

ORIGINAL

Testovací řízení, občanskoprávní 29.5.1996 2 A 2/96

Vrchní soud v Olomouci

dne 13.6.1996 / *hm*

U s n e s e n í

Vrchní soud v Olomouci rozhodl v právní věci žalobce: **A/ TELIS s.r.o.**, Pražská 147/30, Liberec a **B/ Asociace provozovatelů místních telekomunikačních sítí**, Novodvorská 994, Praha 4, oba zastoupeni JUDr. Čestmírem Kubátem CSc., advokátem v Praze, Maiselova 19, proti žalovanému **ministru pro hospodářskou soutěž České republiky**, Joštova 8, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

I. Řízení **s e z a s t a v u j e .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobci se vrací 50 % ze zaplaceného soudního poplatku 1.000,- Kč, tj. částka 500,- Kč, která bude vyplacena z účtu občanskoprávního soudu v Olomouci do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou doručenou Vrchnímu soudu v Olomouci dne 1.1.1996 domáhali zrušení rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž České republiky (dále jen „žalovaný“) vyjádřené v jeho

dopise žalobcům ze dne 23.11.1995 č.j. 6666/95, v němž potvrdil rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž České republiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 17.8.1995 č.j. 2 71/95-884/95-210 o povolení spojení podniků SPT Telecom a.s., Telsource n.p. a Telsource a.s. ze dne 9.8.1995 a dále rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž České republiky ze dne 17.8.1995 č.j. S 71/95-884/210, kterým povolilo spojení podniků SPT Telecom a.s., Telsource n.p. a Telsource a.s.. V žalobě namítali, že obsah dopisu ministra z 23.11.1995 č.j. 6666/95 má povahu rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy o rozkladu (§ 61 správního řádu). Zároveň jde o rozhodnutí, kterým jsou krácena práva žalobců na ochranu hospodářské soutěže. Ustanovení § 12/1 zákona o ochraně hospodářské soutěže stanoví, že účastníkem řízení je ten, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodnuto, tedy každý, kdo se účastní soutěže, protože má právo na ochranu před narušováním soutěže, aby vůbec mohl soutěžit. Rozhoduje-li se proto v řízení o ochraně soutěže, již se soutěžitel (§ 2 zákona o hospodářské soutěži) účastní, rozhoduje se jednak o jeho konkrétním právu na ochranu před jejím narušováním a jednak o jeho konkrétní povinnosti strpět stav, který by bez povolení ministerstva byl narušením soutěže. Zákon dokonce jde podle žalobců ještě dále, když podle § 2 odst. 2 prohlašuje, že se vztahuje i na ty, kdo se soutěže účastní nepřímo a mohou na ni mít vliv jen z titulu svého poslání - sdružení podnikatelů. Žalobci dále uvádí, že se účastní hospodářské soutěže v oblasti telekomunikací a mají mít tedy přiznáno postavení účastníků řízení ve smyslu § 12 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Vyjádřili svůj požadavek, aby se s nimi jako s účastníky řízení jednalo, tzn. aby se mohli seznámit s podklady pro rozhodnutí předloženými navrhovateli a případně dalšími účastníky řízení ministerstva a dále aby jim ministerstvo doručilo svá rozhodnutí ve věci, aby případně mohli kvalifikovaně využít svých práv účastníků řízení. Dále poukázali na rozpor se zákonem a Ústavou zaručenými

právy (čl. 26/1, 27/1, 36/1 Listiny základních práv a svobod), kdy jim bylo odepřeno postavení účastníků řízení.

Ze správního spisu vedeném pod sp.zn. S 71/95, který soudu žalovaný předložil soud zjistil tyto podstatné skutečnosti.

Dne 21.7.1995 byla ministerstvu doručena žádost o povolení ke spojení podniků SPT Telecom a.s., Telsource n.v. a Telsource a.s., včetně smlouvy o sloučení; dále spis obsahuje doklad o zaplacení správních poplatků, oznámení o připravovaném spojení uveřejněném v Obchodním věstníku dne 2.8.1995, doplnění návrhu na zahájení řízení ze dne 7.8. a 8.8.1995, zaslané zúčastněnými soutěžiteli.

Dne 9.8.1995 zaslali žalobci ministru pro hospodářskou soutěž dopis, ve kterém vyjádřili své námitky proti připravovanému spojení podniků shora jmenovaných. V obsáhlém podání zejména uvedli, že nesouhlasí s připravovaným spojením podniků a nesouhlasí ani s povolením výjimky z neplatnosti dohody narušující soutěž podle inzerátu uveřejněném v Obchodním věstníku. Přílohou pak učinili návrhu rozvoje SPT Telecom a.s. bez nutnosti vstupu zahraničního partnera, fotokopii článku v Hospodářských novinách z 20.7.1995, usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 o zastavení řízení ze dne 20.7.1995 č.j. 22 C 1/95, odvolání společnosti TELIS s.r.o. ze dne 7.8.1995 ve věci č.j. 22 C 1/95 a dopis ing. S. Nováka ze dne 25.4.1995 č.j. SGR 682/95.

Dne 17.8.1995 bylo vydáno Ministerstvem pro hospodářskou soutěž pod č.j. 2 71/95-884/95-210 rozhodnutí, kterým řečené ministerstvo povoluje spojení podniků sloučení Telecom a.s. a Telsource a.s., přičemž toto rozhodnutí obdrželi jako účastníci řízení SPT Telecom a.s., Telsource n.v., Telsource a.s.. Dále se zúčastnění soutěžitelé dopisem ze dne 28.8.1995 vzdali práva rozkladu proti rozhodnutí ze

dne 17.8.1995; dne 30.8.1995 vydalo ministerstvo oznámení o nabytí právní moci řečeného rozhodnutí s tím, že toto nabylo právní moci dne 28.8.1995.

Dne 11.9.1995 se ministerstvo vyjádřilo k námitkám žalobců s tím, že jednak odmítlo přiznat žalobcům postavení účastníků správního řízení v řízení o povolení spojení podniků a dále se vyjádřilo k odborným aspektům důvodů, které ministerstvo vedly ke schválení uvedeného spojení podniků.

Dne 2.10.1995 podali žalobci rozklad proti předpokládanému povolení spojení podniků, ve kterém uvedli, že jim nebyla doručena předpokládaná rozhodnutí a nebyli tedy ani náležitě poučeni o možnosti podat proti nim rozklad, což má ten důsledek, že neběží lhůta k podání rozkladu, přesto se předběžně bez znalosti podkladů pro rozhodnutí domáhají toho, aby ministerstvo nepovolilo spojení podniků SPT Telecom a.s., Telsource a.s. a Telsource n.v., jak bylo oznámeno inzerátem ministerstva v Obchodním věstníku z 2.8.1995.

Spis dále obsahuje dopis ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 23.11.1995 č.j. 6666/95. Jeho obsahem je sdělení adresované panu JUDr. Čestmíru Kubátovi CSc., advokátovi v Praze, že ministerstvo vydalo dne 17.8.1995 rozhodnutí č.j. S 71/95, který povolilo spojení shora uvedených podniků.

V něm je uvedeno, že ministerstvo se v rámci správního řízení zabývalo námitkami žalobců a neshledalo je oprávněnými. O stanovisku ministerstva k těmto námitkám byli žalobci vyrozuměni vyjádřením ze dne 11.9.1995 a s tímto stanoviskem se ministr plně ztotožňuje, neboť je v souladu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Dále se doslovně uvádí: „Vámi zastupované společnosti nemají postavení účastníků řízení ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně o hospodářské soutěži, ve znění pozdějších předpisů, které

definuje tento pojem jinak (úžeji) než § 14 zákona č. 71/1967 Sb.. Dle ustanovení § 12 odst. 8 zákona o ochraně hospodářské soutěže se dle ustanovení správního řádu postupuje u ministerstva jen tehdy, není-li stanoveno jinak. Váš podnět proto nepovažuji za rozklad, neboť ten může podat pouze účastník řízení. Při přezkoumávání Vašeho podnětu z 29.9.1995 jsem neshledal důvod pro obnovu řízení dle § 62 zákona č. 71/1967 Sb., ani pro zrušení nebo změnu rozhodnutí dle § 65 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení, neboť shora uvedená rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže i správním řádem po pečlivém studiu transakčních dokumentů a ostatních dokladů i důsledků, které spojením podniků vzniknou. S pozdravem". Dopis je opatřen obdélníkovým razítkem obsahující údaj: Ministerstvo pro hospodářskou soutěž, Joštova 8, PSČ pro Brno a telefon.

Podle § 247 odst. 1 o.s.ř. se postupuje (podle části páté, hlavy druhé) v případech, v nichž fyzická nebo právnická osoba tvrdí, že byla na svých právech zkrácena rozhodnutím správního orgánu, a žádá, aby soud přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí. Podle odst. 2 u rozhodnutí správního orgánu vydaného ve správním řízení je předpokladem postupu podle této hlavy, aby šlo o rozhodnutí, jež po vyčerpání řádných opravných prostředků, které jsou pro ně připuštěny, nabylo právní moci.

Podle § 250 odst. 2, věta druhá o.s.ř., podat žalobu může i fyzická nebo právnická osoba, se kterou nebylo ve správním řízení jednáno jako s účastníkem, ač s ní jako s účastníkem jednáno být mělo.

Podle § 250b odst. 2 o.s.ř. jestliže je podána žaloba někým, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, soud ověří správnost

tohoto tvrzení a uloží správnímu orgánu doručit tomuto účastníku správního rozhodnutí a podle okolností odloží jeho vykonatelnost.

V daném případě je ze správního spisu patrné, že žalovaný, ani řečené ministerstvo, nejednali se žalobci ve správním řízení jako s účastníky onoho řízení; žalobcům nebylo doručováno rozhodnutí ministerstva, přesto proti němu podali rozklad, o němž však nebylo rozhodováno. Je však nezbytné ozřejmit, které rozhodnutí je tím, jež po vyčerpání řádných opravných prostředků, které jsou pro ně připuštěny, nabylo právní moci, příp. existuje-li vůbec takové rozhodnutí. Současně s tím je třeba objasnit, zda je dána aktivní legitimace žalobců, což nelze bez toho, že by nebylo najisto postaveno, zda tito byli účastníky správního řízení a byli pouze opomenuti správním orgánem.

Otázku, které rozhodnutí má být učiněno předmětem přezkumné činnosti soudu, lze zodpovědět až po té, co bude zodpovězena otázka účastenství žalobců ve správním řízení. Pokud by totiž soud došel k závěru, že žalobci byli účastníky řízení o povolení spojení podniků, pak by především muselo být těmto žalobcům oznámeno rozhodnutí ministerstva, jakožto orgánu prvního stupně a tito by museli v zákonné lhůtě využít svého práva účastníka řízení o podat rozklad k ministrovi pro hospodářskou soutěž. Pak by však nebylo rozhodnutí, které by bylo možné přezkoumat, neboť tím by mohlo být jen rozhodnutí žalovaného, vydané k rozkladu žalobců.

Podle § 103 o.s.ř. kdykoli za řízení přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může jednat ve věci (podmínky řízení).

V daném případě jde o věc patřící do správního soudnictví, a proto soud postupuje podle části páté občanského soudního řádu. Protože jde o žalobu proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné

správy, je namístě postup podle hlavy druhé citované části procesního předpisu. Podle § 244 o.s.ř. ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Podle odst. 3 citovaného ustanovení se rozhodnutími správních orgánů rozumí rozhodnutí vydaná jimi ve správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob. Předpokladem pro postup podle výše uvedených ustanovení je existence rozhodnutí správního orgánu. Soud se tedy ve smyslu podané žaloby zabýval otázkou, zda dopis ministra pro hospodářskou soutěž České republiky ze dne 23.11.1995 č.j. 6666/95 může být považován za rozhodnutí.

Jaké jsou náležitosti rozhodnutí, uvádí § 47 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu). Výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodnuto; v odůvodnění pak správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Poučení o odvolání je rovněž pravidelnou součástí každého rozhodnutí. V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede též orgán, který rozhodnutí vydal, datum vydání rozhodnutí, jméno a příjmení účastníků řízení. Rozhodnutí musí být opatřené úředním razítkem a podepsáno s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné osoby.

Rozhodnutí je především výsledkem správního řízení a představuje konkrétní správní akt. Obecně platí, že Ústava České republiky, jako základní norma právního řádu, je základním pravidlem, podle něhož se vytvářejí normy právního řádu. Z této základní normy nelze odvodit jednotlivé normy logickou cestou, neboť musí být vytvořeny zvláštním pravotvorným aktem, který nelze

považovat za akt myšlenkový, ale jen za akt volní. Bez toho, že by bylo nutno jít do hloubky podstaty samotné existence práva, lze akceptovat tezi, že totiž právo samo upravuje svoji tvorbu, jeví se tedy jako normotvorná souvislost. Právní řád je pak logicky řazen hierarchicky, a to tak, že nejvyšší stupeň zaujímá ústava v materiálním smyslu, dalším jsou pak obecné normy. Zákonodárný proces stanoví orgány a řízení, jakož i shora řečené generální (obecné) normy. Tyto normy pak váží na abstraktně stanovenou skutkovou podstatu rovněž abstraktní následek. Takto vytvořený normový soubor se konkretizuje jedině nižšími a konkrétnějšími normami, akty. Jde o proces aplikace, který je vlastní moci soudní. Přitom proces tzv. nalézání práva je tvorbou práva, neboť to, že vůbec dochází ke spojení konkrétního právního následku s již konkrétní skutkovou podstatou je výsledkem volní činnosti moci soudní, vtělené do rozsudku. Nejinak je tomu při individualizaci a konkretizaci zákonů správních. I při vydávání správních rozhodnutí jde o pokračování pravotvorného procesu individualizací obecných ustanovení, či konkretizací abstraktní právní normy. V řečené hierarchii právního řádu pak ony úřední akty stojí na základním stupni.

Pohlíží-li se tedy na rozhodnutí správního orgánu jako na výsledek jeho volní činnosti, a z důvodů shora řečených na něj jinak pohlížet nelze, je třeba posuzovat předmět žaloby, písemný projev ministra, ze dvou úhlů. Jednak z pohledu ryze formálního, jednak v kontextu činnosti ministra, jakožto orgánu aplikačního. V prvním případě soud shledal, že písemný projev ministra, který žalobce označil jako rozhodnutí o rozkladu, lze považovat výlučně za dopis, kterým žalovaný informoval žalobce o tom, že Ministerstvo pro hospodářskou soutěž vydalo dne 17.8.1995 rozhodnutí S 71/95-884/95-210, kterým povolilo spojení podniků SPT Telecom a.s., Telsource N.V. a Telsource, a.s. s tím, že námitkami, které žalobci v průběhu správního řízení zaslali, se ministerstvo zabývalo a neshledalo je oprávněnými, o čemž byli žalobci dříve informováni. S důvody tam

uvedenými se ministr v dopise ztotožňuje. Dopis obsahuje významnou část, ve které žalovaný uvádí důvody, pro které žalobce nepovažuje za účastníky řízení a proč tedy nepovažuje podaný dopis ze dne 29.9.1995 za rozklad. Závěrem žalovaný uvedl, že neshledal důvod ani pro obnovu řízení, ani pro změnu či zrušení rozhodnutí dle § 65 spr. řádu. Dopis je pak veden pod č.j. 6666/95. Uvedená písemnost postrádá základní znak rozhodnutí, totiž aby sama obsahovala autoritativní řešení otázky, neboť v důsledku tohoto dopisu není žádnému přiznáno určité právo, není mu stanovena žádná povinnost, ani se závazně nedeklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je či není. Obsahuje pouhé sdělení o výsledku předchozí činnosti jmenovaného ministerstva, aniž by byl dokonce vyjádřen byť jen názor žalovaného na rozhodnutí vydané na prvním stupni. V druhém případě je nezbytné vzít v úvahu, že ona písemnost není pokračováním správního řízení, neboť je vedena pod jiným jednacím číslem, než tím, pod kterým bylo vedeno samotné řízení o spojení podniků. Žalovaný neměl v úmyslu svým dopisem ani založit zdání rozhodnutí, když v celé písemnosti se důsledně vyhýbá všemu, co by mohlo, byť jen vzdáleně, rozhodnutí o rozkladu připomínat. Především forma písemnosti důsledně dodržuje charakter dopisu, počínaje oslovením „vážený pane“ a konče obvyklým zdvořilostním pozdravem. Ze spisu je patrné, že dopis adresovaný právnímu zástupci žalobců, nebyl doručován komukoli dalšímu, tedy zejména ne účastníkům správního řízení. Dopis není ani strukturován jako rozhodnutí, když rozhodnutí prvoinstančního orgánu formu rozhodnutí dle cit. § 47 správního řádu důsledně dodržuje. V daném případě tedy není místo pro úvahy o nepřípustnosti žaloby proto, že by snad šlo o paakt, nulitní akt či non negotium. Žalovaný vůbec neměl v úmyslu vydat rozhodnutí o rozkladu, což úspěšně vyjádřil nejen formou předmětného dopisu, ale i výslovným sdělením, že o takové rozhodnutí nejde. Dopis mj. je opatřen tzv. prezentačním razítkem, nikoli však úředním razítkem se stáním znakem, jak jej obsahuje prvostupňové rozhodnutí. Bylo-li by snad možné, aby omyl úřadu při vydání aktu zakládal pouhou

jeho vadnost, bylo by nepřipustné, aby soud dovozoval za správní orgán vůli rozhodnutí vydat, neboť k tomu jej zákon neopravňuje.

Jestliže žalovaný neshledal důvody pro vyřízení dopisu žalobců postupem podle § 62, resp. 65 správního řádu, tedy jako podnětů pro nařízení obnovy řízení, resp. pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, pak ani v tomto případě nelze předmětný dopis považovat za rozhodnutí v naznačených věcech, neboť v žádném z případů není povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí, když podle § 62 odst. 1 správního řádu se řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, obnoví na návrh účastníka řízení, jsou-li splněny podmínky uvedené pod písm. a) až e). Jedině v takovém případě je správní orgán povinen vydat rozhodnutí. Podle odst. 2 správní orgán nařídí obnovu řízení, je-li na přezkoumání rozhodnutí obecný zájem. V takových případech tedy rozhoduje správní orgán z úřední pravomoci a nestíhá jej povinnost vydat rozhodnutí v případě, kdy obnovu řízení nenařizuje. Návrh kohokoli je v tomto směru pouhým podnětem, který může být vyřízen, roz. negativně, pouhým přípisem. Za pouhý podnět se považuje i žádost o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, když v tomto případě správní řád navíc nerozlišuje mezi účastníkem řízení a jinou osobou. I v tomto případě lze negativní postoj k takovému požadavku vyjádřit neformálním přípisem. Tak se i stalo v daném případě, když dopis žalobců žalovaný posoudil jako podnět k postupu podle cit. ustanovení správního řádu.

Při zkoumání otázky, zda žalobce měl ve správním řízení postavení účastníka řízení, je třeba vyjít ze zvláštního procesního předpisu, kterým je v daném případě zák. č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZHS“), a to zejména z ustanovení § 12 odst. 1, podle kterého je účastníkem

řízení soutěžitel, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení rozhodnuto. Podle odst. 8 téhož paragrafu není-li stanoveno jinak, postupuje se v řízení u ministerstva podle ustanovení správního řádu. Z toho vyplývá, že použití obecného procesního předpisu je podpůrné.

Tato úprava se zásadně odlišuje od obecného pojetí účastníka správního řízení podle správního řádu, kde podle § 14 odst. 1 je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Podle odst. 2 je účastníkem řízení i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

Pro další úvahy je podstatné uvědomění si rozdílné dikce shora citovaných ustanovení obou zákonů. Zejména není možné nevidět velmi zúžené pojetí účastníka řízení v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, které z široce chápaného účastenství podle správního řádu recipovalo pouze případy, kdy má být rozhodnuto o právech a povinnostech oním zákonem stanovených. Přitom je nepodstatné rozšíření okruhu těchto osob na soutěžitele, ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) ZHS, což samo o sobě je více pleonasmem, než právním pojmem, který by účastníka řízení pomohl vymezit, neboť je nadevší pochybnost, že i sdružení podnikatelů se mohou dostat do postavení účastníka řízení.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) ZHS do působnosti ministerstva náleží schvalovat dohody o spojení podniků a přezkoumávat monopolní nebo dominantní postavení soutěžitelů podle § 3, 4, 8 a 9. Podle §

8a odst. 1 ZHS (ve znění zák. č. 286/1993 Sb.) spojování podniků, které narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž, podléhá povolení ministerstva. Za narušení soutěže se považuje, jestliže spojením podniků přesáhne jejich podíl 30 % celkového obrátu na celostátním nebo místním trhu daného zboží. Podle odst. 2 citovaného paragrafu ministerstvo spojení povolí, jestliže zúčastnění soutěžitelé prokáží, že újma, která narušením soutěže může vzniknout, bude převážena hospodářskými výhodami, jež spojení přinese. V ostatních případech ministerstvo spojení nepovolí. V rozhodnutí o povolení může ministerstvo stanovit omezení a závazky nezbytné pro ochranu hospodářské soutěže. Podle odst. 3 téhož paragrafu pak soutěžitelé jsou povinni požádat ministerstvo o udělení povolení ke spojení podniků podle odstavce 1 mj. při sloučení nebo splynutí přede dnem podání návrhu na zápis změny v obchodním rejstříku.

Z uvedeného je patrné, že zákon o ochraně hospodářské soutěže konstruuje takové pojetí účastníka řízení, že je jím pouze ten, o jehož výlučně subjektivních právech a povinnostech má být jednáno, to znamená, o nárocích plynoucích z práva objektivního, nikoli však již o zájmech, které objektivní právo chrání. Objektivním právem je soubor obecných (abstraktních) povinností; obsahem subjektivního práva je oprávnění a konkrétnost těchto nároků. Přitom, jak již bylo řečeno, jde o relativní protiklad pojmů norem (povinností) obecných a konkrétních. Subjektivní právo má význam jako předpoklad konkretizace povinností, stává se součástí skutkové podstaty, podmiňující tuto konkretizaci. V klasickém schématě: je-li A, má být B, je obsažen jako předpoklad povinnosti B zákrok oprávněného, který jej uskutečňuje typickou formou - žalobou. Řízení o tomto nároku je procesem konkretizace a vede ke vzniku rozhodnutí (individuální normy), jehož prostřednictvím se nárok oprávněného staví najisto, nebo se zamítá. Ne nepodstatnou je přitom otázka vynutitelnosti povinností a s ní související problematika tzv. *leges imperfectae*.

V posuzovaném případě se subjektivní práva i povinnosti nachází právě v ZHS. Zákon je veden účelem zajištění ochrany hospodářské soutěže na trhu zboží proti jejímu narušování. Z tohoto účelu nelze vyvozovat žádná konkrétní oprávnění, ani povinnosti, ony však lze s účelem zákona takto vymezeným porovnávat. Nelze bez dalšího dovodit, že každé rozhodování podle ZHS je rozhodováním o pozitivně vymezeném právu nebo povinnosti a současně o něčem, co je svou podstatou negativní, tj. o nedostatku povinnosti nebo práva, a podle toho ustanovovat okruh účastníků řízení. Nelze tedy připustit, aby se účastníkem řízení stal někdo, kdo nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížen pozitivně určenou povinností, jestliže právě o zcela konkrétních subjektivních právech a povinnostech má být jednáno. ZHS na více místech ukládá adresátům tohoto zákona různé povinnosti, jejich dodržování sleduje a za jejich porušení vede k zodpovědnosti. K takovýmto konkrétním povinnostem patří mj. i povinnost soutěžitele zúčastněného na spojení podniků požádat ministerstvo o udělení povolení ke spojení podniků. Této povinnosti odpovídá právo soutěžitele, a jedině onoho zúčastněného soutěžitele, na to, aby ministerstvo o jeho žádosti rozhodlo. Je v plné kompetenci ministerstva při použití správního uvážení, rozhodnout, kladně či záporně, avšak jen o takovéto žádosti. Nelze žádným způsobem vytvořit konstrukci, na jejímž základě by bylo možné rozhodnout o právně pozitivně stanoveném právu jiného, než soutěžitele zúčastněného na spojení podniků, aniž by bylo nutné opustit ustanovení §§ 8 a 8a ZHS. Nelze přisvědčit žalobci v tom, že cesta k přiznání postavení účastníka řízení dle ZHS vede přes ustanovení § 2 cit. zákona, neboť toto ustanovení dává odpověď na otázku, co je předmětem úpravy tohoto zákona, neposkytuje však žádnou odpověď na otázku, kdo může být účastníkem řízení o právech a povinnostech obsažených v dalších jeho ustanovení.

Žalobci zákon přiznává prostředky ochrany před narušováním hospodářské soutěže, a to zejména v souvislosti s takovými projevy

těch, na které se zákon o ochraně hospodářské soutěže vztahuje, jako jsou kartelové dohody, zneužití monopolních nebo dominantního postavení, resp. nedovolené zásady orgánů státní správy a obcí.

Pro správné pochopení smyslu ustanovení § 8 a 8a ZHS je potřebná komparace s ustanovením § 9 odst. 2 téhož zákona, podle kterého je určen soutěžitel s dominantním postavením na trhu. Za takového se považuje ten soutěžitel, který dodávkami na relevantním trhu zajišťuje v období kalendářního roku nejméně 30 % dodávek shodného, porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží. Obdobnou charakteristikou disponuje i ustanovení § 8a odst. 1, když za narušení soutěže považuje, jestliže spojením podniků přesáhne jejich podíl 30 % obrátu na celostátním nebo místním trhu daného zboží. Z uvedeného je patrná regulační funkce ministerstva, spočívající v oprávnění v omezeném rozsahu podílet se na udržování konkurenčního prostředí, a to prostředky preventivního rázu. Stojí za povšimnutí, že samotné dominantní, ale ani monopolní postavení není stíženo žádnou sankcí, ani procesem schvalování, ale pouze kvalifikovanou skutkovou podstatou zneužití takového postavení. Tím má být vysloveno, že zákonodárce v řečeném ustanovení potvrdil svůj zájem na konkurenčním prostředí na trhu a svěřil ministerstvu právo rozhodovat o povolení spojení podniků, jakožto o subjektivním právu soutěžitelů na spojení zúčastněných. Jestliže tedy zákon o ochraně hospodářské soutěže přiznal postavení účastníků řízení jen takovýmto soutěžitelům, není to v rozporu s účelem citovaného zákona pro důvody, jež byly uvedeny.

Soud neshledal důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, neboť ZHS v předmětných ustanoveních neodporuje ani č. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, když práva tam uvedeného se lze domáhat pouze v mezích zákonů jej provádějících (čl. 41 odst. 1 Listiny), ani čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť nebylo rozhodováno o

právech žalobců správním orgánem. Nebylo zasaženo ani do práva uvedeného v čl. 27 odst. 1 Listiny, jak vyplynulo z obsahu projednávané věci.

Jestliže tedy žalobci nebyli po právu účastníky správního řízení před ministerstvem, odpadá možnost postupu soudu podle § 250b odst. 2 o.s.ř. a nepřichází v úvahu přiznání aktivní legitimace žalobců dle § 250 odst. 2, věta druhá o.s.ř.. Není pak naplněna ani základní podmínka pro postup podle části páté, hlavy druhé o.s.ř., neboť žalobci nebyli rozhodnutím správního orgánu na svých právech zkráceni. Zejména je však třeba uvést, že řízení u ministerstva bylo skončeno vydáním rozhodnutí tohoto ministerstva a toto rozhodnutí nabylo právní moci, neboť bylo doručeno těm, kteří byli a po právu jako jediní měli být účastníky řízení, a ti se práva podání rozkladu vzdali. Tím řízení ve věci spojení podniků skončilo.

Podle § 250 odst. 1 o.s.ř. účastníky řízení jsou žalobce a žalovaný. Podle odst. 2 věta první pak žalobcem je fyzická nebo právnická osoba, která o sobě tvrdí, že jako účastník správního řízení byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých právech.

Ze shora uvedených důvodů žalobci nebyli účastníky původního správního řízení, a proto nesplňují podmínku pro přiznání procesního postavení žalobce podle občanského soudního řádu. Rozhodnutí, které žalobci podanou žalobou napadli není pro výše popsané důvody správním rozhodnutím a nelze jej tedy učinit ani předmětem soudního přezkumu. Proto také soud rozhodl podle § 104 odst. 1 o.s.ř. a řízení zastavil, neboť nebyla splněna základní podmínka řízení, a to podmínka neodstranitelná.

Protože řízení bylo zastaveno, nebylo žádnému z účastníků přiznáno právo na náhradu nákladů řízení (§ 250k odst. 1 a contr.).

Výrok o vrácení soudního poplatku se opírá o ust. § 10 odst. 2 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, podle něhož soud vrátí z účtu soudu, u kterého byl poplatek zaplacen, 50 % z poplatku, zastaví-li řízení dříve, než začal jednat ve věci samé.

Poučení : Proti tomuto usnesení **n e n í** odvolání přípustné.

V Olomouci dne 6. května 1996

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu

