

Česká republika

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Pavla Varvařovského a soudců JUDr. Vladimíra Čermáka a JUDr. Evy Zarembové ve věci ústavní stížnosti 1) Ž., 2) V., 3) K., všech zastoupených JUDr. P.N., proti jinému zásahu (postupu) Ú., ve věci sp. zn. 487/2001 - LPO, za účasti Ú., jako účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

Včas podanou ústavní stížností, splňující formální předpoklady a podmínky stanovené zákonem, kdy se jedná svou podstatou o ústavní stížnost podanou proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, jímž mělo být porušeno ústavně zaručené právo, stěžovatelé napadají údajnou nečinnost Ú., (dále jen "Úřad") ve věci sp. zn. 487/2001 - LPO, když dovozují, že označený orgán veřejné moci svou nečinností postupoval a postupuje způsobem nesouladným se zákonem, v důsledku čehož porušil ústavně zaručené právo stěžovatelů uvedené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle něhož se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Domáhají se proto vydání nálezů, jímž by Ústavní soud Úřadu, jako orgánu veřejné moci, zakázal pokračovat v porušování uvedeného základního práva tím, že v označené věci zůstane i nadále nečinný.

V ústavní stížnosti stěžovatelé v podstatě uvádějí, že jakožto soutěžitelé ve smyslu zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon č. 63/1991 Sb."), byli poškozeni nařízením vlády č. 420/2000 Sb., kterým se stanoví podmínky pro poskytnutí státní finanční podpory ke zmírnění následků škod na porostech způsobených suchem v roce 2000, jakožto opatřením ve svém důsledku omezujícím hospodářskou soutěž ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 63/1991 Sb., kterým byl "hrubým způsobem zpochybněn princip rovnosti podnikatelů v hospodářské soutěži, což vedlo k jejímu omezení". Při stanovení podmínek pro poskytnutí státní finanční podpory dle zmíněného nařízení se vláda ČR řídila "Metodikou hodnocení sucha na území ČR v období duben až červen 2000", vypracovanou s využitím odborných podkladů Č.ú. a V.ú. Jak se ukázalo následně po přijetí tohoto nařízení vlády, není sporu o tom, že použitá kritéria v praxi neumožnila, aby státní pomoc byla poskytnuta všem subjektům suchem postiženým, přičemž mnohdy vedla naopak i k podpoře subjektů, jejichž situace to nevyžadovala. V této souvislosti stran uvedených výhrad stěžovatelé předkládají podrobný rozbor této problematiky, včetně odkazů na konkrétní znalecké posudky a odborné studie, z nichž se dle jejich názoru podává důvodnost jejich tvrzení o nesprávně zvolených

kritériích pro splnění podmínek nezbytných ke vzniku nároku na státní podporu, působících v konečném důsledku jako faktor narušující a zkreslující hospodářskou soutěž. Takto poškození soutěžitelé se nejprve marně obraceli na Ministerstvo zemědělství ČR, poté na Úřad, jakožto orgán ochranou hospodářské soutěže ze zákona pověřený, když v důsledku nesprávného stanovení kritérií pro poskytnutí náhrady došlo k nerovnému postavení subjektů v hospodářské soutěži. Stěžovatelé jsou si vědomi toho, že poskytování státní pomoci v zemědělství formou státní podpory patří do pravomoci Ministerstva zemědělství ČR a ze zákona o veřejné podpoře je zemědělství vyňato. Toto ovšem není vyňato z obecného režimu zákona č. 63/1991 Sb., pročež se dovolávají ustanovení § 18 této normy, upravujícího zásahy orgánů státní správy a samosprávy a stanovícího povinnost těchto orgánů chovat se takovým způsobem, aby vlastními opatřeními neomezily nebo nevyloučily hospodářskou soutěž. Jsou přesvědčeni o tom, že by postrádalo logiku, aby v případě tak významného zásahu do hospodářské soutěže, jakým je poskytování pomoci státu, chyběl mechanismus, kterým by Úřad mohl v takové situaci zasáhnout nebo ji alespoň nějakým způsobem mohl ovlivnit. Vycházejí z těchto úvah, obrátili se na Úřad s návrhem na zahájení řízení, kterým se tento nezabýval a zůstal nečinný, a to i v případě opakovaného podání. Podání stěžovatelů pouze postoupil Ministerstvu zemědělství ČR, aniž by sám ve věci učinil kroky směřující ke zjednání nápravy. Přitom stěžovatelé mají za to, že Úřad je jediným orgánem, který může v dané věci nápravu účinně požadovat.

Opakované podání předsedovi Úřadu bylo odmítnuto dopisem ze dne 18. 6. 2001. K věcnému projednání návrhu stěžovatelů nedošlo, čímž byli tito uvedeni do složité situace, když Úřad nejen věc neposoudil, nýbrž nijakým způsobem nerozhodl, a stěžovatelé se tedy nemohou domáhat nápravy přezkoumání jeho rozhodnutí. Úřad pouze stěžovatelům doporučil iniciovat novelizaci předmětného nařízení vlády. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že ve smyslu jejich podání se jedná o problematiku spadající do kompetence Úřadu. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., je totiž účelem tohoto zákona ochrana hospodářské soutěže na trhu výrobků a výkonů proti jejímu omezování, zkreslování nebo vylučování a působnost zákona se vztahuje podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) na orgány státní správy a orgány územních samosprávných celků, pokud jde o jejich působnost, která přímo nebo nepřímo souvisí s hospodářskou soutěží. Podle § 18 odst. 1 citovaného zákona orgány státní správy nesmějí vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž. Dle odst. 2 téhož ustanovení dozor nad dodržováním povinností podle tohoto zákona vykonává Úřad, který na základě důkazů a rozboru výsledků může požadovat od orgánů státní správy nápravu. V případě realizovaných opatření orgánů státní správy, která vedou k omezení hospodářské soutěže a k čemuž došlo i v dané věci, je to jedině Úřad, který může v dané věci na základě působnosti, kterou ve vztahu k orgánům státní správy evidentně má, požadovat nápravu. Opačný výklad by potom vedl k závěru, že v České republice neexistuje orgán, sledující, zda na území České republiky dochází k omezování hospodářské soutěže v důsledku takového opatření, jakým je poskytnutí státní podpory a Úřad se při kontrole tak významného nástroje z hlediska vlivu na hospodářskou soutěž omezuje pouze na obchod mezi Českou republikou a Evropskou unií (zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře), avšak nesleduje hospodářskou soutěž na trzích ČR. Potud odůvodnění ústavní stížnosti.

K výzvě Ústavního soudu se k podané ústavní stížnosti vyjádřil předseda Úřadu Ing. J.B. přípisem ze dne 25. 9. 2001, v němž se neztotožnil s vývodů stěžovatele a poukázal na to, že Úřad stěžované nařízení vlády zkoumal pouze v rámci své působnosti v oblasti hospodářské soutěže, a tedy mu nezbylo než příslušný návrh včetně příloh postoupit Ministerstvu zemědělství

ČR, o čemž byl právní zástupce stěžovatelů vyrozuměn dopisem ze dne 17. května 2001, důvody které Úřad vedly k tomuto postoupení potom opakovaně vyjádřil v dopise ze dne 18. června 2001, reagujícím na opakovanou žádost stěžovatelů. Ve vyjádření uvedl, že Úřad je ustanovením § 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, vymezen jako ústřední orgán státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu omezování. Jedna ze zásad veřejného práva, kterou je ve své činnosti vázán, stanovuje možnost státního orgánu jednat pouze v mezích jeho zákonného zmocnění. Zákon č. 63/1991 Sb. (který byl zrušen s účinností od 1. 7. 2001 zákonem č. 143/2001, o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých dalších zákonů) se vztahoval i na orgány státní správy, pokud šlo o jejich působnost, která přímo či nepřímo souvisela s hospodářskou soutěží. Ve smyslu § 18 odst. 1 tohoto předpisu nesměly orgány státní správy vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž. Úřad byl na základě odstavce 2 téhož ustanovení orgánem dozoru nad tím, aby orgány státní správy tak nečinily a v případě, kdy se tak stane, byl oprávněn požadovat zjednání nápravy, přičemž forma uplatnění tohoto požadavku nebyla upravena. Úřad má za to, že se v žádném případě nejednalo o možnost Úřadu zahájit správní řízení a v jeho rámci případně vydat správní rozhodnutí vykonatelné obvyklými prostředky, které umožňuje zákon č. 63/1991 Sb., respektive správní řád. Odstranění negativních vlivů na hospodářskou soutěž v případě správního opatření bylo kromě výše uvedeného ustanovení možné jen v rámci běžné spolupráce mezi jednotlivými orgány státní správy ve smyslu § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů, kdy by mohl Úřad využít své autority v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Za předpokladu, že kritéria pro odškodňování v nařízení vlády byla skutečně stanovena chybně, bylo možno případné nápravy dosáhnout pouze změnou tohoto již platného právního předpisu. Úřad proto zmíněné podání i s příloženou dokumentací postoupil Ministerstvu zemědělství ČR, neboť tento orgán zpracovával návrh zmíněného nařízení, a byl tak pro případnou iniciaci novely nejvhodnější.

Úřad poukázal dále na to, že v současné době již není žádným právním předpisem výslovně označen jako orgán dozoru nad činností správních orgánů v oblasti hospodářské soutěže. Přijetím zákona č. 143/2001 Sb., totiž došlo ke změně jeho postavení, neboť tento zákon neobsahuje obdobné ustanovení § 18 zákona č. 63/1991 Sb. I v případě použití velmi extenzivního a zřídka užívaného výkladu § 2 odst. 1 této normy, podle něhož by bylo možné správní orgány považovat za soutěžitele, neboť jsou schopny svou činností (typicky opatřeními) hospodářskou soutěž ovlivnit, působnost tohoto zákona by byla ustanovením § 1 odst. 1 vyloučena, neboť tento zákon se vztahuje pouze na narušení hospodářské soutěže, ke kterému dojde dohodou soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení soutěžitelů nebo jejich spojením. Opatření správního orgánu však nenaplnuje ani jednu z těchto "skutkových podstat" narušení hospodářské soutěže, z čehož vyplývá, že Úřad v tomto případě může zakročit jen v rámci zmíněné spolupráce mezi orgány státní správy a na případné omezující opatření může pouze upozornit, aniž by současně disponoval jakýmkoliv právními nástroji umožňujícími takovou nápravu prosadit.

Ve svém vyjádření pak zdůrazňuje, že nařízení vlády nelze chápat jako opatření orgánu státní správy, když výčet orgánů státní správy je uveden v ustanoveních § 1 a § 2 zákona č. 2/1969 Sb. V tomto výčtu není vláda ČR uvedena, neboť je dle čl. 67 Ústavy ČR vrcholným orgánem moci výkonné a tedy orgánem politickým, nikoliv orgánem státní správy, jak jej má na mysli např. ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Vláda potom k vydání vlastního nařízení

nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, k jeho vydání je zmocněna ústavou přímo, a nařízení vlády je tak nutno chápat jako projev její svrchované pravomoci vydávat právní předpisy. Úřad proto ani v rámci své obecné působnosti v oblasti ochrany hospodářské soutěže nemůže zpochybňovat právní akt vlády, který byl vydán v souladu s tímto ústavním zmocněním.

Z uvedených důvodů se Úřad domnívá, že mu jakožto orgánu veřejné moci nelze nálezem Ústavního soudu zakázat pokračovat v porušování ústavně zaručeného práva stěžovatelů tím, že zůstane nadále nečinný, neboť jak z pohledu zákona č. 63/1991 Sb., tak i zákona č. 143/2001 Sb., kterým byl předchozí předpis zrušen, vyčerpal Úřad všechny zákonné prostředky, kterými mohl na návrh stěžovatelů reagovat a jejich tvrzení, dle kterého Úřad rezignoval v konkrétním případě na ochranu hospodářské soutěže, je třeba rozhodně odmítnout a ústavní stížnost považovat za nedůvodnou. Z takto rozvedených důvodů tedy navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

Po přezkoumání ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru o její neopodstatněnosti, když postup Úřadu, který byl stížností napaden, neporušil základní práva a svobody stěžovatelů, neboť se jim nepodařilo prokázat tvrzené porušení ústavně zaručených práv ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Základem ústavní stížnosti je polemika s právními závěry Úřadu a v návaznosti na to nesouhlas s jeho postupem v dané věci, k čemuž Ústavní soud uvádí následující.

Dle ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, přičemž v dané věci byl tímto "jiným orgánem" Úřad. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., je účelem tohoto zákona ochrana hospodářské soutěže na trhu výrobků a výkonů proti jejímu omezování, zkreslování nebo vylučování (dále jen "narušování"). V oddíle druhém citované normy jsou uvedeny jednotlivé skutkové podstaty tohoto narušování, a to dohody narušující soutěž (§ 3 a násl.), spojování podniků soutěžitelů (§ 8 a násl.) a monopolní a dominantní postavení na trhu (§ 9 citované normy). Uvedené skutkové podstaty se vztahují z hlediska osobní působnosti toliko na soutěžitele, jak tento pojem blíže vymezuje legální definice v § 2 odst. 1 písm. a) zákona. Oddíl sedmý této normy upravuje zásahy orgánů státní správy a orgánů územních samosprávných celků v § 18 odst. 1, dle něhož orgány státní správy a orgány územních samosprávných celků nesmějí vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž. Dle odstavce 2 téhož ustanovení dozor nad dodržováním povinností podle odstavce 1 vykonává ministerstvo (Úřad), který může na základě důkazů a rozborů výsledků požadovat od orgánů státní správy nebo od orgánů územních samosprávných celků nápravu (dlužno podotknout jakým způsobem blíže rozvedeno v tomto ani žádném jiném ustanovení zákona není). V souvislosti s ustanovením § 18 je potom v ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) upravena osobní působnost zvláštní, dle níž se tento zákon vztahuje na orgány státní správy a orgány územních samosprávných celků, pokud jde o jejich působnost, která přímo nebo nepřímo souvisí s hospodářskou soutěží. Podle vymezení uvedeného v § 18 citovaného zákona připadají v úvahu jako příslušné orgány státní správy, zejména ústřední orgány státní správy, okresní úřady a příslušné orgány krajů a obcí [na kraje a obce jako právnické osoby podnikající a účastníci se hospodářské soutěže se vztahuje z hlediska osobní působnosti stejně jako na jiné soutěžitele ustanovení § 2 odst. 1 písm. a)]. Tyto orgány nejsou při výkonu státní správy v rámci své působnosti subjekty správních deliktů, charakterizujících jednotlivé zmíněné skutkové podstaty narušení hospodářské soutěže, jak jsou upraveny v oddíle

druhém a nelze proti nim vést z povahy věci správní řízení. Jsou však povinny při výkonu státní správy respektovat účel zákona, přičemž není pochyb o tom, že v tomto směru - ve srovnání se soutěžiteli - zde jsou právní nástroje možné nápravy nežádoucího stavu výrazným způsobem oslabeny. Omezují-li nebo dokonce vylučují orgány státní správy nebo orgány krajů a obcí vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby hospodářskou soutěž, má Úřad pouze možnost iniciovat na základě zjištěných podkladů nápravu nežádoucího stavu. Tento závěr vyplývá nejen z dikce shora zmíněných ustanovení, nýbrž je možno jej dovodit taktéž s přihlédnutím k důvodové zprávě k zákonu č. 63/1991 Sb., ve které se k citované problematice uvádí, že "orgány státní správy a orgány obcí mohou při výkonu své zákonné působnosti být i nepřímou narušit hospodářskou soutěž. Rozhodnutí nebo postupy orgánů, na jejichž základě někteří podnikatelé dosáhnou výhody proti jiným podnikatelům, mohou vést k tomu, že bude porušen tento zákon. V takových případech je nanejvýš účelné, aby úřad určený k ochraně hospodářské soutěže měl možnost proti takovému jednání protestovat a v případě nutnosti předložit záležitost k řešení vládě". V projednávané věci Úřad inicioval eventuální nápravu tím, že v souladu s ustanovením § 27 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož si ministerstva (ústřední orgány státní správy) navzájem vyměňují potřebné informace a podklady, podání stěžovatelů postoupil Ministerstvu zemědělství ČR, které připravovalo návrh předmětného nařízení vlády, a bylo tudíž pro iniciování změny tohoto nařízení nejkompetentnějším orgánem, a to vzhledem k tomu, že posláním Ministerstva zemědělství ČR, stejně jako každého jiného ústředního orgánu státní správy v souvislosti s plněním jeho úkolů, je mimo jiné zpracovávat koncepce rozvoje svěřeného odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládá vládě. Za svěřené odvětví vládě předkládá také návrhy pro přípravu opatření širšího dosahu a pečuje o náležitou právní úpravu otázek spadajících do jeho působnosti.

Ústavní soud je pak ve shodě s vyjádřením Úřadu přesvědčen o tom, že takový akt, jakým je stěžovateli napadané nařízení vlády, vydané na základě čl. 78 Ústavy ČR, nelze podřadit pod pojem opatření dle § 18 zákona č. 63/1991 Sb. proto, že jde o obecně závazný právní předpis, a z tohoto důvodu výklad stěžovatele, dle kterého by Úřad mohl rozhodovat o nařízeních vlády na základě citovaných ustanovení zákona č. 63/1991 Sb., považuje za nepřijatelný.

Pro časovou posloupnost dané věci pak není bez významu ani ta skutečnost, že v mezidobí od prvního podání stěžovatelů Úřadu došlo vydáním zákona č. 143/2001, o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ke zrušení zákona č. 63/1991 Sb., a to s účinností od 1. 7. 2001, kdy současně označený pozdější zákon nabyl účinnosti. V této souvislosti je nutno poukázat na to, že zákon č. 143/2001 ustanovení obdobná § 2 odst. 1 písm. b) a § 18 zákona č. 63/1991 Sb. nezná. Toliko v ustanovení § 21 odst. 3 se uvádí, že návrh na zahájení řízení, směřující proti orgánům veřejné správy, popřípadě návrh podaný ve věcech mimo působnost tohoto zákona, je podnětem k šetření, o jehož přijetí, odmítnutí či postoupení jinému orgánu Úřad písemně uvědomí navrhovatele, a to bez vydání rozhodnutí. Dlužno poukázat i na důvodovou zprávu k tomuto zákonu, v níž se mimo jiné výslovně konstatuje, "že návrh zákona upouští od výslovné úpravy možnosti zásahu Úřadu proti jiným orgánům veřejné správy, které svojí činností mohou narušit hospodářskou soutěž. Takováto pravomoc Úřadu vůči jiným orgánům veřejné správy by přesahovala rámeček zákona".

Z uvedeného zcela evidentně vyplývá, že Úřad v posuzované věci, jak shora vyloženo, svým povinností pro něj ze zákona plynoucím, dostál a napadenému postupu Úřadu tedy nelze

z hlediska ústavního nic podstatného vytknout.

Dospěl-li tedy Úřad k závěru, že v dané věci nebyla k řízení dána jeho pravomoc, a proto reagoval na předmětné podání pouze způsobem výše uvedeným, jednalo se o postup ústavně konformní, kterým nedošlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelů dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, z čehož se současně podává, že Ústavnímu soudu nezbylo, než návrh podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jako zjevně neopodstatněný odmítnout.

Poučení: Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2001

JUDr. Pavel Varvařovský, v.r.

předseda senátu