



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Petra Šebka a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s.**, se sídlem Sokolov, Staré náměstí 69, zastoupený Mgr. Radkem Pokorným, advokátem AK Pokorný, Wagner & spol., se sídlem Praha 1, Karolíny Světlé 301/8, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

t a k t o :

- I. Žalovaný **je povinen** vydat konečné rozhodnutí ve věci sp.zn. S 355/2007/KD do třiceti dnů od právní moci rozsudku.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 12.880,- Kč k rukám Mgr. Radka Pokorného, advokáta AK Pokorný, Wagner & spol., se sídlem Praha 1, Karolíny Světlé 301/8, do tří dnů od právní moci rozsudku.
- III. Žalobci ani žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3.11.2009, č.j. 62 Ca 12/2009 – 80, **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou doručenu zdejšímu soudu dne 20.2.2009 domáhá vydání rozsudku, kterým by byl žalovaný zavázán k povinnosti vydat konečné rozhodnutí ve věci sp.zn. S 355/2007/KD ve lhůtě nejpozději do 30 dnů od doručení tohoto rozsudku.

I. Procesní stanoviska účastníků

Žalobce uvádí, že žalovaný zahájil správní řízení se žalobcem dne 4.12.2007 ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, v období od roku 2000 do 30.6.2001, možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („ZOHS“), v období od 1.7.2001 a dále možného porušení článku 81 Smlouvy o založení Evropského společenství v období od 1.5.2004. Žalobce má za to, že v řízení dochází k neodůvodněným průtahům, když žalovaný pokračuje v řízení, které (ke dni podání žaloby) již trvá déle jak rok, aniž by byl schopen prokázat jakékoli porušení ZOHS, resp. komunitárního práva ze strany žalobce. Proto žalobce zaslal předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako nadřízenému správnímu orgánu žádost o učinění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („s.ř.“). Do dne podání této žaloby však nebylo předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o žádosti o učinění opatření proti nečinnosti ze dne 9.1.2009 rozhodnuto, čímž je podle žalobce zcela jistě naplněn předpoklad bezvysledného vyčerpání prostředků v souladu s § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů („s.ř.s.“), pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného v daném řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě poukázal na ustanovení § 25a ZOHS, které pro řízení před žalovaným výslovně vylučuje ustanovení s.ř. o lhůtách pro vydání rozhodnutí. Jelikož s.ř. ani jiný zákon nestanoví žalovanému lhůtu, v níž je povinen vydat rozhodnutí, nelze tak pojmově ve vztahu k němu dovodit nečinnost (nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě) a nelze se tak proti němu domáhat ochrany soudní cestou žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Žalovaný zdůraznil, že není nečinný, neboť aktivně shromažďoval veškeré nezbytné podklady za účelem zjištění skutečného stavu věci, aby mohlo být ve správním řízení meritorně rozhodnuto. Uzavřel, že žaloba je proto nedůvodná, a navrhl, aby byla zamítnuta.

V následném písemném podání ze dne 7.5.2009 žalobce uvedl, že předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže usnesením ze dne 27.4.2009, č.j. S 355A/2007/KD-5140/2009/310/JNo, zamítl žádost žalobce o učinění opatření proti nečinnosti. Je tedy podle žalobce jednoznačné, že žalobce bezvysledně vyčerpал prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s.ř.s.

V dalším průběhu řízení před soudem žalobce soudu ve svém podání ze dne 14.5.2010 uvedl, že žalovaný dne 8.1.2010 vydal prvostupňové rozhodnutí č.j. ÚOHS-

355/2007/KD-357/2010/820/HKa, kterým rozhodl tak, že žalobce se dopustil správního deliktu tím, že uzavíral a plnil zakázané dohody o zákazu exportu (zakázané dohody narušující hospodářskou soutěž). Proti výrokovým částem I., II., III. a V. podal žalobce dne 26.1.2010 rozklad, o němž nebylo dosud rozhodnuto. Žalovaný je tak podle žalobce dlouhodobě nečinný.

Z navazujícího podání žalovaného (podání ze dne 2.6.2010 k dotazu soudu) vyplynulo, že žalovaný skutečně vydal prvostupňové rozhodnutí dne 8.1.2010, tedy tak, jak uvádí žalobce, přitom o rozkladu dosud nebylo rozhodnuto. Zmíněný rozklad byl podle žalovaného dne 14.5.2010 projednán rozkladovou komisí, časový předpoklad vydání rozhodnutí nelze podle žalovaného určit. Podle žalovaného v období od „1.6.2010“ (jde podle soudu o zjevnou chybu v psaní, správně je myšleno od „1.6.2009“, neboť toto datum je uváděno v dotazu soudu žalovanému, na který žalovaný odpovídal, a datum „1.6.2009“ tak odpovídá kontextu odpovědi žalovaného datované dne 2.6.2010) nebyly v řízení činěny žádné další úkony.

Z dalšího podání žalovaného (podání ze dne 29.6.2010 k dotazu soudu) vyplynulo, že rozhodnutí o rozkladu nebylo dosud vydáno. O tom, že by žalovaný rozhodnutí o rozkladu vydal, nebylo zdejšímu soudu doručeno žádné podání žalovaného ani v období od 29.6.2010 do dne vydání tohoto rozsudku.

II. Dosavadní průběh řízení před soudy

Zdejší soud o žalobě již rozhodl, a sice rozsudkem ze dne 3.11.2009, č.j. 62 Ca 12/2009 – 80, tak, že žalobě vyhověl. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31.3.2010, č.j. 7 Ans 3/2010 – 138, rozsudek zdejšího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek zdejšího soudu byl podle Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný ve vztahu k závěru o nečinnosti žalovaného a ve vztahu ke lhůtě stanovené pro vydání rozhodnutí ve věci. Zdejší soud neuvedl výčet provedených úkonů správního řízení a nevyhodnotil tyto úkony z hlediska jejich předmětu, požadavků na provádění dokazování v průběhu řízení, obsahu, náročnosti a složitosti. Pak nemohl dostát ani požadavkům na posouzení přiměřenosti lhůty.

III. Podstatné skutečnosti pro rozhodnutí soudu

Mezi žalobcem a žalovaným jsou nespornými následující skutečnosti:

Správní řízení zahájené žalovaným z moci úřední je se žalobcem vedeno od 4.12.2007. Dne 8.1.2010, tedy po podání žaloby a poté, co zdejší soud rozsudkem ze dne 3.11.2009 žalovanému uložil ve věci rozhodnout (a předtím, než Nejvyšší správní soud rozsudek zdejšího soudu zrušil), vydal žalovaný rozhodnutí v prvním stupni správního řízení, kterým rozhodl, že žalobce se dopustil správního deliktu, a uložil žalobci pokutu. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal dne 26.1.2010 rozklad, o kterém nebylo dosud rozhodnuto.

Dále z obsahu soudního spisu vyplývá, že od 1.6.2009 žalovaný neuskutečnil v řízení žádný úkon, vyjma vydání prvostupňového rozhodnutí (8.1.2010) a projednání podaného rozkladu rozkladovou komisí (14.5.2010). To potvrzuje i obsah samotného správního spisu, jehož originál je od 1.6.2009 v dispozici soudů, které ohledně otázky nečinnosti žalovaného rozhodují – nejprve Krajského soudu v Brně, poté Nejvyššího správního soudu a následně znovu Krajského soudu v Brně.

Dále z obsahu soudního spisu vyplývá, že ke dni 2.6.2010 podle žalovaného ani po projednání rozkladu rozkladovou komisí nelze časový předpoklad vydání druhostupňového rozhodnutí určit.

Z obsahu správního spisu dále vyplývají zejména následující skutečnosti:

Ze stanoviska žalovaného k žádosti žalobce o učinění opatření proti nečinnosti ze dne 23.2.2009 (č.l. 2822 až 2827 správního spisu) vyplývá, že žalovaný detailně popsal dosavadní průběh správního řízení a uzavřel, že ve správním řízení k žádným průtahům nedochází. Zejména zdůraznil, že ve správním řízení postupoval kontinuálně, v průběhu celého roku 2008 vyžadoval potřebné informace a podklady, prováděl ústní jednání, výslechy svědků či jiné procesní úkony, které následně vyhodnocoval a na základě učiněných závěrů za účelem ověření správnosti správní spis doplňoval. Jednalo se přitom o kvalifikované právní a ekonomické analýzy smluvních vztahů účastníka řízení, vymezení relevantních trhů a propočty podílů jednotlivých subjektů na trzích působících či zjištění dopadů šetřeného jednání účastníka řízení na hospodářskou soutěž.

Následným usnesením předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27.4.2009, č.j. S 355A/2007/KD-5140/2009/310/JNo, byla žádost žalobce o učinění opatření proti nečinnosti zamítnuta s odůvodněním, že prvostupňový orgán aktivně shromažďuje podklady pro vydání rozhodnutí a analyzuje je tak, aby mohl ve věci rozhodnout; ze strany žalovaného tedy podle jeho závěru nedochází k neodůvodněným průtahům a dosavadní délka řízení je přiměřená komplikovanosti daného případu.

IV. Posouzení věci

Soud o žalobě rozhodoval bez jednání za splnění podmínek uvedených v § 51 odst. 1 s.ř.s.

Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал 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.

Podle § 25a ZOHS není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u žalovaného podle s.ř., s výjimkou ustanovení o řešení sporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení o tom, komu lze uložit

pořádkovou pokutu a do jaké výše ji lze uložit, ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí, dále z ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu, ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a dále ustanovení o účastnících řízení a ustanovení o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení; ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona se však použijí.

Podle § 81 odst. 1 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

Soud nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba splňuje zákonné náležitosti, byla podána včas, účastníci řízení jsou ve věci aktivně i pasivně legitimováni.

Pokud jde o vymezení pojmu nečinnost, s.ř.s. jej přesněji nevymezuje. V projednávaném případě je však zřejmé, že žalobce se domáhá toho, aby žalovaný vydal konečné (meritorní) rozhodnutí v probíhajícím správním řízení v přiměřené lhůtě. Typově lze tento požadavek nepochybně zahrnout do možných v úvahu přicházejících případů nečinnosti správního orgánu.

Jestliže se žalobce od počátku domáhá toho, aby bylo vydáno konečné rozhodnutí ve věci sp. zn. S 355/2007/KD, a jestliže má být na celé správní řízení před žalovaným nahlíženo jako na jeden celek, pak za současného skutkového stavu, kdy se řízení před žalovaným nachází ve stádiu řízení o rozkladu, je třeba žalobcem uplatněný petit žaloby vnímat coby požadavek na to, aby věc již byla před žalovaným meritorně ukončena, tedy coby požadavek na rozhodnutí o rozkladu; právě toto rozhodnutí by mělo být ve správním řízení rozhodnutím konečným. Z podání žalobce ze dne 14.5.2010 vyplývá, že žalobce na podané žalobě trvá i poté, co již bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno a že stejně jako dovozoval nečinnost žalovaného v průběhu řízení v prvním stupni, dovozuje ji i nadále po podání rozkladu, tedy v průběhu řízení ve druhém stupni. Řízení ve druhém stupni není samostatným správním řízením, stále jde o správní řízení zahájené dne 4.12.2007, v němž je po podání rozkladu pokračováno, a tedy bez ohledu na formální označení druhostupňového rozhodnutí jde o konečné rozhodnutí ve věci sp. zn. S 355/2007/KD. Jestliže je se žalobcem vedeno řízení o správním deliktu (řízení „deliktní“, „sankční“, tedy o tom, zda byl spáchán správní delikt a kdo jej spáchal, a o uložení pokuty za spáchání správního deliktu), jestliže je smyslem soudního řízení podle ustanovení § 79 a násl. s.ř.s. ochrana před nečinností správního orgánu jako celku, jestliže žalovaný je jedním správním orgánem rozhodujícím ve dvou stupních (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 – 64, dostupný na www.nssoud.cz), jestliže při podání žaloby byla dovozována nečinnost tohoto správního orgánu ve stádiu řízení prvostupňového a s ohledem na procesní vývoj věci je nyní žalobcem dovozována i nečinnost téhož správního orgánu (byť jeho jiné funkční složky) ve stádiu řízení druhostupňového (žalobcem je dovozováno, že celé správní řízení je k žalobcově újmě zatíženo nečinností žalovaného) a jestliže žalobce v petitu žaloby požaduje vydání

„konečného rozhodnutí“, pak trvat na tom, aby snad žalobce nově a samostatně žaloval nečinnost ve stádiu řízení druhostupňového, by se z pohledu zdejšího soudu jevílo jako nepřiměřený, a tedy nemístný formalismus, neodpovídající smyslu ochrany před nečinností ani potřebě jejího efektivního zajištění ze strany správních soudů. Soud tu zohledňuje skutečnost, že žalobou je tvrzeno, že mezi jednotlivými úkony dochází ke značným časovým prodlevám – a tedy že řízení od jeho počátku nesměřuje k některému ze ZOHS předvídaných rozhodnutí. Jestliže soud má nyní rozhodovat o tom, zda správní orgán je nečinný či nikoli, a pokud ano, pak zjednat efektivní nápravu (§ 81 odst. 2 s.ř.s.), a jestliže má rozhodovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s.ř.s.), pak nejlépe smysl ochrany před nečinností naplňuje takový přístup, kdy soud posuzuje otázku možné nečinnosti správního orgánu v průběhu celého správního řízení, komplexně, aniž by na jednotlivá stádia správního řízení vyjádřená jeho rozdělením do dvou instancí nahlížel izolovaně. Z těchto důvodů soud neshledal žádnou překážku toho, aby se žalobou i poté, co se řízení posunulo do stádia řízení ve druhém stupni, věcně zabýval.

Ve vztahu k právě popsané procesní situaci musel soud dále uvážit, zda v dané věci jsou splněny předpoklady projednání žaloby podle § 79 odst. 1 s.ř.s., jinak by byl nucen žalobu odmítnout. Tu se soud musel zabývat otázkou, zda byly vyčerpány všechny předchozí prostředky žalobcovy ochrany. Konkrétně se soud musel zabývat tím, zda žalobce vůbec musel využít opatření proti nečinnosti podle § 80 s.ř. či nikoli; pokud by soud dospěl k závěru, že toto opatření využít žalobce musel, pak vzhledem k tomu, že žalobce dovozuje nečinnost nyní i ve stádiu řízení ve druhém stupni, bylo by třeba se touto otázkou zabývat právě ve vztahu k řízení ve druhém stupni. Soud při posouzení této otázky vyšel z úvah a závěrů Nejvyššího správního soudu podaných v rozsudku ze dne 16.9.2009, č.j. 1 Ans 8/2009-62 (dostupné na www.nssoud.cz), a dospěl k závěru, že žalobce opatření proti nečinnosti podle § 80 s.ř. vůbec využít nemusel.

Podle ustanovení § 80 s.ř. nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví (odstavec 1). Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (odstavec 2). Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník (odstavec 3). Nadřízený správní orgán může a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3 (odstavec 4).

Postup uvedený v odstavci 4 písm. b) a c) nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti (odstavec 5). Usnesení podle odstavce 4 se oznamuje správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d) a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1; ostatní účastníci se o něm vyrozumí veřejnou vyhláškou. Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka podle odstavce 3 věty druhé nevyhoví; toto usnesení se oznamuje pouze tomuto účastníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat (odstavec 6).

Žalovaný je ústředním orgánem státní správy. Již Nejvyšší správní soud ve shora označeném rozsudku při posuzování, zda je v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti ústředního orgánu státní správy nutné využít opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 s.ř., vycházel ze smyslu a funkce tohoto právního institutu a jeho místa ve správním řízení. Smyslem opatření proti nečinnosti je v souladu s principem dobré správy zabránit průtahům ve správním řízení a zamezit nečinnosti správního orgánu tam, kde je zákonem předpokládána určitá forma činnosti, často v zákonem stanovené lhůtě. Režim opatření na ochranu proti nečinnosti spočívá částečně na zásadě dispoziční, kdy účastník správního řízení může v případě nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě sám podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, čímž dojde k vyčerpání procesního prostředku potřebného k podání žaloby podle § 79 odst. 1 s.ř.s. Zároveň je však tento právní institut projevem dozorové funkce nadřízených správních orgánů, které mohou z úřední povinnosti, jakmile se o takové situaci dozví, opatření proti nečinnosti učinit. Tento právní institut je nutné chápat jako prostředek nápravy vlastního správního řízení, jehož účelem je zjednání nápravy nadřízeným správním orgánem. Pouze v případě bezvýsledného vyčerpání tohoto právního prostředku nápravy či v případě selhání dozorové funkce nadřízeného správního orgánu, lze volit cestu soudní ochrany. Podle Nejvyššího správního soudu právní institut ochrany před nečinností spočívá v tom, že nadřízený správní orgán posuzuje důvod nečinnosti jemu podřízeného správního orgánu zvnějšku, mimo organizační strukturu nečinného orgánu. Opatření podle § 80 s.ř. je tak projevem dozorové funkce nadřízeného orgánu a prostředkem, kterým lze zvnějšku donutit nečinný správní orgán k činnosti. Uvnitř samotného nečinného orgánu lze nápravu zjednat odlišnými prostředky. Každý vedoucí správního orgánu by měl být informován a zpravován o stavu probíhajících řízení či dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí v jeho úřadu, současně by měl dohlížet na řádné plnění pracovních povinností zaměstnanců tohoto úřadu (rozhodování v zákonem stanovených lhůtách, zákonnost vydávaných rozhodnutí, apod.). Dozví-li se vedoucí správního orgánu, že jím řízený správní orgán je nečinný, může jinými právními nástroji než opatřením podle § 80 s.ř. (např. prostředky vyplývajícími z pracovněprávních předpisů) přimět podřízené zaměstnance k činnosti. V případě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (či jiného ústředního orgánu státní správy) není proto namístě trvat na využití formalizovaného návrhu na odstranění nečinnosti k předsedovi tohoto úřadu a až na tento postup vázat soudní ochranu. Striktní trvání na takovémto postupu by bylo přílišným formalismem; předseda tohoto úřadu by měl formou rozhodnutí ukládat svému úřadu povinnost v dané věci konat za situace, kdy jinými právními prostředky (např. pokyny v rámci pracovněprávních vztahů) by podřízeným pracovníkům mohl uložit povinnost v určité lhůtě vydat rozhodnutí. Je-li ústřední orgán státní správy liknavý, účastník má bezesporu právo kontaktovat

oprávněnou úřední osobu a dotázat se na stav vyřizované věci, případně upozornit na nečinnost daného orgánu a pokusit se situaci vyřešit smírně před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti ke správnímu soudu.

Dalším zásadním argumentem, proč Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě ústředních orgánů státní správy nemusí účastník správního řízení podat žádost o opatření proti nečinnosti, je skutečnost, že podáním žádosti o opatření podle § 80 s.ř. k ústřednímu orgánu by se podstatně změnila povaha tohoto právního institutu. Opatření proti nečinnosti se podává u nadřízeného správního orgánu, který může průtahy u podřízeného orgánu využitím opatření proti nečinnosti sám napravit. Ovšem v případě ústředních orgánů státní správy, které nadřízený správní orgán nemají, by žádost o opatření proti nečinnosti k předsedovi či vedoucímu ústředního orgánu nedostalo svého smyslu, neboť by o něm rozhodoval sám orgán, který je nečinný. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 – 64 (dostupné na www.nssoud.cz), je totiž na předsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nutné pohlížet nikoliv jako na samostatný orgán tohoto úřadu, ale pouze jako na jeho funkční složkou sloužící mimo jiné k tomu, aby v případě rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jako ústředního orgánu státní správy, bylo možno věc přezkoumat způsobem obdobným, jako se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutí orgánů státní správy, jež ústředními orgány nejsou, tj. mají nad sebou v hierarchii správních orgánů nadřízený orgán, který je o podaných odvoláních oprávněn rozhodovat. Tento argument podporuje i struktura možných opatření proti nečinnosti vyjmenovaných v ustanovení § 80 odst. 4 s.ř. V případě ústředního správního orgánu by totiž opatření usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu (§ 80 odst. 4 písm. b/ s.ř.) a usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení (§ 80 odst. 4 písm. c/ s.ř.) nepřípadala v úvahu.

Z právě uvedeného zdejší soud uzavírá, že žalobce ani před podáním žaloby nemusel vůbec postupu podle § 80 s.ř. využít; tím spíše se soud nemusí touto otázkou zabývat nyní, kdy je žalobcem dovozována nečinnost i ve druhém stupni správního řízení.

Shora uvedeným způsobem tedy soud dospěl ke dvěma závěrům:

1. soud na základě podané žaloby a formulovaného žalobního petitu může a musí vyhodnotit postup žalovaného v průběhu správního řízení jako celku, musí se tedy nyní zabývat otázkou nečinnosti i ve vztahu ke stádiu řízení ve druhém stupni;
2. pro projednání žaloby ve vztahu k nečinnosti ve stádiu řízení ve druhém stupni není zapotřebí řešit otázku, zda žalobce využil předchozího postupu podle § 80 s.ř.

Za tohoto stavu se soud věnoval samotné otázce, zda postup žalovaného vykazuje znaky nečinnosti správního orgánu či nikoli.

Správní orgán je obecně povinen rozhodovat v zákonných lhůtách. Z § 25a ZOHS ovšem vyplývá, že lhůty dle ustanovení § 71 s.ř. pro vydání rozhodnutí nejsou v řízeních před žalovaným obecně subsidiárně použitelné, což zcela koresponduje se skutečností, že tato řízení jsou ve většině případů skutkově komplikovanější a problematika zjišťování skutkového stavu věci časově náročnější. Soud se však neztotožňuje s názorem žalovaného, že mu správní řád ani jiný zákon nestanoví lhůtu k vydání rozhodnutí. I na řízení před žalovaným dopadají obecné zásady správního řízení, mimo jiné zásada rychlosti správního řízení vyplývající z § 6 odst. 1 s.ř., podle níž má správní orgán vyřídit věc bez zbytečných průtahů a ve lhůtě stanovené zákonem nebo ve lhůtě přiměřené. Použití této obecné zásady není v řízení před žalovaným podrobena žádné výluce. V této souvislosti zdejší soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197, (dostupný na www.nssoud.cz), podle něhož jedním z logických atributů požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je také rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů. Kodifikaci tohoto obecného principu právního ostatně obsahuje nejenom současně platný správní řád, ale též správní řády předchozí; uvedené ostatně plyne ze samotného ústavně zakotveného principu právního státu. Nad rámec charakteru rozhodování v přiměřené lhůtě coby obecného principu právního lze pak poukázat na § 177 s.ř., který základní zásady správního řízení, mezi něž patří též výše citované vyřizování věcí bez zbytečných průtahů, výslovně vztahuje na veškeré počínání veřejné správy.

Žalovaný není tedy při svém rozhodování vázán obecnými ani zvláštními lhůtami (s.ř. se nepoužije a ZOHS ani jiný předpis zvláštní lhůty nestanoví), musí však věc vyřídit bez zbytečných průtahů a ve lhůtě přiměřené.

Přiměřenost lhůty k vydání rozhodnutí nelze vyjádřit numericky, neboť je nepochybně objektivně podmíněna charakterem projednávané věci - a musí být proto zkoumána v širších souvislostech. I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31.3.2010, č.j. 7 Ans 3/2010-143, zavázal zdejší soud právním názorem v tom směru, že je zapotřebí zabývat se provedenými úkony ve správním řízení a ty následně hodnotit z hlediska jejich předmětu, požadavků na provádění dokazování v průběhu řízení, obsahu, náročnosti a složitosti. Z toho má pak být dovozována přiměřenost lhůty.

Soud se nejprve zabýval tím, jaké úkony žalovaný ve správním řízení za uplynulé období ve správním řízení učinil. Tu za podstatné pokládá zdejší soud zjištění, že žalovaný přinejmenším od 1.6.2009 do 8.1.2010 neučinil žádný procesní úkon vyjma vydání prvostupňového rozhodnutí. Žádný procesní úkon tak nebyl učiněn po dobu přesahující sedm měsíců, provedení žádného úkonu se pak přinejmenším již od 8.1.2010 nepředpokládalo, když žalovaný ve věci rozhodl. Poté od 26.1.2010, kdy byl podán rozklad, opět nebyl žalovaným skutečně učiněn žádný procesní úkon, vyjma žalovaným tvrzeného projednání rozkladu v rozkladové komisi (mělo se tak stát dne 14.5.2010). Žádný procesní úkon tak nebyl učiněn po dobu dalších více než šesti měsíců. Žalovaný tedy po dobu delší než třináct měsíců neprovádí dokazování, v tomto období tedy nejvýše zjištěné skutečnosti hodnotí. V mezidobí po více než

sedmi měsících bez provedení úkonu vydal prvostupňové rozhodnutí, nyní ve stádiu řízení druhostupňového po více než čtyřech měsících měl údajně věc projednat v rozkladové komisi, od tohoto projednání uplynula další doba více než dva měsíce, aniž by žalovaný ve věci rozhodl a aniž by provedl jakýkoli procesní úkon. Z vyjádření žalovaného nevyplývá, že by správní řízení bylo během této doby přerušeno, žalovaný ve svých posledních dvou vyjádřeních, které soudu k jeho dotazům podal, neargumentuje potřebou provedení nějakých dalších důkazů, neuvádí ani žádné další skutečnosti, kterými by neprovádění procesních úkonů ani nevydání rozhodnutí odůvodňoval. Vyjádření žalovaného, že předpoklad vydání rozhodnutí o rozkladu nelze určit, lze vyložit tak, že vydání tohoto rozhodnutí je fakticky v nedohlednu. Žalovaný tedy soudu tvrdí, že neví, kdy rozhodnutí vydá, přitom netvrdí, z jakých důvodů je dosud nevydal ani z jakých důvodů neví, kdy je vydá.

Jestliže žalovaný neprovádí žádné procesní úkony v řízení, nejprve po dobu delší než půl roku před vydáním prvostupňového rozhodnutí a následně po dobu delší než půl roku po podání rozkladu, pak není úkonů, které by zdejší soud mohl s ohledem na aktuální stav správního řízení hodnotit. Žalovaný již ve svém sdělení soudu ze dne 9.4.2009 předpokládal dokončení správního řízení, když argumentoval tím, že zpracovává sdělení výhrad, které by mělo být během dvou týdnů (po 9.4.2009) odesláno žalobci, poté by měl mít žalobce 15 dnů na to, aby se k výhradám vyjádřil. Následně by mělo proběhnout seznámení žalobce coby účastníka správního řízení s podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 s.ř. Vzhledem k tomu, že žalovaný žádal o posečkání s předložením správního spisu soudu do 18.5.2009, má soud za to, že předpokládal, že k tomuto datu bude již ve věci rozhodnuto. Z obsahu správního spisu je pak zřejmé, že dokazování ve vztahu k předmětu správního řízení vedl žalovaný v období od prosince 2007 do listopadu 2008. V prosinci 2007 zajišťoval smlouvy, v nichž měly být obsaženy zakázané dohody, o nichž bylo vedeno správní řízení, ty pak dále zajišťoval ještě v lednu 2008, zároveň v lednu 2008 vyžadoval podklady od konečných zákazníků žalobcova zboží, v březnu 2008 proběhlo ústní jednání se žalobcovými distributory, v březnu 2008 si dále žalovaný vyžádal stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu, v dubnu 2008 si vyžádal další informace od žalovaného a od jeho konkurentů, další žádost o objasnění některých otázek směřovala k žalobci v září 2008, následně prováděl pro žalovaného procesní úkon německý vnitrostátní soutěžní úřad, který jeho výsledky předal žalovanému v listopadu 2008. Z tohoto období jsou patrné jednotlivé procesní úkony žalovaného, je zřejmé, že žalovaný vedl dokazování. Zjištěné skutečnosti pak měl podle svého vyjádření do dubna 2009 analyzovat, aby mohl zpracovat sdělení výhrad. Dne 1.6.2009 předložil soudu správní spis a přinejmenším od této doby nejsou další procesní úkony žalovaného (vyjma rozhodnutí v prvním stupni z ledna 2010) patrné. To, že se neuskutečnily, potvrzuje i žalovaný ve svém podání soudu ze dne 2.6.2010. Právě tato skutečnost je z pohledu posouzení aktuální nečinnosti žalovaného podle soudu podstatná.

Ve vztahu k aktuální fázi správního řízení (ve vztahu ke stádiu řízení o rozkladu) tedy zdejší soud dospívá k závěru, že neprovedl-li žalovaný žádný procesní úkon po dobu delší než půl roku od podání rozkladu vyjma obecně konstatovaného

projednání v rozkladové komisi, a to aniž by řízení přerušil, aniž by neprovedení žádného procesního úkonu jakkoli zdůvodnil, aniž by bylo patrné, že provedení dokazování či uskutečnění jiného procesního úkonu připravuje či jeho uskutečnění zvažuje, a aniž by soudu argumentoval v dané věci konkrétní potřebou více než půlročního časového prostoru k hodnocení zjištěných skutečností, k mimořádně časově a procedurálně náročným analýzám atd., pak tato více než půlroční nečinnost žalovaného s přihlédnutím k předchozímu postupu žalovaného (před vydáním prvostupňového rozhodnutí), kdy rovněž po dobu delší než půl roku žádný procesní úkon neuskutečnil, musí být podle zdejšího soudu považována za postup správního orgánu, proti němuž musí být účastníkovi správního řízení poskytnuta efektivní soudní ochrana. Jestliže navíc byl rozklad již projednán v rozkladové komisi (podle žalovaného se tak mělo stát 14.5.2010), pak z takového projednání již musel být žalovanému patrný výstup. Podle § 152 odst. 3 s.ř. rozkladová komise předkládá vedoucímu ústředního správního úřadu návrh na rozhodnutí o rozkladu. Stejně tak žalovaný ve svém podání ze dne 2.6.2010 výslovně uvádí, že rozkladová komise projednala rozklad. Z toho soud dovozuje, že návrh na rozhodnutí o rozkladu, popř. alespoň směr dalšího postupu správního řízení, jež by směřovalo k rozhodnutí o rozkladu, by měl být u žalovaného již od 14.5.2010 patrný. Jestliže ani žalovaný soudu nesdělil, co brání vydat rozhodnutí ve věci poté, co byl rozklad projednán v rozkladové komisi, pak dobu delší dvou měsíců od projednání rozkladu v rozkladové komisi považuje zdejší soud za dobu, během níž se výstup rozkladové komise měl na postupu žalovaného projevit.

Ze shora uvedeného tedy zdejší soud uzavírá, že je namístě žalovanému podle § 81 odst. 2 s.ř.s. uložit, aby konečné rozhodnutí ve správním řízení již vydal. Žaloba je tedy důvodná.

Byl-li podle žalovaného rozklad projednán rozkladovou komisí dne 14.5.2010 a netvrdí-li žalovaný žádnou skutečnost, která by vydání rozhodnutí o rozkladu aktuálně bránila, pak je podle zdejšího soudu doba třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku pro takové rozhodnutí dobou přiměřenou. Žalovaný nyní žádné procesní úkony nečiní, z jeho vyjádření nevyplývá, že by nějaké procesní úkony (i např. v důsledku závěrů přijatých rozkladovou komisí) žalovaný hodlal ještě uskutečnit, řízení se co do materiálního podkladu rozhodnutí nachází v témže stavu, v jakém se nacházelo přinejmenším již dne 1.6.2009. Od projednání rozkladovou komisí bude mít žalovaný více než tři měsíce na to, aby o rozkladu rozhodl, tedy fakticky aby vyhotovil druhostupňové rozhodnutí.

V. Náklady řízení

O nákladech řízení o žalobě soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Úspěšným ve věci byl žalobce. Pokud jde o účelně vynaložené náklady, ty sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000,- Kč, z mimosmluvní odměny právního zástupce žalobce ve výši 2.100,- Kč za jeden úkon právní služby v souladu s ustanovením § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb, a to za tyto úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení,

podání žaloby, podání soudu ze dne 7.5.2009 a 10.9.2009 ve výši ½, podání soudu ze dne 14.5.2010 v souladu s § 11 odst. 1 písm. a), d) a odst. 2 a 3 téže vyhlášky společně s náhradou ve výši 5x300,- Kč podle § 13 téže vyhlášky s navýšením o částku odpovídající DPH, celkem tedy 12 880,- Kč. K zaplacení soud stanovil žalovanému přiměřenou lhůtu.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 7 s.ř.s. za použití § 110 odst. 2 s.ř.s. S ohledem na závěr Nejvyššího správního soudu a následný závěr zdejšího soudu nelze dovozovat jednoznačný procesní úspěch v řízení o kasační stížnosti ani pro jednoho z účastníků řízení, a proto zdejší soud souhrnně rozhodl, že náhrada se nepřiznává žádnému z nich.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost podle § 102 a násl. s.ř.s. do dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím Krajského soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2, 4 s.ř.s.).

V Brně dne 4. srpna 2010

JUDr. David Raus, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jaroslava Předešlá