



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) UNIPETROL RPA, s. r. o.**, se sídlem Litvínov, Záluží 1, **b) PARAMO, a. s.**, se sídlem Pardubice, Svítkov, Přerovská 560, ad a), b) zast. JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **MERO ČR, a. s.**, se sídlem Kralupy nad Vltavou, Veltruská 748, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2016, č. j. 30 A 118/2015 – 184,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2016, č. j. 30 A 118/2015 – 184, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

1. Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobci jako stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.

2. Žalobci za nezákonný zásah označili „Oznámení o ukončení šetření podnětu žalovaným dne 27. 7. 2015 pod č. j. ÚOHS-P842/2012/DP-16327/2015/820/TPi“ (dále jen „oznámení“). Namítali, že žalovaný porušil svou povinnost plynoucí z § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro pojednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) vůči společnosti MERO ČR, a. s. (dále též „společnost MERO“), která se porušila § 11 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „Smlouvy“) zneužitím dominantního postavení na trhu přepravy ropy v České republice. Dále byli žalobci názoru, že společnost MERO také porušila § 3 odst. 1 zákona o ochraně

hospodářské soutěže a čl. 101 Smlouvy uzavřením zakázané dohody. Žalobci se opírali o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS (všechna rozhodnutí tohoto soudu v rozsudku citovaná jsou dostupná na www.nssoud.cz), a o nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, z nichž dovodili, že neoprávněné vyloučení vlastních kompetencí v ochraně hospodářské soutěže lze považovat za nezákonný zásah do jejich práv na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozhodnutí krajského soudu

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

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

III.1. Kasační stížnost

4. Stěžovatel opírá svou kasační stížnost o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

pokračování

5. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatelé spatřují v následujících bodech:

- Krajský soud nesprávně argumentoval rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, při odůvodnění zamítavého rozsudku. Stěžovatelé totiž netvrdili, že by nezákonnost zásahu spatřovali v nezahájení správního řízení vůči osobě zúčastněné na řízení, ale v tom, že se žalovaný zcela nedostatečně vypořádal s důvody podaného podnětu a jeho doplnění, a že nezjistil řádně skutečný stav věci, což vedlo k neaplikaci relevantní právní úpravy na posuzované jednání.
- Žalovaný v oznámení uvedl, že závazek *take or pay* v kombinaci s dlouhodobým smluvním vztahem je obecně využíván v odvětvích s pravidelnými dodávkami surovin a je v zájmu zpracovatelů ropy. Přitom opomněl přihlídnout k amortizaci ropovodu IKL v r. 2011. Navíc přihlídnutí k požadavku stěžovatelů na změnu místa určení pro dopravu ropy by se nijak nedotklo osoby zúčastněné na řízení.
- Žalovaný rovněž nezážil, že nedostatek vylučujícího jednání ze strany osoby zúčastněné na řízení neznámá, že její jednání není protisoutěžní, nehledě na to, že vylučující jednání vůči stěžovatelům bylo zřejmé.
- Při posuzování konsolidované tarify žalovaný vycházel pouze z podkladů společnosti MERO, aniž učinil vlastní zjištění.
- Závěry o nezjištění zakázaných dohod nebylo odůvodněno.
- Není pravdou, že se žalovaný vyjádřil ke všem bodům podnětu.
- I když na zahájení řízení není právní nárok, dopustil se žalovaný nesprávného úředního postupu vyloučením své kompetence ve věci ochrany hospodářské soutěže a důsledkem tohoto postupu vznikla stěžovatelům značná materiální újma.
- Stěžovatelé akceptují nemožnost napadnout oznámení jako rozhodnutí, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 – 76, dovozují možnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem; soud se v něm sice zabýval včasností žaloby, ovšem tu by neřešil, pokud by podání žaloby bylo vyloučeno.
- Za nezákonný zásah je třeba považovat úkon správního orgánu, který je sice formálně správný, nicméně zjevně rozporný se smyslem a účelem zákona. Zásah by měl být přiměřený, předvídatelný a nikoliv svévolný. Zde poukazují na náleží Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07. Zásah žalovaného tyto parametry nemá.
- Postupem žalovaného došlo k zásahu do práv stěžovatelů na podnikání podle čl. 26 Listiny, zejména na podnikání v tržním prostředí efektivní soutěže. Postupem žalovaného došlo k popření a porušení zásady oficiality. Takový postup musí být pod kontrolou soudu.
- Nesprávný byl také poukaz na předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 22. 6. 2015, č. j. 30 A 81/2014 - 491; přezkum oznámení totiž musí být komplexnější, nestačí vypořádání s důvody podnětu, musí být posouzena správnost důvodů, jak plyne z rozsudku Tribunálu ze dne 15. 12. 2010, č. T 427/08. Z toho dovozuje povinnost správních soudů přezkoumat způsob vypořádání s podnětem, nedošlo-li k zahájení řízení. Krajský soud se ovšem zásadními rozpory nezabýval.
- Stěžovatelé nepožadovali posouzení správnosti závěrů žalovaného, jsou si vědomi, že nelze přikázat zahájení řízení.
- Žaloba splňovala podmínky § 82 s. ř. s. ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65.
- Nezákonný zásah spočívá v nekonání žalovaného v rámci jeho dozorové pravomoci v oblasti hospodářské soutěže, přičemž toto nekonání nebylo řádně zdůvodněno.

6. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatelé spatřují v tom, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s žalobními body a není zřejmé, proč jejich argumenty nepovažoval za správné. Přitom opomenuté námitky byly zásadními.

7. Stěžovatelé kasační stížnost uzavírají tak, že i nadále trvají na tom, že oznámení o ukončení šetření podnětu bylo nezákonným zásahem, a dále konstatují: „*kdy se žalovanému zakazuje, aby v nezákonném zásahu proti Stěžovatelkám pokračoval, přičemž Krajský soud v Brně měl ve smyslu žalobního petitu tuto nezákonnost ve svém rozsudku vyslovit*“. Z těchto důvodů stěžovatelé navrhuji, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.2. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na znění žaloby, z něhož je jednoznačně patrné, že stěžovatelé spatřovali nezákonný zásah právě v nezahájení správního řízení na základě jimi podaného podnětu. Požadovali zrušení oznámení o ukončení šetření, a tedy nepochybně ukončení správního řízení podle vůle žalobce. Rozsudek krajského soudu je tedy zcela srozumitelný. Stěžovatelé byli povinni tvrdit a prokázat naplnění podmínek nezákonného zásahu ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005, což nesplnili. Netvrdili, v čem byla dotčena jejich práva, namísto toho předestírají své úvahy o tom, jak mělo být ze strany žalovaného posouzeno jednání společnosti MERO. V případě oznámení postupoval žalovaný v souladu s § 42 správního řádu, toto ustanovení nepředpokládá žádné formální náležitosti sdělení o vyřízení podnětu. Bez důvodného podezření nelze zahájit správní řízení. Žalovaný podnět řádně prošetřil, vyžádal si potřebné podklady a svůj postup rámcově popsal v oznámení. Na toto sdělení nelze vztahovat stejné požadavky jako na odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný postupoval zcela v mezích své kompetence dané § 20 odst. 1 písm. a) zákona o hospodářské soutěži. Rovněž je vyloučeno, aby postup žalovaného byl v rozporu s legitimním očekáváním stěžovatelů, neboť již jejich předchozí podnět byl posouzen shodně, což bylo potvrzeno krajským soudem. Žalobci při nezměněných okolnostech stěží mohli očekávat jiný výsledek. Rozhodnutí žalovaného o zahájení řízení potencionálně směřuje proti společnosti MERO, nikoliv proti stěžovatelům. Žalovaný je povolán k ochraně hospodářské soutěže, nikoliv jednotlivých soutěžitelů, v jejichž sféře se projevuje pouze nepřímě. I z toho žalovaný dovozuje, že stěžovatelé svou žalobu směřovali k dosažení jiné úvahy o jejich podnětu soudem s cílem dosáhnout zahájení správního řízení a uložení pokuty. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

III.3. Replika stěžovatelů

9. Stěžovatelé replikovali, že nespatořovali zásah v nezahájení správního řízení, ale v postupu, který vyústil v oznámení o ukončení šetření. Přesto, že se podnětem domáhali zahájení řízení o deliktu, nedomáhali se toho žalobou, neboť si byli vědomí toho, že to není možné. Žalovaný svým vyjádřením nevyvrátil, že se krajský soud nevypořádal s klíčovou argumentací žaloby, že odůvodnění ukončení šetření bylo nedostatečné či dokonce chybějící. Výtky stěžovatelů směřovaly proti nedostatečnému zjištění skutkového stavu a nevypořádání se s argumenty podnětu. Postup žalovaného nemůže být výsledkem libovůle. Na nedostatky standardu přezkumu stěžovatelé výslovně upozornili v bodech 138 až 142 žaloby, a to ve smyslu dlouhodobé unijní judikatury. Naplnění podmínek žaloby proti nezákonnému zásahu bylo konkrétně shrnuto v odst. 146 žaloby, což stěžovatelé opakují. Pokud jde o jejich legitimní očekávání, tím bylo, že žalovaný podnět po zjištění skutkového stavu řádně posoudí. V opakovaném podnětu také byly uvedeny nové skutečnosti a důkazy. Zásah do práv stěžovatelů pak spočíval

pokračování

v zásahu do veřejného subjektivního práva podnikat v tržním prostředí efektivní hospodářské soutěže. Stěžovatelé setrvávají na svých závěrech.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.1. Procesní podmínky

10. Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

11. Nejvyšší správní soud předně vážil, zda kasační stížnost není nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelé totiž kasační stížností vytýkají krajskému soudu, že nevyslovil nezákonnost zásahu, a současně nepříliš srozumitelně požadují zákaz pokračování v nezákonném zásahu (viz citace v odst. 7). Žaloba přitom v petitu požadovala zrušení oznámení ze dne 27. 7. 2015 a zákaz pokračování v nezákonném zásahu. Žalobou podle § 82 s. ř. s. se lze domáhat buď ochrany před nezákonným zásahem, nebo určení, že zásah byl nezákonný. S ohledem na argumentaci kasační stížnosti lze výtku stěžovatelů, že krajský soud nevyslovil nezákonnost zásahu, vnímat jako výtku nedostatku posouzení zákonnosti úkonu žalovaného, nikoliv jako výtku nedostatku deklarace nezákonnosti zásahu. Kasační stížnost tedy zřejmě nepřesahuje rozsah žaloby, byť ta v tomto směru nebyla příliš určitá, a je proto i z tohoto pohledu přípustná.

12. Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž vážil i důvody, k nimž je povinen přihlížet nad jejich rámcem (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV.2. Důvodnost kasační stížnosti

IV.2.a) Námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

13. Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky.

14. Stěžovateli tvrzenou nepřezkoumatelnost lze podřadit oběma jejím formám - nesrozumitelnosti i nedostatku důvodů. Nesrozumitelnost stěžovatelé zřejmě spatřují v užití rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ans 1/2009. To by mohlo být považováno za nesrozumitelnost, jen pokud by citace rozhodnutí neměla význam pro posouzení žaloby, nebo nebyla oporou závěrů z něho dovozovaných. Samotná argumentace proti znění či smyslu žalobních bodů nesrozumitelnost nezakládá; naopak je logické, pokud jsou prostřednictvím judikatury žalobní důvody vyvráceny. Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že krajský soud považoval za rozhodující tu část označeného rozsudku, v níž je zdůrazněno, že ustanovení § 42 správního řádu ukládá správnímu orgánu pouze povinnost v zákonné lhůtě podnět vyřídit a podatele o tom informovat a že z něho nelze dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu zahájit řízení. Stěžovatelé považují tuto argumentaci za nemístnou, neboť se přece svým podnětem

nedomáhali zahájení řízení. To sice tvrdili v žalobě, nicméně opakovaný podnět, s nímž se dne 7. 10. 2014 obrátili na žalovaného, je označen: „*Věc: Návrh na zahájení řízení:*

- *podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – opětovný návrh na zahájení správního řízení z moci úřední,*
- *stížnost na dosavadní postup Úřadu ve věci“.*

Dále v čl. 3 podání nazvaném „Cíle doplnění podnětu a cíle Stížnosti“ je pak v prvním i v posledním odstavci uveden opětovný požadavek na zahájení správního řízení z moci úřední se společností MERO. Závěrečný návrh v čl. 8 odstavci 2 podání požaduje opětovné prověření a zahájení správního řízení týkajícího se možného zneužití dominantního postavení na trhu či zakázané dohody mezi soutěžiteli a společností MERO. Mimo to samotné ustanovení § 42 správního řádu je nadepsáno „přijímání podnětů k zahájení řízení“. Poukaz krajského soudu na dané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy argumentačně nestojí mimo předmět řízení. Stejně tak není nemístný ani poukaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/2002, obsahující právní názor, že neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo na to, aby bylo vůči jinému zahájeno správní řízení.

15. Stěžovatelům nelze přisvědčit ani v názoru na nepřezkoumatelnost poukazu krajského soudu na svůj předchozí rozsudek ze dne 22. 6. 2015, č. j. 30 A 81/2014 - 91. Tento rozsudek pojednával o předchozí žalobě stěžovatelů proti předchozímu oznámení o vyřízení původního podnětu, v němž vymezil určitá pravidla pro šetření podnětu a pro oznámení o jeho výsledku. Není na místě, aby právní názory v tomto rozsudku vyslovené stěžovatelé kritizovali v této kasační stížnosti, pokud nebyly součástí zde opakovaně vysloveného právního názoru.

16. Nedostatek odůvodnění rozsudku stěžovatelé spatřují v opomenutí některých žalobních námitek. To by bylo třeba zkoumat, jen pokud by krajský soud tuto povinnost měl. Takový závěr totiž předpokládá naplnění několika podmínek, z nichž prvotní je, že se vůbec pojmově mohlo jednat o nezákonný zásah. Teprve při kladné odpovědi na tuto otázku může následovat vymezení náležitostí oznámení o výsledku šetření podnětu, a nakonec posouzení úplnosti odůvodnění rozsudku krajského soudu ve vztahu k žalobním námitkám směřujícím proti tvrzenému neúplnému posouzení podnětu, na něž stěžovatelé usuzují z obsahu oznámení.

IV.2.b) Důvody nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu shledané kasačním soudem nad rámec kasačních námitek

17. Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. není vázán kasačními důvody v případě nepřezkoumatelnosti. V daném případě se jí zabýval právě ve vztahu k podmínkám vytýčeným v předchozím odstavci. Vážil tedy, zda se krajský soud v napadeném rozsudku řádně zabýval otázkou, zda úkon, který byl napaden žalobou, může být nezákonným zásahem.

18. Podle § 82 s. ř. s. se může domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu každý, *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen zásah), správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno.*

19. Předně je třeba poukázat na skutečnost, již zčásti zmíněnou v odst. 11, že žaloba stěžovatelů neobsahovala jednoznačný petit. Z textu žaloby lze soudit, že za nezákonný zásah žalobci považují jak postup žalované při šetření podnětu, tak i oznámení ze dne 27. 7. 2015. V žalobním návrhu je požadováno vyslovení nezákonnosti tohoto oznámení, jeho zrušení, a zákaz pokračování v nezákonném zásahu, aniž je zřejmé, co by měl soud žalovanému zakázat, je-li jako zásah označeno oznámení. Mimoto žalobní návrh požaduje deklaraci nezákonnosti oznámení a současně požaduje opatření k odstranění nezákonného zásahu. Deklaraci je ovšem možno žalovat jen tam, kde zásah netrvá a opatření soudu není třeba. Takto podaná žaloba

pokračování

nesplňuje dostatečně podmínky stanovené v § 84 odst. 3 písm. a), a d) s. ř. s. Mezi tvrzeným zásahem a požadovaným výrokem rozsudku musí být logická vazba. Soud tedy předně měl vyzvat k upřesnění žaloby. Tento nedostatek ovšem nebrání kasačnímu soudu v dalším posouzení věci.

20. Soudní řád správní nezákonný zásah blíže nespecifikuje a krajský soud správně vycházel ze stávající judikatury, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, vytyčujícího pět dodnes aktuálních podmínek pro určení, že se jedná o nezákonný zásah: (1) žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech, (2) nezákonným (3) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, (4) která nejsou rozhodnutím a (5) byla zaměřena přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo. Dále krajský soud poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, a ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007 - 58, podle nichž musí mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv existovat bezprostřední vztah, a tedy poskytnutí ochrany soudem (zákaz pokračování v zásahu) se může bezprostředně projevit v žalobcově právní sféře.

21. Krajský soud pak z těchto rozhodnutí a ze svého předchozího rozsudku sp. zn. 30 A 81/2014 dovodil, že žalobce sice nemá právo na to, aby vůči jinému bylo zahájeno řízení, ale má právo na to, aby se správní orgán alespoň rámcově vypořádal se všemi důvody, které byly v podnětu uvedeny. To opřel o principy dobré správy.

22. Otázkou je, zda je takový závěr správný a zda lze skutečně posouzení podnětu a oznámení o výsledku šetření považovat za nezákonný zásah.

23. Zákon o hospodářské soutěži nemá vlastní ustanovení o přijímání podnětů. Podle stěžovateli označeného § 20 odst. 1 písm. a) tohoto zákona Úřad vykonává dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě tohoto zákona. Podle § 20a odst. 1 téhož zákona má Úřad pravomoc aplikovat články 101 a 102 Smlouvy za dále stanovených podmínek a přijímat tam uvedená opatření. Jedním ze zdrojů informací pro uplatnění této pravomoci jsou nepochybně i kýmkoliv podané podněty, a pokud jejich přijímání speciální zákon neupravuje, je namíste postupovat podle § 42 správního řádu (§ 25a zákona o hospodářské soutěži). Podle tohoto ustanovení je *správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, anebo, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.* Správní řád předpokládá možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení z moci úřední v § 80 odst. 2 (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 297/2014 - 29, který se ovšem zabýval během lhůty). Proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení však nelze brojit žalobou podle § 79 s. ř. s.

24. Správní orgán, jemuž byl adresován podnět, tedy má povinnost sdělit podatelům ve stanovené lhůtě, jak s podnětem naložil - zda zahájil řízení, nebo že k takovému úkonu neshledal důvody. Takovou povinnost nemá jen vůči podatelům, kteří se stanou účastníky zahájeného řízení.

25. Pohledem judikatorních podmínek nezákonného zásahu (rozsudek sp. zn. 2 Aps 1/2005) lze konstatovat, že šetření i sdělení (oznámení) o vyřízení podnětu je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím, může proto být zásahem, a to i zásahem nezákonným, což naplňuje podmínky (2), (3), (4) z podmínek vymezených v odst. 20. Zbývají tak podmínky (1) a (5), tedy, že tímto oznámením musí být žalobce přímo zkrácen na svých právech, a že zásah byl zaměřen přímo vůči němu. Krajský soud tuto podmínku, aniž to výslovně uvedl,

zřejmě nalézá v právu každého na dobrou správu, a dále v závěrech rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, na nějž odkazuje.

26. Nejvyšší správní soud se šetřením podnětu podaného Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zabýval v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2001 - 326, kde toto šetření označil za zásah; jednalo se ovšem o žalobu subjektu, který se musel šetření podrobit, což je zcela odlišné postavení od nynějších stěžovatelů. Podobně se tento soud vyslovil v rozsudku ze dne 16. 1. 2014, č. j. 1 Ans 12/2013 - 82, kde v rámci nečinnostní žaloby rovněž poukázal na možnost zásahové žaloby, ovšem opět ve vztahu k subjektu, kterému byly v průběhu šetření ukládány povinnosti. Stěžovatelé se opírají zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76. Tento rozsudek se ovšem zabývá během žalobní lhůty ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu spočívajícím v nezahájení správního řízení. Stěžovatelé jsou názoru, že Nejvyšší správní soud by běh lhůty nezkoumal, pokud by si předem nevyřešil, že se o nezákonný zásah může jednat. V první řadě je třeba znovu poukázat na výše zmíněný rozsudek tohoto soudu sp. zn. 3 Ans 1/2009 vylučující podnět k zahájení řízení z pravomoci soudu, v druhé řadě je třeba uvést, že stěžovateli předjímaný názor z poukazovaného rozsudku neplyne a ani jej z něho nelze vyvozovat. Bylo by sice logické, aby se soud předně zabýval tím, zda tvrzené jednání může být nezákonným zásahem, a tedy předmětem soudního přezkumu (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100), ovšem převažující judikatura Nejvyššího správního soudu, která byla v tomto rozsudku zjevně respektována, stojí na jiném principu. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 250, preferoval názor, že k posouzení důvodnosti žaloby soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba. I tento názor má určitou logiku: uplynula-li od tvrzeného úkonu zcela zjevně lhůta pro podání žaloby, není třeba bádát nad tím, zda by mohl být soudem věcně zkoumán, neboť k takovému zkoumání nedojde pro opožděnost žaloby. Ostatně podobně postupoval i Ústavní soud v usnesení ze dne 1. 8. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2088/13, kde rovněž neřešil, zda postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je či není nezákonným zásahem, ale ústavní stížnost odmítl pro nesplnění podmínek řízení. V současné době je střet postupů soudu (zda dříve zkoumat důvodnost tvrzení o zásahu, či včasnost žaloby) předmětem rozhodování rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 7 As 155/2015. Bez ohledu na to, jak bude v této věci rozhodnuto, je pro dané kasační řízení nepochybné, že rozsudek ve věci sp. zn. 5 Aps 10/2013 nemůže být podkladem pro závěr, že šetření podnětu a oznámení o výsledku tohoto šetření je vždy nezákonným zásahem podléhajícím soudnímu přezkumu.

27. Podobně ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, na který odkazuje krajský soud, není sám o sobě podkladem pro takový závěr. Tento soud v něm pouze vyslovil, že účelem zákona na ochranu hospodářské soutěže je ochrana soutěže jednotlivých účastníků trhu, které chrání pouze výkonem pravomoci soutěžního úřadu.

28. Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, citované stěžovateli na podporu jejich názoru o kvalitě úkonů orgánů státní správy a o podmínkách, za nichž lze úkon považovat za nezákonný zásah, ve skutečnosti také není v této věci použitelné. Sami stěžovatelé citují část usnesení (jež označují za nález), která sama je citací jiného rozhodnutí Ústavního soudu, a to usnesení ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. III. ÚS 103/06, v němž je konstatováno oprávnění účastníka na vydání rozhodnutí v řádném procesu, právo na rovné postavení všech účastníků řízení s vyloučením svévole rozhodujících orgánů. Vyústěním prvního usnesení je právo na řádný proces, jehož ochrany se lze domáhat u soudu. Stěžovatelé však nejsou v pozici účastníků řízení a jimi označené druhé usnesení na ně ani po věcné stránce

pokračování

nedopadá, neboť odmítá ústavní stížnosti pro nevyčerpání procesních prostředků (odvolání a žaloby proti rozhodnutí).

29. Krajský soud ve svém rozsudku soustředil podstatnou judikaturu pro posouzení věci a přezkoumal obsah napadeného oznámení. Z toho vyvodil následující závěry:

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

30. Tyto závěry nejsou konzistentní.

31. Aktivní legitimace podle § 82 s. ř. s. musí spočívat v tvrzení o zkrácení žalobcových práv (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247). Stěžovatelé svůj podnět směřovali k zahájení správního řízení; nezahájení nezákonným zásahem být nemůže. To je zřejmé z již odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58. Dále lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 – 139, kde tento soud vyslovil: „(n) a tomto místě je ovšem nutné zdůraznit, že podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“

32. Šetřením podnětu podle § 42 správního řádu se také zabýval Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13, kde uvedl, že správní řízení zahajované z moci úřední je spojeno s principem oficiality a legality, přičemž tento podnět nelze chápat jinak než jako pouhý impuls pro další činnost. Dále vyslovil, že stíhání a potrestání pachatele správního deliktu je věcí vztahu mezi státem a pachatelem. Ústavní soud neshledal existenci žádného ústavně zaručeného práva stěžovatele na to, aby jiná osoba byla stíhána. V usnesení ze dne 27. 2. 2014, sp. zn. III. ÚS 3960/11 se Ústavní soud přiklonil k závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008, že je nezbytné poskytnout soudní ochranu proti nezákonným jednáním veřejné správy, bez ohledu na formu, jakou státní správa jedná, pokud zasahují sféru práv a povinností, tedy i nezákonnou nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí.

33. Krajský soud v odůvodnění rozsudku současně vychází z toho, že šlo o podnět k zahájení řízení a že jeho vyřízením nemohou být dotčena práva stěžovatelů jako subjektů působících na poli hospodářské soutěže, a současně za zásah zřejmě považuje samotné šetření o oznámení o výsledku šetření, neboť je věcně posuzuje. Krajský soud se tedy v první řadě měl zabývat tím, zda v žalobě uvedená argumentace, že stěžovatelé se vlastně zahájení řízení nedomáhali a nedomáhají, má nějakou logiku, či zda je pouze procesní strategií, jejímž cílem je i nadále dosažení zahájení sankčního řízení vůči osobě zúčastněné na řízení. Stěžovatelé v žalobě tento rozpor dostatečně neobjasnili, pouze předmět svého podnětu vymezili odlišně od jeho znění, a to tak, že se pouze domáhali jeho řádného prošetření, které mělo mít odraz v oznámení o jeho vyřízení. Jistě lze připustit, že podatelé podnětu podle § 42 správního řádu necílí výslovně k zahájení konkrétního řízení, ale že jejich motivací je přispět k zajištění řádného výkonu státní správy na určitém úseku. Pak je ovšem otázkou, zda tak lze činit podnětem k zahájení správního řízení, či jiným podnětem, a zda a jaká jejich práva jsou dotčena šetřením či oznámením o výsledku tohoto šetření. Stále je totiž třeba vycházet z výše popsaných judikатурních podmínek, za nichž lze úkon správního orgánu považovat za nezákonný zásah. Krajský soud se nijak nevypořádal s naplněním podmínek (1) a (5), tedy s tím, zda tímto šetřením a oznámením mohli být žalobci přímo zkráceni na svých právech a zda tento zásah byl zaměřen přímo vůči nim. O tom rozsudek krajského soudu mlčí a obecný poukaz na „dobrou správu“ není dostatečným podkladem pro závěr, že takové podmínky vůči stěžovatelům byly splněny. V tom je třeba považovat rozsudek krajského soudu za nedostatečně srozumitelný i za nedostatečně odůvodněný, přičemž předchozí rozsudek krajského soudu, na nějž krajský soud v této věci navazuje, tyto úvahy rovněž postrádá.

34. Za předpokladu kladné odpovědi na otázku, že žalovaný úkon v daném případě mohl být nezákonným zásahem, by bylo třeba ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 53, také zkoumat, zda se v případě opakovaného podnětu stěžovatelů nejednalo o nepřipustně opakovaně požadovaný týž úkon. Daný rozsudek by byl i při rozdílném typu úkonu jistě i zde aplikovatelný, neboť opakovaná šetření a nezbytnost opakovaného sdělování/oznamování výsledku šetření může být nadměrným zatěžováním nejen správních orgánů, ale i subjektů, které jsou předmětem tohoto šetření. Míra shody obou podnětů v daném případě není zjiitelná ani z napadeného rozsudku krajského soudu, ani ze správního spisu, neboť ten neobsahuje první podnět (pouze jeho doplnění ze dne 7. 11. 2012).

35. Nepřísluší kasačnímu soudu, aby jako první zodpovídal základní otázky, které krajský soud neposuzoval a bez jejichž posouzení nelze dospět k závěru, zda vůbec stěžovatelé požadovali ochranu před úkonem, který mohl být nezákonným zásahem. Za této situace proto ani není na místě posuzovat úplnost vypořádání věcných žalobních námitek krajským soudem (viz výše odst. 15). Stejně tak nelze posuzovat důvodnost kasačních námitek opřených o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V. Závěr

36. Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle téhož ustanovení mu věc vrátil k dalšímu řízení, při němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (odst. 4).

pokračování

37. Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. března 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu