



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Severní energetická, a.s.** (dříve Litvínovská uhelná, a. s.) se sídlem V. Řezáče 315, Most, zastoupené Mgr. Augustínem Kohoutkem, advokátem, se sídlem Újezd 450/40, Tyršův dům, Praha 1 – Malá Strana, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 3. 2012, č. j. ÚOHS-R74/2010/HS-2346/2012/320/KPo, a rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2010, č. j. ÚOHS-S094/2010/KS-7194/2010/840/RPI, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Energetický a průmyslový holding, a.s. se sídlem Příkop 4, Brno, zastoupené JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Olivova 4, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2014, č. j. 62 Af 42/2012 - 116,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2014, č. j. 62 Af 42/2012 - 116, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalovaný (dále „stěžovatel 1“) podal dne 27. 2. 2014 kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 13. 2. 2014, č. j. 62 Af 42/2012 - 116 (dále jen „napadený rozsudek“). Dne 3. 3. 2014 podala kasační stížnost také osoba zúčastněná na řízení (dále „stěžovatelka 2“). Napadeným rozsudkem bylo zrušeno rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 3. 2012, č. j. ÚOHS-R74/2010/HS-2346/2012/320/KPo (dále „napadené rozhodnutí“), a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

II. Rozhodnutí o povolení spojení a napadené rozhodnutí

Žalovaný zahájil dne 30. 3. 2010 na základě návrhu řízení ve věci povolení spojení soutěžitelů Energetický a průmyslový holding, a. s. (stěžovatelka 2) a EAST BOHEMIA ENERGY HOLDING LTD, k němuž mělo dojít podle § 12 odst. 3 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „ZOHS“). Ve smyslu § 16 odst. 1 ZOHS oznámil zahájení řízení o povolení spojení v Obchodním věstníku a stanovil lhůtu pro podání námitek proti tomuto spojení. Žalobkyně proti spojení podala námítky, dále se domáhala postavení účastníka řízení a také nahlédnutí do spisu. Rozhodnutím žalovaného č. j. ÚOHS-S094/2010/KS-7194/2010/840/RPI ze dne 20. 5. 2010 (dále „rozhodnutí o povolení spojení“), bylo podle § 16 odst. 2 ZOHS spojení soutěžitelů povoleno.

Napadeným rozhodnutím ze dne 5. 3. 2012 předseda žalovaného zamítl rozklad podaný žalobkyní proti rozhodnutí o povolení spojení jako nepřipustný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), neboť dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla účastníkem správního řízení, z něhož rozkladem napadené rozhodnutí vzešlo. Žalobkyně tedy podle žalovaného nebyla oprávněna proti rozhodnutí o povolení spojení podat rozklad.

III. Žaloba

Žalobou proti napadenému rozhodnutí a proti rozhodnutí o povolení spojení se žalobkyně domáhala toho, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí o povolení spojení, a vyslovil závazný právní názor, aby věc byla postoupena k dalšímu řízení Evropské komisi, eventuelně, aby soud obě rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalobkyně v žalobě namítala, že je aktivně legitimována k podání žaloby, neboť napadeným rozhodnutím byla zkrácena na svých právech podnikat a provozovat hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Povoláním spojení došlo k podstatnému navýšení podílu společné dominance ČEZ a J&T na trhu odběru hnědého energetického uhlí, čímž byla narušena hospodářská soutěž a došlo tak k porušení výše uvedeného práva žalobkyně a dále k porušení veřejného subjektivního práva zakotveného v § 17 ZOHS a § 41 obchodního zákoníku. Proti spojení povolenému napadeným rozhodnutím podávala řadu námitek, avšak žalovaný je nevyslyšel. Žalobkyni bylo upřeno právo být účastníkem správního řízení o povolení spojení, nebylo jí umožněno ani nahlédnout do správního spisu a seznámit se s podklady rozhodnutí. Aktivní legitimace žalobkyně tak byla založena nejen dle ustanovení § 65 odst. 1, ale eventuelně i dle § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“).

Žalobkyně tvrdila, že byla oprávněna rozklad podat a poukázala na § 152 s. ř., který nehovoří o tom, že rozklad může podat toliko účastník řízení, se kterým bylo ze strany žalovaného jako s účastníkem řízení jednáno. Skutečnost, že žalobkyně nemohla nahlédnout do spisu, znemožnila navrhnout provedení dalších důkazů a činit jiné návrhy, tedy uplatnit práva vyplývající z § 36 odst. 1 s. ř. a efektivně v řízení vyjádřit své stanovisko. Postup, kdy stěžovatelka 2 mohla jako účastník řízení uplatnit všechna procesní práva, a na druhé straně žalobkyně jako soutěžitelka nikoliv, představuje podle žalobkyně vadu řízení a je v rozporu s ústavně garantovaným principem rovnosti.

pokračování

Žalovaný neměl pravomoc dané řízení vést a napadené rozhodnutí vydat, předmětné spojení totiž naplňovalo obratové práhy nařízení ES 139/2004, a podléhalo tak kontrole Evropské komise. Žalovaný tedy pochybil, pokud řízení nepostoupil Evropské komisi. Žalovaný neposoudil otázku spojení soutěžitelů hmotněprávně správně, spojení soutěžitelů nemělo být podle žalobkyně povoleno, respektive bylo povoleno v rozporu s § 17 odst. 3 ZOHS. Žalovaný též porušil § 16 odst. 2 ZOHS, dle něhož v případě zjištění obav z narušení soutěže má být pokračováno tzv. druhou fází řízení.

IV. Napadený rozsudek

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku předně uvedl, že žalobkyně byla osobou oprávněnou podat žalobu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), neboť napadeným rozhodnutím byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2010. Žalobkyně účastníkem správního řízení o rozkladu byla, neboť toto řízení bylo zahájeno na základě jejího návrhu.

Podle krajského soudu bylo třeba v daném případě nejprve posoudit otázku, zda žalobkyně byla oprávněna proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů podat rozklad či nikoli. Správní řád umožňuje podat odvolání toliko účastníkovi řízení. Přestože § 152 odst. 1 s. ř. obsahuje odlišnou formulaci od § 81 odst. 1 s. ř. (namísto „může účastník podat“ uvádí „lze podat“), krajský soud měl za to, že i možnost podání rozkladu je obecně vázána na postavení účastníka správního řízení. Tento závěr je třeba dovodit jednak z § 152 odst. 4 s. ř., který pro řízení o rozkladu odkazuje na ustanovení o odvolání, a jednak z toho, že nelze rozumně dovodit, proč by podání odvolání bylo vázáno na podmínku účastenství v řízení, zatímco rozklad by byl oprávněn podat kdokoli.

Podle § 21a odst. 1 ZOHS účinného v rozhodné době byly účastníky řízení o povolení spojení osoby, které byly povinny podat návrh na povolení spojení. V případě řízení o povolení spojení soutěžitelů podle § 12 odst. 3 písm. a) ZOHS má povinnost podat návrh na povolení spojení soutěžitel, který má získat možnost přímo nebo nepřímo kontrolovat jiného soutěžitele (§ 15 odst. 2 ZOHS). Tímto soutěžitelem byla v daném případě osoba na řízení zúčastněná. Žalobkyni tedy nelze za účastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů považovat. Krajský soud při posuzování otázky přípustnosti rozkladu vycházel z premisy, podle níž svědčí-li konkrétní osobě právo zasáhnout svojí argumentací do probíhajícího řízení, musí existovat i prostředky, které jí umožní takové právo efektivně realizovat. Žalobkyně proti povolení spojení soutěžitelů podala námítky, jak jí umožňuje § 16 odst. 1 ZOHS. Podáním námitek proti spojení je realizováno „právo být slyšen“ a námítky mohou být podány kýmkoli (ať už konkurentem, odběratelem nebo dodavatelem spojujících se soutěžitelů nebo jakoukoli jinou osobou). Podané námítky se stávají podkladem rozhodnutí žalovaného a žalovaný je povinen námítky v rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů řádně vypořádat.

Zakotvuje-li ZOHS právo podat námítky, je třeba dovodit povinnost žalovaného se těmito námítkami řádně zabývat, a tedy i tomu odpovídající subjektivní veřejné právo osob, které námítky k žalovanému podaly, na jejich řádné vypořádání. Existuje-li takové konkrétní a právní úpravou bezpodmínečně garantované právo, nelze jeho výkon realizovat jinak, než možností jeho nositele dovolávat se tohoto svého práva nejen samotným uplatněním námitek v souladu s § 16 odst. 1 ZOHS, ale také řádnými opravnými prostředky v rámci správního řízení, má-li jeho nositel za to, že mu výkon tohoto práva nebyl umožněn řádně, a nakonec i žalobou ve správním soudnictví. Opravňuje-li ZOHS třetí osoby k podání námitek proti spojení, mají tyto osoby, které námítky proti spojení podaly, právo na to, aby řádné vypořádání jejich námitek bylo přezkoumáno v řízení o rozkladu a potažmo i v řízení před soudem. Účelem ZOHS

je ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoli ochrana jednotlivých účastníků trhu, lze však oprávněně předpokládat, že právo námitek podle § 16 odst. 1 ZOHS a právo na jejich srozumitelné vypořádání slouží k ochraně řádného soutěžního prostředí. Krajský soud odkázal na rozsudek Soudu prvního stupně Evropských společností (dnešního Tribunálu) (dále „Soud ES“) ze dne 4. 7. 2006 ve věci T-177/04, „*easyJet Airline Co. Ltd proti Komisi Evropských společností*“ (dále „rozhodnutí ve věci easyJet“), v němž se Tribunál vyjadřuje k možnosti třetích osob brojit proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů na komunitární úrovni prostřednictvím efektivního uplatnění „práva být slyšen“. Tribunál v citovaném rozhodnutí přiznal právo bránit se proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů i osobě, která se spojení soutěžitelů neúčastnila, za podmínek, že se jednalo o soutěžitele, který aktivně v řízení o povolení spojení vystupoval, a současně že rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů významným způsobem zasahuje do jeho postavení na trhu. Podle krajského soudu byly obě zmíněné podmínky v daném případě splněny. Žalobkyně v řízení o povolení spojení soutěžitelů aktivně vystupovala, neboť proti povolení spojení podala podrobné námítky spolu s důkazními návrhy, domáhala se přiznání účastenství v řízení o povolení spojení a rovněž nahlížení do správního spisu. V daném případě také žalobkyně na předmětném relevantním trhu působila a povolením spojení mohla být výrazným způsobem dotčena. Naplnění obou zmíněných podmínek ve skutkově i právně obdobné věci téže žalobkyně *de facto* potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2013 ve věci sp. zn. 9 Afs 29/2012, jež se týkala práva žalobkyně nahlížet do správního spisu v řízení o povolení spojení soutěžitelů.

Na základě výše uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že na žalobkyni má být nahlíženo jako na osobu, která musí být oprávněna brojit proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů u správního soudu. Konkrétně se žalobkyně mohla domáhat toho, aby soud přezkoumal, zda žalobkyni podané námítky proti spojení žalovaný řádně a v souladu se zákonem vypořádal. Pokud pak § 5 s. ř. s. připouští možnost domáhat se soudního přezkumu po vyčerpání řádných opravných prostředků, nelze výše uvedené „právo být slyšen“ realizovat jinak, než osobu, která podá námítky proti spojení, považovat za osobu, která je ve vztahu k vyřízení těchto námitek oprávněna proti rozhodnutí o povolení spojení podat rozklad. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, pokud rozklad podaný žalobkyní zamítl jako nepřijatelný. Předseda žalovaného měl přezkoumat, zda se žalovaný námítkami proti spojení soutěžitelů zabýval a své rozhodnutí náležitě odůvodnil, tak aby rozhodnutí o povolení spojení respektovalo „právo být slyšen“. Ze shora uvedených důvodů krajský soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí jako nezákonné zrušil. O zrušení rozhodnutí o povolení spojení krajský soud nerozhodl s tím, že o nezbytnosti jeho zrušení rozhodne předseda žalovaného v novém řízení.

V. Kasační stížnosti

V. A) Kasační stížnost stěžovatele 1

Stěžovatel 1 podal kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele 1 krajský soud nesprávně posoudil právní otázky oprávněnosti podání rozkladu žalobkyni proti rozhodnutí o spojení a v té souvislosti a návaznosti i přípustnosti podané správní žaloby, z tohoto důvodu je napadený rozsudek nezákonný. Odůvodnění závěrů soudu je nedostatečné, především jde o nedostatek přesvědčivosti, napadený rozsudek je proto i nepřezkoumatelný. Právo podat rozklad přísluší podle § 81 odst. 1 s. ř. toliko účastníkům řízení. Jestliže jej podala jiná osoba, je nutné podání vyhodnotit jako nepřijatelný rozklad ve smyslu § 92 odst. 1 s. ř., neboť nejde o rozklad v pravém slova smyslu, a předmětné podání nikterak neprolamuje právní moc napadeného rozhodnutí. ZOHS upravoval ve znění účinném do 31. 8. 2009 v § 21 odst. 1 postavení účastníka řízení ve vztahu

pokračování

k řízení o spojení soutěžitelů, a to tak, že účastníkem je navrhovatel a ti, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno a rozhodnuto. Novelou č. 340/2004 Sb. byla druhá věta § 21 odst. 1 vypuštěna a účastenství bylo vymezeno velice úzce. Žalovaný tak nemá nadále diskreční pravomoc rozhodovat o účastenství dalších osob, než kterým postavení účastníka přiznává zákon. Definice účastníka řízení podle § 21a odst. 1 ZOHS je definicí speciální k definici obsažené v § 27 s. ř., ten se tak s odkazem na § 25a ZOHS v otázce účastenství nepoužije ani zčásti. Z důvodové zprávy k novele zákona vyplývá, že důvodem této změny bylo omezení okruhu účastníků řízení pouze na osoby, o jejichž právech nebo povinnostech stanovených ZOHS má být v řízení rozhodnuto. I komunitární soutěžní právo zajišťuje třetím osobám právo být slyšen, nekoresponduje však s právem být účastníkem řízení, je přitom dostatečně zajištěno stávajícími procesními pravidly. To, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení o spojení, nezpochybnil ani krajský soud a je to nesporná skutečnost. Nepřípustným odvoláním, resp. rozkladem (§ 152 odst. 4 s. ř.) je mimo jiné i odvolání podané osobou, která vůbec nemá postavení účastníka řízení podle § 27 s. ř., a to jak v případě, kdy s takovou osobou správní orgán prvního stupně nejednal (ale podle názoru dotčené osoby s ní jednat měl), tak v případě, kdy s ní jednal. Žalovaný se nezabýval hmotněprávním přezkumem napadeného rozhodnutí, jelikož v případě nepřipustného rozkladu nedochází k přezkumu obsahu rozkladu dle § 89 odst. 2 s. ř. Krajský soud měl za to, že se žalobkyně podáním přípisu označeného jako „rozklad“ stala účastníkem řízení o rozkladu. Rozhodnutí žalovaného o nepřipustnosti rozkladu je soudně přezkoumatelné, tím však není dána možnost přezkumu rozhodnutí o povolení spojení přes toto rozhodnutí o nepřipustnosti rozkladu. Ze všech výše uvedených důvodů bylo podání jako nepřipustné ve smyslu § 92 odst. 1 s. ř. stěžovatelem 1 zamítnuto.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel 1 shledává v protichůdnosti závěrů krajského soudu, že rozklad je oprávněn podat toliko účastník správního řízení, na druhou stranu i když žalobkyni nelze za účastníka řízení považovat, tak to neznamená, že podaný rozklad je nepřipustný. Právní úprava, dle níž by měl mít podatel námitek možnost podat proti jejich vypořádání rozklad, v ČR aktuálně neexistuje, a nelze ji dovodit ani výkladem. Její zavedení není možné z několika praktických obtíží. Pokud by měl žalovaný postupovat dle napadeného rozsudku, musel by doručovat rozhodnutí o povolení spojení rovněž všem subjektům, které aktivně vystupovaly v předchozím správním řízení o povolení spojení, dle platného znění zákona se však rozhodnutí o povolení spojení doručuje pouze účastníkům správního řízení o spojení soutěžitelů. Žalobkyně podávala rozklad proti rozhodnutí v době, kdy bylo již pravomocné, jen nebylo zveřejněno na webových stránkách, žalobkyně tedy v době podání rozkladu vůbec nemohla vědět, zda a jak její námítka stěžovatel vypořádal. Žalobkyně tak podávala rozklad nikoliv proti vypořádání námitek, ale proti výroku rozhodnutí o povolení spojení. Připouští-li krajský soud rozklad proti vypořádání o námitkách, pak by podaný rozklad, který objektivně nemohl směřovat proti vypořádání námitek, nebyl přípustný. Osobě, která podala námítka, tak nepřísluší právo podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení, když v době lhůty pro podání rozkladu ani nezná, zda a jak žalovaný vypořádal její námítka, když nemá ani zákonem zaručené právo dozvědět se o vydání správního rozhodnutí o povolení spojení ve lhůtě pro podání rozkladu, jelikož se jí rozhodnutí nedoručuje. Dále, rozkladem může být úspěšně napadena pouze výroková část rozhodnutí, tím, že krajský soud říká, že žalobkyně byla oprávněna k podání rozkladu, avšak toliko ve vztahu k vypořádání námitek, připouští podání rozkladu do jiné, než výrokové části rozhodnutí o spojení, což nemá oporu v zákoně. O námitkách není podle platné úpravy rozhodováno samotným rozhodnutím ve věci samém, jejich vypořádání je pouze součástí odůvodnění rozhodnutí o povolení či nepovolení spojení, rozklad je přitom možné podat pouze proti rozhodnutí ve věci samé. Napadený rozsudek podle stěžovatele 1 přináší řadu nevyjasněných otázek, a to otázku kdy nabývá rozhodnutí právní moci, pokud by byl neúčastník řízení oprávněn podat rozklad co do námitek, otázku zda by měl

takový rozklad odkladný účinek, nebo otázku jak by měl znít výrok nového rozhodnutí o rozkladu. Nadto, řízení o spojení soutěžitelů je vázáno zákonnými lhůtami, v případě možnosti podání rozkladu třetími osobami by byla právní jistota soutěžitelů narušena. Napadený rozsudek přináší stav právní nejistoty, kdy v úvahu připadají situace obstrukčního podávání rozkladu třetími osobami, za účelem oddálit plánované spojení.

Pokud jde o právo být slyšen, toto je dostatečně zajištěno procesními pravidly dle správního řádu, resp. ZOHS. Realizaci práva být slyšen bylo vyhověno prostřednictvím institutu podání námitek a následné povinnosti správního orgánu se s nimi vypořádat. Toto právo bylo také naplněno tím, že předseda žalovaného poté, co vyhodnotil rozklad jako nepřípustný, přezkoumal napadené rozhodnutí z moci úřední. Žalovaný dospěl k závěru, že nebyl dán důvod k zahájení vlastního přezkumného řízení, přesto prověřil, zda a jak byly námitky vypořádány a zda bylo řádně vyhověno právu být slyšen. Samotná nemožnost podání odvolání či rozkladu ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení „práva být slyšen“ či práva na soudní či jinou právní ochranu. Dále nebyly dány předpoklady pro obnovu řízení ani pro vydání nového rozhodnutí.

K otázce přípustnosti podání správní žaloby stěžovatel 1 uvedl, že je nutno rozlišovat přípustnost žaloby neúčastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů, který podal ve správním řízení námitky, proti rozhodnutí o povolení spojení ve správním soudnictví a přípustnost žaloby takového subjektu proti rozhodnutí o rozkladu, jež podal daný subjekt proti rozhodnutí o povolení spojení. V prvním případě (což není náš případ), nelze vyloučit možnost podání žaloby ze strany jiných dotčených subjektů. V české jurisdikci není okruh osob oprávněných k napadení rozhodnutí o (ne)povolení spojení soutěžitelů dosud v judikatuře ustálen. V evropském kontextu je takový okruh poměrně široký a zahrnuje např. i přímo dotčené konkurenty spojujících se soutěžitelů. V rozhodnutí ve věci easyJet se mluví o žalobě proti rozhodnutí o povolení spojení, na rozdíl od našeho případu, kde se jedná o žalobu proti rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí o povolení spojení, a to navíc podaného neúčastníkem předmětného správního řízení o povolení spojení. Závěr není aplikovatelný na projednávanou věc., soudce není oprávněn vyloučit aplikaci procesních norem s odkazem na evropskou judikaturu, ani tuto judikaturu nelze vykládat nad rámec zákona. K věcným námitkám proti povolení spojení stěžovatel 1 dodal, že pozdější chování žalobkyně, která sama dobrovolně chtěla ponížít do té doby prováděné dodávky uhlí, nesvědčí o ohrožení jejich obchodních možností jako konkurenčního soutěžitele spojovaných soutěžitelů. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel 1 navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

V. B) Kasační stížnost stěžovatelky 2

Stěžovatelka 2 podala kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení). Krajský soud podle ní nesprávně posoudil právní otázku (i) aktivní legitimace žalobkyně k podání žaloby a (ii) práva osob, které podaly námitky ve smyslu § 16 odst. 1 ZOHS, aby řádné vypořádání jejich námitek bylo přezkoumáno v řízení o rozkladu. K bodu (i) stěžovatelka 2 uvedla, že žalobkyně sice byla účastníkem řízení o rozkladu, napadeným rozhodnutím však předseda žalovaného nezakládal, neměnil, nerušil ani závazně neurčil práva a povinnosti žalobkyně, což je podmínkou správního rozhodnutí, proti kterému lze v souladu s § 65 odst. 1 s. ř. s. podat správní žalobu. Rozklad byl zamítnut právě proto, že rozhodnutí o spojení žádá práva či povinnosti žalobkyni nezakládalo a nebylo proto možné o nich rozhodovat ani v řízení o rozkladu. Z tohoto důvodu nebyly splněny podmínky pro podání žaloby žalobkyně ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a soud tak měl její žalobu na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout.

pokračování

K bodu (ii) stěžovatelka 2 uvedla, že stejný princip jako platí u odvolání, a to že podat odvolání může účastník řízení, se aplikuje i v případě rozkladu, tzn. nikdo jiný než účastník řízení, není oprávněn rozklad podat. Žalobkyně nebyla účastníkem řízení, nebyla tedy ani oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o spojení. Není možné akceptovat názor soudu, že by byla žalobkyně oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o spojení jen ve vztahu k vypořádání jejích námitek uplatněných na základě § 16 odst. 1 ZOHS. Rozklad lze totiž podat pouze proti výroku rozhodnutí, neboť pouze tato část správního rozhodnutí je závazná, může nabýt právní moci a být vykonatelná. Námitky žalovaný vypřádal v odůvodnění rozhodnutí o spojení, podat rozklad pouze proti odůvodnění rozhodnutí nelze. Ve výrokové části rozhodnutí musí být označeni účastníci řízení, jímž správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti. Žalovaný rozhoduje v případě rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů o právech a povinnostech účastníků řízení, rozhodování o právech a povinnostech jiných osob ve výroku rozhodnutí mu nepřísluší. Nelze souhlasit se soudem, že osobě, která podala námitky ve smyslu § 16 odst. 1 ZOHS, přísluší právo podat rozklad proti rozhodnutí o spojení, pokud nemá ani zákonem zaručené právo dozvědět se o vydání správního rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů ve lhůtě pro podání rozkladu. Stěžovatelka 2 dále uvedla, že není možné aplikovat judikaturu Tribunálu na procesní normy stanovené v českém právním systému zákony. Není možné vykládat evropskou judikaturu nad rámec zákona. Postup, který krajský soud nařizuje žalovanému, je v rozporu se zásadou ochrany legitimního očekávání. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, sp. zn. 9 Afs 29/2012 není na místě. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka 2 navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

V. C) Vyjádření žalobkyně

Žalobkyně ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedla, že podmínky žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považuje za beze zbytku naplněné, neboť svou žalobou napadla rozhodnutí o rozkladu, jehož byla zcela nepochybně účastníkem, když bylo zahájeno na základě jejího návrhu. Dále v řízení o rozkladu a napadeném rozhodnutí bylo porušeno její právo na řádný přezkum námitek uplatněných v předcházejícím řízení, také mohla být rozhodnutím o povolení spojení a napadeným rozhodnutím zasažena v právu podnikat a provozovat hospodářskou činnost, jak již dovodil Nejvyšší správní soud, obavu žalobkyně z narušení soutěžního prostředí a ohrožení jejího postavení na relevantním trhu hnědého energetického uhlí nelze považovat za pouhý běžný podnikatelský zájem. Žalobkyně má za to, že byla aktivně legitimována k podání rozkladu. Podání rozkladu umožňuje i znění § 152 s. ř., dle tohoto ustanovení není předepsáno, že oprávněným k podání rozkladu je pouze účastník řízení, ustanovení § 152 odst. 1 s. ř. je v otázce aktivní legitimace ve věci rozkladu speciální k § 81 odst. 1 s. ř., který upravuje otázku aktivní legitimace k podání odvolání. Povaha věci, tj. specifické řízení o povolení spojení, aplikaci § 81 odst. 1 s. ř. na otázku aktivní legitimace k podání rozkladu, vylučuje. Rozklad směřoval jednoznačně proti výroku rozhodnutí, nevypořádané námitky jsou podkladem pro rozhodnutí žalovaného, nepřímou se tak projevují ve výroku rozhodnutí. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2004, č. j. 5A 35/2002 - 29, kterým stěžovatelka 2 podporuje argumentaci o absenci aktivní legitimace žalobkyně k podání žaloby, bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2005 sp. zn. II. ÚS 189/02 z důvodu porušení základních práv stěžovatelů. Pokud jde o druhý důvod namítané nezákonnosti, žalobkyně se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu. Přestože vypořádání námitek žalobkyně není přímou součástí výroku rozhodnutí, projevuje se v něm nepřímou, prostřednictvím odůvodnění. Skutečnost, že osoba není výslovně uvedena ve výroku rozhodnutí, neznamená, že správní rozhodnutí nemůže zasáhnout do jejích práv a zájmů. Žalobkyně uvádí, že jedinou možností bylo podat rozklad v okamžiku, kdy se o něm dozvěděla, neboť proti pravomocnému rozhodnutí již rozklad použít nelze.

Vydávání tiskových zpráv o povolení spojení je příklad dobré správní praxe žalovaného, která umožňuje efektivnější ochranu práv a zájmů osob, které mohou být rozhodnutím dotčeny. Rozhodnutím ve věci easyJet krajský soud argumentoval pouze podpůrně, a to i ve světle povinnosti soudu k jednotné aplikaci soutěžního práva v rámci Evropské unie. V této věci se jednalo o řešení obecné právní otázky, která je podobná s právní otázkou, která je podstatou předmětného řízení, bez ohledu na to, v jakém procesním stadiu se tato otázka řeší. Žalobkyně se bránila jednak žalobou proti rozhodnutí o povolení spojení a jednak žalobou proti zamítnutí rozkladu. Co se týče aktivní legitimace k podání žaloby, ani sám žalovaný nevyklučuje, že je možné, aby třetí dotčený subjekt podal správní žalobu proti rozhodnutí o povolení spojení. Žalobkyně navrhla kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností, přičemž zjistil, že jsou podány osobami oprávněnými a jsou proti označenému rozsudku přípustné za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházela, a dospěl k závěru, že kasační stížnosti **jsou důvodné**.

VI.A) Právní úprava

Podle § 81 odst. 1 s. ř. „[ú]častník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“ Podle § 92 odst. 1 s. ř. „[o]požděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“

Podle § 152 odst. 1 s. ř. „[p]roti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad.“ Podle § 152 odst. 4 „[n]evylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.“

Zákon o ochraně hospodářské soutěže upravuje spojování soutěžitelů v hlavě IV.

Podle § 15 odst. 1 ZOHS „[ř]ízení o povolení spojení se zahájí na návrh.“ Z § 15 odst. 2 ZOHS plyne, že v případě spojení podle § 12 odst. 3 ZOHS je povinen podat návrh na povolení spojení soutěžitel, který má získat možnost přímo nebo nepřímo kontrolovat jiného soutěžitele.

Podle § 16 odst. 1 ZOHS „[ú]řad neprodleně oznámí zahájení řízení o povolení spojení v Obchodním věstníku a elektronicky prostřednictvím veřejné datové sítě, přičemž současně stanoví lhůtu pro podání námitek proti tomuto spojení.“

Podle § 21a odst. 1 ZOHS „[v] řízení o povolení spojení a v řízení o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení jsou účastníkem řízení osoby, které jsou povinny podat návrh na povolení spojení (§ 5 odst. 2).“

Podle § 25a ZOHS, „[n]ení-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o (...) zvláštnostech řízení o rozkladu, ustanovení o složení

pokračování

rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a dále ustanovení o účastnících řízení a ustanovení o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení; ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona se však použijí.“

Ustanovení správního řádu se tedy subsidiárně použijí, pokud ZOHS nestanoví úpravu zvláštní.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do 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, ustanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

VI.B) Aktivní legitimace k podání žaloby proti rozkladu

Stěžovatelé v kasačních stížnostech namítali, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku přípustnosti podané správní žaloby. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Řízení o rozkladu bylo zahájeno na základě návrhu žalobkyně. Rozklad byl zamítnut jako nepřipustný podle § 92 odst. 1 s. ř. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k otázce aktivní procesní legitimace vyjadřoval již v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. V odůvodnění rozšířený senát uvádí, že je neudržitelná taková „interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhubsta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkoumání [...]), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok.“ Rozhodnutí o rozkladu, kterým byl tento zamítnut jako nepřipustný, se mohlo negativně projevit právní sféře žalobkyně. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o zamítnutí rozkladu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je přezkoumatelné správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, nebo rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, vztahující se k správnímu řádu z roku 1967, nebo rozsudek č. j. 9 Afs 72/2013 - 126 ze dne 26. 2. 2015, dostupné na www.nssoud.cz). Žalobkyni tudíž svědčila aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o rozkladu.

VI.C) K oprávněnosti podání rozkladu obecně

Dříve než se bude Nejvyšší správní soud zabývat otázkou, zda byla konkrétně žalobkyně oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení, musí se zabývat obecně tím, kdo je oprávněn podávat rozklad. Proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále „Úřad“), tedy ústřednímu orgánu státní správy, lze ve smyslu § 152 odst. 1 s. ř. podat rozklad. Řízení o rozkladu je zvláštním druhem „odvolacího“ řízení a rozklad je zvláštním druhem řádného opravného prostředku. S tím souvisí pravidlo, podle kterého se na řízení o rozkladu použijí ustanovení o odvolacím řízení, tzn. § 81 až § 93, nevylučuje to povaha věci, tzn. není-li v § 152 stanoveno ve vztahu k ustanovením upravujícím odvolací řízení jinak

(Vedral 2012: Správní řád, Komentář, 2. vydání, s. 1200). Odvolání může ve smyslu § 81 odst. 1 s. ř. podat pouze účastník. Spojení „lze podat“ u rozkladu nelze vykládat tak, že rozklad je oprávněn podat kdokoliv, nejedná se o odchylku ve vztahu k odvolacímu řízení a povaha věci nevyklučuje aplikaci § 81 odst. 1 s. ř. v řízení o rozkladu. Zdejší soud se neztotožnil s názory žalobkyně uvedenými ve vyjádření ke kasačním stížnostem, že právo jiných osob podat námitky a specifičnost řízení o povolení spojení vylučuje aplikaci § 81 odst. 1 s. ř. ve smyslu § 152 odst. 4 s. ř. Nadto, rozklad lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, přičemž správní rozhodnutí se oznamuje účastníkům. Nelze proto dospět k závěru, že by mohl rozklad podat kdokoliv, kdo nebyl účastníkem a rozhodnutí mu nebylo oznámeno. Správní řád u odvolání upravuje pouze situaci, kdy osobě, která byla účastníkem ve smyslu § 27 odst. 2 nebo 3 s. ř., ale rozhodnutí jí nebylo oznámeno, dává možnost podat odvolání v subjektivní lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil.

Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod k tomu, proč by oprávnění podat rozklad nemělo být vázáno na účastenství v řízení a ztotožnil se proto se stěžovateli, že rozklad může podat pouze účastník řízení.

VI.D) Účastenství v řízení o povolení spojení

Pokud může rozklad podat pouze účastník řízení, v dalším kroku je nezbytné zabývat se otázkou, zda žalobkyně byla, nebo nebyla, účastníkem řízení o povolení spojení. Z výše citovaného § 25a a § 21a ZOHS plyne, že ZOHS obsahuje speciální úpravu účastenství řízení vůči správnímu řádu, ustanovení správního řádu o účastnících řízení se proto nepoužijí.

Úprava účastenství v ZOHS prošla poměrně velkým vývojem. Podle § 21 odst. 1 ZOHS účinného do 1. 6. 2004 platilo, že účastníkem řízení je ten, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení rozhodnuto. Úřad může přiznat postavení účastníka řízení i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle tohoto zákona podstatně dotčeny, pokud tato osoba před ukončením řízení o přiznání postavení účastníka řízení Úřad požádá. Novelou č. 340/2004 Sb. došlo k úzkému vymezení účastenství v řízení a to tak, že druhá věta § 21 odst. 1 byla vypuštěna. Z důvodové zprávy vyplývá: „[n]avrhaná 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. (...) Navrhované 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.“ (Důvodová zpráva k zákonu č. 340/2004 Sb., změna zákona o ochraně hospodářské soutěže, PSP tisk 521/0). Touto novelou tak došlo k vypuštění fakultativního oprávnění Úřadu přiznat postavení účastníka řízení dotčeným osobám (srovnej Munková, J., Svoboda, P., Kindl, J. *Soutěžní právo*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 315). Do dne 31. 8. 2009 upravoval ZOHS postavení účastníků řízení o spojení soutěžitelů nadále tak, že účastníkem je navrhovatel a ti, o jejichž právech

pokračování

a povinnostech má být v řízení jednáno a rozhodnuto. Podle rozhodného znění jsou účastníkem řízení o povolení spojení osoby, které jsou povinny podat návrh na povolení spojení.

Žalobkyně v žalobě tvrdila, že jí bylo upřeno právo být účastníkem správního řízení o povolení spojení. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalobkyni nebylo možné považovat za účastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů, žalobkyně byla pouze účastníkem správního řízení o rozkladu. Z argumentace žalobkyně ve vyjádření ke kasačním stížnostem, že § 152 s. ř. umožňuje podat rozklad i jiným osobám než účastníkům řízení, se podává, že výše uvedené závěry krajského soudu již dále nezpochybnuje. Nejvyšší správní soud má za to, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení o povolení spojení, protože nebyla ve smyslu § 15 odst. 2 ZOHS soutěžitelem povinným podat návrh na povolení spojení, nadto tento závěr v řízení o kasačních stížnostech nerozporovala už ani žalobkyně. Nadto lze dodat, že ze samotné skutečnosti, že žalobkyně měla právo podat v řízení o povolení spojení námitky, neplyne nutnost jejího účastenství ve správním řízení.

VI.E) Podání rozkladu osobou, která podala námitky

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že žalobkyně v řízení o povolení spojení soutěžitelů aktivně vystupovala, neboť proti povolení spojení podala námitky a rovněž působila na předmětném relevantním trhu a povolením spojení mohla být výrazným způsobem dotčena. Z toho dovodil, že má být považována za osobu, která je ve vztahu k vyřízení těchto námitek oprávněna proti rozhodnutí o povolení spojení podat rozklad. Kasační námitky stěžovatelů ve své podstatě směřují právě proti tomuto závěru krajského soudu.

Nejvyšší správní soud k této kasační námitce uvádí následující. 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, J., Svoboda, P., Kindl, J. *Soutěžní právo*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 371). Nežádoucí strukturální změnou na relevantním trhu se 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 ZOHS). Úřad v tomto řízení posuzuje ve smyslu § 17 odst. 1 ZOHS zejména potřebu zachování a rozvíjení účinné hospodářské soutěže, strukturu všech spojení dotčených trhů, podíl spojujících se soutěžitelů na těchto trzích, jejich hospodářskou a finanční sílu, právní a jiné překážky vstupu dalších soutěžitelů na spojení 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. Okruh účastníků řízení o povolení spojení byl, jak plyne z výše uvedeného vývoje právní úpravy, úmyslně stanoven úzce. Řízení vede Úřad na základě návrhu, nese však odpovědnost za řádné posouzení všech jevů ve smyslu § 17 odst. 1 ZOHS, tak aby nedošlo k podstatnému narušení hospodářské soutěže. K tomu mu slouží také námitky, které mohou podat třetí osoby. ZOHS však nestanovuje požadavky na způsob jejich vypořádání ani formu rozhodnutí o nich. Účelem námitek je, aby měl Úřad k dispozici nezbytné informace týkající se předmětného spojení, tyto informace dostává především od konkurentů spojujících se soutěžitelů, od jejich odběratelů či dodavatelů a jiných osob působících na dotčených trzích. Možností podat námitky tak tyto osoby realizují právo „být slyšen“.

Pokud krajský soud odůvodňuje možnost podání rozkladu osobou, která v řízení o povolení spojení podala námitky, pomocí odkazu na rozhodnutí ve věci easyJet, nelze

s ním souhlasit. V případě rozhodnutí ve věci easyJet Komise Evropských společenství (dále jen „Komise“) prohlásila spojení dvou společností 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. Soud ES 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 *„[k]aždá 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 obratová 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 tomu soudnímu předcházelo. Nelze jej tedy použít pro dovození oprávnění třetích osob podat rozklad proti rozhodnutí Úřadu o povolení spojení soutěžitelů dle českého vnitrostátního práva. Česká právní úprava ve vztahu k oprávnění neúčastníků řízení o povolení spojení soutěžitelů podat rozklad žádné ustanovení obdobné čl. 230 Smlouvy o ES neobsahuje. Citované rozhodnutí proto na posuzovaný případ nelze aplikovat.

Jak již bylo výše uvedeno, účastenství v řízeních o povolení spojení soutěžitelů je vymezeno ve stávající podobě záměrně úzce, s cílem efektivního průběhu tohoto řízení. Rozhodnutí o povolení spojení je doručováno účastníkům řízení, po nabytí právní moci mohou být realizovány úkony směřující ke spojení soutěžitelů. Pokud by rozklad mohly podávat osoby, které dle zákona nejsou účastníky řízení, ale v řízení podaly námítky, rozhodnutí by jim muselo být také doručováno a výše uvedené účinky by nemohly nastat, aniž by uplynula lhůta pro podání rozkladu neúčastníky 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.

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. 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, č. j. 9 As 93/2011 – 87). V řízení o povolení spojení soutěžitelů se však rozhoduje pouze o právech a povinnostech spojujících se soutěžitelů. Pravomoc žalovaného rozhodovat výrokem o námitkách osob odlišných od účastníků řízení 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

pokračování

stěžovatelů důvodnou. Oprávnění podat rozklad proti povolení spojení soutěžitelů proto žalobkyni, která nebyla účastníkem řízení, nenáleží v žádném rozsahu. Právní úprava tudíž nedovoluje jiný výklad než ten, že rozklad podaný osobou, která nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů, je třeba jako nepřijatelný zamítnout. Tuto interpretaci potvrdil ve věci též žalobkyně Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2015, č. j. 9 Afs 72/2013 – 126, a 6. senát neshledal důvod se od této interpretace odchýlit.

VII. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud konstatoval, že žalobkyně, která nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů, byla oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů ve vztahu k vypořádání jí uplatněných námitek dle § 16 odst. 1 ZOHS. Krajský soud tak zatížil řízení 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.

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. Krajský soud je v dalším řízení též povinen rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele 1 ze dne 20. 5. 2010, č. j. ÚOHS-S094/2010/KS-7194/2010/840/RPI. 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 žalobkyně na podnikání v prostředí poctivé hospodářské soutěže.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech řízení o kasačních stížnostech.

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

V Brně dne 11. března 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu