



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: **SČS - Unie nezávislých petrolejářů ČR, z.s.**, se sídlem Riedlova 919, Desná III, zast. Mgr. Ondřejem Mánkem, advokátem se sídlem Jungmannova 750/34, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: UNIPETROL, a.s., se sídlem Na Pankráci 127, Praha 4, zast. JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2014, č. j. ÚOHS-S624/2014/KS-27389/2014/840/RPI, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2015, č. j. 62 Af 45/2015 – 82,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označené usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla pro opožděnost odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2014, č. j. ÚOHS-S624/2014/KS-27389/2014/840/RPI. Žalobou napadeným správním rozhodnutím žalovaný povolil spojení soutěžitelů UNIPETROL, a. s., a ČESKÁ RAFINÉRSKÁ, a. s.

[2] Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že žaloba byla podána až po uplynutí dvouměsíční lhůty k jejímu podání. Dne 7. 1. 2015 bylo stěžovateli správní rozhodnutí doručeno, lhůta k podání žaloby uplynula v pondělí 9. 3. 2015 a žaloba byla podána až 24. 4. 2015. Krajský soud přitom nepřisvědčil stěžovateli, který včasnost své žaloby opíral o rozhodovací praxi

krajského soudu v době, kdy žalovaný vydal své rozhodnutí. Dle této rozhodovací praxe (rozsudky ze dne 2. 7. 2013, č. j. 62 Af 55/2011 - 174, a ze dne 13. 2. 2014, č. j. 62 Af 42/2012 - 116) nebylo proti napadenému rozhodnutí žalovaného možno ihned brojit žalobou, ale mohl proti němu být podán rozklad i osobami, které podaly námitky proti spojení soutěžitelů. Krajský soud však shledal, že pouze na základě dvou rozsudků vydaných během krátkého časového úseku od sebe nemohla stěžovateli vzniknout spolehlivá dobrá víra, že je oprávněn podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů. Proti těmto rozsudkům bylo možno podat kasační stížnost, k čemuž také v obou případech došlo, a to jak ze strany žalovaného, tak ze strany spojujících se soutěžitelů. Z postoje žalovaného byl patrný nesouhlas s názorem krajského soudu vyjádřeným ve zmíněných rozsudcích. Z těchto okolností bylo zřejmé, že se k nastolené otázce bude dosud poprvé vyjadřovat též Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že osoba, která podala proti návrhu na povolení spojení soutěžitelů námitky dle § 16 odst. 1 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“), není účastníkem tohoto správního řízení a nemá právo podat rozklad proti jakékoliv části rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o povolení spojení soutěžitelů. Tím byl překonán původní názor krajského soudu.

[3] Krajský soud uvedl, že odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, není na nynější situaci přílehavý. Zde Ústavní soud dospěl k závěru, že žaloba byla včasná proto, že žalobce se řídil nesprávným poučením správního orgánu o možnosti podat opravný prostředek, který ve skutečnosti přípustný nebyl. Ve věci stěžovatele však bylo poučení žalovaného v pořádku, jelikož zde bylo uvedeno, že rozklad může podat toliko účastník řízení, kterým stěžovatel nebyl.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] V kasační stížnosti byla vznesena námitka nesrozumitelnosti napadeného usnesení. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl oprávněn k podání rozkladu a že nebyl účastníkem správního řízení, v němž bylo vydáno žalobou napadené prvostupňové správní rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že jej krajský soud dle odůvodnění napadeného rozsudku považuje za osobu zjevně neoprávněnou k podání žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Pokud by však byl osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby, nepočala by mu nikdy běžet lhůta k podání žaloby. Stěžovatel tak v napadeném rozsudku spatřuje vnitřní rozpor spočívající mezi tím, že důvodem odmítnutí žaloby byla opožděnost, a tím, že v odůvodnění napadeného rozsudku je stěžovatel považován za osobu zjevně neoprávněnou k podání žaloby.

[5] Krajský soud se vůbec nezabýval procesním postavením stěžovatele v řízení o rozkladu a vlivu řízení o rozkladu na začátek a běh lhůty k podání žaloby.

[6] Stěžovatel proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, které až posléze napadl žalobou, podal nejprve rozklad. Činil tak v době, kdy existovaly dva rozsudky krajského soudu k otázce přípustnosti rozkladu podané osobou, která uplatnila námitky podle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ještě před vydáním prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byl zrušen jeden z těchto rozsudků krajského soudu, doručil žalovaný stěžovateli výzvu k doplnění rozkladu. Ve výzvě žalovaný se stěžovatelem jednal jako s osobou, která je rozklad oprávněna podat. K tíži stěžovatele nemůže být dáno, že presumoval správnost postupu žalovaného v řízení o rozkladu.

pokračování

[7] Pro vydání rozkladu se uplatní obecná třicetidenní lhůta, která však nebyla dodržena. Rozklad byl vydán téměř dva měsíce po jejím uplynutí. Pokud by bylo o rozkladu rozhodnuto ve stanovené lhůtě, měl by stěžovatel možnost napadnout prvostupňové správní rozhodnutí žalobou ještě ve lhůtě pro podání žaloby.

[8] Dne 5. 3. 2015 byl zveřejněn rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, č. j. 9 Afs 72/2013 - 127 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), kterým byl zrušen jeden ze zmíněných rozsudků krajského soudu. Stalo se tak čtyři dny před koncem krajským soudem tvrzené lhůty pro podání žaloby. Rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno až s časovým odstupem od vydání tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel má za to, že postupem správního orgánu došlo k zásahu do jeho práv na dobrou správu a spravedlivý proces.

[9] V kasační stížnosti bylo navrhnuo, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[10] K tvrzení uvedenému v kasační stížnosti o osobě zjevně neoprávněné k podání žaloby žalovaný uvedl, že pokud soud zjistí, že není splněna některá podmínka řízení, nemusí se již zabývat dalšími procesními podmínkami. Krajský soud vyhodnotil, že žaloba byla podána opožděně, nemusel se proto zabývat aktivní žalobní legitimací stěžovatele.

[11] Stěžovatel od počátku věděl, že nebyl účastníkem řízení o spojení soutěžitelů. Byla mu přitom známa setrvalá výkladová praxe žalovaného. Rozsudky krajského soudu, na které stěžovatel odkázal, byly napadeny kasačními stížnostmi, jimž posléze Nejvyšší správní soud vyhověl.

[12] K otázce lhůt pro vydání správního rozhodnutí žalovaný odkázal na § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže, dle něhož se na žalovaného nevztahují lhůty k vydání rozhodnutí dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[13] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud na žádném místě svého rozsudku neoznačil stěžovatele za osobu zjevně neoprávněnou k podání žaloby. Neučinil tak ani výslovně, ani implicitně. Ze závěru, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení před žalovaným a že tedy nebyl oprávněn podat rozklad, nevyplývají žádné skutečnosti ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Dle důvodové zprávy a komentářů k s. ř. s. není aktivní legitimace k podání žaloby vázána na účastenství ve správním řízení.

[14] Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí s tím, že by bylo zasaženo do stěžovatelova práva na dobrou správu a práva na spravedlivý proces. Žalovaný se totiž neodchýlil od své předchozí správní praxe, krajský soud v napadeném usnesení postupoval v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu a postup stěžovatele neměl oporu v zákoně. Osoba zúčastněná na řízení nerozumí tomu, proč stěžovatel, který o sobě tvrdí, že postupoval s maximální mírou opatrnosti, podal pouze rozklad proti rozhodnutí žalovaného, a nikoli též správní žalobu. Žádné zákonné ustanovení takový postup stěžovateli nezakazovalo. Stěžovateli muselo být v době podání jeho rozkladu známo rozhodnutí žalovaného ve věci rozkladu Sazka (rozhodnutí ze dne 19. 9. 2014, č. j. ÚOHS-R208/2014/HS-19853/312/TPa), kdy byl rozklad podaný společností Sazka

odmítnut, neboť nebyl podán účastníkem řízení. Žalovaný v tomto rozhodnutí postupoval navzdory dvěma rozsudkům krajského soudu, na které stěžovatel poukazoval.

[15] Rozklad se podává u správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Prvostupňový orgán též posuzuje úplnost rozkladu a vyzývá k jeho doplnění, není však oprávněn posoudit jeho přípustnost. Tato pravomoc náleží jen předsedovi žalovaného. Z tohoto důvodu nemohl stěžovatel dovozovat, že jej žalovaný považuje za osobu oprávněnou podat rozklad na základě toho, že byl vyzván k doplnění rozkladu. V otázce lhůt osoba zúčastněná na řízení poukázala na to, že žalovaného neváží lhůty k vydání rozhodnutí dle správního řádu. Osoba zúčastněná na řízení navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] 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 advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení krajského 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 není důvodná.

[17] Stěžovatel nedůvodně vznesl námitku vnitřní rozpornosti napadeného usnesení krajského soudu. Dle argumentace v kasační stížnosti krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel je osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby, ale žalobu odmítl pro opožděnost. Dle stěžovatele nemůže začít běžet lhůta k podání žaloby někomu, kdo k jejímu podání není ani oprávněn.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v napadeném usnesení nikde krajský soud neuvedl, že by stěžovatele považoval za osobu zjevně neoprávněnou k podání žaloby. Závěr, že by stěžovatel zjevně nebyl oprávněn podat žalobu, nelze dovodit ani z toho, že krajský soud vyšel z judikatury, dle níž osoba, která podala proti návrhu na povolení spojení soutěžitelů námitky dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, není účastníkem tohoto správního řízení a nemá právo podat rozklad proti jakékoliv části rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů.

[19] Jak výstižně poznamenala osoba zúčastněná na řízení, v řízení aktivní žalobní legitimace u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu není vázána na účastenství v předcházejícím správním řízení. Dle důvodové zprávy k s. ř. s.: „*V reakci také na výhrady Ústavního soudu, který zrušil dosavadní úpravu správního soudnictví, se odstraňuje vazba žalobní legitimace na účastenství v řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. Není teda rozhodné, zda ten, kdo se na soud obrací, byl nebo nebyl účastníkem řízení, případně zda jej správní orgán za účastníka považoval.*“ (viz důvodová zpráva k s. ř. s., dostupná z digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 3. volební období, 1998–2002, sněmovní tisk 1080/0, www.psp.cz). Podmínky žalobní legitimace jsou pak v § 65 odst. 1 s. ř. s. skutečně stanoveny bez vazby na účastenství v předchozím správním řízení, ale odvíjí se od tvrzení o dotčení na právech přímo nebo v důsledku porušení práv v řízení, které přecházelo vydání napadeného správního rozhodnutí.

[20] Důvody, pro které nemůže osoba, která podala proti návrhu na povolení soutěžitelů námitky, podat proti rozhodnutí o povolení soutěžitelů námitky, se dle judikatury, z níž krajský soud vycházel, nevztahují k dotčení práv či absenci takového dotčení. Šlo o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, č. j. 9 Afs 72/2013 - 127, dle něhož může odvolání (rozklad)

pokračování

podat pouze účastník řízení, přičemž účastenství bylo v § 21 odst. 1 zákoně o ochraně hospodářské soutěže ve znění do 31. 8. 2009 omezeno jen na navrhovatele a ty, o jejichž právech a povinnostech mělo být v řízení jednáno a rozhodnuto. K tomu bylo v uvedeném rozsudku dodáno: „*Tato formulace vylučuje, aby za účastníka řízení byl považován i ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny, nebo dokonce ten, kdo pouze tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech.*“ Jedinými účastníky řízení o povolení spojení jsou pak dle zákonného vymezení výhradně soutěžitelé, kteří se hodlají spojit.

[21] Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že z napadeného usnesení žádným způsobem nevyplývá, že by krajský soud považoval stěžovatele za osobu zjevně neoprávněnou k podání žaloby. Námitka o vnitřní rozpornosti napadeného usnesení je proto nedůvodná.

[22] Usnesení krajského soud současně netrpí nepřezkoumatelností ani pro nedostatek důvodů, jak namítl stěžovatel. Krajský soud naprosto dostatečně ozřejmil, od kdy počala plynout lhůta pro podání žaloby, kdy skončila a že stěžovatel podal žalobu až po marném uplynutí této lhůty. Dále krajský soud vyvrátil všechny argumenty, na jejichž základě v žalobě stěžovatel dovozoval její včasnost. Jde o úvahy, které zcela dostatečně odůvodňují závěr o opožděnosti žaloby.

[23] Stěžovatel má za to, že jeho žaloba měla být posouzena jako včasná s ohledem na jeho dobrou víru, kterou odvozoval od toho, že postupoval v souladu s názorem vyjádřeným v rozsudcích krajského soudu ze dne 2. 7. 2013, č. j. 62 Af 55/2011 - 174, a ze dne 13. 2. 2014, č. j. 62 Af 42/2012 - 116. Dle těchto rozsudků má právo podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů i ta osoba, která proti spojení uplatnila námitky podle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, přestože není účastníkem řízení o povolení spojení. V podaném rozkladu však může tato osoba brojit toliko proti způsobu vypořádání námitek, které proti spojení řádně uplatnila. Stěžovatel dle svého vyjádření postupoval v souladu s názorem krajského soudu vyjádřeným v těchto rozsudcích, když napadl rozhodnutí žalovaného rozkladem, jinak by se vystavoval riziku, že jeho žaloba podaná přímo proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného by byla odmítnuta pro nevyčerpání opravných prostředků.

[24] Okolnosti, které lze vztáhnout k podání žaloby, jsou následující:

- Před vydáním prvostupňového rozhodnutí žalovaného byly již vydány rozsudky krajského soudu zmíněné v bodě [23] shora.
- Dne 19. 12. 2014 žalovaný vydal prvostupňové správní rozhodnutí.
- Dne 5. 1. 2015 stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného podal rozklad, dle něhož se z tiskové zprávy dozvěděl o nepravomocném povolení spojení soutěžitelů. Současně požádal o doručení prvostupňového správního rozhodnutí.
- Dne 7. 1. 2015 žalovaný stěžovateli správní rozhodnutí doručil a vyzval jej k doplnění rozkladu.
- Dne 26. 2. 2015 byl vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 72/2013 - 127, kterým byl zrušen výše zmíněný rozsudek krajského soudu ze dne 2. 7. 2013, č. j. 62 Af 55/2011 - 174. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že osoba, která podala námitky proti návrhu na povolení spojení soutěžitelů, nemá právo

podat rozklad proti jakékoliv části rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů. Tím byl překonán původní závěr krajského soudu.

- Dne 9. 3. 2015 uplynula dvouměsíční lhůta od doručení prvostupňového rozhodnutí žalovaného.
- Dne 11. 3. 2015 byl vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 47/2014 - 82, kterým byl zrušen druhý výše zmíněný rozsudek krajského soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 62 Af 42/2012 - 116.
- Dne 30. 3. 2015 žalovaný doručil stěžovateli rozhodnutí, kterým byl rozklad jako nepřipustný zamítnut.
- Dne 24. 4. 2015 stěžovatel podal svou žalobu proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného.

[25] Nejvyšší správní soud neshledal, že by v nynější věci právní názor vyjádřený v rozsudcích krajského soudu zmíněných v bodě [23] shora stěžovateli zakládal natolik silné legitimní očekávání, jehož ochrana by v posuzovaném případě vyžadovala modifikaci počítání lhůt k podání žaloby. Stěžovatel požadoval počítat dvouměsíční lhůtu k podání žaloby nikoli od doručení prvostupňového správního rozhodnutí, které napadl žalobou, ale od doručení rozhodnutí o zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost.

[26] Je sice pravdou, že setrvalá judikatura zejména nejvyšších soudů má pro výklad právních předpisů a chování adresátů značný význam. „*Judikatura soudů, zejména pak Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, je totiž v určitém ohledu fakticky pramenem práva v tom smyslu, že zobecněnými pravidly chování vyvoditelnými z jejich rozhodovací činnosti v konkrétních případech signalizuje adresátům práva, jak mají být vykládány a aplikovány psané prameny práva (zákony, mezinárodní smlouvy, podzákonné obecně závazné právní předpisy aj.) či nepsané principy, zásady nebo jiná právní pravidla. Judikatura formálně vzato právo nevytváří, pouze říká, jak má být vykládáno, a také deklaruje, co je právem. Změna judikatury tedy neznamená vytvoření nového pravidla chování, jež součástí práva dříve nebylo, nýbrž „nalezení“ správného obsahu práva. Fakticky však pro adresáty práva změna judikatury znamená změnu pravidel chování, kterými se mají řídit, a toto je třeba v době, kdy ke změně judikatury dochází, zohlednit [...]*“ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Afs 14/2010 - 104. Jde však o setrvalou judikaturu především vrcholných soudů, které lze přisuzovat naznačené vlastnosti a u níž lze přiznat účastníkům legitimní očekávání, že se na takto podaný výklad mohou spolehnout.

[27] V nynější věci však v době, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí žalovaného, neexistovala žádná judikatura Nejvyššího správního soudu k otázce rozkladu proti rozhodnutí o spojení soutěžitelů podaného osobou, která nebyla účastníkem předchozího řízení.

[28] V době po vydání prvostupňového rozhodnutí žalovaného musela být stěžovateli známa výkladová praxe žalovaného, dle níž osoba, která není účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů, není oprávněna podat rozklad do rozhodnutí o spojení. Kromě rozhodnutí žalovaného, která byla řešena krajským soudem v rozsudcích zmíněných v bodě [23], na něž poukazoval sám stěžovatel, žalovaný vydal též rozhodnutí ze dne 19. 9. 2014, č. j. ÚOHS-R208/2014/HS-19853/312/TPa. Zmíněným rozhodnutím, které žalovaný zveřejnil na svých internetových stránkách www.uohs.cz, jako nepřipustný zamítl rozklad podaný společností Sazka, a.s. V tomto rozhodnutí se výslovně vyjadřoval k tomu, proč dle jeho názoru není možné akceptovat názor uvedený v rozsudcích krajského soudu zmíněných v bodě [23] shora, a zdůraznil, že tyto rozsudky napadl kasační stížností.

pokračování

[29] Oba rozsudky krajského soudu, na které poukazoval žalovaný, byly skutečně napadeny kasačními stížnostmi jak žalovaného, tak spojujících se soutěžitelů. V obou případech byly kasační stížnosti podány ještě před tím, než v nynější věci bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí žalovaného, což si mohl stěžovatel velmi snadno ověřit na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz, jelikož znal spisové značky rozsudků krajského soudu.

[30] Stěžovatel se tedy v době po vydání prvostupňového rozhodnutí žalovaného nacházel v situaci, kdy proti setrvalému právnímu výkladu žalovaného směřoval výklad podaný krajským soudem ve dvou rozsudcích. V této době nebyla nastolená právní otázka možnosti podat rozklad vyřešena Nejvyšším správním soudem, kterému byla ale tato otázka předložena. Za takové situace nemohl stěžovatel bezpečně spoléhat na to, že právní názor krajského soudu nebude překonán Nejvyšším správním soudem. Stěžovateli v dané situaci nemohlo svědčit dostatečně silné legitimní očekávání ve výklad podaný krajským soudem. Naopak mohl si být vědom toho, že půjde o otázku, kterou bude vrcholný soud teprve řešit v řízení, kde se střetly dva argumentačně podepřené právní názory.

[31] Pokud by stěžovatel hodlal postupovat s nejvyšší mírou opatrnosti, jak tvrdí v kasační stížnosti, pak bylo na místě proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného podat jak rozklad, tak žalobu.

[32] Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku sp. zn. 7 Afs 14/2010 připustil, že „adresátům práva odlišným od státu zásadně nemůže jít ke tíži, chovají-li se v souladu se stabilizovanou judikaturou soudů. Nelze totiž po nich spravedlivě požadovat, aby i za situace, kdy určitý právní názor byl judikaturou vysokých soudů potvrzen natolik, že jej lze považovat za ustálenou judikaturu, proti němu brojili. Dojde-li ale ke změně ustálené judikatury, je na místě, aby pro ‚přechodové případy‘ platila zvláštní pravidla, která uvedené okolnosti zohlední a zabrání negativním dopadům změny judikatury na fyzické a právnické osoby odlišné od státu či je alespoň co možná nejvíce zmírní. [...] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že uvedené úvahy se týkají pouze právních otázek, k nimž existuje stálá judikatura, tedy stabilizovaná rozhodovací praxe soudů, o které nemá aplikační praxe důvod se domnívat, že bude, nebo pravděpodobně bude, v dohledné době změněna. Netýkají se právních otázek, na které neexistuje ustálený názor vyjádřený v soudní judikatuře, zvláště pokud jsou navíc v aplikační praxi v podstatné míře sporné. Netýká se mimo jiné takových otázek, na které existuje více dobře hajitelných, byť ne nezbytně srovnatelně, přesvědčivých výkladových alternativ a k nimž neexistuje ustálená judikatura nejvyšších soudů či Ústavního soudu.“

[33] Stěžovatel se však nenacházel v situaci, kdy by k otázce možnosti podání rozkladu existovala ustálená judikatura. Naopak při konkurenci dvou výkladů se spolehl svým procesním postupem výhradně na jeden z nich a mohl si tak být vědom nejistých výsledků tohoto svého rozhodnutí.

[34] V kasační stížnosti bylo rovněž zmíněno, že pokud by žalovaný rozhodl o stěžovatelově rozkladu ve lhůtě 30 dnů od jeho podání, mohl by stěžovatel ještě stihnout podat v otevřené lhůtě žalobu proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Stěžovatel dovozoval, že žalovaným byl porušen § 71 odst. 3 správního řádu, který stanoví 30denní lhůtu k vydání rozhodnutí. K tomu zdejší soud poznamenává, že dle § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže se na řízení před žalovaným neuplatní mj. ustanovení § 71 správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí.

[35] Na žalovaného se však uplatní zásada rychlosti a hospodárnosti řízení stanovená v § 6 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 7 Ans 3/2010 - 138). V § 6 odst. 1 správního řádu se hovoří o vyřizování věci bez zbytečných

průtahů. Stěžovatel podal dne 5. 1. 2015 blanketní odvolání, které k výzvě doplnil dne 22. 1. 2015 (doplnění odvolání mělo význam přinejmenším v tom, aby žalovaný stěžovateli poskytl případný prostor pro vyjádření se k přípustnosti rozkladu, což ostatně stěžovatel v bodu 2.6 doplnění odvolání učinil). Na počátku roku 2015 mohl žalovaný reálně očekávat, že bude v dohledné době rozhodnuto o kasační stížnosti ve věci sp. zn. 9 Afs 72/2013, kde se řešila shodná právní otázka. Vyčkal-li za takové situace žalovaný nikoli dlouhou dobu po doplnění rozkladu na vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ve zmíněné věci, nezpronevěřil se zásadě postupu bez nedůvodných průtahů.

[36] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí s tím, že by výzva žalovaného k doplnění rozkladu mohla u stěžovatele založit důvěru v to, že rozklad je přípustný. Jak již bylo výše uvedeno, to, že žalovaný nechal stěžovatele doplnit rozklad, mělo ve věci ten význam, že stěžovatel dostal prostor předestřít argumenty pro závěr, že je jeho rozklad přípustný. Žalovaný tak stěžovateli poskytl co nejširší prostor jej svou argumentací přesvědčit o jím zastávaném názoru. Z takového postupu však nelze dovozovat důvěru v přípustnost rozkladu.

[37] Zároveň zdejší soud přiznal jistou míru relevance i vyjádření osoby zúčastněné na řízení, která zdůraznila, že výzvu k doplnění rozkladu formuloval za žalovaného ředitel odboru, kdežto o samotném rozkladu (a tedy i o jeho přípustnosti) rozhoduje předseda žalovaného. I tato okolnost svědčí proti tomu, že stěžovatel mohl na základě pouhé výzvy k doplnění rozkladu spoléhat na to, že rozklad je přípustný.

[38] Jen pro úplnost lze zmínit, že již krajský soud se zcela precizním způsobem vypořádal s tím, že na nynější věc nelze vztáhnout závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11 (N 25/64 SbNU 269). Důvodem je, že poučení, které bylo součástí prvostupňového rozhodnutí žalovaného, nebylo nesprávné. V poučení bylo uvedeno, že rozklad může podat účastník řízení, kterým však stěžovatel nebyl, čehož si byl dobře vědom.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud neshledal žádnou z kasačních námitek důvodnou, kasační stížnost proto zamítl dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[40] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost. Osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení žádnou povinnost, proto jí nevznikly žádné náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s.

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

V Brně dne 3. září 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu