo umožněno i přezkoumat jeho soulad s požadavky práva Evropské unie. V projednávané věci se spíše nabízí otázka soudního přezkumu skutečnosti, že žalovaná stěžovatelem požadovaný správní akt nevydala. Takové posuzování však není v České republice vyloučeno ze soudního přezkumu. Sám stěžovatel svou žalobou k městskému soudu a touto kasační stížností prokázal, že správní soudy se touto otázkou na základě jeho žaloby zabývaly, a to i z pohledu souladu postupu žalované s požadavky práva Evropské unie. Postup žalované tak byl na základě námitek podroben hodnocení správních soudů. Soudní přezkum postupu žalované však neznamená, že by soudy nutně musely v postupu žalované nalézt pochybení.

V. b) Námitky ve vztahu k § 141 správního řádu

V kasační stížnosti stěžovatel s odkazem na § 141 správního řádu konstatoval, že české právo připouští vnitrostátní procesní prostředek, o kterém mohou v určitých případech rozhodnout správní orgány jako soudy v soukromoprávních sporech.

pokračování

Dle § 141 odst. 1 správního řádu, který reguluje tzv. sporné řízení před správním orgánem, platí: „*Ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.*“

Citované ustanovení umožňuje ve sporném řízení rozhodovat dva typy sporů: 1) spory z veřejnoprávních smluv a 2) některé spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů, pokud to zvláštní zákony předvídají. O veřejnoprávní smlouvě v nynější věci nemůže být řeč. Ve vztahu ke sporům vyplývajícím ze soukromoprávních vztahů je třeba důsledně lišit, kdy jsou k jejich řešení příslušné správní orgány a kdy civilní soudy. Obecné pravidlo pro toto rozlišování se nachází v § 7 odst. 1 o. s. ř.; dle tohoto ustanovení spory, které vyplývají ze soukromoprávních vztahů, projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, pokud je neprojednávají a nerozhodují jiné orgány. Projednání některých soukromoprávních sporů před správními orgány je výjimkou z uvedeného pravidla a nastupuje tehdy, když s tím zvláštní zákon výslovně počítá.

Zákon o regulaci reklamy ovšem v žádném svém ustanovení neumožňuje správním orgánům rozhodovat soukromoprávní spory. Sporné řízení dle § 141 odst. 1 správního řádu tak v daném případě nepřípadá v úvahu. V řízení, v němž se ukládá zvláštní opatření dle § 7c zákona o regulaci reklamy či v řízení, v němž se ukládá správní sankce dle tohoto zákona, se neřeší soukromoprávní spor mezi několika subjekty. Z obsahu stěžovatelova podání ostatně ani žádným způsobem nevyplývá, že by jím měl být iniciován jakýkoli spor vyplývající ze soukromoprávních vztahů mezi stěžovatelem a dalším subjektem. V daném ohledu lze dále zmínit, že takový spor mohou subjekty, které mají za to, že jejich práva byla porušena, zahájit před civilními soudy, a týkali se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů, mohou takový spor zahájit i subjekty vymezené v § 25 zákona o ochraně spotřebitelů.

*V. i) Shrnutí hodnocení Nejvyššího správního soudu
ve vztahu k namítané nečinnosti žalované*

Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem shledal, že stěžovatelovo podání ze dne 20. 1. 2012 bylo podnětem k zahájení řízení z moci úřední. Na základě tohoto samotného podání však nebylo zahájeno žádné správní řízení, v němž by žalovaná měla následně povinnost vydat správní rozhodnutí. Stěžovatel přitom nemá nárok na to, aby na základě jeho pouhého podnětu k zahájení řízení z moci úřední takové řízení zahájeno bylo. To nelze dovodit ani ze směrnice 2009/22/ES, ani z práva Evropské unie jako celku.

Nejvyšší správní soud proto neměl nejmenšího důvodu se odchýlit od své setrvalé judikatury, dle níž nezahájení řízení zahajovaného výlučně z moci úřední na základě podnětu k zahájení takového řízení nepředstavuje nečinnost ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná [viz část V. a) tohoto rozsudku]. Napadené usnesení městského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Na nutnosti zrušit napadené usnesení městského soudu nemohla nic změnit ani skutečnost, že Nejvyšší správní soud se v částech V. c) až V. i) tohoto rozsudku ztotožnil se závěrem městského soudu, že žalovaná není nečinná ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., takové hodnocení má však význam až ve vztahu ke konečnému rozhodnutí ve věci.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvedl, že usnesení městského soudu napadá jen ve výroku I. o odmítnutí žaloby, výrok II. o nákladech řízení a výrok III., jímž byl stěžovateli vrácen soudní poplatek za žalobu, ponechal mimo rozsah své kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je sice dle § 109 odst. 3 s. ř. s. vázán rozsahem kasační stížnosti, to však dle daného ustanovení neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl. Výrok II. o nákladech řízení i výrok III., dle něhož se v důsledku odmítnutí žaloby vrací soudní poplatek, jsou závislé na výroku I. o odmítnutí. Nejvyšší správní soud tak zrušil napadené usnesení ve všech jeho výrociích, jelikož výroky II. a III. nemohou samostatně obstát.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. ledna 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu