



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Severní energetická, a. s.**, (dříve Litvínovská uhelná, a. s.), se sídlem V. Řezáče 315, Most, zast. Mgr. Augustinem Kohoutkem, advokátem se sídlem Tyršův Dům, Újezd 450/40, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 5. 11. 2009, čj. S189/2009/KS-14222/2009/840, a ze dne 13. 7. 2011, čj. ÚOHS-R166/2009-10941/2011/320/KPo, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Elektrárny Opatovice, a. s.**, **II) EBEH Opatovice, a. s.**, **III) NPTH, a. s.**, ad I) – III) se sídlem Opatovice nad Labem – Pardubice 2, ad I) – III) zast. JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem se sídlem nám. Republiky 1079/1a, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osob zúčastněných na řízení ad I) – III) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 7. 2013, čj. 62 Af 55/2011 – 174,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 7. 2013, čj. 62 Af 55/2011 – 174, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení napadají včasnou kasační stížností v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 13. 7. 2011, čj. ÚOHS-R166/2009-10941/2011/320/KPo (dále jen „rozhodnutí předsedy žalovaného“). Uvedeným rozhodnutím předseda žalovaného zamítl jako nepřípustný rozklad podaný

žalobkyní proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2009, čj. S189/2009/KS-14222/2009/840 (dále jen „rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů“), z důvodu jeho podání osobou k tomu neoprávněnou.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Žalovaný zahájil na základě návrhu dne 21. 7. 2009 pod sp. zn. S189/2009/KS řízení ve věci povolení spojení soutěžitelů LIBUTE INVESTMENTS Ltd., se sídlem Kyperská republika, Nicosia, Akropoleos, 59 – 61 (dále jen „LIBUTE INVESTMENTS“) a International Power Opatovice, a.s., se sídlem Opatovice nad Labem – Pardubice 2 (dále jen „International Power Opatovice“), ve smyslu ustanovení § 12 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). V souladu s ustanovením § 16 odst. 1 téhož zákona žalovaný oznámil zahájení řízení o povolení spojení uvedených soutěžitelů v Obchodním věstníku a stanovil lhůtu pěti dní k podání námitek proti navrhovanému spojení. Žalobkyně proti spojení podala dne 3. 8. 2009 námitky, jimiž namítala, že předmětné spojení kvůli překročení obrátových kritérií dle čl. 1 Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků (dále jen „Nařízení č. 139/2004“) podléhá notifikaci Evropské komisi, spojení bude mít podstatný negativní dopad na soutěž na trhu hnědého uhlí i na ostatních relevantních trzích a negativně se projeví v cenách pro koncové zákazníky. Tyto své námitky žalobkyně zevrubně odůvodnila, v průběhu správního řízení několikrát doplnila a přiložila smlouvu o spolupráci mezi soutěžiteli J&T, ČEZ a EnBW, ze které dovozovala konkrétní důsledky pro její postavení na trhu. V průběhu správního řízení se žalobkyně domáhala postavení účastníka předmětného řízení o povolení spojení soutěžitelů, které jí nebylo přiznáno, i nahlédnutí do spisu dle ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). Rozhodnutím o povolení spojení soutěžitelů žalovaný navrhované spojení soutěžitelů LIBUTE INVESTMENTS a International Power Opatovice povolil.

[3] Proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů podala žalobkyně rozklad odůvodněný obsahově shodně jako její námitky proti povolení spojení soutěžitelů. Navíc žalobkyně namítala, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení. Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 13. 7. 2011, čj. ÚOHS-R166/2009-10941/2011/320/KP_O, bylo shledáno, že žalobkyně nebyla účastníkem předmětného správního řízení o povolení spojení soutěžitelů. Rozklad byl proto jako nepřijatelný zamítnut z důvodu, že byl podán osobou k tomu neoprávněnou. Předseda žalovaného neshledal předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí dle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu.

III. Řízení před krajským soudem

[4] Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně dne 16. 9. 2011 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítala, že je aktivně legitimována k podání žaloby, že s ní v řízení o povolení spojení soutěžitelů mělo být jednáno jako s účastníkem řízení a mělo jít tak být umožněno vykonávat práva vyplývající z ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně je přesvědčena, že jako účastník řízení měla právo podat rozklad. Ustanovení § 152 správního řádu navíc neváže možnost podat rozklad na podmínku účastenství v řízení. Žalovaný dále neměl dle žalobkyně pravomoc k rozhodnutí v projednávané věci, neboť předmětné spojení podléhalo z důvodu překročení obrátových prahů souhlasu

pokračování

Evropské komise. Spojení soutěžitelů LIBUTE INVESTMENTS a International Power Opatovice nemohlo být dle stěžovatelky povoleno z důvodu zásadního negativního dopadu na trh hnědého energetického uhlí.

[5] Zároveň žalobkyně napadla žalobou i rozhodnutí stěžovatele o povolení spojení soutěžitelů ze dne 5. 11. 2009, čj. S189/2009/KS-14222/2009/840.

[6] Krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného. Dospěl k závěru, že žalobkyně byla aktivně legitimována k podání žaloby, neboť jakožto podatelka rozkladu musela být účastníkem řízení vedeného žalovaným o tomto podání. Zároveň krajský soud nepovažoval za sporné, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů, neboť účastníky řízení o povolení spojení soutěžitelů jsou v souladu s právní úpravou a judikaturou pouze spojující se soutěžitelé. Žalobkyně byla v předmětném správním řízení aktivní a podávala proti němu námítky, čímž realizovala své právo „být slyšen“. Měla-li žalobkyně právo podat námítky, pak dle krajského soudu měla i právo na řádné vypořádání těchto námitek, včetně následného přezkumu tohoto vypořádání druhou instancí na základě řádného opravného prostředku. Krajský soud k tomu odkázal na rozsudek Soudu prvního stupně Evropských společenství (dnešního Tribunálu EU, dále jen „Tribunál EU“) ze dne 4. července 2006, ve věci T-177/04, *easyJet Airline Co. Ltd proti Komisi Evropských společenství* (dále jen „rozsudek ve věci easyJet“), v němž Tribunál EU podle výkladu krajského soudu přiznal právo bránit se proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů třetí osobě, která se neúčastnila správního řízení, pokud se jednalo o ve správním řízení aktivního soutěžitele a pokud rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů významně zasahuje do jeho postavení na trhu. Obě tyto podmínky měl krajský soud za splněné, k čemuž dospěl s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Afs 29/2012 – 53. Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žalobkyně byla osobou oprávněnou k podání rozkladu proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů, avšak toliko ve vztahu k vypořádání námitek žalobkyně proti povolení předmětného spojení uplatněných dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. O žalobě proti rozhodnutí o spojení soutěžitelů ze dne 5. 11. 2009 krajský soud nerozhodl s tím, že jej považoval za prvostupňové rozhodnutí vůči rozhodnutí o rozkladu, o nezbytnosti jeho zrušení měl rozhodnout předseda stěžovatele v novém správním řízení.

IV. Kasační stížnosti a vyjádření

[7] Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný kasační stížností podanou z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a osoby zúčastněné na řízení kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

IVa. Kasační stížnost žalovaného

[8] Žalovaný ve své kasační stížnosti namítá, že právo podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů má pouze účastník řízení, kterým žalobkyně nebyla. Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že žalobkyně neměla postavení účastníka řízení. Žalovaný ode dne účinnosti novely zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 340/2004 Sb., nemá možnost přibrat jako účastníka řízení jiné osoby, než které jsou vymezeny zákonem. Z tohoto důvodu musel být dle žalovaného rozklad podaný žalobkyní považován za nepřipustný. Kasační stížností žalovaný upozornil na praktické důsledky napadeného

rozsudku, na jehož základě by rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů mělo být doručováno i neúčastníkům řízení, kteří podali námitky proti povolení spojení. Napadený rozsudek tím dle kasační stížnosti přináší nejistotu do oblasti stanovování právní moci rozhodnutí. Takový postup je dle žalovaného v rozporu s platnými předpisy. Žalobkyně podávala rozklad až v době, kdy bylo rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů pravomocné a navíc bez znalosti jeho obsahu, nemohla tedy ani vědět, jakým způsobem bylo o jejích námitkách uváženo. Žalovaný je přesvědčen, že žalobkyně podala rozklad nepřípustně pouze do důvodů předmětného rozhodnutí. O námitkách nebylo rozhodováno samostatným výrokem a zákon neupravuje možnost podání opravného prostředku proti vypořádání námitek ani formu rozhodnutí o námitkách proti povolení spojení soutěžitelů. Právo „být slyšen“ je podle žalovaného naplněno již možností podat námitky proti navrhovanému spojení; nemožnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí o povolení spojení samo o sobě nezakládá porušení uvedeného práva.

[9] Podanou žalobu žalovaný považuje za nepřipustnou a odkaz krajského soudu na rozsudek ve věci easyJet za nepřipadný, neboť v posuzovaném případě byla podána žaloba proti rozhodnutí o rozkladu a nikoli proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů. Soudce je vázán zákonem a jeho jednoznačnou aplikaci nemůže vyloučit s odkazem na evropskou judikaturu, kterou nelze vykládat nad rámec zákona. Závěry krajského soudu tak dle žalovaného nemohou obstát a navrhuje zrušení napadeného rozsudku.

IVb. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení

[10] Osoby zúčastněné na řízení napadly rozsudek krajského soudu společnou kasační stížností, kterou namítaly, že žalobkyně nebyla aktivně legitimována k podání žaloby. Předseda žalovaného rozhodnutím o rozkladu nezakládal, neměnil, nerušil ani závažně neurčil práva a povinnosti žalobkyně. Žalobkyně dále nebyla oprávněna k podání rozkladu, neboť nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů. Osoby zúčastněné na řízení shodně s žalovaným namítají, že námitky se vypořádávají v odůvodnění rozhodnutí. Podat rozklad proti odůvodnění správního rozhodnutí přitom nelze, neboť závazný je pouze výrok. Podle kasační stížnosti osoba, která podala námitky proti spojení soutěžitelů, nemá právo se dozvědět o vydání správního rozhodnutí, natož ve lhůtě pro podání rozkladu. Judikaturu Tribunálu EU nelze na projednávanou věc použít, neboť soud je vázán zákony. Stejně tak odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Afs 29/2012 – 53, není případný. V citované věci se jednalo o oprávnění žalobkyně nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci předmětného povolení spojení soutěžitelů. Závěry zde obsažené proto nelze aplikovat na právo neúčastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů podat rozklad.

IVc. Vyjádření žalobkyně ke kasačním stížnostem

[11] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasačním stížnostem žalovaného a osob zúčastněných na řízení ztotožnila s vypořádáním věci krajským soudem. Možnost podání rozkladu není dle žalobkyně vázána na účastenství ve věci, což vyplývá mimo jiné i ze zákonné formulace „*lze podat rozklad*.“ Povaha řízení o povolení spojení soutěžitelů přitom vylučuje aplikaci ustanovení správního řádu o odvolání. Rozklad žalobkyně směřoval proti výroku rozhodnutí, neboť ten je závislý na vypořádání námitek. Rozsudek ve věci easyJet je použitelný z důvodu podobnosti případu s projednávanou věcí. Žalobkyně proto byla aktivně legitimována k podání rozkladu i žaloby.

pokračování

[12] Žalovaný, žalobkyně i osoby zúčastněné na řízení ve svých dalších vyjádřeních setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

V. Posouzení důvodnosti kasačních stížností

[13] Kasační stížnosti žalovaného i osob zúčastněných na řízení (dále též „stěžovatelé“) jsou podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustné a podle jejich obsahu jsou v nich namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[14] 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. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž přihlédl k námitce nepřezkoumatelnosti uplatněné osobami zúčastněnými na řízení, a neshledal žádné z uvedených pochybení, pro které by měl napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

[15] Nejvyšší správní soud s ohledem na uplatněné kasační námítky nejprve posoudil, zda žalobkyně byla aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[16] V posuzovaném případě byl rozklad žalobkyně zamítnut jako nepřípustný z důvodu jeho podání osobou k tomu neoprávněnou. Ve vztahu k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o zamítnutí odvolání nebo rozkladu jako nepřípustného či opožděného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby účastníka, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, čj. 5 A 14/2002 – 35). Tyto závěry jsou dle zdejšího soudu plně aplikovatelné i na současný správní řád a na právě projednávanou věc. Nelze se proto ztotožnit s názorem stěžovatelů, že žalobkyně nebyla legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu. Závěry krajského soudu v tomto směru obstojí, neboť žalobkyně byla účastníkem správního řízení v druhém stupni o jí podaném rozkladu. Rozhodnutí předsedy žalovaného mělo konkrétní dopady do její právní sféry a podléhá proto soudnímu přezkumu z hlediska, zda se skutečně jednalo o opožděný nebo nepřípustný rozklad (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008 – 135).

[17] Zásadní kasační námitku stěžovatelů představuje otázka, zda žalobkyně byla či nebyla v posuzovaném případě oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů.

[18] Rozklad lze dle ustanovení § 152 odst. 1 správního řádu podat proti rozhodnutí vydanému ústředním správním úřadem, ministrem, státním tajemníkem ministerstva

nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. V projednávané věci je žalovaným správním orgánem Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jenž je dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v platném znění, ústředním orgánem státní správy. Proti rozhodnutím vydaným tímto správním orgánem v prvním stupni proto lze podat rozklad, o němž ve smyslu § 152 odst. 2 správního řádu rozhoduje předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozklad jako řádný opravný prostředek představuje institut podobný odvolání proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni s tím rozdílem, že rozklad lze podat pouze proti rozhodnutím vydaným v prvním stupni ústředním správním orgánem. Zákodárce proto z důvodu podobnosti obou institutů ustanovením § 152 odst. 4 správního řádu určil, že nevyklučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

[19] Odvolání proti správnímu rozhodnutí může dle § 81 odst. 1 správního řádu podat pouze účastník řízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvod k tomu, proč by oprávnění podat rozklad nemělo být, na rozdíl od podání odvolání, vázáno na účastenství v řízení. Žalobkyně na podporu své argumentace v tomto ohledu neuvedla relevantní skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit rozdíl mezi uvedenými opravnými prostředky s důsledkem rozdílné aktivní legitimace. Na základě výše citovaných zákonných ustanovení je nutno oprávnění podat rozklad přiznat pouze účastníkům řízení, stejně jako je tomu u odvolání. Formulaci „lze podat rozklad“ je třeba vykládat v tom smyslu, že rozhodnutí vydaná orgány vymezenými ustanovením § 152 odst. 1 správního řádu jsou přezkoumatelná na základě řádného opravného prostředku, kterým v těchto případech není odvolání nýbrž rozklad, přičemž okruh osob oprávněných podat rozklad není vymezen odlišně od úpravy odvolání. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se stěžovateli v tom smyslu, že rozklad proti rozhodnutí žalovaného jakožto ústředního správního úřadu může podat pouze účastník řízení.

[20] Zásadní otázkou však zůstává, zda žalobkyně byla či měla být účastníkem předmětného řízení o povolení spojení soutěžitelů. Ve správním řízení se na vymezení okruhu účastníků řízení obecně použijí ustanovení §§ 27 a 28 správního řádu. Jejich použití v řízeních vedených u žalovaného Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však (s výjimkou ustanovení o účastnících řízení podle zvláštního zákona) vylučuje § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže, který obsahuje speciální úpravu účastenství ve svém § 21 odst. 1. Podle uvedeného ustanovení jsou účastníky řízení *navrhovatel a ti, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno a rozhodnuto*. Tato formulace vylučuje, aby za účastníka řízení byl považován i ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti, mohou být rozhodnutím dotčeny, nebo dokonce ten, kdo pouze tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. K obdobným závěrům ve vztahu k předcházejícímu zákonu o ochraně hospodářské soutěže z roku 1991, avšak formulačně obdobnému ustanovení o účastenství v řízení, dospěl Vrchní soud v Olomouci v usnesení ze dne 6. 5. 1996, sp. zn. 2 A 2/96, i Ústavní soud usnesením ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 208/96 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Zákon o ochraně hospodářské soutěže tedy konstruuje pojetí účastníka řízení o spojení soutěžitelů v § 21 odst. 1 tak, že je jím výhradně ten, o jehož výlučně objektivních právech a povinnostech má být rozhodnuto. Jde tak o případy, kdy se řízení vede o jeho nárocích plynoucích z práva objektivního, nikoli o subjektivních zájmech, které toto objektivní právo chrání. Účastníkem tedy nemůže být ten, kdo v daném případě nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížen pozitivně vymezenou povinností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002 – OL – 227).

[21] Řízení o povolení spojení soutěžitelů je dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže návrhovým řízením, v němž se posuzuje potenciální vliv navrhovaného spojení

pokračování

soutěžitelů na tržní prostředí. Návrh na zahájení tohoto řízení jsou povinni podat všichni soutěžitelé, kteří se hodlají spojit fúzí, mají nabýt podnik jiného soutěžitele nebo jeho část, mají získat kontrolu nad společně kontrolovaným podnikem, nebo soutěžitel, který má získat možnost přímo nebo nepřímo kontrolovat jiného soutěžitele. Pouze o právech a povinnostech těchto osob má být v řízení o povolení spojení soutěžitelů jednáno a rozhodnuto, a jsou proto jedinými účastníky tohoto řízení (obdobně usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 6. 5. 1996, sp. zn. 2 A 2/96, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, čj. 2 A 20/2002 – OL – 80). Ustanovení § 21 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je proto v posuzované věci třeba vykládat tak, že účastníky řízení o povolení spojení soutěžitelů jsou pouze spojující se soutěžitelé.

[22] Žalobkyně nebyla spojujícím se soutěžitelem a nebyla proto účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů. Potud se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s vypořádáním věci krajským soudem.

[23] Napadeným rozsudkem však krajský soud dovodil, že pokud žalobkyně byla v průběhu řízení o povolení spojení soutěžitelů aktivní a podávala v jeho průběhu proti navrhovanému spojení věcné námítky, měla také právo na přezkum vypořádání těchto námitek v druhé instanci. Krajský soud právo podat proti návrhu na spojení soutěžitelů námítky dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže spojil (v případě jeho aktivního využití) s právem na přezkum jejich vypořádání.

[24] Námítky proti navrhovanému spojení soutěžitelů jsou zakotveny v § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle kterého žalovaný oznámí zahájení řízení o povolení spojení v obchodním věstníku a stanoví v něm lhůtu pro podání námitek proti tomuto spojení. Bližší požadavky na způsob vypořádání případných podaných námitek ani na formu rozhodnutí o nich zákon o ochraně hospodářské soutěže neuvádí. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k úvaze o smyslu a účelu námitek proti navrhovanému spojení soutěžitelů, přičemž přihlédl k povaze samotného řízení o povolení spojení a postavení žalovaného v něm.

[25] Účelem řízení o povolení spojení soutěžitelů je preventivní právní ochrana hospodářské soutěže, jejímž smyslem je předcházet takovým strukturálním změnám v soutěžním prostředí, které by na něj negativně působily a omezovaly by účinnou hospodářskou soutěž (srov. MUNKOVÁ, Jindřiška, Jiří KINDL a Pavel SVOBODA. *Soutěžní právo*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, str. 371). S ohledem na již uvedené se nežádoucí strukturální změnou na relevantním trhu rozumí spojení soutěžitelů trvalého charakteru, v jehož důsledku dojde k podstatnému narušení hospodářské soutěže na trhu, zejména proto, že by jím vzniklo nebo bylo posíleno dominantní postavení spojujících se soutěžitelů nebo některého z nich (§ 17 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v tomto řízení posuzuje zejména potřebu zachování a rozvíjení účinné hospodářské soutěže, strukturu všech spojením dotčených trhů, podíl spojujících se soutěžitelů na těchto trzích, jejich hospodářskou a finanční sílu, právní a jiné překážky vstupu dalších soutěžitelů na spojením dotčené trhy, možnost volby dodavatelů nebo odběratelů spojujících se soutěžitelů, vývoj nabídky a poptávky na dotčených trzích, potřeby a zájmy spotřebitelů a výzkum a vývoj, jehož výsledky jsou k prospěchu spotřebitele a nebrání účinné soutěži.

[26] Okruh účastníků řízení o spojení soutěžitelů byl záměrně stanoven úzce. Důvodová zpráva k zákonu č. 340/2004 Sb., kterým byl změněn § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže, uvádí konkrétní důvody změny této úpravy: „Navrhovaná právní úprava omezuje okruh účastníků řízení pouze na osoby, o jejichž právech nebo povinnostech stanovených zákonem

o ochraně hospodářské soutěže má být v řízení rozhodnuto. Komunitární soutěžní právo totiž zajišťuje "třetím osobám" právo být slyšeny (srovnej čl. 27 odst. 1 Nařízení a čl. 18 odst. 1 Nařízení o fúzích). K realizaci tohoto práva není ovšem nezbytné, aby takové osoby měly postavení účastníka řízení se všemi jeho právy a povinnostmi, včetně např. práva činit v řízení dispozitivní úkony. Velké množství účastníků činí řízení méně přehledným a povinnost doručovat účastníkům značné množství dokumentů řízení výrazně prodlužuje, přičemž takový stav nijak neprospívá kvalitě řízení a legálnímu posouzení spojení. Vzhledem k nové pravomoci Úřadu aplikovat články 81 a 82 Smlouvy se zvýší například počet účastníků se sídlem v zahraničí, což by za současných procesních pravidel nejen prodloužilo dobu řízení neúměrným způsobem, ale bylo by to navíc z hlediska účelu celého procesu posuzování spojení nedůvodné a nadbytečné. Navrhovaná právní úprava tedy směřuje ve prospěch soutěžitelů, jejichž zájmem je, aby bylo o posuzovaném spojení rozhodnuto v co nejkratší době, a napomáhá tak implementovat bod 4.A/ ICN (přezkoumání fúzí by mělo být dokončeno v rozumné lhůtě). Právo třetích osob být slyšeny, jež ani na komunitární úrovni nekoresponduje s právem být účastníkem řízení, přitom bude dostatečně zajištěno stávajícími procesními pravidly, obsaženými zejména v § 21 odst. 5 až 9, a v příslušných ustanoveních správního řádu, a to jak v řízení o povolení spojení, tak ve věcech uzavření zakázaných dohod a zneužití dominantního postavení.“

Omezení okruhu účastníků řízení není samoúčelné, jedná se o záměr opírající se o cíl a průběh tohoto řízení. Řízení je zahajováno na návrh, avšak po jeho zahájení jej vede a jeho průběh usměrňuje pouze Úřad. Zákonem je pevně stanoveno, jaké jevy je povinen posoudit (§ 17 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), a je ponecháno na jeho úvaze, z jakých podkladů bude vycházet. Ve výsledku však Úřad nese odpovědnost za to, že zjistil veškeré dostupné relevantní údaje, a dále mimo jiné, že se vypořádal se všemi pochybnostmi, které mu byly ze strany třetích osob ve formě námitek či jiných podnětů sděleny.

[27] Podle Nejvyššího správního soudu tedy v řízení o povolení spojení soutěžitelů nelze chápat možnost třetích osob podat námítky jakožto jejich subjektivní právo, tedy právo vztahující se k jejich sféře práv a povinností, ale jako příležitost sdělit k předmětu řízení informace, které považuje pro řízení a rozhodnutí za podstatné. Institut podání námitek proti navrhovanému spojení představuje efektivní prostředek, kterým soutěžní úřad získává nezbytné informace týkající se předmětného spojení. Tyto informace dostává prostřednictvím námitek především od konkurentů spojujících se soutěžitelů, od jejich odběratelů či dodavatelů a jiných osob působících na dotčených trzích. Na základě takto získaných relevantních údajů a dalších shromážděných podkladů (vychází se mimo jiné i z návrhu spojujících se soutěžitelů) může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže kvalifikovaně rozhodnout, zda navrhované spojení povolí či nikoliv. Účel podávání námitek proti spojení soutěžitelů tedy spočívá ve sběru a shromáždění podkladů nezbytných pro kvalifikované posouzení žalovaného o dopadech navrhovaného spojení a jeho případném povolení, nikoli v samostatné obraně jednotlivých soutěžitelů před dopady navrhovaného spojení.

[28] V posuzovaném případě podala námítky proti předmětnému spojení soutěžitelů žalobkyně, která v souladu s výše uvedeným výkladem nebyla účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje účel zákona o ochraně hospodářské soutěže - ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv jednotlivých účastníků trhu, kteří jsou naopak nepřímo chráněni před narušením soutěže právě výkonem pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, č. j. 2 A 11/2002 – OL – 277). Právo „být slyšen“ je tak realizováno právě možností sdělit Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže co nejvíce relevantních informací. S ohledem na tyto skutečnosti nemůže obstát závěr krajského soudu, že by právo podání námitek bylo „bezzubé“ a nevymahatelné, neboť prostřednictvím námitek žalovaný získává potřebné informace k tomu, aby mohl výkonem svých pravomocí efektivně chránit hospodářskou soutěž.

pokračování

[29] Účastenství v řízeních o povolení spojení soutěžitelů je vymezeno ve stávající podobě záměrně, s cílem efektivního průběhu tohoto řízení. Po vydání rozhodnutí je doručováno účastníkům řízení, po nabytí právní moci mohou být realizovány úkony směřující ke spojení soutěžitelů. Podle názoru předestřeného krajským soudem by však tyto účinky nemohly nastat, aniž by rozhodnutí o spojení soutěžitelů bylo doručeno všem osobám, které v řízení využily práva podat námitky dle § 16 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a uplynula by lhůta pro podání rozkladu z jejich strany – to vše za situace, kdy tyto osoby nejsou dle zákona účastníky řízení. Popsaný stav by založil podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřijatelný stav právní nejistoty, přičemž zákonem stanovená úprava je koncipována úmyslně tak, aby k němu nedocházelo.

[30] Na tom nic nemění ani skutečnost, že krajský soud dovodil oprávnění žalobkyně podat rozklad pouze ve vztahu k vypořádání jejích námitek proti předmětnému spojení. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí se stěžovateli, že při respektování napadeného rozsudku by žalovaný byl nucen vést správní řízení a rozhodovat nad rámec a účel zákona. Na vypořádání námitek dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže není právní nárok, neboť tento zákon ani jiný obecně závazný právní předpis vztahující se k tomuto typu řízení nestanoví způsob vypořádávání těchto námitek ani povinnost žalovaného jakkoliv o těchto námitkách rozhodovat. Názor prezentovaný krajským soudem předpokládá, že o námitkách proti navrhovanému spojení se rozhoduje samostatným výrokem, neboť má-li rozklad směřovat pouze proti způsobu vypořádání námitek, pak o nich musí být také samostatným výrokem rozhodnuto. Pouze výrok správního rozhodnutí je řešením otázky, která byla předmětem správního řízení, a jedině výrok je pro účastníky řízení závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, čj. 9 As 93/2011 – 87). V řízení o povolení spojení soutěžitelů se však, jak již bylo výše uvedeno, rozhoduje pouze o právech a povinnostech spojujících se soutěžitelů. Pravomoc žalovaného rozhodovat výrokem o námitkách osob odlišných od účastníků řízení (zde žalobkyně) je tím logicky vyloučena, neboť o jejich právech a povinnostech není v řízení o povolení spojení soutěžitelů jednáno ani rozhodováno. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal tuto kasační námitku stěžovatelů důvodnou. Oprávnění podat rozklad proti povolení spojení soutěžitelů proto žalobkyni, která nebyla účastníkem řízení, nenáleží v žádném rozsahu.

[31] Namítali-li stěžovatelé, že rozsudek ve věci easyJet se na právě posuzovaný případ nevztahuje, lze jim přisvědčit. V případě citovaného rozhodnutí Komise Evropských společenství (dále jen „Komise“) prohlásila spojení společností Air France a Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV za slučitelné se společným trhem pod podmínkou dodržení specifických závazků. Komise v této věci rozhodovala dle Nařízení Rady (EHS) č. 4064/89, o kontrole spojování podniků (dále jen „Nařízení č. 4064/89“), v současnosti nahrazené Nařízením č. 139/2004, o povolení uvedeného spojení s významem pro celé Společenství. Nařízení č. 4064/89 neumožňovalo podat proti rozhodnutí Komise jakýkoliv řádný opravný prostředek ve správním řízení. Tribunál EU v uvedené věci rozhodl, že společnost easyJet, ačkoliv nebyla účastníkem řízení před Komisí, může podat proti rozhodnutí Komise žalobu dle čl. 230 Smlouvy o ES (nyní čl. 263 Smlouvy o fungování EU), podle kterého *každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají*. Nejvyšší správní soud k uvedenému poznamenává, že rozsudkem ve věci easyJet bylo rozhodováno pouze na základě práva Evropských společenství bez jakékoliv vazby na vnitrostátní úpravu kontroly spojování podniků, neboť Nařízení č. 4064/89 i Nařízení č. 139/2004 představují zcela samostatnou úpravu vztahující se výhradně na řízení o povolení spojení soutěžitelů vedená Komisí, nikoli na řízení o povolení spojení soutěžitelů vedená národními soutěžními orgány. Obě nařízení tedy upravují

postup Komise v řízeních, v nichž jsou u spojujících se soutěžitelů překročena obrátová kritéria; jedná se o spojení s významem pro celé Evropské společenství, resp. Evropskou Unii. Rozhodnuto bylo o možnosti neúčastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů podat žalobu proti rozhodnutí Komise. Toto rozhodnutí se netýkalo průběhu samotného správního řízení, které soudnímu předcházelo. Nelze jej tedy použít pro dovození oprávnění třetích osob podat rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o povolení spojení soutěžitelů dle českého vnitrostátního práva. Česká právní úprava ve vztahu k oprávnění neúčastníků řízení o povolení spojení soutěžitelů podat rozklad proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí žádné ustanovení obdobné čl. 230 Smlouvy o ES neobsahuje. Krajským soudem citovanou judikaturu Soudu ES proto na právě posuzovaný případ nelze aplikovat. Tuzemská úprava nedovoluje jiný výklad než ten, že rozklad podaný osobou, která nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů, je třeba jako nepřipustný zamítnout. Dle názoru Nejvyššího správního soudu o této interpretaci neexistuje důvodná pochybnost, a není proto ani zapotřebí ji jakkoli překlenout eurokonformním výkladem.

[32] Podmínky dle čl. 230 Smlouvy o ES měl krajský soud za splněné, neboť dle jeho názoru Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Afs 29/2013 – 53 *de facto* potvrdil, že rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů se žalobkyně bezprostředně a osobně dotýká. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V citovaném rozsudku zdejší soud dovodil, že žalobkyně tvrdila i prokázala dostatečně konkrétně právní zájem, na jehož základě jí měl být žalovaným správním orgánem umožněn přístup do správního spisu dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu za předpokladu, že tím nebude porušeno právo některého z účastníků předmětného správního řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Uvedený rozsudek se tedy zabýval výhradně posouzením toho, zda žalobkyně má právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu, a na možnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů se žádným způsobem nevztahoval.

VI. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud v právě posuzovaném dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud konstatoval, že žalobkyně, která nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů před žalovaným správním orgánem, byla oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů ve vztahu k vypořádání jí uplatněných námitek dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud tak zatížil napadený rozsudek ze dne 2. 7. 2013, čj. 62 Af 55/2011 – 174, vadou, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud jej proto z výše uvedených důvodů zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[34] V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, podle kterého osoba odlišná od účastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů není proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů oprávněna podat rozklad, a to ani za předpokladu, že proti navrhovanému spojení podala námítky.

[35] Krajský soud je v dalším řízení též povinen rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele čj. S 189/2009/2009/840 ze dne 5. 11. 2009. V tomto řízení je nutno primárně posoudit lhůty stanovené zákonem k podání návrhu, v případě včasnosti žaloby by byl krajský soud povinen zvážit možnosti soudní ochrany práv stěžovatele na podnikání v prostředí poctivé hospodářské soutěže.

pokračování

[36] Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech kasačního řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. února 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu