



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Czech Coal Services a.s.**, se sídlem V. Řezáče 315, Most, zast. JUDr. Petrem Voříškem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Přístavní 321/14, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zast. JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Vodičkova 17/736, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2008, č. j. 16/104795/2007/1578, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, č. j. 5 Ca 80/2008 - 275,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, č. j. 5 Ca 80/2008 - 275, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Předmět řízení**

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadá včasnou kasační stížností v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2008, č. j. 16/104795/2007/1578 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Uvedeným rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (dále jen „finanční ředitelství“) ze dne 28. 11. 2007, sp. zn. 14129/07-2700-500325-16, jímž byla žalobci dle ustanovení § 15 odst. 3 ve spojení s § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990, o cenách, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o cenách“), uložena pokuta ve výši 49 321 005 Kč za zneužití hospodářského postavení při sjednávání ceny v období od 1. 4. 2005 do 21. 12. 2006. Rozhodnutím žalovaného byla pokuta nově stanovena ve výši 37 489 395 Kč a doba trvání deliktu omezena pouze ve vztahu k roku 2005.

**II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu**

Příkazem vedoucí oddělení kontroly cen finančního ředitelství ze dne 22. 2. 2007, č. j. 3047/404/07-2700-505701, byla dne 23. 2. 2007 zahájena u žalobce cenová kontrola dle ustanovení § 14 zákona o cenách, jejímž výkonem byla pověřena paní P. Č. Přípisem finančního ředitelství ze dne 16. 8. 2007, č. j. 10944/07-2700-500958, byl výkonem cenové kontroly pověřen i pan Bc. R. Š. Cenovou kontrolou finančního ředitelství zjistilo, že žalobce porušil cenové předpisy

zneužitím svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. Na základě výsledku cenové kontroly kontrolor vypracoval Protokol o kontrole dodržování § 2 odst. 3 zákona o cenách ze dne 2. 7. 2007, č. j. 6689/07-2700-505701 (dále jen „protokol“). Žalobce podal k protokolu písemné vyjádření ze dne 17. 7. 2007, v němž namítal množství procesních pochybení a nesprávné posouzení věci kontrolním orgánem. S těmito námitkami se kontrolní orgán vypořádal v Dodatku č. 1 k protokolu ze dne 7. 9. 2007, č. j. 6689/07-2700-505701 (dále jen „dodatek k protokolu“). Dodatek byl žalobci doručen dne 13. 9. 2007. Obsahoval mimo jiné informaci o zahájení správního řízení o uložení pokuty dle zákona o cenách dnem doručení tohoto dodatku. Dále bylo dne 29. 10. 2007 žalobci doručeno oznámení, č. j. 14129/07-2700-500325 - 3, jímž bylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty za porušení zákona o cenách. Současně byl žalobce usnesením ze dne 26. 10. 2007, č. j. 14129/07-2700-500325 - 4, vyzván k podání návrhů ve věci ve lhůtě do sedmi dnů od doručení usnesení a k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného vydalo finanční ředitelství dne 28. 11. 2007 rozhodnutí, sp. zn. 14129/07-2700-500325-16, jímž žalobci udělilo pokutu ve výši 49 312 005 Kč podle ustanovení § 15 odst. 3 zákona o cenách za zneužití svého hospodářského postavení vůči kupujícímu (odběrateli) United Energy, a.s. (dále jen „United Energy“), uplatněním ceny 31,62 Kč za GJ hnědého uhlí hruboprach hp2 (dále též „uhlí hp2“), tj. ceny vyšší než ceny obvyklé odvozené z cen srovnatelných obchodních transakcí na trhu. Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách tak žalobce dle zjištění správních orgánů získal v období od 1. 4. 2005 do 31. 12. 2006 nepřiměřený hospodářský prospěch.

Za účelem zjištění tohoto správního deliktu provedlo finanční ředitelství nejprve posouzení trhu, na němž k jednání došlo, z věcného, územního a časového hlediska. Věcně finanční ředitelství trh vymezilo jako trh hnědého uhlí – hruboprach typ hp2. Prostorové vymezení trhu spočívalo v určení lokálního trhu pouze mezi žalobcem a společností United Energy z důvodu technické a technologické provázanosti obou subjektů (United Energy nedisponuje vlastní skládkou uhlí, doprava uhlí probíhá rovnou z Úpravny uhlí Komořany ve vlastnictví žalobce do teplárny Komořany vlastněné United Energy, přičemž jednotlivá dopravní zařízení jsou vlastněna vždy buď žalobcem nebo United Energy a jsou vzájemně provázána). Z časového hlediska byl trh vymezen v období od 1. 4. 2005 do 31. 12. 2006 při zohlednění rámcové kupní smlouvy uzavřené mezi žalobcem a společností United Energy a sjednávaných ročních dílčích smluv, resp. cenových doložek k rámcové kupní smlouvě. Následně finanční ředitelství přistoupilo ke stanovení obvyklé ceny na trhu, kterou při vyloučení extrémních hodnot a cen u malých odběratelů uhlí (do 8 000 tun/rok) stanovilo pro rok 2005 v rozpětí od 18,40 Kč/GJ do 28,17 Kč/GJ a pro rok 2006 v rozpětí od 24,63 Kč/GJ do 31,50 Kč/GJ. Horní hranice obvyklých cen za roky 2005 – 2006 byla posléze použita k vyčíslení neoprávněně získaného prospěchu, jenž byl vypočten v celkové výši 49 780 841 Kč. Po zohlednění mzdových nákladů ve vztahu ke specifickému obchodnímu vztahu mezi žalobcem a společností United Energy byla částka neoprávněného prospěchu snížena o částku 468 836 Kč na 49 312 005 Kč.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí včas odvolání, jímž namítal procesní pochybení, nepřezkoumatelnost rozhodnutí finančního ředitelství i nesprávné právní závěry učiněné v rozhodnutí. Odvoláním bylo především namítáno, že na výkonu cenové kontroly se podílely i osoby, které ke kontrole nebyly pověřeny. Protokol dle odvolání nemá všechny zákonem předepsané náležitosti, přičemž podstatná většina zjištění finančního ředitelství nebyla podložena žádnými důkazy. Finanční ředitelství dále dle žalobce nesprávně vymezilo relevantní trh z věcného, územního i časového hlediska a nepřihlédl k žalobcem tvrzeným skutečnostem,

pokračování

především ke specifčnosti dodávek, které žalobce poskytoval společnosti United Energy. Výroky kontrolního orgánu o oprávněnosti a přiměřenosti zisku žalobce zasahují do jeho ústavně zaručených práv vlastnit majetek a podnikat. Na závěr odvolání žalobce tvrdí, že finanční ředitelství nebylo věcně příslušné k provedení cenové kontroly.

Rozhodnutím ze dne 14. 2. 2008, č. j. 16/104795/2007/1578, žalovaný na základě podaného odvolání změnil rozhodnutí finančního ředitelství tak, že omezil dobu trvání deliktu pouze na rok 2005 a v důsledku toho snížil pokutu z částky 49 312 005 Kč na částku ve výši 37 489 395 Kč. Žalovaný na základě žalobcem předloženého vyčíslení odhadu rizika nedodání zboží společnosti United Energy za rok 2006 dospěl k závěru, že s ohledem na toto cenové zohledněním specifického obchodního vztahu mezi žalobcem a společností United Energy je nutno závěry kontrolního orgánu a finančního ředitelství ohledně roku 2006 zrušit, neboť uplatněná cena za rok 2006 se již pohybuje v rozmezí stanovené obvyklé ceny.

### III. Řízení před krajským soudem

Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce dne 29. 2. 2008 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), kterou následně dne 20. 3. 2008 doplnil. V rozsáhlé žalobě žalobce navrhoval zrušit rozhodnutí stěžovatele a finančního ředitelství a vrátit věc správním orgánům k dalšímu řízení.

Prvním okruhem žalobních námitek žalobce poukazyval na procesní pochybení v řízeních před správními orgány. Podle názoru žalobce nebylo finanční ředitelství věcně příslušné k provedení cenové kontroly ani správního řízení, neboť příslušným správním orgánem měla být Státní energetická inspekce. Dále není zřejmé, co bylo důvodem k zahájení cenové kontroly a kdo byl k jejímu provedení pověřen, neboť platné pověření bylo uděleno pouze paní Č., přičemž kontroly se účastnili i pan Bc. Š. a paní Ing. Ž. Není zřejmé, zda došlo k platnému pověření pana Bc. Š. V protokolu o cenové kontrole dle žalobce chybí označení kontrolujícího orgánu, místo provedení kontroly, dostatečné označení důkazů. Žalobce má za to, že se kontroly účastnili i Bc. Š. a Ing. Ž., a proto v protokolu chybí i jejich podpisy a jejich označení jako kontrolních pracovníků. Kontrolní orgán nedodržel 15 denní lhůtu od doručení vyjádření žalobce na vypracování dodatku k protokolu dle ustanovení § 6 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách (dále jen „vyhláška“). Protokol byl dokončen až 36 dní po uplynutí této lhůty. Protokol obsahuje dle žalobce mnoho nedoložených zjištění kontrolního orgánu, např. dle jakých skutečností byl proveden odhad výše investice společnosti United Energy pro přechod na jiný druh paliva. Stanovení 15 denní lhůty pro vyjádření k dodatku k protokolu představuje povinnost stanovenou nad rámec zákona a tudíž v rozporu se zákonným zmocněním státní moci, která může konat a ukládat povinnosti jen v mezích zákona.

Žalobce shledal procesní pochybení i v rámci správního řízení. Není zřejmé, kdy bylo správní řízení zahájeno, zda doručením dodatku k protokolu dne 13. 9. 2007 nebo doručením Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 23. 10. 2007. Ze správního spisu dle žalobce nelze zjistit, jakým způsobem byly prováděny důkazy, některé zjevně použité důkazy přitom ve správním spisu absentují. Rozhodnutí finančního ředitelství, stejně jako protokol i dodatek, obsahuje odkazy na provedené místní šetření u společnosti United Energy, přitom ze správního spisu není možné ověřit, kdy toto šetření proběhlo, kdo jej provedl atd. Žalobce dále považuje rozhodnutí finančního ředitelství za nepřezkoumatelné, neboť téměř doslovně přebírá text protokolu a dodatku k protokolu. Není tedy zřejmé, zda správní orgán skutečně věc posoudil nebo pouze převzal veškerá zjištění a posouzení kontrolního orgánu. Finanční ředitelství nerozhodlo o důkazních návrzích žalobce a o jeho námitkách, pouze odkázalo na vypořádání námitek provedené již v dodatku k protokolu. Některé odkazy přitom obsahují vyjádření

k obsahově zcela jiným námitkám. Žalobce také namítá, že neměl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí finančního ředitelství ani stěžovatele dle ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). Obě rozhodnutí správních orgánů jsou dle závěrů žalobce vnitřně rozporná, neboť na jedné straně hovoří o hnědém uhlí – hruboprach typ hp2 dodávaném pro United Energy jako o naprosto specifickém a nezastupitelném druhu uhlí, na straně druhé jej však považují za porovnatelné s jinými typy paliva na trhu. Rozpornost žalobce spatřoval také v případě, kdy správní orgány konstatovaly, že žalobce a United Energy uzavřely kupní smlouvu vědomi si specifčnosti tohoto vztahu a vyplývajících nákladů, přičemž následně správní orgány dovodily zneužití hospodářského postavení žalobce, pokud si tyto náklady účtoval.

Zbývající okruh žalobních námitek se věnoval věcnému posouzení deliktu. Žalobce nejprve zpochybnil správními orgány provedené vymezení příslušného trhu, na němž se měl dopustit zneužití svého hospodářského postavení. Z věcného hlediska má žalobce za to, že byl trh účelově vymezen ještě před samotným provedením cenové kontroly. Již v příkazu k provedení cenové kontroly totiž bylo stanoveno, že má být posouzeno možné zneužití hospodářského postavení žalobce prodejem uhlí hp2. Samotným věcným vymezením trhu se tak správní orgány dle žalobce vůbec nezabývaly a rovnou vycházely z trhu s hnědým uhlím – hruboprach typ hp2, který až následně odůvodňovaly. Dle žalobce měl být věcný trh vymezen jako trh hnědého energetického uhlí. Správní orgány dle žaloby pochybily v případě, kdy při posuzování dostupného paliva vyloučily dodávky uhlí typu hp2 v rámci koncernů, neboť tím vyloučily velký objem dodávek od společnosti Severočeské doly a.s. (dále jen „Severočeské doly“), společnosti ČEZ, a.s., čímž uměle zvýšily podíl žalobce na trhu uhlí hp2 na 97 %. Severočeské doly navíc v té době nebyly součástí koncernu ČEZ, ale byly vlastněny Fondem národního majetku ČR. Závěry správních orgánů se tak dle žalobce zakládají na nesprávných zjištěních. Finanční ředitelství se navíc dostatečně nezabývalo možnostmi dodávek paliva od jiných subjektů na trhu. Odhad nutných investic společnosti United Energy pro případný přechod na jiný typ paliva není podpořen žádným důkazem či dokladem. Palivo dodávané na základě kupní smlouvy navíc neodpovídalo přesně katalogovému palivu žalobce uváděnému jako uhlí hp2, jde tak z jeho pohledu o substituovatelný produkt. Správní orgány dle žalobce použily nesprávné dělení trhu na energetický, teplárenský, pro uhelné sklady a pro drobné odběratele. Trh se v praxi dělí na dvě skupiny. První skupinou je hnědé uhlí pro elektrárny, velké průmyslové podniky a teplárny a druhou skupinu představuje hnědé uhlí dodávané do komunální sféry, obyvatelstvu a malým průmyslovým podnikům. Správní orgány vycházejíce z nesprávného dělení trhu vymezily trh pouze jako trh s uhlím hp2 a nikoliv správně jako hnědé uhlí první výše nastíněné skupiny. Z prostorového hlediska měl být dle žaloby trh vymezen jako trh celé České republiky a nikoli jako trh pouze mezi žalobcem a United Energy. Nesprávného posouzení této otázky se správní orgány podle žalobce dopustily tím, že neposoudily dostatečně možnost dodávek paliva od jiných producentů než žalobce. Nedostatečně také posoudily závislost United Energy na dodávkách od žalobce, neboť neexistovala překážka pro to, aby United Energy přizpůsobila spalovací zařízení jinému druhu paliva, příp. aby vybudovala skládku uhlí pro dodávky paliva od jiných dodavatelů. Časové vymezení trhu správní orgány dle žalobce taktéž nesprávně posoudily, neboť nezohlednily dlouhodobost uzavřené kupní smlouvy. Pouze konstatovaly, že ke kupní smlouvě byly každoročně uzavírány dodatky o ceně. Žalobce však namítal, že dodatek ke smlouvě byl uzavřen pouze jeden a to roku 2000. Žalobce tedy nemohl zneužít svého hospodářského postavení v letech 2005 a 2006, neboť cena byla od roku 2000 stále stejná.

Žalobce dále nesouhlasil se stanovením rozpětí obvyklé ceny, neboť při jejím stanovení se správní orgány dopustily několika pochybení vedoucích ke snížení obvyklé ceny v neprospěch žalobce. Správní orgány především nezohlednily specifčnost služeb poskytovaných žalobcem,

pokračování

kdy dodávka zboží probíhala v režimu *just-in-time*, tj. nepřetržitým způsobem i o státních svátcích, přičemž o dopravu a skládku paliva se musel starat žalobce a nesl s tím spojená rizika a náklady. Dopravu si přitom běžně zajišťují odběratelé. Správní orgány také měly porovnávat ceny hnědého energetického uhlí a nikoliv pouze hnědého uhlí – hruboprach typ hp2, neboť palivo dodávané dle rámcové kupní smlouvy neodpovídalo katalogově uhlí hp2 z důvodu povolené větší zrnitosti a dalších rozdílných parametrů. Nabízí se tak spíše srovnání s jinými druhy paliva. Cenová zjištění se dále dle žalobce neopírají o žádné doklady založené ve správním či cenovém spisu.

Poslední okruh námitek se týká zhodnocení neoprávněného prospěchu a jeho vyčíslení. Žalobou bylo namítáno, že správní orgány počítaly s cenou včetně DPH, přičemž cena byla jednoznačně sjednána bez DPH. Finanční ředitelství při posuzování výše neoprávněného zisku nepřihlídělo ke všem specifickým okolnostem a nákladům vyplývajícím ze smluvního vztahu mezi žalobcem a United Energy. Správní orgány dále nejsou oprávněny posuzovat a kritizovat způsob, jakým společnost nakládá se ziskem a jak jej rozděluje, neboť se jedná čistě o podnikatelské rozhodnutí. Postup finančního ředitelství tedy směřoval nad rámec zákonných zmocnění a byl protiústavní. Správními orgány kritizovaná tvorba rezerv byla tvořena čistě na základě zákonných povinností žalobce a jejich posouzením nemohly správní orgány dospět k závěru o neoprávněnosti zisku žalobce. Dle žalobce je ustanovení § 8 odst. 4 vyhlášky protiústavní a nemělo být použito.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu plyne, že závěry žalovaného o nezaměnitelnosti uhlí hp2 představují pouze úvahy správního orgánu, nicméně nejsou nikterak konkrétně a věcně odůvodněné ani náležitě podepřené zjištěními a důkazy opatřenými ve správním řízení. Rozhodnutí žalovaného dále postrádá věcné argumenty reagující na námitky žalobce vznesené ve správním řízení. Taktéž odhad správního orgánu o výši nutné investice společnosti United Energy pro přechod na jiný druh paliva není podložen zjištěními, o jaké investice se jedná a jaké finanční náklady si vyžadují. Na základě pouhého odhadu dle krajského soudu nelze bez dalšího odmítnout veškeré námitky vznesené žalobcem týkající se výše této investice. Závěry žalovaného o vymezení věcného trhu tak krajský soud shledal nepřezkoumatelnými. Rovněž prostorové vymezení trhu provedené správními orgány je podmíněno nedoloženým tvrzením o finanční náročnosti záměny druhu paliva a z tohoto důvodu je nepřezkoumatelné. Krajský soud se dále ztotožnil s názorem žalobce, že ve správních rozhodnutích obou stupňů nejsou označeny konkrétní důkazy odůvodňující jejich závěry, některé podklady chybí, a že správní orgány v podstatě převzaly závěry cenové kontroly, aniž by se řádně vypořádaly s námitkami a s tvrzeními žalobce.

Z důvodu nepřezkoumatelnosti závěrů správních orgánů o vymezení trhu jako lokálního trhu s uhlím hp2 považoval krajský soud za nadbytečné posoudit další námitky týkající se zneužití hospodářského postavení žalobcem a vyčíslení neoprávněného prospěchu, neboť tyto otázky je nutno posoudit až ve chvíli, kdy bude řádně a přezkoumatelným způsobem vymezen trh.

#### IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; kasační stížnost následně na výzvu soudu dne 3. 9. 2012 doplnil.

Stěžovatel namítá, že posouzení otázky věcného vymezení trhu provedené soudem je nesprávné. Vyčíslení a specifikace nákladů United Energy pro přechod na jiný druh paliva není

v dané věci pro věcné posouzení trhu rozhodující. Naopak dle stěžovatele je stěžejní technická a technologická provázanost provozoven žalobce a United Energy, neboť z tohoto důvodu se nemůže nabídka uhlí hp2 střetávat s nabídkou od jiných dodavatelů. Z této skutečnosti plyne výhodnější postavení žalobce jako dodavatele, k čemuž správní orgány dospěly logickou úvahou bez potřeby znaleckého posudku. Technologie spalování společnosti United Energy byla přizpůsobena spalování specifického druhu uhlí: hnědého uhlí - hruboprach typ hp2. Toto palivo má natolik specifické vlastnosti, že jej nelze bez nákladných investic zaměnit a spalovat v kotlích teplárny společnosti United Energy. United Energy byla závislá na dodávkách paliva od žalobce, neboť ani nemohla změnit dodavatele z důvodu ujednání v kupní smlouvě, dle něhož veškeré dodávky uhlí měly pocházet od žalobce.

Kasační stížností je dále namítáno, že trh byl vymezen řádně i z prostorového hlediska jako trh lokální mezi žalobcem a United Energy. Obě společnosti byly technicky a technologicky provázány a přechod na jiný druh paliva by pro United Energy znamenal neúměrné investice. Z toho důvodu žalobce nebyl vystaven konkurenčním tlakům a nacházel se proto v postavení dominanty. Na podporu svých tvrzení o nezaměnitelnosti paliva z pohledu United Energy uvedl stěžovatel několik rozhodnutí Evropského soudního dvora a Evropské komise, jež se zabývala rozlišitelností a zaměnitelností produktů z pohledu spotřebitele. Dle šetření stěžovatele navíc v příslušné době společnost United Energy nedisponovala vlastní skládkou paliva a na trhu ani nebylo k dispozici dostatečné množství alternativních dodávek paliva. United Energy tak neměla ani možnost přejít k jinému dodavateli. Správními orgány ani nepřísluší hodnotit schopnost a ochotu United Energy investovat do přechodu na jiné dodávky uhlí. Trh tak byl dle stěžovatele vymezen správně.

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 11. 9. 2012. Zde konstatoval, že stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné nové argumenty a pouze opětovně převzal závěry cenové kontroly. Dle žalobce je napadený rozsudek věcně správný a rozhodnutí správních orgánů je dle něj třeba zrušit pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost.

## V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu je v ní namítán důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Stěžovatel považuje posouzení vymezení trhu krajským soudem za nesprávné, neboť specifikace výše investice nutné pro přechod na jiné palivo není rozhodující. Klíčovou roli zde hraje především skutečnost, že se z pohledu United Energy jedná o nezaměnitelný produkt a že tato společnost je s žalobcem natolik technologicky a technicky provázána, že trh nelze vymežit jinak, než jako trh lokální s hnědým uhlím – hruboprach typ hp2.

Nejvyšší správní soud považuje za důležité nejprve zdůraznit, že krajský soud posoudil závěry o vymezení trhu správními orgány jako nepřezkoumatelné. V napadeném rozsudku soud dovodil, že se rozhodnutí správních orgánů opírají o nepodložená zjištění, neodkazují

pokračování

na konkrétní důkazy, příp. některé důkazy chybí. Krajský soud také zjistil, že se stěžovatel nevypořádal s některými námitkami žalobce.

Dle ustanovení § 68 odst. 1 správního řádu, *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.* Dle třetího odstavce téhož ustanovení se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46, konstatoval, že *„z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní věci“* (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu je tedy obligatorní náležitostí. V důsledku jeho absence se stává rozhodnutí nepřezkoumatelným. Pouze z odůvodnění samého má účastník řízení možnost zjistit, jakým způsobem správní orgán rozhodl, na základě jakého právního předpisu, jakých skutečností, jakých důkazů atp. Požadavek náležitého odůvodnění tak zabraňuje prvku libovůle při rozhodování správních orgánů. Jejich rozhodnutí musí být přesvědčivá a správními soudy přezkoumatelná.

Krajský soud považoval stěžovatelovo vymezení trhu za nepřezkoumatelné z několika důvodů. Prvním je tvrzená specifická paliva hp2 vylučující zaměnitelnost s jakýmkoliv jiným palivem na trhu. Žalobce ve správním řízení několikrát namítal, že jím dodávané palivo v kupní smlouvě označené jako uhlí hp2 lze z důvodu vlastností smluvených v kupní smlouvě zaměnit i za jiné druhy uhlí dodávané i jinými subjekty na trhu. Věcně proto měl dle žaloby být trh vymezen jako trh hnědého uhlí a nikoli trh hnědého uhlí – hruboprach typ hp2. Stěžovatel se však s touto námitkou řádně nevypořádal a nadále trval na neodůvodněném názoru, že jde o natolik specifické palivo, že jej nelze nahradit. Zdejší soud se ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku, dle kterého jsou závěry správních orgánů o věcném vymezení trhu nedoložené. Ve správních rozhodnutích absentuje porovnání dodávaného paliva s produkty nabízenými jinými subjekty na trhu. Dodávky podobného paliva by přitom ostatní producenti dle tvrzení žalobce byli schopni zajistit. Správní orgány se však od začátku zaměřily pouze na zkoumání trhu s uhlím hp2 a možnosti trhu ve vztahu k ostatním druhům hnědého uhlí nezkoumaly. Stěžovatel na podporu svých tvrzení o nezaměnitelnosti dodávaného paliva citoval několik rozhodnutí Evropského soudního dvora a Evropské komise. Ve vztahu k nim je však nutné podotknout, že se jedná pouze o obecné závěry evropských orgánů, na jejichž základě lze vytvořit definici zaměnitelného a nezaměnitelného produktu v očích spotřebitele. Bez bližšího rozvedení a aplikace citovaných rozhodnutí na konkrétní případ však Nejvyšší správní soud nemohl posoudit důvodnost takové kasační námitky.

Stěžovatel namítá, že dodávky potřebného objemu paliva nebyly v letech 2005 a 2006 na trhu reálně k dispozici od alternativních dodavatelů, což samo o sobě svědčí o závislosti společnosti United Energy na dodávkách žalobce. Zdejší soud ze správního spisu ověřil, že se cenová kontrola zabývala možností dodávky paliva od jiných producentů. Z toho důvodu se obrátila na společnost Severočeské doly a Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s., které shodně vypověděly, že z důvodu již nasmlouvaných dodávek by potřebný objem paliva

nebyly schopny pro United Energy zajistit. Lze tedy souhlasit s tvrzením stěžovatele, že dodávky stejného druhu paliva nebyly v požadované době na trhu k dispozici. Toto zjištění nicméně ve vztahu k dále uvedenému nemůže změnit úsudek krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. V rozhodnutí finančního ředitelství i žalovaného navíc chybí informace o tom, jakým způsobem dospěly správní orgány ke zjištění, že na trhu dostatek paliva není.

Správní orgány považovaly dodávané palivo za nezaměnitelné i z důvodu předpokládané nutné investice United Energy do vybavení a zařízení, bez něhož nemohla na jiný druh paliva přejít. Výše investice byla žalovaným vyčíslena minimálně na 50 - 200 milionů Kč. Nejvyšší správní soud souhlasí s vypořádáním této námitky krajským soudem. Pokud se zjištění správních orgánů o nezaměnitelnosti paliva opírá o odhad výše investice nutné pro přechod na jiný druh paliva, pak tato výše musí být rádným a především přezkoumatelným způsobem zdůvodněna. Bez náležitých podkladů, z nichž lze správními orgány uvedená částka odvodit, je odhad výše investice 50 - 200 milionů Kč pouze neodůvodněným a nepřezkoumatelným tvrzením. Žalobce v průběhu správních řízení navíc několikrát namítal, že přizpůsobení spalovacích kotlů na jiný druh paliva, resp. jiný typ hnědého uhlí, je možné s minimálními náklady, což také dokládal znaleckým posudkem. S touto námitkou a předkládaným důkazním návrhem rozporujícím tvrzenou výši nutné investice se však stěžovatel nevypořádal, i když byla pro věc významná.

Kasační stížnost váže vymezení trhu především na technickou a technologickou provázanost provozů žalobce a United Energy, z níž usuzuje, že se United Energy z tohoto vztahu nemohla lehce vymanit a přejít na dodávky uhlí od jiného dodavatele. Provázanost obou provozů žalobce a United Energy je ve správním řízení řádně prokázanou skutečností, kterou ani jeden z účastníků řízení nerozporoval a nerozporuje. Správní orgány nicméně opřely svůj výrok také o údajnou závislost United Energy na dodávkách paliva od žalobce. Tato závislost se však opět zakládá na odhadu nutné investice United Energy pro přechod na jiného dodavatele. Pro zajištění dodávek od jiného subjektu na trhu by totiž dle správních orgánů společnost United Energy musela vybudovat vlastní skládku paliva a množství dalších zařízení, které jí v současnosti poskytuje žalobce. Částku investice nutné pro přechod na jiného dodavatele správní orgány odhadly na 0,6 miliardy Kč. Výše takové investice uvedená v rozhodnutí finančního ředitelství i v rozhodnutí žalovaného je však podepřena pouhým nedoloženým odhadem správního orgánu. Krajský soud správně konstatoval, že nelze odmítnout námitky žalobce proti tomuto odhadu a způsobu jeho stanovení pouhým konstatováním, že se jedná o technický odhad potřebných nákladů a pro takový odhad není třeba mít k dispozici konkrétní údaje. Za pravdu bylo nutno dát žalobci také za situace, kdy namítal, že odhad se opírá o zjištění získaná místním šetřením u United Energy, avšak nikde ve správním spisu se informace o provedeném místním šetření nenachází. Není tedy zřejmé, z jakých skutečností správní orgány při vyhodnocování zaměnitelnosti dodávaného paliva vycházely.

Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, dle něhož je věcné vymezení trhu v posuzovaném případě zcela nepřezkoumatelné. Zakládá se totiž na nepodložených zjištěních, přičemž správní orgány se řádně nevypořádaly s námitkami žalobce vztahujícími se k věcnému vymezení trhu ani s jeho důkazními návrhy.

Prostorové vymezení relevantního trhu bylo dle stěžovatele determinováno právě technologickou a technickou provázaností obou provozů. Základním východiskem pro prostorové vymezení trhu se nicméně též stalo zjištění, že United Energy by musela provést náročnou investici, bez níž se nemohla vymanit ze závislosti na žalobci. Kasační námitky směřující proti tomuto závěru nejsou důvodné. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval výše, odhad výše investice je zcela nepřezkoumatelný a vychází z nedoložených zjištění. V posuzovaném případě totéž konstatoval i krajský soud ve vztahu k prostorovému vymezení



pokračování

trhu. Nejvyšší správní soud se proto s tímto odůvodněním ztotožňuje. Zakládá-li správní orgán tvrzenou závislost společnosti United Energy na dodávkách paliva od žalobce na tvrzeních, která nemají oporu v provedených důkazech, nelze takový závěr považovat za přezkoumatelný. To platí navíc za situace, kdy rozhodnutí správních orgánů neodkazují na konkrétní dokumenty či důkazy, z nichž správní orgán údajnou závislost dovodil. Zvláště pokud samotný správní spis tyto důkazy ani neobsahuje. Za dané situace je zapotřebí mít na paměti také tvrzení žalobce, dle něhož nabídl společnosti United Energy část svých provozů, např. pásový dopravník či skládku, aby si United Energy byla schopná zajistit dodávky paliva i od alternativních producentů s využitím zařízení žalobce. Správní orgány se však s touto námitkou nevypořádaly. Jejich závěry o technické a technologické provázanosti obou provozů ztrácejí na přesvědčivosti, obzvláště, pokud i navzdory této provázanosti bylo možné zajistit dodávky paliva do spalovacích zařízení společnosti United Energy prostřednictvím zařízení náležejících do vlastnictví žalobce a tento byl ochoten takovou službu nabídnout.

Kasační stížností bylo namítáno nesprávné právní posouzení věcného a prostorového vymezení trhu krajským soudem. Nejvyšší správní soud však s ohledem na výše uvedené uzavírá, že věcné a prostorové vymezení příslušného trhu provedené správními orgány je nepřezkoumatelné. Správní orgány v rozporu se zákonnými požadavky dostatečně neodůvodnily své závěry. Věcný trh *a priori* vymezily jako lokální trh hnědého uhlí – hruboprach typ hp2, přičemž toto vymezení nedostatečně odůvodnily a nevypořádaly se řádně s námitkami a důkazními návrhy žalobce, na jejichž základě měl být trh vymezen jako trh hnědého uhlí na území České republiky. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem, kasační stížnost není důvodná. Bez náležitého a správného vymezení trhu není možné dospět ke kvalifikovaným závěrům o zneužití hospodářského postavení žalobce, neboť takové posouzení je do značné míry závislé právě na správném vymezení trhu.

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal rozsudek krajského soudu z důvodů dle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., který činí z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že napadený rozsudek je částečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Obligatorní náležitostí každého rozsudku soudu je dle § 54 odst. 2 s. ř. s. jeho dostatečně srozumitelné odůvodnění zahrnující vyjádření ke všem žalobním či stížným bodům, případně k dalším závěrům, o které soud opřel výrok rozhodnutí. K povinnosti soudů náležitě odůvodňovat svá rozhodnutí se několikrát vyjádřil i Ústavní soud. Dle jeho dlouhodobé judikatury princip řádného a spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip právního státu dle čl. 1 Ústavy ČR v sobě zakotvují i povinnost soudů svá rozhodnutí náležitě odůvodnit. Patřičné odůvodnění v souladu s výše uvedenými principy poskytuje záruky, že nebylo rozhodováno v důsledku libovůle soudu. Nedostatečně odůvodněné rozhodnutí je nutno považovat za nepřezkoumatelné, svou povahou porušující právo účastníků řízení na řádný a spravedlivý proces. Z odůvodnění přitom musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami vyplývajícími z hodnocení důkazů na jedné straně a právními úvahami, hodnoceními a závěry na straně druhé (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu). Nálezem ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09, Ústavní soud dovodil, že „jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces je i povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž se musejí vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, nebo se s nimi vypořádávají nedostatečným způsobem, založí tím nepřezkoumatelnost jimi vydaných rozhodnutí. Takový postup nelze

*akceptovat, neboť by znamenal otevření cesty k potenciální libovůli v rozhodování a znamenal by tak porušení ústavního zákazu výkonu libovůle soudy.“*

K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí a jejich náležitému odůvodnění Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě; proč považuje žalobní námítky za liché, mylné nebo vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze včasně uplatněných žalobních námitek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 - 60, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 Ads 21/2007 - 77, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73).

Stěžovatel vznesl v žalobě proti rozhodnutí žalovaného řadu námitek, s nimiž se krajský soud nevypořádal, aniž by uvedl, proč se těmito námitkami nezabýval. Jedná se především o námítky týkající se příslušnosti finančního ředitelství k provedení cenové kontroly, neboť dle žalobce byla příslušná Státní energetická inspekce, a k samotné zákonnosti této kontroly. Konkrétně jde o námítky vztahující se k důvodu zahájení cenové kontroly, pověření kontrolních pracovníků, absentujících zákonných náležitostí kontrolního protokolu a dodatku k protokolu, tvrzené nezákonnosti stanovené 15 denní lhůty k vyjádření k dodatku k protokolu, absenci řádného označení důkazů, nedoloženým zjištěním uvedeným v protokolu a dodatku k protokolu, bližší informaci o provedení místního šetření u United Energy, okamžiku a úkonu zahajujícímu správní řízení o uložení pokuty, neumožnění žalobci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí správními orgány a k časovému vymezení příslušného trhu.

V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, rozšířený senát konstatoval, že *jakkoli nepřezkoumatelnost žalobou napadeného správního rozhodnutí je nutnou a dostatečnou podmínkou jeho zrušení krajským soudem, nezabavuje to krajský soud vedle konstatací této nezákonnosti též povinnosti vypořádat se s (dalšími) žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, či jeho nicotností, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje. V soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu se totiž může stát, že toto rozhodnutí bude ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám nepřezkoumatelné, ať již pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, avšak ve vztahu k jiným, na prvních z nich relativně nezávislým, požadavkům přezkoumatelnosti vyhoví. Může tomu být nejen tehdy, vztahuje-li se nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí toliko k některému z vícero jeho výroků, ale například i tehdy, je-li odůvodnění jednoho výroku nepřezkoumatelné toliko ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám, výsledek jejichž posouzení sám o sobě neovlivňuje posouzení dalších skutkových či právních otázek, které byly rovněž pro rozhodnutí správního orgánu o věci podstatné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude).*

Zdejší soud zdůrazňuje, že se v posuzovaném případě u výše uvedených žalobních námitek jedná o oddělitelné a na sobě nezávislé právní otázky, které jsou svým obsahem významné pro dané správní řízení. Krajský soud se jimi s ohledem na citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu měl zabývat a měl je řádně vypořádat a odůvodnit. Pokud se s nimi v napadeném rozsudku nevypořádal ani nezdůvodnil, proč se těmito námitkami nezabýval, založil tím dle ustálené judikatury zdejšího soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je však z důvodu oddělitelnosti a samostatnosti výše

pokračování

uvedených nevypořádaných námitek dána pouze v té části rozsudku, v níž se krajský soud s námitkami nevypořádal a ve zbytku je tedy napadený rozsudek přezkoumatelný. Řádné vypořádání těchto námitek je přitom pro další řízení významné, neboť je jimi namítána sama zákonnost provedené cenové kontroly a správního řízení. Okruh problémů namítaný v těchto námitkách také z důvodu nevypořádání věci krajským soudem zůstaly sporné. Bez vyslovení závěru krajského soudu o důvodnosti či nedůvodnosti takto uplatněných námitek není v této fázi řízení zřejmé, zda byly správními orgány posouzeny v souladu se zákonem či nikoliv. Vzhledem k tomu, že žalobce s nimi již jednou vyslovil nesouhlas, lze očekávat, že zůstane-li rozhodnutí v těchto částech stejného znění, bude opět předmětem přezkumu ve správním soudnictví. Takový stav je však v rozporu s principem rychlosti a efektivy řízení, snižuje právní jistotu účastníků a dle názoru Nejvyššího správního soudu jej nelze aprobovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 As 3/2010 - 174).

Krajský soud dále nevypořádal námitky týkající se zneužití hospodářského postavení žalobcem, stanovení obvyklé ceny paliva na trhu, vyčíslení neoprávněného zisku a protiústavnosti způsobu vypočtení a stanovení sankce. Učinil tak z důvodu, že tyto otázky je třeba řešit až poté, co bude řádně a přezkoumatelným způsobem vymezen trh. S takovým postupem krajského soudu Nejvyšší správní soud souhlasí, neboť v souladu s výše citovaným usnesením rozšířeného senátu se jedná o navazující a neoddělitelné právní otázky, jejichž vypořádáním se krajský soud nemohl zabývat.

## VI. Závěr a náklady řízení

Kasační námitky uplatněné stěžovatelem nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými, neboť závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti věcného a prostorového vymezení trhu je správný. Krajský soud správně konstatoval, že posouzení věcného a prostorového vymezení trhu správní orgány řádně nezdůvodnily, nedoložily potřebné důkazy a nevypořádaly se se všemi námitkami vznesenými žalobcem v průběhu správního řízení.

Z přezkumu dle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí *ex officio* však zdejší soud v posuzovaném případě dovedl, že krajský soud pochybil, pokud nevypořádal námitky žalobce vztahující se především k zákonnosti cenové kontroly a správního řízení. V této části je napadený rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu nedostatku odůvodnění. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, v souladu s tím je povinen vypořádat veškeré oddělitelné námitky žalobce, příp. odůvodnit, proč se některými námitkami nezabýval, aby v případě stejného výroku, tj. zrušení rozhodnutí žalovaného, správní orgán mohl v novém řízení zohlednit či napravit veškeré případné nedostatky. V novém řízení také krajský soud rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti [§ 110 odst. 3 s. ř. s.].

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. června 2013

Mgr. Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu