



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Teléfonica O2 Czech Republic, a. s. (dříve ČESKÝ TELECOM, a. s.)**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, zastoupeného Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 1. 2004, čj. R 20/2003, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2006, čj. 31 Ca 30/2004 - 157,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2006, čj. 31 Ca 30/2004 - 157, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 19. 1. 2004, čj. R 20/2003, změnil bod 1. výroku rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) ze dne 30. 6. 2003, čj. S 1/03-3250/03-ORP, tak, že žalobce tím, že uzavírá s podnikatelskými subjekty smlouvy na poskytnutí cenových plánů nebo dodatky ke smlouvám na poskytnutí cenových plánů ve znění Všeobecných podmínek pro poskytování cenových plánů PREMIUM ze dne 5. 8. 2002, účinných od 6. 8. 2002, včetně všech dodatků, Všeobecných podmínek pro poskytování cenových plánů BENEFIT ze dne 5. 8. 2002, účinných od 6. 8. 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínek pro poskytování cenového plánu BUSINESS OPTIMAL ze dne 17. 10. 2002, účinných od 1. 11. 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínek žalobce pro poskytování cenových plánů pro podnikové telefonní stanice ze dne 30. 5. 2001, účinných od 1. 7. 2001 do 31. 1. 2002, včetně všech dodatků, Všeobecných podmínek pro poskytování TOP cenových plánů ze dne 9. 1. 2002, účinných od 1. 2. 2002, včetně všech dodatků, a Všeobecných podmínek pro poskytování cenových plánů BUSINESS PLATINUM COMBI ze dne 9. 1. 2002, účinných od 1. 2. 2002, včetně všech dodatků,

a) ve kterých zavazuje zákazníky provolat každý měsíc minimální stanovený objem hovorů - tzv. smluvní hovorné – s tím, že pokud je objem uskutečněných odchozích hovorů nižší než smluvní hovorné stanovené příslušnou smlouvou na poskytnutí cenového plánu nebo dodatkem ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu, účtuje zákazníkovi kromě ceny

za uskutečněné hovory ještě rozdíl mezi vyšší smluvního hovorného a cenou za uskutečněné hovory – tzv. Vyúčtování smluvního hovorného;

b) které obsahují závazek, že daná smlouva na poskytnutí cenového plánu nebo dodatek ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu nebude žádnou ze smluvních stran vypovězena před určitým pevně stanoveným datem uvedeným ve smlouvě na poskytnutí cenového plánu nebo v dodatku ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu;

c) které obsahují závazek, že zákazníci budou využívat ze všech svých pevných telefonních linek k hlasovému provozu pouze služeb žalobce;

d) ve kterých uplatňuje individuální podmínky odlišné od podmínek obsažených ve Všeobecných podmínkách pro poskytování cenových plánů PREMIUM ze dne 5. 8. 2002, účinných od 6. 8. 2002, včetně všech dodatků, Všeobecných podmínkách pro poskytování cenových plánů BENEFIT ze dne 5. 8. 2002, účinných od 6. 8. 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínkách pro poskytování cenového plánu BUSINESS OPTIMAL ze dne 17. 10. 2002, účinných od 1. 11. 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínkách žalobce pro poskytování cenových plánů pro podnikové telefonní stanice ze dne 30. 5. 2001, účinných od 1. 7. 2001 do 31. 1. 2002, včetně všech dodatků, Všeobecných podmínkách pro poskytování TOP cenových plánů ze dne 9. 1. 2002, účinných od 1. 2. 2002, včetně všech dodatků a Všeobecných podmínkách pro poskytování cenových plánů BUSINESS PLATINUM COMBI ze dne 9. 1. 2002, účinných od 1. 2. 2002, včetně všech dodatků;

e) ve kterých aplikuje žalobcem vytvořené programy Winback/Retence s cílem získat či udržet zákazníka na úkor konkurence, kdy na základě těchto programů přizpůsobuje podmínky pro uzavření smlouvy na poskytnutí cenového plánu nebo dodatku ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu individuálním potřebám konkrétního zákazníka,

zneužil své dominantní postavení na trhu poskytování veřejných telefonních služeb určených podnikatelským subjektům prostřednictvím veřejných pevných telekomunikačních sítí ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), na újmu soutěžitelů i spotřebitelů, přičemž zneužití dominantního postavení spočívá ve vytváření bariér pro rozvoj konkurence na trhu poskytování veřejných telefonních služeb určených podnikatelským subjektům prostřednictvím veřejných pevných telekomunikačních sítí; v bodech 2., 3., 4. a 5. výroku předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže potvrdil rozhodnutí Úřadu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 31. 7. 2006, čj. 31 Ca 30/2004 - 157, zamítl.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Dovolal se stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel namítl, že se krajský soud v odůvodnění rozsudku často spokojil pouze s převzetím tvrzení žalovaného a cituje jeho závěry, aniž by provedl řádné zhodnocení skutkového stavu (v této souvislosti stěžovatel specifikoval konkrétní sporná místa odůvodnění). V odůvodnění rozsudku navíc úplně chybí závěry krajského soudu ohledně některých skutečností, např. vymezení relevantního trhu. Odůvodnění rozsudku je rovněž nesrozumitelné, neboť krajský soud v rámci jednoho odstavce dospěl ke dvěma zcela odlišným závěrům o charakteru tzv. smluvního hovorného jako množstevního, nebo věrnostního rabatu. Posouzení této otázky je přitom zásadní pro závěr, zda sankcionované jednání stěžovatele bylo zneužitím dominantního postavení.

Dále stěžovatel namítl nesprávné posouzení právních otázek soudem, a to zejména vymezení relevantního trhu a postavení stěžovatele na něm, výše pokuty a uložených opatření

k nápravě, pronájmu telefonních ústředen, tzv. smluvního hovorného a ostatních jednání stěžovatele, které žalovaný považoval za zneužití dominantního postavení stěžovatele.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud předem dalšího odůvodnění konstatuje, že krajský soud pochybil, označil-li v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 10. 2007, čj. 8 Afs 75/2007 - 115, ze dne 24. 9. 2007, čj. 5 As 55/2006 - 145, ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005 - 64, a ze dne 15. 1. 2004, čj. 6 A 11/2002 - 26, www.nssoud.cz) za žalovaného předsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a nikoliv Úřad. V tomto kontextu je třeba rozlišovat, proti jakému rozhodnutí je žaloba podávána a kdo je účastníkem řízení. V posuzované věci je nepochybné, že žaloba napadá rozhodnutí předsedy Úřadu. Tato skutečnost ovšem nezakládá procesní subjektivitu předsedy Úřadu. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže není samostatným orgánem Úřadu, ale pouze jeho funkční složkou, která slouží mimo jiné k tomu, aby v případě rozhodnutí Úřadu, jako ústředního orgánu státní správy, bylo možno věc přezkoumat (v rozkladovém řízení) obdobným způsobem, jako v případě odvolání proti rozhodnutím (nikoliv ústředním) správních orgánů. Jinými slovy, správní orgán rozhodující o rozkladu i správní orgán prvního stupně (jehož rozhodnutí je v rozkladovém řízení přezkoumáváno) představují stejný správní orgán, vymezený zákonným rámcem jeho věcné příslušnosti.

Ve věci soudního přezkumu rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu v prvním stupni, je třeba za žalovaného ve smyslu § 69 s. ř. s. považovat Úřad, jako jediný správní orgán v rámci předmětné věcné působnosti. Pokud tedy krajský soud v posuzované věci jednal s předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže namísto s Úřadem, je jeho řízení zatíženo vadou. Při jejím hodnocení ovšem nelze odhlédnout od již zmíněné skutečnosti, že předseda Úřadu není správním orgánem odlišným od Úřadu, ale jeho funkční složkou. Krajský soud tak *de facto* jednal s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, byť prostřednictvím jeho předsedy, a nejedná se proto o nedostatek podmínek řízení, způsobující jeho zmatečnost [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Úřad nebyl postupem krajského soudu zkrácen na svých právech, a to tím spíše, že žaloba proti němu byla zamítnuta. V posuzované věci se tak nejedná ani o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], k níž by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Dále Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a to i nad rámec důvodů namítaných stěžovatelem. K těmto vadám Nejvyšší správní soud přihlédl z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že pokud stěžovatel v řízení před krajským soudem uplatnil námitky, s nimiž se krajský soud v odůvodnění rozsudku nevypořádal, je takový rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudky ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74, www.nssoud.cz, a ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Z odůvodnění rozsudku krajského soudu musí být zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci žalobce v žalobě a proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené. V opačném případě je nutné pokládat rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Krajský soud nemůže žalobní argumentaci

odmítnout jako nesprávnou, aniž by současně uvedl, v čem její nesprávnost spočívá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Pokud z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou žalobní argumentaci a proč podřadil popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že pro řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem platí dispoziční zásada [§ 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.], a proto obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Míra obecnosti či konkrétnosti žalobní námitky předurčují míru obecnosti či konkrétnosti, se kterou je krajský soud povinen tuto námitku vypořádat. Uplatní-li žalobce v žalobě konkrétní námitky, je nezbytné, aby se s nimi soud vypořádal vyčerpávajícím způsobem a nepostačuje, učiní-li tak pouze v obecné rovině, nebo jen odkáže na rozhodnutí žalovaného.

V posuzované věci se krajský soud při odůvodnění napadeného rozsudku soustředil na rekapitulační část, ale poté se již nevypořádal se všemi žalobními námitkami a na konkrétní žalobní námitky reagoval především odkazy na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, na vyjádření žalovaného k žalobě, nebo vyslovil souhlas s názorem žalovaného, který citoval nebo parafrázoval.

Konkrétně se krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevypořádal s žalobní námitkou, podle níž žalovaný nesprávně posoudil údajně úmyslné neposkytnutí podmínek obchodního chování u programu Winback stěžovatelem žalovanému.

K žalobní námitce nesprávného posouzení problematiky tzv. smluvního hovorného žalovaným (které stěžovatel věnoval cca 1 stranu žaloby) krajský soud odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného a dodal, že „*V případě předmětného smluvního hovorného a jeho vyúčtování se nejedná o žalobcem tvrzené objemové slevy, ale o věrnostní rabaty. Od věrnostních rabatů je nezbytné odlišovat tzv. rabaty množstevní, které nejsou kvalifikovány jako porušení pravidel hospodářské soutěže a jejichž aplikace je obecně také tolerována evropskou judikaturou. Po posouzení (...) je nutné konstatovat, že konstrukce smluvního hovorného (...) nelze vzhledem k jistotě dominantního soutěžitele – ČESKÉHO TELECOMU, a. s. [pozn. soudu: stěžovatele] (...) o určitém objemu příjmů od podnikatelských subjektů bez ohledu na to, zda předmětné hovory fakticky tito odběratelé uskutečnili, je třeba považovat za tzv. množstevní rabat. Naopak jako věrnostní rabaty jsou posuzovány závazky, kdy rabat zákazníka – podnikatelského subjektu je svázan se specifickým objemem, ale není mu poskytnuta na základě kvantity, kterou již odebral, vybrž na základě předpokládaného objemu odběru, který je pouhým odhadem budoucí spotřeby. Tyto závěry, jak správně uvedl žalovaný, deklarovala ve svém rozhodnutí rovněž Evropská komise.*“

Krajský soud tedy především odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, a to včetně „rozhodnutí Evropské komise“, které v napadeném rozsudku ani neoznačil. Z odůvodnění rozsudku není zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele a proč žalobní námitky považuje za liché nebo vyvrácené.

Krajský soud navíc, jak důvodně namítl stěžovatel v kasační stížnosti, dospěl ke dvěma odlišným závěrům o charakteru tzv. smluvního hovorného - jako množstevního, nebo věrnostního rabatu. Posouzení této otázky je přitom zásadní pro závěr, zda bylo sankcionované jednání stěžovatele zneužitím dominantního postavení. Množstevní slevy, tedy slevy poskytované v návaznosti na odebrané množství zboží, nelze považovat za protisoutěžní, zejména za předpokladu, že podmínky pro poskytnutí takové slevy jsou předem známy a jsou pro všechny potenciální zájemce nediskriminační, zatímco jiné slevy či výhody

poskytované dodavatelem zákazníkům, kteří se zaváží např. k odběru více druhů zboží, k odběru zboží výlučně od dodavatele, k odběru určitého minimálního množství zboží, k odběru zboží od dodavatele po určitou minimální dobu apod. (typicky se jedná právě o tzv. věrnostní rabaty), mohou vést k narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu, pokud jsou poskytovány soutěžitelem v dominantním postavení. Účelem věrnostních rabatů je aplikace rozdílných podmínek na srovnatelné transakce s rozdílnými obchodními partnery tak, že dva odběratelé zaplatí rozdílnou cenu za stejné množství stejného zboží. Tyto praktiky zpravidla vedou k tomu, že subjekt v dominantním postavení, který věrnostní rabaty poskytuje, upevňuje svoje postavení na trhu tím, že prostřednictvím těchto rabatů zavazuje zákazníky na delší dobu k tomu, že budou odebírat pouze jeho zboží, a ti nemají zájem přejít ke konkurenčním soutěžitelům, a tím tyto výhody ztratit, případně navíc zaplatit smluvní sankce. Rozsudek krajského soudu je pak ve zmíněné části nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

S žalobní námitkou nesprávného právního posouzení charakteru jednotlivých smluv na poskytnutí cenových plánů, které obsahovaly ustanovení o povinnosti zavázaného zákazníka odebírat veškeré telefonní služby hlasového volání pouze od stěžovatele a ustanovení o zákazu vypovězení smlouvy před určitým předem stanoveným datem, se krajský soud vypořádal velmi stručně. V podstatě opět převzal závěry žalovaného, aniž jednoznačně vyslovil, z jakých důvodů se s nimi ztotožnil. Odůvodnění napadeného rozsudku je v této části na samé hranici přezkoumatelnosti, na přesvědčivosti mu nepřidává ani konstatování soudu, že „*je třeba nepochybně souhlasit s žalovaným i pokud jde o správné odkazy na evropskou judikaturu, zejména rozsudky Evropského soudního dvora tak, jak byly citovány, např. ve vyjádření žalovaného*“, bez jakékoliv specifikace této judikatury.

Další žalobní námitka směřovala do nesprávného závěru žalovaného o uplatňování individuálních podmínek stěžovatelem (jak samostatně, tak v rámci aplikace Winback/Retence programu) ve smlouvách na poskytnutí cenového plánu. Stěžovatel namítl, že program Winback/Retence je marketingovým programem, kdy je dotčeným skupinám zákazníků - vzhledem ke konkrétní situaci - ze strany jeho zaměstnanců věnována eminentní pozornost, aniž by však docházelo k jejich neoprávněnému zvýhodňování či k diskriminaci ostatních zákazníků. Pokud došlo k některým pochybením ze strany zaměstnanců stěžovatele, jedná se pouze o nahodilé případy, jejichž vliv na kvalitu soutěžního prostředí je naprosto nicotný. K této námitce krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, „*že se dle názoru soudu nejedná pouze o marketingový program, jak konstatoval žalovaný [pozn. soudu: zde se evidentně jedná o písařskou chybu a krajský soud má na mysli žalobce], ale jedná se o individuální přístup žalobce k některým zákazníkům, což bylo i prokázáno a vyplývá to ze správného spisu (viz smlouva uzavřená se společností XAVEROV, a. s.). Soud má za to, že zcela jednoznačně z připojeného správného spisu vyplývá, že se nejednalo o ojedinělé excesy některých zaměstnanců žalobce.*“ Dále soud v této souvislosti shledal správným závěr žalovaného, který parafrázoval.

Krajský soud tedy na žalobní námitku reagoval její prostou negací doplněnou o paušální odkaz na správní spis a parafrázoval závěr žalovaného. I v případě této žalobní námitky tak v podstatě pouze převzal závěry žalovaného. Rozsudek krajského soudu je proto také v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

K žalobní námitce vztahující se k závěru žalovaného, že doba pronájmu telefonních ústředěn je převážně totožná s dobou, na kterou byla s určitým zákazníkem uzavřena smlouva na poskytnutí cenového plánu, což ve svém důsledku vytváří bariéru pro vstup na relevantní trh a rozvoj konkurenčního prostředí, krajský soud uvedl, že „*opět žalovaný rozhodl v souladu s judikaturou Evropské komise, která je běžně akceptována a také aplikována Evropskými soudními orgány. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že...*“.

Krajský soud tedy opět pouze převzal závěry žalovaného, aniž jednoznačně vyslovil, z jakých důvodů se s nimi ztotožnil. Krajský soud rovněž nespécifikoval obecně zmiňovaná rozhodnutí Evropské komise či Evropských soudních orgánů. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč jeho námitky považuje za vyvrácené. Rozsudek krajského soudu je proto i v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel v žalobě rovněž namítl, že v průběhu správního řízení nebyla vůbec prokazována jeho subjektivní dispozice k předmětnému jednání, přičemž žalovaný musí ze zákona prokázat účastníku řízení zavinění přinejmenším ve formě nevědomé nedbalosti. K tomu krajský soud uvedl, že *„V tomto případě je třeba zcela jednoznačně souhlasit s vyjádřením žalovaného vřeleném do odůvodnění svého rozhodnutí, kde žalovaný správně uvádí, že...“*.

Krajský soud tedy v reakci na uvedenou žalobní námitku pouze ocitoval příslušnou část rozhodnutí žalovaného, s níž vyslovil souhlas. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, jaké úvahy krajský soud k jeho závěru vedly. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá, než v souladu se svou shora citovanou ustálenou judikaturou označit i tuto část napadeného rozsudku krajského soudu za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů.

Krajský soud ke shora citovaným žalobním námitkám dále souhrnně uvedl, že *„je třeba odkázat na vyjádření žalovaného, kde podrobně poukazuje na provedené dokažování s ohledem na zjištění, zda žalobce zaujímá na uvedeném relevantním trhu dominantní postavení. (...) Správně také poukázal žalovaný ve svém vyjádření na judikaturu Evropské komise, resp. Evropského soudního dvora. (...) Soud souhlasí s tím, že ... Je třeba také souhlasit s tím, že ...“*.

Krajský soud i v této části napadeného rozsudku opět pouze zcela nekonkrétně převzal argumentaci žalovaného z vyjádření k žalobě místo toho, aby žalobou napadené rozhodnutí žalovaného relevantně přezkoumal. Je jistě možné, aby se krajský soud ztotožnil se skutkovými zjištěními a s právními závěry žalovaného, nicméně v takovém případě je nezbytné, aby soud ve svém rozhodnutí o zamítnutí žaloby řádně a dostatečně konkrétně odůvodnil, proč se s názorem žalovaného ztotožnil. V posuzované věci tak krajský soud neučinil.

Stěžovatel dále v žalobě uplatnil konkrétní námitky k uložené pokutě [především k odůvodnění výše pokuty žalovaným, podle něž se protisoutěžního chování dopustil subjekt, který již byl za porušení legislativy v oblasti hospodářské soutěže v minulosti sankcionován, dále stěžovatel namítl, že výše udělené pokuty neodpovídá požadavku uvedenému v § 22 odst. 2 *in fine* zákona o ochraně hospodářské soutěže a uložená pokuta je neadekvátní, že odůvodnění výše pokuty ve správních rozhodnutích prvního i druhého stupně neodpovídá objektivní realitě a je nepřezkoumatelné] a k uloženému opatření k nápravě [zejm. pokud jde o požadavek § 23 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, aby pro jeho splnění byla stanovena přiměřená lhůta, stěžovatel rovněž namítl, že se předseda Úřadu jeho rozkladovou námitkou o nepřiměřenosti lhůt hlouběji nezabýval].

K těmto konkrétním žalobním námitkám krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že podle § 22 a § 23 zákona o ochraně hospodářské soutěže je předmětem správního uvážení žalovaného, zda v konkrétním případě pokutu uloží a zda rozhodne o uložení opatření k nápravě. K charakteru přezkumu správních rozhodnutí založených na správním uvážení krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003 - 48, www.nssoud.cz, a dále uvedl, že *„má zato, že žalovaný řádně odůvodnil uložení předmětné sankce a při ukládání takovéto sankce postupoval zcela v souladu se zákonem“* a že *„pokud jde o uložení pokuty a opatření k nápravě soud přezkoumal toto správní rozhodnutí pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Soud zjistil, že ze strany žalovaného, tak i prvostupňového správního*

orgánu nedošlo k žádnému porušení shora citovaných pravidel a proto považuje rozhodnutí ohledně pokuty a uložení opatření k nápravě za zcela v souladu se zákonem. A to i z hlediska citovaných lhůt, neboť jak výše pokuty, tak i stanovené lhůty, pokud jde o uložení opatření k nápravě jsou zcela v dispozici správního uvážení správních orgánů, v případě, že je dodržováno hledisko stanovené zákonem, což v tomto případě jednoznačně bylo“. Krajský soud konečně dodal, že „Skutečnosti žalobcem uváděné, nejsou z pohledu komplexního posouzení žalobcova jednání skutečnostmi, jež by se nutně měly projevit na výši uložené pokuty.“

Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002 - 46, č. 416/2004 Sb.). Na soudu tedy je, aby posoudil, zda správní uvážení vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem sledovaným tímto institutem. Nejvyšší správní soud rovněž vyslovil, že každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, principu proporcionality apod. Právě dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb.). Jakkoliv má tedy správní orgán při ukládání sankčního opatření volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, jejichž dodržení podléhá soudnímu přezkumu.

Podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže Úřad může soutěžitelům uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč nebo do výše 10 % z čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období, jestliže úmyslně nebo z nedbalosti porušili zákazy stanovené v § 3 odst. 1, § 11 odst. 1 a § 18 odst. 1 nebo neplní opatření uložená podle § 7 odst. 2 nebo § 11 odst. 3 anebo podle § 18 odst. 5. Při rozhodování o výši pokuty Úřad přihledne zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování tohoto zákona. Jakkoli tedy zákon dává žalovanému při ukládání pokuty volnost správního uvážení, současně mu stanoví alespoň základní kritéria při rozhodování o výši pokuty (závažnost, případné opakování a délka trvání deliktního jednání). Výčet těchto kritérií je přitom pouze demonstrativní, tzn. že žalovaný může při rozhodování o výši pokuty zohlednit i jiné relevantní skutečnosti. S ohledem na shora uvedené přitom bylo povinností krajského soudu k žalobní námitce přezkoumat, zda žalovaný nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nezneužil. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že „přezkoumal toto správní rozhodnutí pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem“, tzn. parafrázoval shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 47/2003 - 48. Poté již pouze konstatoval, že „zjistil, že ze strany žalovaného, tak i prvostupňového správního orgánu nedošlo k žádnému porušení shora citovaných pravidel“, aniž uvedl jakékoli úvahy, které ho k tomuto závěru vedly. Nezabýval se ani posouzením jednotlivých shora citovaných zákonných kritérií žalovaným, resp. tím zda žalovaný při jejich posouzení nepřekročil meze správního uvážení. Krajský soud se rovněž řádně nevypořádal s konkrétním žalobním tvrzením, že žalovaný nesprávně odůvodnil výši pokuty mj. tím, že se stěžovatel dopustil protisoutěžního chování, ačkoli již byl za porušení legislativy v oblasti hospodářské soutěže v minulosti sankcionován, a nechal při tom v úvahu skutečnost, že předchozí sankce byly stěžovateli uděleny za porušení soutěžních pravidel na jiných relevantních trzích.

Podle § 23 odst. 1 a 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže zjistí-li Úřad porušení zákazů nebo nesplnění povinností v případech uvedených v § 22 odst. 2, může ve lhůtě podle § 22 odst. 5 rozhodnout podle povahy věci o uložení opatření k nápravě a stanovit

pro jeho splnění přiměřenou lhůtu. Opatření k nápravě nesmí být svým obsahem a rozsahem ukládáno nad rámec účelu tohoto zákona. Uložení opatření k nápravě nevylučuje souběžné uložení pokuty podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel v žalobě uplatnil konkrétní námitky o porušení citovaného ustanovení žalovaným, zejm. ve vztahu k uložení nepřiměřené lhůty ke splnění opatření k nápravě, včetně toho, že se předseda Úřadu jeho shodnou rozkladovou námitkou dostatečně nezabýval. Krajský soud však v této souvislosti pouze, jak již bylo citováno shora, parafrázoval hlediska přezkumu správního uvážení definovaná v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 47/2003 - 48 a konstatoval, že ze strany žalovaného nedošlo k žádnému porušení těchto pravidel, aniž uvedl jakékoli úvahy, které ho k tomuto závěru vedly. Krajský soud konečně bez jakéhokoli podrobnějšího odůvodnění uvedl, že *„stanovené lhůty, pokud jde o uložení opatření k nápravě, jsou zcela v dispozici správního uvážení správních orgánů, v případě, že je dodržováno hledisko stanovené zákonem, což v tomto případě jednoznačně bylo“*.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než uzavřít, že napadený rozsudek je rovněž v části, v níž se krajský soud vypořádal s žalobními námitkami týkajícími se uložení pokuty a opatření k nápravě, nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť z jeho odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami byl soud veden, než uzavřel, že ze strany žalovaného nedošlo k žádnému porušení zákonných pravidel.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že v odůvodnění napadeného rozsudku zcela chybí závěry soudu o vymezení relevantního trhu, Nejvyšší správní soud shledal, že tato námitka nemá předobraz v odpovídající žalobní námitce. Krajský soud přitom nebyl povinen (ani oprávněn) přezkoumat napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), s výjimkou vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), popř. jeho nepřezkoumatelnosti. Tuto stížní námitku proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, proto jej zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. července 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu