



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **Czech Coal Services a. s.**, se sídlem V. Řezáče 315, Most, zast. Mgr. Tomášem Pelikánem, advokátem PELIKÁN KROFTA KOHOUTEK, advokátní kancelář s. r. o., se sídlem Tyršův dům, Újezd 450/40, Praha 1 – Malá Strana, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 5. 2012, č. j. ÚOHS-R63/2011/HS-8361/2012/320, ve věci přezkoumání rozhodnutí žalovaného ohledně možného porušení zákazu zneužívání dominantního postavení,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 5. 2012, č. j. ÚOHS-R63/2011/HS-8361/2012/320, jakož i rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011, č. j. ÚOHS-S069/2010/PřŘ-3898/2011/320/KPo, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému zpět k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 8 760 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce

Mgr. Tomáše Pelikána, advokáta PELIKÁN KROFTA KOHOUTEK, advokátní kancelář
s. r. o., se sídlem Tyršův dům, Újezd 450/40, Praha 1 – Malá Strana.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

/včetně stručné procesní rekapitulace/

Žalobce podanou žalobou napadl shora specifikované rozhodnutí předsedy žalovaného, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a současně potvrzeno rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011, č. j. ÚOHS-S069/2010/PřŘ-3898/2011/320/KPo, kterým bylo na základě provedeného přezkumného řízení zrušeno pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820, a věc vrácena zpět k novému projednání a rozhodnutí; posledně citovaným rozhodnutím žalovaného přitom bylo deklarováno, že na straně žalobce nebylo prokázáno porušení zákazu zneužívání dominantního postavení stanoveného v § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

Napadeným rozhodnutím předsedy žalovaného tak bylo otevřeno – již jednou pravomocně skončené – (sankční) správní řízení se žalobcem, které bylo zahájeno žalovaným z moci úřední (ex officio) dne 11. 2. 2008, a to na základě předtím shromážděných podkladů a informací, vč. podnětu společnosti United Energy, a. s., ze dne 17. 10. 2006 (dále doplněného přípisem ze dne 18. 12. 2006 a ze dne 20. 12. 2007) ohledně možného porušení zákazu zneužívání dominantního postavení, kterého se měl žalobce dopustit tím, že:

„1. v období od 1. 1. 2000 do současnosti uplatňoval ve smlouvách o prodeji a koupi hnědého uhlí uzavíraných se svými odběrateli, rozdílné ceny ze shodné či srovnatelné plnění, a to bez objektivně ospravedlnitelných důvodů,

2. v období od 1. 1. 2007 do současnosti bez objektivně ospravedlnitelných důvodů odmítal dodat společnosti United Energy, a. s., se sídlem Most – Komořany, Teplárenská 2, IČ 27309959, jí požadované množství paliva, které by jí umožnilo zamýšlený objem výroby elektrické energie nezávislé na výrobě tepla (tj. v kondenzačním režimu)“.

Jak již bylo zmíněno výše, podle rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820, nebylo prokázáno porušení zákazu zneužití dominantního postavení ze strany žalobce. Nebyla totiž naplněna první podmínka předmětné skutkové podstaty, tedy existence dominantního postavení na vymezeném relevantním trhu; otázkou samotného zneužívání dominantního postavení se tak v daném řízení žalovaný vůbec nezabýval.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala rozklad společnost United Energy, a. s., avšak předseda žalovaného tento rozklad rozhodnutím ze dne 11. 5. 2010, č. j. ÚOHS-R 187/2009-6613/2010/310/JMa, zamítl jako nepřipustný s tím, že procesní postavení jmenované společnosti spočívalo pouze v pozici podatele podnětu pro zahájení předmětného (sankčního)

správního řízení a k podání rozkladu tak nebyla aktivně legitimována; jednalo se o osobu odlišnou od účastníka řízení – žalobce. Současně předseda žalovaného v souladu s § 92 odst. 1, větou druhou, ve spojení s § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), hodnotil podání, resp. rozklad společnosti United Energy, a. s. z pohledu naplnění předpokladů pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Naplnění těchto předpokladů ovšem neshledal, což jmenované společnosti oznámil ve sdělení ze dne 11. 5. 2010, č. j. ÚOHS-6616/2010/310/JMa, s tím, že „...*tu není důvod pochybovat o tom, že napadené rozhodnutí je v souladu s právními předpisy*“.

Přes shora uvedené sdělení podala společnost United Energy, a. s. předsedovi žalovaného podnět ze dne 9. 7. 2010 k provedení přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820, dle § 94 a násl. správního řádu. Tento podnět o rozsahu 26 stran, na nichž se jmenovaná společnost snažila podrobně prokázat, že žalobce měl ve zkoumaném období dominantní postavení a toto své dominantní postavení zneužíval, byl doručen žalovanému, který se interním sdělením ze dne 22. 7. 2010 k předmětnému podnětu vyjádřil s tím, že podmínky pro provedení přezkumu neshledal, a proto ho postoupil předsedovi žalovaného. Ten pak po předběžném posouzení věci s využitím posouzení též svým poradním orgánem – rozkladovou komisí dne 27. 10. 2010 – rozhodl usnesením ze dne 13. 12. 2010, č. j. ÚOHS-18584/2010/310/JMa, o zahájení přezkumného řízení ve věci výše citovaného rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, neboť lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo v rozporu s právními předpisy; v daném rozhodnutí totiž dle předsedy žalovaného: „...*chybí zhodnocení všech relevantních skutečností daných specifiky posuzovaného případu i platnou judikaturou (včetně judikatury komunitární) pro řádné vymezení relevantního trhu v souladu s § 2 odst. 2 zákona z hlediska geografického a s tím související posouzení existence či neexistence tržní síly účastníka řízení – společnosti CCS ve smyslu § 10 zákona*“.

Proti usnesení o zahájení přezkumného řízení podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 20. 7. 2001, č. j. ÚOHS-R210/2010/HS-11003/2011/320/KPo, zamítl, a předmětné usnesení potvrdil. V mezidobí přitom podle § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutím ze dne 2. 3. 2011, č. j. ÚOHS-S069/2010/PřŘ-3898/2011/320/KPo, zrušil přezkoumávané rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820, a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Proti tomuto zrušovacímu rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce rovněž rozklad, který předseda žalovaného zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil v rozhodnutí ze dne 9. 5. 2012, č. j. ÚOHS-R63/2011/HS-8361/2012/320.

Lze tedy shrnout, že v důsledku posledně citovaných rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011 a 9. 5. 2012 došlo k tomu, že žalovaný bude dále pokračovat v (sankčním) správním řízení se žalobcem, který s tím nesouhlasí, a proto podal předmětnou žalobu.

II. Obsah žaloby

Žalobce svoji žalobu rozdělil na několik částí, přičemž v části I. se zabýval přípustností žaloby, kterou opírá o to, že formálně negativní rozhodnutí žalovaného o nespáchání

soutěžního deliktu je třeba chápat jako materiálně jednoznačně pozitivní rozhodnutí, neboť mu fakticky byl dán souhlas k výkonu podnikatelské činnosti určitým způsobem, který je nyní ex post – na základě žalobou napadených rozhodnutí předsedy žalovaného – zpochybňován. S dominantním postavením každého soutěžitele je spojena tzv. zvláštní odpovědnost za soutěžní chování, která do určité míry limituje obchodní strategii soutěžitele; navíc v případě rozhodnutí žalovaného, že soutěžitel nezneužil svého dominantního postavení, se do určité míry eliminuje možnost nápadu civilních žalob na (byť i spekulativně tvrzenou) náhradu škody způsobenou právě tímto správním deliktem, ať již ze strany přímých konkurentů soutěžitele či ze strany spotřebitelů. Závěry svědčící pro přípustnost žaloby plynou též z judikatury Nejvyššího správního soudu, a sice rozsudku rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS, či rozsudku ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ans 6/2010 – 43 (všechna zde citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

V části III. žaloby pak žalobce vymezil konkrétní žalobní důvody, kterými svoji žalobu odůvodňuje a které rozděluje do celkem 6 bodů pod písm. A. až F.

Pod písm. A. – žalobce namítá, že napadená rozhodnutí předsedy žalovaného byla vydána v protiprávně zahájeném přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení totiž bylo dle názoru žalobce zahájeno po marném uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty ve smyslu ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu, tj. po uplynutí 2 měsíců ode dne, kdy se předseda žalovaného dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení (když žalobce dále popírá, že takový důvod vůbec existuje).

S odkazem na provedenou procesní rekapitulaci žalobce konstatuje, že v okamžiku, kdy předseda žalovaného zaslal společnosti United Energy, a. s. své sdělení ze dne 11. 5. 2010, byl seznámen s přezkoumávaným rozhodnutím žalovaného a jeho podklady. Nejpozději v tomto okamžiku tedy již musel vědět o všech potenciálních důvodech zahájení přezkumného řízení a není tu žádná skutečnost právní či faktická, kterou by se předseda žalovaného dozvěděl až z následného podnětu jmenované společnosti ze dne 9. 7. 2010 a která by mohla zahájení přezkumného řízení odůvodnit. Nicméně, i kdyby žalobce připustil existenci nových skutečností zjištěných z podnětu společnosti United Energy, a. s., předseda žalovaného se dozvěděl o těchto skutečnostech, které snad mohou být důvodem zahájení přezkumného řízení (což žalobce popírá) podstatně dříve, než svolal svoji rozkladovou komisi, a to nejpozději dne 22. 7. 2010, kdy mu byl podnět spolu s předkládací zprávou předložen žalovaným. Subjektivní prekluzivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení tak marně uplynula před vydáním usnesení o zahájení tohoto řízení, a to nejpozději dne 22. 9. 2010.

A pokud jde o samotné angažmá rozkladové komise v dané věci, toto dle žalobce nemělo oporu v zákoně, neboť rozkladová komise je ve smyslu ustanovení § 152 odst. 3, resp. § 95 odst. 6, in fine, správního řádu svolávána pouze pro řízení o rozkladu, resp. pro – již zahájené – přezkumné řízení. Ze strany předsedy žalovaného tedy nemohlo jít o oficiální svolání rozkladové komise, když rozkladová komise vůbec nemá pravomoc ve věci jednat. Konzultace s rozkladovou komisí proto podle žalobce měla nanejvýš zcela neformální charakter. Nadto žalobce namítl, že předseda žalovaného musel být schopen vypořádat

se s obsahem podnětu společnosti United Energy, a. s. ze dne 9. 7. 2010 stejným způsobem, jak to učinil v případě rozkladu jmenované společnosti a na něj navazujícího sdělení ze dne 11. 5. 2010, tj. bez svolání rozkladové komise. A i kdyby bylo posouzení věci rozkladovou komisí relevantní, připomněl žalobce, že by subjektivní lhůta počala běžet již dne 7. 10. 2010, neboť v tento den dle žalobou napadeného rozhodnutí předsedy žalovaného ve věci poprvé jednala a vydání doporučení předsedovi odložila toliko proto, že se chtěla seznámit s výsledky sektorového šetření, jež se ale ukázalo pro rozhodnutí irelevantní. Lhůta by proto uplynula dne 8. 12. 2010 a usnesení o zahájení přezkumného řízení by tak i v tomto případě bylo vydáno opožděně.

V této souvislosti žalobce poukázal též na to, zda předseda žalovaného svolává svoji rozkladovou komisi k posouzení všech podnětů došlých žalovanému, anebo zda šlo o diskriminující postup vybočující z obvyklé praxe předsedy žalovaného. A konečně položil též otázku, proč předseda tak otálel s předložením věci rozkladové komisí. To vše dle jeho názoru ukazuje, že rozkladová komise v této věci byla svolána z jediného důvodu: aby předsedovi žalovaného poskytla záminku pro tvrzení nového počátku pro běh již uplynulší subjektivní prekluzivní lhůty. Nehledě na to, že – jak plyne i z judikatury správních soudů, např. rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94, či rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, sp. zn. 5 A 1/2001 – byť se jedná o subjektivní lhůtu, „*důvod zahájení přezkumného řízení*“, o němž se měl správní orgán „*dozvědět*“ dle § 96 odst. 1 správního řádu, musí mít povahu objektivní skutečnosti, nikoli jejího právního hodnocení; o právním hodnocení se vůbec nelze dozvědět, to lze jenom provést.

Závěrem tohoto žalobního bodu, zcela nekonzistentně s výše uvedeným, pak žalobce ještě poukázal na to, že rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011 mu bylo doručeno prostřednictvím osobního doručovatele, a to volně – aniž by bylo vloženo do jakékoli obálky. Není proto vůbec jasné, kdy bylo toto rozhodnutí vypraveno a údaj „*Vypraveno dne: viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové schránky*“ je proto nicotný.

Pod písm. B. – žalobce připouští, že rozklad proti usnesení o zahájení přezkumného řízení neměl odkladný účinek, což ovšem znamená toliko to, že předseda žalovaného mohl pokračovat v přezkumném řízení, ale nemohl toto přezkumné řízení ukončit vydáním rozhodnutím ve věci ze dne 2. 3. 2011, tj. dříve, než bylo pravomocně rozhodnuto o přípustnosti jeho zahájení; k tomu došlo až rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 20. 7. 2011, č. j. ÚOHS-R210/2010/HS-11003/2011/320/KPO, kterým zamítl rozklad žalobce a potvrdil usnesení o zahájení přezkumného řízení. Uvedený postup předsedy žalovaného považuje žalobce za rozporný s účelem rozkladového řízení a § 8 odst. 1 správního řádu, dle kterého je správní orgán povinen dbát „*vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy a povinnostmi dotčené osoby*“. Dle žalobce měl předseda žalovaného postupovat analogicky dle § 57 odst. 4 správního řádu a rozhodnout nejprve o předběžné otázce, tj. rozkladu proti usnesení o zahájení přezkumného řízení a teprve poté měl rozhodnout ve věci.

Pod písm. C. – žalobce poukázal na to, že předseda žalovaného byl povinen vyzvat žalobce k vyjádření se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, což neučinil. Odepřel mu proto toto základní procesní právo, když obě napadená rozhodnutí předsedy žalovaného

byla vydána, aniž by žalobce byl vyzván k vyjádření a aniž by mu byla dána možnost se s prováděnými důkazy a podklady rozhodnutí i jen seznámit formou nahlédnutí do spisu. A uvedl-li předseda žalovaného v rozhodnutí ze dne 9. 5. 2012 k dané námitce žalobce, že usnesení, jímž zahájil přezkumné řízení a které je rozhodnutím procesní povahy, se neopíralo o žádné „novoty“ (nové skutečnosti či podklady, u nichž by měl povinnost umožnit účastníkovi řízení, aby se k nim vyjádřil jako k podkladům ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu), pak žalobce právě toto konstatování považuje za uznání jeho argumentace o nepřípustnosti přezkumného řízení a o nezákonnosti napadených rozhodnutí. Pokud totiž nenastala žádná „novota“, nemůže být dán důvod k zahájení přezkumného řízení, o kterém se předseda žalovaného dozvěděl.

Pod písm. D. – žalobce namítl, že kromě toho, že předseda žalovaného zcela v rozporu se základními zásadami správního řízení (§ 8 odst. 1 správního řádu) vydal rozhodnutí ve věci přezkumného řízení dříve, než nabylo právní moci usnesení, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno (viz výše pod písm. B.), tak v rozhodnutí ve věci ze dne 2. 3. 2011 vůbec nevycházel z žalobcem tvrzených skutečností a nevypořádal se s jeho tvrzeními a námitkami, které uplatnil právě v rozkladu proti usnesení o zahájení přezkumného řízení. Nejen tedy, že svým rozhodnutím ze dne 2. 3. 2011 předjímal výsledek svého rozhodnutí o rozkladu proti usnesení o zahájení přezkumného řízení, ale námitkami hmotněprávními se nezabýval. V rozhodnutí ze dne 9. 5. 2012 se těmito námitkami sice zabýval, ale převážně z pohledu formulovaného např. v odstavci 76, ve kterém uvedl, že: „*v přezkumném řízení nelze k podepření právních závěrů pravomocného rozhodnutí nahrazovat skutková zjištění učiněná v původním řízení zcela jinými skutečnostmi*“. I toto rozhodnutí proto trpí vážnou vadou spočívající v tom, že nebylo přihlédnuto k obraně uplatněné žalobcem.

Pod písm. E. – žalobce namítl porušení zásady dvojinstančnosti správního procesu, protože dané věci rozhodoval vždy stejný orgán a dokonce ve věci byla angažována shodná rozkladová komise. Žalobci proto není známo, v čem se rozhodování vlastně odlišovalo a jak mohly být žalobcem uplatněné opravné prostředky spravedlivě posuzovány, pokud vždy rozhodovala stejná osoba a stejný orgán.

Pod písm. F. – žalobce podrobně rozporoval zpochybnění správnosti vymezení geografického relevantního trhu v původním, přezkoumávaném rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820.

Ve vztahu k rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011 lze přitom stručně shrnout, že žalobce se zabýval:

- nedostatečným posouzením výše finančních bariér spojených s přenesením poptávky (námitka začlenění společnosti United Energy, a. s. do skupiny J&T),
- nezohledněním všech nákladů pro závěr o možné finančně výhodnější variantě přechodu na uhlí jiného dodavatele,
- dobrovolností závislosti společnosti United Energy, a. s. na žalobci,
- dostatkem volných zdrojů hnědého uhlí na trhu,
- dopadem změny situace na trhu,
- nezohledněním časového hlediska přechodu na dodávky paliva jiného dodavatele,
- nesprávností hodnocení kritéria tržního podílu v rámci kritérií tržní síly a

- ostatními argumenty žalovaného vylučujícím dominantci.

Ve vztahu k rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 5. 2012 žalobce uvedl, že jeho tvrzení a argumentace se v převážné většině omezuje pouze na opakování skutečností a argumentů již uvedených v rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011. Proto se žalobce omezil pouze na reakci proti některým nově uvedeným tvrzením, zejm. aukci na dodávky uhlí vyhlášenou skupinou žalobce v roce 2008.

Závěrem žalobce shrnul, že každý z procesních žalobních bodů ad A. až E. je sám o sobě důvodný, stejně jako bod ad F., z něhož je zřejmé, že neexistoval ani věcný důvod pro zahájení přezkumného řízení a následné zrušení přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820. Navrhl proto, aby krajský soud napadené rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 5. 2012, jakož i jemu předcházející rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011, zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření kopíroval žalobcem zvolenou strukturu žaloby a nejprve se vyjádřil k její přípustnosti s tím, že žalobce v původním správním (sankčním) řízení žádná práva nenabyl. Původním rozhodnutím, jež bylo přezkumným rozhodnutím zrušeno, bylo toliko konstatováno, že se žalobce nedopustil „soutěžněprávního“ deliktu, resp. postupoval v souladu se zákonnými pravidly hospodářské soutěže. Nelze se tedy ztotožnit se žalobcem, že ve správním řízení nabyt nějaká práva, do nichž bylo přezkumným rozhodnutím jakkoli zasaženo. A nic na tom nemění ani žalobcem vzpomínaná judikatura vycházející z toho, že v původním správním rozhodnutí bylo konstituováno nějaké právo. V daném případě žalobci ani původním rozhodnutím žalovaného ani přezkumným rozhodnutím předsedy žalovaného nevznikla žádná práva, nebyla změněna či zrušena. Existuje-li formálně negativní rozhodnutí, jimž je deklarováno toliko to, že žalobce nespáchal soutěžní delikt, pak tímto rozhodnutím není v žádném případě určován obsah práv či povinností žalobce.

Žalovaný je proto přesvědčen, že není dána žalobní legitimace žalobce na základě ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a pokud jde o jednotlivé žalobní body, vyjádřil se k nim následovně.

Ad A. – žalovaný konstatoval, že usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo vydáno ve lhůtě stanovené § 96 odst. 1 správního řádu, rozkladová komise byla svolána naprosto oprávněně a předmětné přezkumné řízení nebylo tedy zahájeno protiprávně.

V rozkladu společnosti United Energy, a. s. nebyly dostatečně přesně jasně vyjádřeny a specifikovány okolnosti, na jejichž základě by předseda žalovaného mohl zahájit přezkumné řízení. Šlo o podání spíše proklamativního charakteru a nebylo možné z něj extrahovat skutečnosti, jež by odůvodnily důvodné podezření, že původní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Se sdělením předsedy žalovaného ze dne 11. 5. 2010 proto nelze spojit počátek běhu subjektivní lhůty pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení. Specifické a konkrétní skutečnosti byly vyjádřeny až v podnětu jmenované společnosti ze dne 9. 7. 2010, který byl doručen žalovanému, jež jej následně dne 22. 7. 2010 předložil

předsedovi žalovaného. Avšak ani s tímto datem nelze dle žalovaného spojovat počátek běhu dané lhůty. Odkázal přitom na potřebu projednání věci rozkladovou komisí, jejíž svolání nebylo nezákonné. Naopak odpovídalo běžné a zákonem aprobované praxi žalovaného vyplývající z § 95 odst. 6 ve spojení § 152 odst. 3 správního řádu. Z příslušných ustanovení správního řádu plyne, že ustanovení o jednání rozkladové komise platí nejenom pro samotné rozkladové řízení, ale i pro jiná řízení, v nichž rozhoduje předseda žalovaného jako vedoucí ústředního správního orgánu. A podle žalovaného tento závěr podporuje též odborná literatura; viz Vedral, J.: Správní řád: komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání, RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 833.

Předseda žalovaného proto nepřekročil meze svých pravomocí, pokud svolal rozkladovou komisi k projednání podnětu společnosti United Energy, a. s. k zahájení přezkumného řízení. A za těchto okolností je třeba za okamžik rozhodný pro počátek běhu 2 měsíční subjektivní lhůty pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení brát okamžik vydání usnesení z jednání rozkladové komise. Nelze tak dojít k jinému závěru, než že subjektivní lhůta počala běžet až dne 27. 10. 2010, kdy o věci jednala rozkladová komise a vydala usnesení, jímž doporučila předsedovi žalovaného zahájit přezkumné řízení.

Závěrem tohoto bodu pak žalovaný ještě poukázal na to, že přezkumné rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 3. 2011 bylo žalobci doručeno osobně pracovníkem žalovaného dne 11. 3. 2011 a namítaný nedostatek v podobě absence razítka na obálce či časového údaje na obálce datové zprávy tak nemá vliv na formální správnost uvedeného rozhodnutí, neboť všechny zákonem předepsané náležitosti byly splněny.

Ad B. – žalovaný uvedl, že proti usnesení o zahájení přezkumného řízení je sice možné podat opravný prostředek – zde: rozklad, avšak tento nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu). Předmětné usnesení je tak předběžně vykonatelné (§ 74 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu) a ani případné podání rozkladu tedy neznamená, že by předseda žalovaného nemohl v přezkumném řízení pokračovat. A z logiky věci pak podle žalovaného nemůže být vyloučeno, aby v této věci i vydal rozhodnutí. Opět v tomto ohledu odkázal na odbornou, komentářovou literaturu uvedenou výše (s. 838) a současně připomněl hrozbu uplynutí zákonem stanovené 15 měsíční lhůty pro rozhodnutí v přezkumném řízení plynoucí od právní moci původního rozhodnutí ve věci (§ 97 odst. 2 správního řádu). Rovněž popřel žalobcem namítanou možnost analogické aplikace § 57 odst. 4 správního řádu, neboť rozhodnutí o rozkladu proti usnesení o zahájení přezkumného řízení není rozhodnutím o předběžné otázce.

Ad C. – žalovaný vyjádřil nesouhlas s tím, že by bylo žalobci odepřeno právo vyjádřit se k podkladům a poukázal na to, že přezkumné řízení se neopíralo o žádná nová skutková zjištění, všechny podklady rozhodnutí byly shromážděny již v rámci předchozího správního řízení. Navíc měl možnost seznámit se s obsahem spisu, čehož opakovaně využil. Tvrzení žalobce, že nemůže být dán důvod k zahájení přezkumného řízení, o kterém se předseda žalovaného dozvěděl, pokud nenastala žádná „novota“ (nová skutková zjištění), pak žalovaný odmítl jako čistě účelové. Připomněl, že v podnětu společnosti United Energy, a. s. bylo poukázáno pouze na skutečnosti, které již všechny byly k dispozici v předcházejícím

správním řízení a které byly pouze tzv. nově uplatněny, neboť do zveřejnění k nim jmenovaná společnost neměla přístup.

Ad D. – žalovaný popřel, že by nebylo přihlédnuto k obraně žalobce a jeho námitkám, přičemž poukázal na to, že je nutno odlišovat řízení o rozkladu proti usnesení o zahájení přezkumného řízení na straně jedné a samotné přezkumné řízení na straně druhé.

Ad E. – popřel žalovaný též porušení zásady dvojinstančnosti s tím, že v daném případě je na základě zákona příslušný k přezkumu svého rozhodnutí sám předseda žalovaného, který tuto svou pravomoc nemůže delegovat na kohokoli jiného. Taktéž v angažmá téže rozkladové komise nelze spatřovat nezákonnost, neboť jde pouze o poradní orgán předsedy žalovaného.

Ad F. – ve vztahu k jednotlivým námitkám žalobce, dle kterého byl v původním rozhodnutí vymezen geografický relevantní trh správně, pak žalovaný velmi podrobně a v jednotlivostech vypořádal argumentaci žalobce a v závěru připomněl, že přezkumným rozhodnutím ani rozhodnutím o rozkladu není prokazována vina na „soutěžněprávním“ deliktu žalobce a nelze předjímat výsledek vlastního řízení o deliktu. Principem přezkumného řízení je pouze odstranění vad majících za následek nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Není tedy třeba, jak se žalobce pokouší, tak obsáhle a podrobně argumentovat a snažit se dokázat, že nedisponoval dominantním postavením na trhu.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Napadené rozhodnutí předsedy žalovaného správního orgánu krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a násl. s. ř. s. v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného, přičemž dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

IV. a) K otázce přípustnosti žaloby /a přezkumu rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení/

Podstatou věci bylo posouzení postupu předsedy žalovaného v přezkumném řízení, jehož výsledkem bylo zrušení rozhodnutí žalovaného o tom, že: „*nebylo prokázáno porušení zákazu stanoveného v § 11 odst. 1 zákona ze strany účastníka řízení*“, tj. žalobce.

Ve výsledku tak byl napadeným rozhodnutím předsedy žalovaného zrušen „negativní“ akt žalovaného vydaný v řízení vedeném z moci úřední, v němž žalobci hrozilo, že žalovaný jeho jednání (jako protisoutěžní) do budoucna zakáže, uloží mu opatření k nápravě (za účelem obnovení účinné hospodářské soutěže) a příp. též pokutu. K tomu ovšem v daném případě nedošlo, neboť nebylo prokázáno deliktní jednání žalobce spočívající ve zneužívání dominantního postavení na trhu; *de facto* tak bylo rozhodnuto o nevině žalobce. To znamená, že kvalitativně vydal žalovaný rozhodnutí ve věci, které lze přinejmenším podle jeho povahy vzít za rozhodnutí deklaratorní, kterým se autoritativně konstatuje, že žalobci jako „obviněnému“ nebylo spáchání skutku, o němž se řízení vedlo, prokázáno. A je otázkou,

kteřou bylo nutno vyřešit na prvním místě, zda zrušením takového rozhodnutí a vrácením věci k dalšímu řízení došlo k zásahu do existujících práv či právní sféry žalobce, jak dovozuje ve své žalobě s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejm. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS.

Podle citovaného rozsudku platí, že rozhodnutí, jimiž byla v tzv. mimoodvolacím řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; to znamená, že taková rozhodnutí podléhají soudnímu přezkumu, neboť zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení. A tento závěr platí i pro rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení podle správního řádu, neboť přezkumné řízení ve správním řádu v podstatě nahrazuje dřívější institut přezkoumání rozhodnutí v tzv. mimoodvolacím řízení (§ 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Základním předpokladem přitom je, že předmětem přezkumného řízení je rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. tak, jako v případě výše uvedeného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, v němž se jednalo o rozhodnutí o uznání společenstevní honitby (zrušené v mimoodvolacím řízení). V nyní souzené věci se jedná o zrušení deklaratorního rozhodnutí o nevině (v přezkumném řízení) a dle názoru žalovaného nelze toto rozhodnutí vnímat jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., v němž se stanoví: „[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, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

Podle žalovaného totiž původním deklaratorním rozhodnutím žalovaného nebylo konstituováno žádné právo žalobce; není jím určován obsah práv a povinností žalobce, do jeho postavení nijak nezasahuje a není proto dána ani přípustnost předmětné žaloby.

Krajský soud se s tímto názorem neztotožňuje, neboť má za to, že neodpovídá výše rozebranému charakteru rozhodnutí žalovaného, které bylo v přezkumném řízení zrušeno a kterým bylo vlastně věcně rozhodnuto o nevině, neboť stávající právní úprava správního trestání nezná – na rozdíl od trestního řádu – něco jako „zproštění obvinění“. Deklaratorní rozhodnutí o nevině je vedle deklaratorního rozhodnutí o vině jedním z možných vyústění zahájeného řízení o správním deliktu, kdy nedojde k zastavení řízení z procesních důvodů, nýbrž k rozhodnutí ve věci; k tomu srov. Vedral, J.: K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním, Správní právo č. 1-2/2012, str. 6 a násl.

V daném případě je obsahem onoho „zprošťujícího“ rozhodnutí o nevině to, že nebylo prokázáno porušení zákazu zneužívání dominantního postavení ze strany žalobce, čímž bylo nepochybně založeno legitimní očekávání žalobce spočívající mj. v tom, že nepostupoval protisoutěžním způsobem a že se lze takto chovat i nadále. Rozhodnutí o nevině tedy jednoznačně zasáhlo do právní sféry žalobce minimálně v tom smyslu, jak by se měl dívat na svoji dosavadní podnikatelskou praxi a své působení na trhu vůbec, od něhož neměl v důsledku předmětného rozhodnutí důvod ustupovat; naopak mohl tak postupovat

i do budoucna a přizpůsobit tomu např. svoji obchodní strategii. To ostatně žalobce naznačil i v samotné žalobě, v níž v této souvislosti připomněl právě obchodní strategii, kterou do určité míry limituje tzv. zvláštní odpovědnost za soutěžní jednání. Vedle toho poukázal i na další dopad rozhodnutí o nevině, kterým se do určité míry eliminuje též možnost nápadu civilních žalob na náhradu škody.

Uvedené skutečnosti nelze přehlédnout, stejně jako nelze přehlédnout to, že § 65 odst. 1 s. ř. s. není možné vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu, ke kterému rozšířený senát Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 25. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že: „[ž]alobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzelův názor), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře“. V podstatě totéž zopakoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu i ve shora uvedeném rozsudku pod č. j. 4 As 31/2006 – 73 a obdobě judikuje Nejvyšší správní soud i v jiných věcech, srov. např. rozsudek ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 – 42, jehož závěry jsou mutatis mutandis použitelné i v této věci, byť byly vysloveny ve vztahu k rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení, kterým bylo zrušeno pravomocné rozhodnutí o zastavení řízení o nařízení obnovy řízení.

Lze proto učinit dílčí závěr, dle kterého platí, že pokud žalovaný pravomocně rozhodl o nevině žalobce, neboť jeho deliktní jednání spočívající ve zneužívání dominantního postavení nebylo prokázáno, je rozhodnutí, jímž se v přezkumném řízení toto rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému (ve smyslu § 97 odst. 3 správního řádu), rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Jakýkoli jiný závěr by znamenal nepřípustné odepření přístupu k soudu (denegatio iustitiae), neboť žalobou napadené rozhodnutí předsedy žalovaného vydané v předmětném přezkumném řízení v podstatě anulují závěry žalovaného vyjádřené v původním rozhodnutí o nevině žalobce a nepochybně tak zasahuje do právní jistoty a legitimního očekávání žalobce (viz výše), tj. do jeho právní sféry, což hraje rozhodující roli v tom, že podaná žaloba je přípustná. Navíc je nutno připomenout i další nepochybně významný aspekt vyjádřený již ve výše citovaném rozsudku pod č. j. 4 As 72/2013 – 42, dle něhož: „...rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravomocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věcí volné úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.“

Na pozadí všech těchto skutečností proto krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je přípustná a je na místě věnovat se samotnému meritornímu přezkumu napadeného rozhodnutí, a to ve vazbě na jednotlivé – shora rekapitulované – žalobní námitky.

*IV.b) K soudnímu přezkumu - žalobní bod ad A.
/uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty k zahájení přezkumného řízení/*

První žalobní bod se týkal uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že: „[u]snesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“

Přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu představuje dozorčí prostředek, na který není právní nárok a který se použije pouze v případech, kdy příslušný správní orgán dojde po předběžném posouzení věci k závěru, že lze mít důvodně za to, že určité správní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. V takovém případě příslušný správní orgán zahájí z moci úřední přezkumné řízení, přičemž vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení je ze zákona limitováno jednak jednoroční objektivní lhůtou plynoucí od právní moci předmětného rozhodnutí, jednak dvoutměsíční subjektivní lhůtou, přičemž počátek jejího běhu je vztažen k okamžiku, „kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl“. A oním důvodem pro zahájení přezkumného řízení je přitom skutečnost, že „lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy“ (§ 94 odst. 1 správního řádu), resp. skutečnost, že správní orgán „po předběžném posouzení dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy“ (viz § 95 odst. 1 správního řádu).

Je tedy jasné, že pro počátek běhu dvoutměsíční subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení postačí důvodné pochybnosti či podezření správního orgánu, že předmětné rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy.

Jakkoli jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě vázán na vědomí správního orgánu, resp. jeho úředních osob o rozporu s právními předpisy. V takovém případě by byl totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných myšlenkových postupů a postojů těchto úředních osob, např. od jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu. S takovými právně irelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje a ani spojit nemůže, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména § 2 a násl. správního řádu).

Shora zmiňované „dozvědení se o důvodu zahájení přezkumného řízení“ jako počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, což plyne též z komentářové literatury (srov. Vedral, J.: Správní řád, komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2012, s. 837), jakož i ze setrvalé judikatury správních soudů vztahující

se k subjektivním prekluzivním lhůtám pro ukládání sankcí za správní delikty (srov. např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94 – 17, a ze dne 18. 2. 1997, č. j. 7 A 167/94 – 34, publ. pod č. 684 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 4/2000, resp. pod č. 553 v témže časopise č. 16-18/1999, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 – 56, publ. pod č. 329/2004 Sb. NSS, a ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 – 104, publ. pod č. 2207/2011 Sb. NSS).

Takovou objektivní skutečností spouštějící běh dané subjektivní lhůty může být vyhotovení kontrolního protokolu, jak je uvedeno v posledně citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, nebo jakákoli jiná skutečnost zachycená dostatečným způsobem ve správním spise. Podstatné přitom je, že se nemusí jednat o skutečnost či informaci zvláště kvalifikovanou, nýbrž postačí, pokud umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k vydání rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. A skutečností umožňující toto předběžné právní posouzení není samozřejmě jakákoli informace či podnět doručený správnímu orgánu a zachycený ve spise; musí se jednat o podnět s nezbytnou mírou určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že přezkumné řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných.

Jinými slovy – jako okamžik počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení nelze paušálně odmítnout okamžik, kdy správní orgán obdržel podnět k přezkumnému řízení. Záleží vždy na konkrétních okolnostech věci a kvalitě takového podnětu, jehož obsah nelze pominout. Naopak je nutno ho vyhodnotit a zvážit, zda bez dalšího postačil k tomu, aby správní orgán pojal důvodné pochybnosti o souladu předmětného správního rozhodnutí s právními předpisy a následně – v zákonem stanovené lhůtě – zahájil přezkumné řízení.

Toto vyhodnocení je zcela klíčové i v dané věci, v níž je ve světle výše uvedeného nutno objektivizovat okamžik, kdy přesně se předseda žalovaného dozvěděl o tom, že lze důvodně pochybovat o souladu rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009 s právními předpisy.

Podle názoru žalobce tento okamžik nastal nejpozději sdělením předsedy žalovaného ze dne 11. 5. 2010, neboť již tehdy musel vědět o všech potencionálních důvodech zahájení přezkumného řízení. Uvedeným sdělením „o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení“ předseda žalovaného nepřímou reagoval na rozklad společnosti United Energy, a. s., který rozhodnutím téhož data zamítl jako nepřipustný, avšak vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí ze dne 10. 12. 2009 již nabylo právní moci (dne 15. 12. 2009), následně zcela v souladu s § 92 odst. 1., větou druhou, správního řádu zkoumal, zda nejsou dány předpoklady pro: (i) přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, (ii) obnovu řízení nebo (iii) vydání nového rozhodnutí. Podle § 92 odst. 1, věty třetí, správního řádu, totiž platí, že: *„[s]hledá-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.“*

Podobně jako v případě přezkumného řízení, které v podstatě nahradilo původní institut přezkoumání rozhodnutí v řízení mimo odvolací řízení, i zde jde o jistou obdobu původní

právní úpravy – zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších právních předpisů, který v § 60 stanovil, že: „[o]dvolací orgán je povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřipustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne“.

Citované ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu tedy taktéž představuje zákonné zmocnění k tomu, aby odvolací správní orgán v případě zamítnutí odvolání pouze z formálních důvodů (pro opožděnost či nepřipustnost) nerezignoval na svoji „dozorčí“ roli, kterou ke správnímu orgánu I. stupně nepochybně má, a proto má povinnost posoudit napadené rozhodnutí (v případě, že je již pravomocné) i z širšího pohledu a případné aplikace některého z uvedených institutů, tj. přezkumného řízení nebo obnovy řízení, resp. nového rozhodnutí. Logicky však vždy vychází především právě z obsahu samotného odvolání, resp. rozkladu, jak lze ostatně dovodit i z původní právní úpravy citované shora.

V návaznosti na zamítnutí rozkladu společnosti United Energy, a. s. proto postupoval předseda žalovaného v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu a jmenovanou společnost sdělením ze dne 11. 5. 2010 informoval, že neshledal předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení ani pro vydání nového rozhodnutí. Nicméně toto sdělení ho dle názoru krajského soudu nijak nesvazovalo či nelimitovalo v tom smyslu, že by následně nemohl dojít k závěru opačnému.

Jak již bylo řečeno, odvolací správní orgán předpoklady pro přezkumné řízení zkoumá primárně v kontextu informací obsažených v odvolání, resp. rozkladu, který zamítl bez jeho meritorního přezkumu, a nelze rozumně zamezit tomu, aby v budoucnu v kontextu jiných nebo podrobnějších informací mohl dojít k jinému závěru. Zákon v tomto ohledu mlčí a výslovně neurčuje ani to, jakým způsobem by měl odvolací správní orgán postupovat, pokud předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí neshledal – tzn., zda by o této skutečnosti měl vůbec odvolatele informovat (a příp. jak) nebo nikoliv. Zákon mu povinnost informovat odvolatele o „negativním“ výsledku takového posouzení neukládá, avšak určitě není na škodu, pokud tak správní orgán učiní, přičemž důvody pro tento postup mohou spočívat vedeny např. snahou postupovat maximálně vstřícně a v souladu s principy dobré správy nebo naopak pragmatickým úsudkem spočívajícím v tom, že takto lze předejít případnému podání žádosti o obnovu řízení či podnětu k přezkumnému řízení.

V daném případě však předseda žalovaného svým sdělením ze dne 11. 5. 2009 podání podnětu k přezkumnému řízení nepředěšl. Podnět společnosti United Energy, a. s. stejně obdržel, avšak ve významně jiné a podrobnější podobě, jak konstatoval i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. K tomu lze jen pro ilustraci uvést, že v 3 stránkovém rozkladu jmenované společnosti ze dne 23. 12. 2009 bylo bez dalších podrobností, pouze v obecné rovině zpochybněno nesprávné posouzení stavu věci v souvislosti s: (i) širším vymezením relevantního trhu, než v rozhodném období odpovídalo skutečnosti, a dále (ii) zohledněním skutečností, ke kterým došlo až následně; naproti tomu v posléze podaném podnětu ze dne 9. 7. 2010 již byly na 26 stranách podrobně popsány a skutkově i právně ukotveny jednotlivé důvody, pro které u rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009 lze mít důvodně za to, že je v rozporu s právními předpisy.

Z hlediska určení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu proto bylo plně na místě posoudit právě tento podnět ze dne 9. 7. 2010 a nebylo možno vycházet z žádného dřívějšího okamžiku navazujícího na podání rozkladu společností United Energy, a. s., resp. sdělení ze dne 11. 5. 2010 adresované předsedou žalovaného této společnosti.

Ostatně sám žalobce tento závěr v žalobě připouští a argumentuje dalším datem, kdy se předseda žalovaného mohl dozvědět o důvodech zahájení přezkumného řízení, a to dnem 22. 7. 2010, kdy mu byl podnět předložen. Subjektivní lhůta dle názoru žalobce tak uplynula dne 22. 9. 2010 s tím, že následné angažmá rozkladové komise na tom nic nemění, neboť nemělo oporu v zákoně (a i kdyby mělo, uplynula by lhůta již dne 8. 12. 2010, tj. dva měsíce od prvního jednání rozkladové komise – blíže viz II. obsah žaloby).

Krajský soud si za účelem úplného, uceleného přehledu toho, jak v daném případě žalovaný postupoval, vyžádal předložení kompletního správního spisu, včetně všech písemností, které se vztahují k posouzení podnětu společnosti United Energy, a. s. ze dne 9. 7. 2010, z nichž se podává následující:

- 9. 7. 2010 – podnět společnosti United Energy, a. s. k zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820;
- 22. 7. 2010 – interní sdělení, č. j. ÚOHS-P474/2010/DP-10576/2010/820/HPI, kterým byl podnět postoupen předsedovi žalovaného s návrhem, aby mu nevyhověl, neboť nejsou splněny podmínky pro provedení přezkumného řízení;
- 17. 9. 2010 – pozvánka na jednání rozkladové komise pro oblast hospodářské soutěže, které se bude konat dne 30. 9. 2010 s tím, že na program byl zařazen mj. i podnět společnosti United Energy, a. s.;
- 7. 10. 2010 – protokol o hlasování rozkladové komise k danému podnětu, z něhož vyplývá, že se komise usnesla: „s projednáním případu vyčkat na doplňující informace, které dodá příslušný odbor úřadu, a to na příští jednání komise 21. 10. 2010“;
- 11. 10. 2010 – interní sdělení, č. j. ÚOHS-15178/2010/310/JMa, adresované příslušnému odboru žalovaného s žádostí o informace týkající se výstupu sektorového šetření v oblasti energetiky, resp. hnědého energetického uhlí;
- 22. 10. 2010 – interní sdělení, č. j. ÚOHS-15748/2010/820/LSo, kterým příslušný odbor žalovaného sdělil, že sektorové šetření v oblasti energetiky, resp. hnědého energetického uhlí v současné době neprovádí a ani neprováděl; přesto některé informace získané v rámci své dozorové pravomoci rozkladové komisi sdělil. Jednalo se ovšem o informace obsahující obchodní tajemství, jež nebyly podkladem pro zahájení přezkumného řízení ani pro rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení, jak plyne z poznámky učiněné v příloze k internímu sdělení, v níž byly tyto informace poskytovány;
- 27. 10. 2010 – protokol o hlasování rozkladové komise, dle kterého se komise unesla a navrhla předsedovi žalovaného „podnětu podatele vyhovět a přezkumné řízení zahájit“.

- 13. 12. 2010 – usnesení o zahájení přezkumného ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S069/2008/DP-15868/2009/820, které nabylo právní moci dne 15. 12. 2009.

Z uvedeného přehledu plyne, že předseda žalovaného zahájil přezkumné řízení dva dny před uplynutím jednorroční objektivní lhůty a současně necelých 5 měsíců poté, co obdržel podnět společnosti United Energy, a. s. Podle názoru krajského soudu přitom již na základě tohoto podnětu bylo možno mít racionální pochybnosti o tom, že rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009 je v souladu s právními předpisy.

Nelze nevidět, že daný podnět k přezkumnému řízení byl velmi podrobně a sofistikovaně argumentován. Nejednalo se pouhé náznaky či indicie, které by bylo nutno dále prověřovat či došetřovat. Základním úkolem předsedy žalovaného proto bylo, aby si na podnět tzv. „udělal názor“, což byla především otázka jeho odborného posouzení a vyhodnocení zejména ve vztahu k vymezení relevantního trhu (především z hlediska geografického) a postavení žalobce na tomto trhu (hnědého energetického uhlí).

Případné predefinování relevantního trhu a od toho odvozené též postavení žalobce v posuzovaném případě zcela záviselo na odborném posouzení, při němž předseda žalovaného mohl významně vycházet právě z obsahu podnětu, což také učinil. V usnesení o zahájení přezkumného řízení (bod 13.) přímo odkázal argumenty obsažené v podnětu vztahující se zejména k vymezení relevantního trhu z hlediska geografického a uvedl, že: „...v prvostupňovém rozhodnutí nejsou dostatečně prozkoumány všechny okolnosti specifické posuzovanému dodavatelsko-odběratelskému vztahu, potřebné pro vyslovení závěru Úřadu o neexistenci důvodů pro lokální vymezení trhu v popsáném případě. Dále pak postrádám hodnocení těchto okolností ve vztahu k obdobným okolnostem, judikovaným soudy i rozhodovací praxí Úřadu ve prospěch lokálního vymezení geografického trhu (na kterou společnost UE poukazuje).“ A vytkl i další skutečnosti týkající se vyvážení společnosti United Energy, a. s. ze závislosti na žalobci (bod 14), přechodu uvedené společnosti na palivo alternativního dodavatele (bod 15) a překonání investiční bariéry s využitím finanční síly skupiny J&T (bod 16.), jejíž součástí se společnost United Energy, a. s. stala až posléze, jak bylo rovněž namítáno v podnětu.

Předseda žalovaného tak zcela zjevně vycházel z informací a argumentů obsažených v podnětu ze dne 9. 7. 2010, na jejichž vyhodnocení a předběžné právní posouzení měl podle názoru krajského soudu dostatek času v podobě dvouměsíční subjektivní lhůty, přičemž počátek jejího běhu je třeba odvíjet od okamžiku obdržení daného podnětu, tj. nejpozději od 22. 7. 2010, kdy byl předsedovi žalovaného postoupen.

Bylo by sice možno uvažovat i o dřívějším datu, a to přímo o doručení podnětu žalovanému, neboť jeho předseda není samostatným správním orgánem, ale pouze součástí jediného – žalovaného správního orgánu, jež je na základě jeho organizačního uspořádání funkčně příslušná k zahájení přezkumného řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 – 26, ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 – 64 a usnesení ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 75/2007 – 115). Na druhé straně nelze ovšem opomenout, že k zahájení přezkumného řízení je příslušný i žalovaný, jakožto správní orgán,

který přezkoumávané rozhodnutí vydal, byť při splnění poněkud odlišných podmínek daných v § 95 odst. 2 správního řádu. Předsedovi žalovaného, jakožto nadřízenému správnímu orgánu je proto potřeba zachovat 2 měsíční subjektivní lhůtu v případě, že důvody k zahájení přezkumného řízení nejprve posuzoval žalovaný, jakožto správní orgán, který rozhodnutí vydal.

Z toho pak plyne, že jediným objektivizovatelným okamžikem zachyceným ve spise, ze kterého je nutno při určení počátku běhu subjektivní lhůty vycházet, je postoupení podnětu ze dne 9. 7. 2010 předsedovi žalovaného, neboť právě tehdy se dozvěděl o důvodech zahájení přezkumného řízení. V dalším si předseda žalovaného již – zjednodušeně řečeno – tvořil názor na tento podnět, a to i za pomoci rozkladové komise.

Jak již bylo rozebráno shora, správní řád vztahuje počátek běhu subjektivní lhůty k zahájení přezkumného řízení k okamžiku, kdy se příslušný správní dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení; tímto důvodem jsou důvodné pochybnosti o souladu s právními předpisy a získání těchto pochybností je třeba z časového hlediska opřít o okamžik, kdy se k příslušnému správnímu orgánu tyto pochybnosti dostaly. A v daném případě to bylo dnem obdržení podnětu, neboť tehdy se do právní sféry žalovaného, resp. jeho předsedy dostaly pochybnosti plynoucí z obsahu podnětu, z nichž pak významně vycházel i v usnesení o zahájení přezkumného řízení (viz výše).

Opačné pojetí by znamenalo, že je třeba vyčkat na posouzení podnětu, což je ovšem vázáno na právně zcela neuchopitelné myšlenkové postupy a postoje příslušného správního orgánu, resp. jeho pracovníků, což nelze akceptovat zejména z důvodu zákazu svévole a potřeby právní jistoty, ke které kombinace 1 roční objektivní lhůty a 2 měsíční subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení v § 96 odst. 1 správního řádu směřuje; k tomu shodně srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání, RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 836, dle kterého obě lhůty: „...odráží to, že předmětem přezkumného řízení jsou pravomocná rozhodnutí, u kterých po uplynutí stanovené doby musí převážít zájem na stabilitě jimi založených právních vztahů, i když by taková rozhodnutí byla vydána v rozporu s právními předpisy.“

Pokud jde o posouzení podnětu, je třeba ještě doplnit, že je věcí předsedy žalovaného, jakým způsobem si tento proces vnitřně zorganizuje, nicméně nelze se v tomto ohledu odkazovat na nutnost posouzení podnětu rozkladovou komisí. Je třeba si uvědomit, že jde pouze o předběžné posouzení, a i když příslušný orgán přezkumné řízení zahájí, není vyloučeno, že posléze po důkladném posouzení zjistí, že právní předpis porušen nebyl a řízení zastaví (§ 97 odst. správního řádu). I z toho je patrné, že předběžné posouzení podnětu je vnitřním neformálním procesem probíhajícím mimo řízení a i angažmá rozkladové komise tak může být maximálně neformální. Nelze samozřejmě zabránit tomu, aby předseda žalovaného věc neformálně konzultoval a dotázel se třeba i jednotlivých členů rozkladové komise. Formálně však vlastně o rozkladovou komisi nejde. A nejde tedy ani vyčkávat než se rozkladová komise sejde a sdělí své stanovisko s tím, že teprve k tomuto okamžiku by byl vázán počátek běhu subjektivní lhůty k zahájení přezkumného řízení. To by znamenalo, že se celá věc může neúměrně protáhnout tak, jako v souzené věci, kdy k zahájení přezkumného řízení došlo téměř po 5 měsících.

Rozkladová komise má povahu odborného poradního orgánu předsedy žalovaného a její hlavní role spočívá v přípravě návrhu rozhodnutí o rozkladu, který předkládá předsedovi v souladu s § 152 odst. 3 správního řádu. Citované ustanovení se přitom použije obdobně i pro rozhodování předsedy žalovaného v přezkumném řízení, jak vyplývá z § 95 odst. 6 správního řádu. Účelem je, aby rozkladová komise projednala a přijala především návrh rozhodnutí v přezkumném řízení. Z ničeho ovšem neplyne, že by se rozkladová komise měla podílet již na projednání podnětu na zahájení přezkumného řízení. Nejedná se o řízení v pravém slova smyslu, ale spíše o neformální vnitřní proceduru, u níž zákon nepředpokládá působení rozkladové komise. A odkazuje-li žalovaný v tomto směru na komentářovou literaturu zmíněnou shora, nelze pominout, že tato připouští i opačný výklad, tj. že přezkumné řízení bude zahájeno bez návrhu rozkladové komise (s. 834).

V každém případě nelze u subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení vázat její počátek na posouzení věci v rozkladové komisi a následný návrh, aby přezkumné řízení bylo či nebylo zahájeno. Počátek běhu uvedené 2 měsíční lhůty je třeba spojit s objektivní skutečností, kterou byl v daném případě podnět ze dne 9. 7. 2010, postoupený předsedovi žalovaného dne 22. 7. 2010. Od tohoto okamžiku proto počala předsedovi žalovaného plynout subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení. A vydal-li předseda žalovaného usnesení o zahájení přezkumného řízení až dne 13. 12. 2010, učinil tak po uplynutí 2 měsíční subjektivní lhůty.

V. Shrnutí a závěr

Lze tedy shrnout, že předseda žalovaného pochybil, protože usnesení o zahájení přezkumného řízení vydal po uplynutí prekluzivní subjektivní lhůty stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu. Tím byla podstatně porušena ustanovení o řízení, což představuje nezákonnost, kterou žalobce namítal.

Krajský soud proto přistoupil k rozhodnutí bez nařízení jednání a podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil pro vady řízení napadené rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 5. 2012, jakož i jemu předcházející rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 3. 2. 2011, a to ohledem na charakter a závažnost vytýkané vady. Současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému, který je vázána vysloveným právním názorem.

Pro další řízení je přitom podstatné, že v daném případě došlo k nezákonnému zahájení přezkumného řízení, které již nelze nijak zhojit. Proto se krajský soud pro nadbytečnost nezabýval dalšími žalobními body ad B. až F.; obstál-li hned první z žalobních bodů ad A., bylo by neúčelné zabývat se dalšími žalobními body, neboť je zjevné, že žalovaný, resp. předseda žalovaného nemůže v přezkumném řízení dále pokračovat.

VI. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce měl ve věci plný úspěch, a přísluší mu proto právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, které důvodně vynaložil proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

Za důvodně, účelně vynaložené náklady vzal krajský soud zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč (za žalobu, nikoli i za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, který byl zamítnut usnesením ze dne 31. 12. 2012, č. j. 30 Af 67/2012 – 63) a dále mimosmluvní odměnu zástupce žalobce (neboť tento byl od počátku řízení zastoupen advokátem) za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby) po 2 100 Kč podle § 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném v rozhodné době), včetně paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, tj. částku 4 800 Kč, zvýšenou o DPH 20 % (na 5 760 Kč), celkem tedy 8 760 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 26. 3. 2015

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu