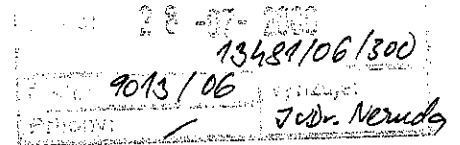


U s n e s e n í



Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Tesáka, Ph.D. a soudců Mgr. Bc. Radovana Havelce a JUDr. Davida Rause, Ph.D., v právní věci žalobce **MUDr. Pavla MUDRY**, Milevsko, Komenského 1128, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, Brno, Joštova 8, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba se o d m í t á .
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se domáhá vydání rozsudku, kterým by bylo žalovanému uloženo, aby zahájil správní řízení a vydal rozhodnutí ve věci samé, a sice na základě stížnosti na porušení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon“) podané dne 21.2.2005 žalobcem, kterou žalovaný vede pod č.j. P 99/05-3027/05-OHS.

Žalobce ve své žalobě podrobně popisuje a přílohami dokládá dosavadní průběh šetření jeho podnětu ze strany žalovaného, analyzuje stav na trhu a provádí vlastní právní hodnocení.

Dne 21.2.2005 se žalobce obrátil na žalovaného s podnětem k zahájení řízení pro porušení zákona; k podání tohoto podnětu žalobcem došlo poté, kdy žalobce od října 2003 projevoval zájem nakupovat od čtyř plnosortimentních farmaceutických distributorů prodejní data o distribuci léčiv a dalších produktů do lékáren a dalším odběratelům s cílem tato data zpracovávat a nabízet ve zpracované formě tabulek, grafů a digitálních map prostřednictvím webové služby obchodním subjektům působícím na českém trhu. Podstatou žalobcova podnětu k žalovanému bylo dle jeho vyjádření poukázat na rozdílný přístup farmaceutických distributorů k různým zájemcům o nákup jejich prodejních dat a požádat žalovaného o zjištění všech relevantních okolností tohoto případu, prošetření záležitostí, zaujetí stanoviska a zjednání nápravy. Žalobce zpochybňuje závěr šetření podnětu, podle něhož žalovaný již další šetření provádět nebude. Všechna tvrzení obsažená ve sděleních, kterých se ze strany žalovaného žalobci dostalo, nejsou přitom dle žalobce podepřena žádnou argumentací, z čehož dle žalobce vyplývá, že žalovaný neprováděl žádné nezávislé šetření a spokojil se pouze s tvrzeními subjektů, proti nimž žalobcův podnět směřoval. Žalobce dále podrobně popisuje situaci na trhu, který žalobce sám definuje jako trh poskytování prodejních dat farmaceutických distributorů, dovozuje existenci společného dominantního postavení farmaceutických distributorů na takto vymezeném relevantním trhu, podává soudu vlastní analýzu, z níž vyplývá, že došlo ke zneužití dominantního postavení, a poukazuje na skutečnost, že výsledek šetření podnětu byl ovlivněn subjektivním přístupem konkrétního

pracovníka žalovaného, nikoliv tedy selháním žalovaného jako orgánu státní správy. Kromě toho žalobce poukazuje též na politickou dimenzi celého případu, přitom dle jeho názoru jde o záležitost, která svým dosahem a důsledky má mezinárodní dopad.

Žalobce svoji analýzu obsaženou v žalobě uzavírá v tom směru, že dle jeho názoru farmaceutičtí distributoři zneužívají svého společného dominantního postavení na trhu poskytování prodejních dat farmaceutických distributorů v České republice, a sice tím, že bez objektivně ospravedlnitelných důvodů odmítají poskytovat prodejní data žalobci, čímž uplatňují rozdílné podmínky vůči žalobci oproti ostatním zájemcům. Tyto skutečnosti žalobce dle jeho názoru žalovanému doložil, výsledkem však nebylo zahájení správního řízení, ale pouze sdělení, podle něhož žalovaný považuje věc za vyřízenou bez zahájení správního řízení. Proto žalobce navrhuje, aby soud žalovanému uložil zahájit řízení a vydat rozhodnutí ve věci samé.

Žalovaný své vyjádření ve stanovené lhůtě ani po jejím uplynutí do doby vydání tohoto rozhodnutí nepodal.

Z listinných důkazů předložených žalobcem, jež žalovaný v žádném směru nezpochybnil, jsou podávány veškeré podstatné skutečnosti týkající se šetření žalobcova podnětu. Žalobce tedy učinil 21.2.2005 své podání, jímž si stěžoval na porušení zákona. Žalovaný oznámil přijetí podnětu a po žalobci požadoval doplňující informace k jeho podnětu, ty byly následně žalobcem poskytnuty, v období od dubna 2005 do února 2006 probíhala další písemná komunikace mezi žalobcem a žalovaným, která byla ukončena sdělením žalovaného ze dne 13.2.2006. V něm žalovaný žalobci sděluje, že se zabýval otázkou, zda jednání distributorů léčiv spočívající v odmítání spolupráce se žalobcem v oblasti nákupu a prodeje dat o prodeji léčiv naplňuje pojmové znaky skutkových podstat zneužití dominantního postavení nebo zakázané dohody soutěžitelů či nikoli. Šetřením žalovaného však nebyla prokázána existence dominantního postavení farmaceutických distributorů (a to ani jejich společného dominantního postavení), ze strany distributorů léčiv tudíž nemohlo dojít k jednání, které by naplňovalo skutkovou podstatu obsaženou v § 11 odst. 1 zákona. Rovněž nebyla dle vyjádření žalovaného zjištěna žádná indicie nasvědčující uzavření zakázané dohody ve smyslu § 3 odst. 1 zákona. Žalovaný tedy shrnul, že prošetřením žalobcova podnětu nebyly shledány skutečnosti, které by nasvědčovaly porušení zákona.

Žalobce se tedy domáhá soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného, a to žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“). Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, se může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle § 80 odst. 1 s.ř.s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobce vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

Ze shora uvedeného vyplývá, že s.ř.s. spojuje možnost soudní ochrany před nečinností správního orgánu se splněním následujících podmínek: předně musí mít správní orgán

povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, kromě toho musí mít žalobce vyčerpány všechny jiné v úvahu přicházející prostředky ochrany proti nečinnosti, jež jsou mu procesním předpisem platným pro správní řízení před správním orgánem garantuje, a konečně žaloba musí být podána ve stanovené lhůtě. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

První z procesních podmínek nezbytných k přiznání soudní ochrany před nečinností je tedy existence zákonem stanovené povinnosti správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí (a to rozhodnutí meritorní povahy), případě osvědčení. Musí jít o situaci, kdy správnímu orgánu je procesní normou uloženo rozhodnout ve věci, tedy ukončit probíhající správní řízení rozhodnutím meritorní povahy, avšak správní orgán na takovou povinnost nereflektuje. Obdobně je tomu v případě osvědčení.

Základní podmínka existence povinnosti vydat rozhodnutí ve věci, jímž se končí řízení před správním orgánem, je nutně spojena s existencí takového správního řízení, tj. se stavem, kdy takové správní řízení bylo zahájeno, nikoli však ještě skončeno. Okamžik zahájení správního řízení je v případě návrhových řízení spojen s doručením podání účastníka řízení správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout (§ 18 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, správní řád), není-li tato otázka pro jednotlivé typy správních řízení upravena odlišně, aniž by byl dán správnímu orgánu prostor k jakékoli odborné úvaze ohledně zahájení řízení. Nejde-li naopak o správní řízení návrhové, pak je otázka zahájení správního řízení (prvního úkonu v řízení podle § 18 odst. 2 správního řádu) odvislá od výsledku předchozí odborné úvahy správního orgánu zaměřenou na to, zda jsou důvody k zahájení správního řízení či nikoli. V posléze uvedeném případě, a typicky to platí pro správní řízení sankční povahy směřující k uložení správního trestu, je to tedy toliko správní orgán příslušný ve věci rozhodnout, kterému na základě jeho hodnocení výsledku sledovaného stavu věci přísluší učinit závěr, zda vůbec bude správní řízení zahajovat. Uložit správnímu orgánu (tu žalovanému) zahájit správní řízení tedy z těchto důvodů soudem v řízení podle § 79 a násl. s.ř.s. nelze. Takovému pojetí odpovídá i konstrukce samotného § 79 odst. 1 s.ř.s., neboť povinnost zahájit správní řízení, jíž by bylo možno správnímu orgánu ze strany soudu uložit, v tomto ustanovení uvedena není. Ze shora uvedeného pak zároveň vyplývá, že zákonná povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé je imanentně spojena s řízeními návrhovými, nikoli tedy s řízeními zahajovanými správním orgánem z moci úřední – ex offio. Třeba tu jen připomenout, že ani skutečnost, že bylo k zahájení správního řízení ze strany správního orgánu přistoupeno, nemusí vést k vydání rozhodnutí meritorního obsahu. Způsob skončení správního řízení zahájeného ex offio je odvislý od skutečností ve správním řízení zjištěných (pro řízení před žalovaným o zneužití dominantního postavení srov. § 11 odst. 3 zákona, jinak platí § 30 správního řádu).

Pokud jde tedy o žalobcům podnět žalovanému k zahájení řízení o zneužití dominantního postavení, ten byl úkonem podle § 21 odst. 3 zákona. Podle tohoto ustanovení návrh na zahájení řízení směřující proti soutěžitelům mimo jiné zneužívajícím dominantní postavení je podnětem k šetření, o jehož přijetí, odmítnutí, či postoupení jinému orgánu žalovaný písemně uvědomí navrhovatele bez vydání rozhodnutí. Jestliže ve věci, která je předmětem podání, žalovaný zahájí řízení z vlastního podnětu, uvědomí podavatele o výsledcích šetření nebo o vydání rozhodnutí jen v případě, není-li účastníkem řízení.

Režim nakládání s podněty na prošetření jednání, které by mohlo být (dle podavatele podnětu, tu žalobce) zneužitím dominantního postavení, a dále způsob zahájení řízení, a tím i jeho charakter je tedy dán § 21 odst. 3 zákona. Řízení o tom, zda došlo ke zneužití dominantního postavení či nikoli (tedy řízení podle hlavy třetí zákona), je řízením sankční povahy, které je vždy zahajováno ex offio žalovaným. Řízení se tedy zahajuje tehdy, pokud na základě předchozího šetření žalovaný dospěje k závěru, že je dáno důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního deliktu ve formě zneužití dominantního postavení. Doručením podnětu, který obsahuje skutečnosti nasvědčující zneužití dominantního postavení, tedy zahajováno správní řízení není a ohledně způsobu vyřízení takového podnětu není vydáváno rozhodnutí. Poté, kdy je podnět žalovanému doručen, zahájí žalovaný kroky k jeho prověření. Je tedy nepochybné, že podnět žalobce nemůže bez dalšího vyvolat zahájení správního řízení. Není-li řízení o zneužití dominantního postavení řízením návrhovým a dojde-li žalovaný na základě provedeného šetření k závěru, že pro zahájení správního řízení nejsou důvody, přitom tuto skutečnost podavatelé (tu žalobci) sdělí, nelze v takovém postupu při splnění informační povinnosti podávané z § 21 odst. 3 věty první zákona spatřovat nezákonnost. Z obsahu předloženého spisového materiálu týkajícího se šetření žalobcova podnětu přitom jednoznačně vyplývá, že žalovaný v dané věci těmto svým procením povinnostem shora popsaným bezesbýtku dostál. Šetření totiž bylo formálně ukončeno sdělením žalovaného ze dne 13.2.2006.

→ Ze shora uvedeného vyplývá, že v případech, kdy je pouze věcí odborné úvahy správního orgánu (tu žalovaného), zda určité řízení bude zahájeno či nikoli, jak soud již shora vyložil, je pojmově vyloučeno hovořit o nečinnosti správního orgánu ve vztahu k vydání jakéhokoli rozhodnutí v tomto řízení; rovněž nelze dovodit nečinnost ve vztahu k samotnému zahájení řízení, v němž má být rozhodnutí vydáno. Díkce § 79 odst. 1 s.ř.s. umožňující se žalobou domáhat toliko stanovení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení je tak dle soudu logickým výrazem skutečnosti, že soudu v tomto druhu řízení náleží pouze hodnotit existenci procesních podmínek pro vydání individuálního správního aktu, nikoli však jeho obsah, a tedy nikoli hmotněprávní podmínky a jejich vyhodnocení, jak je ve stádiu úvodního šetření před zahájením správního řízení žalovaný uskutečnil. Pokud by totiž soudu bylo umožněno ukládat správním orgánům (tu žalovanému) povinnost zahájit správní řízení, případně ukládat vydání meritorní rozhodnutí v jím dosud nezahájeném řízení, fakticky by tím správní orgán zavazoval v tom, jak má být věc posuzována z pohledu hmotného práva. Jinými slovy by soud buď potvrdil hypotézu podavatele (tu žalobce), že je důvodné podezření z porušení zákona, nebo by se ztotožnil s hodnocením, jak jej mimo správní řízení ve stádiu prošetřování podnětu provedl správní orgán tj. že nejsou důvody pro zahajování správního řízení. Takový postup je ovšem nepřijatelný z hlediska platné právní úpravy (§ 79 odst. 1 s.ř.s.) i jejího smyslu, neboť soud by tímto způsobem nahrazoval či negoval hodnocení skutkového stavu, jak jej mimo správní řízení provedl správní orgán. K tomu soud není oprávněn.

Soud tedy dospívá k závěru, že v právě projednávané věci není splněna jedna ze zákonem obligatorně vyžadovaných procesních podmínek pro meritorní projednání žalobcova návrhu.

Ke shora uvedenému závěru soud dospěl i po posouzení případného zkrácení žalobcova práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces při jejím poskytování. Takové porušení žalobcových práv totiž soud neshledal. Není-li smyslem zákona ochrana individuálních soutěžitelů, resp. jejich subjektivních práv, ale dodržování pravidel hospodářské soutěže, tedy ochrana trhu jako fenoménu (§ 1 odst. 1 zákona), pak nelze dospět

k závěru jinému, než že zákon neposkytuje individuální ochranu jednotlivým soutěžitelům, a tedy ani žalobci, a tak nemohlo dojít ani k zásahu do žádného žalobcova veřejného subjektivního práva (§ 2 s.ř.s.).

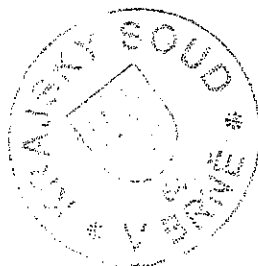
Podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl, nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. V projednávané věci nejsou splněny všechny procesní podmínky, které s.ř.s. pro meritorní projednání žaloby vyžaduje. Jde o takový nedostatek podmínky řízení, který je nedostatkem neodstranitelným. Proto soudou nezbylo, než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. odmítnout.

Pokud jde o náklady řízení, o těch soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s.ř.s., neboť byla-li žaloba odmítnutá, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, je přípustná kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s.ř.s., kterou lze podat do dvou týdnů po jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně, a to ve dvou vyhotoveních. 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 (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Brně dne 25.7.2006

Za správnost vyhotoveno
Karolína Marešová



JUDr. Jaroslav Tesák, Ph.D., v.r.
předseda senátu