



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Litvínovská uhelná a.s.**, se sídlem V. Řezáče 315, Most, zast. Mgr. Augustinem Kohoutkem, advokátem se sídlem Tyršův dům, Újezd 450/40, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 7. 2010, č. j. ÚOHS-R140/2009/HS-10085/2010/310/MVr, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 2012, č. j. 62 Af 59/2010 - 81,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 2012, č. j. 62 Af 59/2010 - 81, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 7. 2010, č. j. ÚOHS-R140/2009/HS-10085/2010/310/MVr. Uvedeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatelky proti usnesení žalovaného ze dne 4. 9. 2009, č. j. ÚOHS-S189/2009/KS-11352/2009/840, jímž žalovaný dle ustanovení § 38 odst. 5 zákona č.

500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), nevyhověl žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do správního spisu, sp. zn. S 189/2009/KS, vedeného žalovaným správním orgánem.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Žalovaný na základě ustanovení § 12 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), zahájil dne 21. 7. 2009 řízení ve věci povolení spojení soutěžitelů LIBUTE INVESTMENTS Ltd., se sídlem Kyperská republika, Nicosia, Akropoleos, 59 – 61 a International Power Opatovice, a.s., se sídlem Opatovice nad Labem, Pardubice 2. Předmětné řízení bylo žalovaným vedeno pod sp. zn. S189/2009/KS. Proti povolení spojení výše popsaných soutěžitelů podala stěžovatelka dne 3. 8. 2009 námitky. Prostřednictvím námitek stěžovatelka požádala ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu o povolení k nahlédnutí do správního spisu, sp. zn. S189/2009/KS. Žalovaný dne 12. 8. 2009 vyzval stěžovatelku ke specifikaci právního zájmu nebo jiného vážného důvodu, pro který bylo požádáno o nahlédnutí do správního spisu. Stěžovatelka svou žádost doplnila podáním ze dne 18. 8. 2009. Jako důvody pro umožnění nahlédnutí do správního spisu uvedla stěžovatelka ohrožení hospodářské soutěže a její postavení na relevantním trhu. Ohrožení svého postavení stěžovatelka spatřovala také v tom, že spojením soutěžitelů dojde k posílení postavení soutěžitelů ČEZ a J&T na relevantním trhu a k monopolizaci trhu. K tomuto důvodu stěžovatelka odkázala na smlouvu o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW, ze které dovozovala konkrétní důsledky pro její postavení na trhu. Dalším důvodem stěžovatelky pro nahlédnutí do správního spisu byla potřeba specifikace námitek proti navrhovanému spojení soutěžitelů, a podání podnětu k zahájení řízení Evropské komisi ve smyslu Nařízení Rady (ES) č. 139/2004, o kontrole spojování podniků (dále jen „Nařízení ES“).

Usnesením ze dne 4. 9. 2009 žalovaný žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu nevyhověl. Dle žalovaného stěžovatelka neprokázala právní zájem ani jiný vážný důvod, pro který by mělo být žádosti o nahlédnutí do spisu vyhověno. Možnost řádně uplatnit námitky proti spojení soutěžitelů není podle žalovaného vázána na znalost obsahu správního spisu a stěžovatelka tak mohla uplatnit námitky řádným způsobem. Ze stejného důvodu ani záměr podat podnět k zahájení řízení Evropské komisi nezakládá ani neprokazuje právní zájem stěžovatelky na nahlížení do spisu. Jiný vážný důvod, který stěžovatelka spatřovala v ohrožení svého postavení na trhu a v ohrožení hospodářské soutěže, taktéž nebyl dán, neboť ochrana hospodářské soutěže spočívá právě v tom, že předmětné spojení soutěžitelů podléhá povolení žalovaného, jehož úkolem je chránit hospodářskou soutěž před negativními vlivy. Možnost ohrožení postavení stěžovatelky na relevantním trhu nepředstavuje jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu, protože veřejnoprávní ochrana hospodářské soutěže nespočívá v ochraně konkrétního stěžovatele ale celého tržního prostředí. Žalovaný by na základě tohoto důvodu musel vyhovět všem soutěžitelům nahlédnout do spisu, na základě čehož by ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu pozbylo smyslu.

pokračování

Stěžovatelka podala proti tomuto rozhodnutí včas rozklad, v němž namítala, že tvrzenými skutečnostmi dostatečně prokázala právní zájem, jakož i jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu. Odkázala tedy na svou žádost a doplnění této žádosti. Dále uvedla, že k obraně proti spojení soutěžitelů se potřebuje seznámit s obsahem správního spisu, protože cílem spojení soutěžitelů ve spojení s doloženou smlouvou o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW je poškození konkrétních subjektivních práv stěžovatelky. Rozhodnutím ze dne 9. 7. 2010, č. j. ÚOHS-R140/2009/HS-10085/2010/310/MVr, předseda žalovaného podaný rozklad zamítl a napadené usnesení potvrdil.

III. Řízení před krajským soudem

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala stěžovatelka dne 15. 9. 2010 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítala, že svůj právní zájem i jiný vážný důvod pro nahlédnutí do spisu uvedla dostatečně konkrétně. Blížší specifikaci jejího dotčeného subjektivního práva nebylo možné provést bez seznámení se s předmětným správním spisem. Žalobou bylo dále namítáno, že nevyhověním žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu jí bylo nevyhnutelně znemožněno uplatnit nároky z protiprávního jednání vyplývajícího ze smlouvy o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW (např. domáhat se náhrady škody), podat kvalifikované námitky proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů k Evropské komisi a účinně navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, tedy uplatnit práva vyplývající z ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka dále uvedla, že společnost LIBUTE INVESTMENTS Ltd., měla jako účastník řízení o povolení spojení soutěžitelů možnost seznámit se s námitkami stěžovatelky proti tomuto spojení, zatímco stěžovatelka tuto možnost neměla, což představuje závažnou vadu řízení. Tento postup je také v rozporu s ústavně garantovaným principem rovnosti a nediskriminace.

Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu plyne, že stěžovatelka neprokázala právní zájem ani jiný vážný důvod na nahlížení do spisu. Ohledně záměru stěžovatelky domáhat se náhrad škody, která jí vznikla na základě smlouvy o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW, soud konstatoval, že tento důvod stěžovatelka žalovanému během správního řízení nesdělila. Stěžovatelka pouze tvrdila, že předmětnou smlouvou mohou být ohrožena její subjektivní práva, která však nekonkretizovala. Soud také nepřisvědčil žalobní námitce, že blíže konkrétní porušení práv by mohla stěžovatelka definovat až po zpřístupnění a prostudování spisu. Takový přístup by dle krajského soudu zcela negoval institut nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu. Ve vztahu k záměru stěžovatelky podat podnět k Evropské komisi soud uvedl, že stěžovatelka nepotřebuje znát obsah správního spisu k podání tohoto podnětu a navíc nikdy neuvedla, jaké informace ze správního spisu k podání podnětu potřebuje, resp. jaké informace obsažené ve spisu jí chybí. Skutečnost, že stěžovatelka podala námitky proti spojení soutěžitelů a hodlá navrhopvat další důkazy a podávat další návrhy, nezakládá její právo nahlížet do spisu, neboť podat tyto námitky může během správního řízení kdokoliv. Na základě závěrů stěžovatelky by pak musel být správní spis zpřístupněn k nahlížení komukoliv, což není v souladu se smyslem § 38 odst. 2 správního řádu. Na tom nemění nic ani skutečnost, že se spojování soutěžitelů mohli seznámit s námitkami stěžovatelky.

Krajský soud dále uvedl, že možnost oslabení postavení stěžovatelky na relevantním trhu je běžným podnikatelským zájmem a nezakládá jiný vážný důvod k nahlížení do spisu.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka namítá, že důvody a skutečnosti, které ve svých podáních uvedla, jednoznačně prokazují právní zájem nebo jiný vážný důvod, pro který bylo požádáno o nahlédnutí do spisu. V kasační stížnosti stěžovatelka zopakovala důvody uvedené v žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného, tj. nevyhověním žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu jí bylo nevyhnutelně znemožněno uplatnit nároky z protiprávního jednání vyplývajícího ze smlouvy o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW (např. domáhat se náhrady škody), podat kvalifikovaný podnět proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů k Evropské komisi a účinně navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, tedy uplatnit práva vyplývající z ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu. Na podporu svých tvrzení uvedla stěžovatelka pasáž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 17/2010 – 73, kde je uvedeno, že *„právo nahlédnout do spisu není závislé toliko na jeho postavení účastníka, právo nahlédnout do spisu vyplývá i z ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu a stěžovatel je osobou mající právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlédnutí do spisu. Tento právní zájem vyplývá z oprávnění stěžovatele domáhat se např. v občanskoprávním řízení náhrady škody či nemajetkové újmy po obviněném, kdy postupem správního orgánu bylo stěžovateli odepráno opatřit si podklad či důkazy pro případné uplatnění takového nároku.“*

Stěžovatelka dále uvádí, že argumentaci soudu nelze přijmout, protože se následně v samotném rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů ukázalo, že účastník řízení tvrdil v rámci řízení o povolení spojení o skupině J&T skutečnosti, které byly v přímém rozporu s veřejně dostupnými informacemi o této skupině a přitom se jednalo o informace zcela zásadní pro otázku posouzení spojení a podání námitek či podání stížnosti k Evropské komisi. V kasační stížnosti je dále argumentováno, že přístup krajského soudu uvedený v napadeném rozsudku by znamenal, že ustanovení o nahlížení do spisu nenajde nikdy žádného uplatnění. S ohledem na výše uvedené navrhla stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Předseda žalovaného se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 4. 4. 2012, v němž se ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Ve vztahu ke stěžovatelkou uvedenému rozsudku Nejvyššího správního soudu předseda žalovaného uvedl, že se jedná o pouhé konstatování soudu a nikoliv o právní závěr. Na toto vyjádření reagovala stěžovatelka replikou ze dne 27. 9. 2012, ve které zopakovala svou předcházející argumentaci a doplnila, že realizací spojení soutěžitelů dojde (resp. již došlo) k vážnému narušení hospodářské soutěže a v důsledku toho i k poškození konkrétních zájmů a postavení stěžovatele na relevantním trhu dodávek energetického hnědého uhlí. Předseda žalovaného přípisem ze dne 31. 10. 2012 konstatoval, že stěžovatelka nepřináší do řízení nové argumenty a trvá i nadále na svých předchozích vyjádřeních.

pokračování

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

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

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

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž dospěl k závěru, že tento je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze v části týkající se vypořádání námitek týkající se prokázání právního zájmu stěžovatelky k nahlédnutí do spisu.

Obligatoří náležitostí každého rozsudku soudu je dle § 54 odst. 2 s. ř. s. jeho dostatečně srozumitelné odůvodnění zahrnující argumentaci ke všem žalobním či stížným bodům, případně k dalším závěrům, o které soud opřel výrok rozhodnutí. K povinnosti soudů náležitě odůvodňovat svá rozhodnutí se několikrát vyjádřil i Ústavní soud. Dle jeho dlouhodobé judikatury princip řádného a spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip právního státu dle čl. 1 Ústavy ČR v sobě zakotvují i povinnost soudů svá rozhodnutí náležitě odůvodnit. Patřičné odůvodnění v souladu s výše uvedenými principy poskytuje záruky, že nebylo rozhodováno v důsledku libovůle soudu. Nedostatečně odůvodněné rozhodnutí je nutno považovat za nepřezkoumatelné, svou povahou porušující právo účastníků řízení na řádný a spravedlivý proces. Z odůvodnění přitom musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami vyplývajících z hodnocení důkazů na jedné straně a právními úvahami, hodnoceními a závěry na straně druhé (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

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

Stěžovatelka vznesla v žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného námítka, že potřebovala nahlédnout do spisu, aby mohla účinně navrhopat provedení dalších důkazů

a činit jiné návrhy, tedy uplatnit práva vyplývající z § 36 odst. 1 správního řádu, a efektivně v řízení o spojení soutěžitelů vyjádřit své stanovisko. Tuto námitku stěžovatelka dále rozvedla, srozumitelně odůvodnila a uvedla konkrétní zájmy a potřeby, které měly být nahlédnutím do spisu uspokojeny. Krajský soud se však s touto námitkou nevypořádal dostatečným způsobem. Konstatoval pouze, že *„neshledává dostačujícím důvodem ani tu skutečnost, že žalobce [stěžovatelka] podal námitky proti spojení a hodlá navrhopvat provedení dalších důkazů v daném správním řízení o povolení spojení.“* Dále se však krajský soud zdůvodněním, proč není námitka stěžovatelky důvodná, nezabýval a pouze dovořil, že skutečnost, že stěžovatelka podala námitky proti předmětnému spojení soutěžitelů, nepředstavuje dostatečný důvod pro nahlížení do spisu. Se skutečností, že stěžovatelka zamýšlela činit další návrhy a navrhopvat provádění dalších důkazů, se krajský soud nevypořádal dostatečně, neboť svůj závěr o nedůvodnosti námitky v tomto ohledu nikterak nezduřodnil.

Ze žaloby podané stěžovatelkou vyplývá, že dle jejího názoru jí náleželo právo činit stejné úkony jako účastník řízení. Především stěžovatelka srovnávala své postavení s postavením jednoho ze spojujících se soutěžitelů. Krajský soud byl povinen se s touto námitkou vypořádat, což neučinil. Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá důvodnost či nedůvodnost takto vznesené námitky. Ze strany krajského soudu bylo nutno posoudit, zda stěžovatelce právo činit takové úkony náleží, zda je v daném konkrétním případě její postavení odlišné od postavení spojujícího se soutěžitele a zda byl postup žalovaného v rozporu s právními předpisy. Na základě těchto zjištění pak soud měl zvážít, zda tyto skutečnosti stěžovatelku opravňují k nahlížení do spisu dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Těmito skutečnostmi se však krajský soud nezabýval, a proto je v této části napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

V souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, však zdejší soud shledal tuto nepřezkoumatelnost pouze v dílčí oddělitelné části rozsudku krajského soudu. Rozsudek nelze tedy přezkoumat pouze v této části. Ve zbývajících částech je však rozhodnutí krajského soudu přezkoumatelné, a proto se zdejší soud dále zabýval meritorním posouzením zbývajících částí rozsudku v rozsahu stěžovatelkou uplatněných námitek.

Stěžovatelka kasační stížností namítala, že tvrdila i dostatečně prokázala svůj právní zájem i jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu, nesouhlasila s vyhodnocením těchto skutečností v napadeném rozhodnutí krajského soudu.

Při posuzování žádosti o nahlédnutí do správního spisu jiné osoby, nežli účastníka řízení, je nutno vycházet ze znění ustanovení § 38 odst. 1 a 2 správního řádu, dle něhož *„mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.“*

Žádost stěžovatelky o umožnění nahlédnout do spisu podléhala režimu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelka sama podala žádost o nahlížení do spisu dle tohoto ustanovení, přičemž, jak vyplývá z doplnění žádosti o nahlížení do spisu ze dne

pokračování

18. 8. 2009, byla si vědoma, že jí postavení účastníka řízení nepřísluší. Mezi stranami tedy nebylo sporu o tom, že v daném případě je zapotřebí postupovat dle § 38 odst. 2 správního řádu a je třeba, aby stěžovatelka prokázala právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu.

Podmínkami, které musí splnit třetí osoba, aby mohla nahlédnout do správního spisu, se Nejvyšší správní soud již několikrát zabýval. V rozsudku dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 17/2010 – 73, dovodil, že *„ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu váže oprávnění nahlédnout do spisu na prokázání vážných důvodů či právního zájmu. Nestačí tedy pouze povinnost tyto důvody tvrdit, ale též prokázat. Důkazní břemeno leží zcela nepochybně na žadateli o nahlédnutí do spisu.“* Nejvyšší správní soud také dovodil, že *„povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu samoučelnou. Jsou to totiž právě skutečnosti uváděné žadatelem o nahlížení do spisu a týkající se tvrzeného právního zájmu či jiného vážného důvodu, které správnímu orgánu umožňují posoudit, zda je v konkrétním případě na místě umožnit žadateli do spisu (příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případné poskytnout ochranu právům některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu in fine neumožnit“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 80/2010 – 68).

Důkazní břemeno k prokázání právního zájmu nebo jiného vážného důvodu leželo na základě výše uvedeného na stěžovatelce.

Stěžovatelka argumentovala, že potřebuje znát obsah spisu mimo jiné k podání podnětu k Evropské komisi. Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků (dále jen „nařízení Rady“) nestanoví žádné náležitosti potřebné pro podání podnětu k Evropské komisi. Právo podat podnět k Evropské komisi tedy není ničím limitováno. Je potřebné podotknout, že Evropská komise disponuje vlastními vyšetřovacími pravomocemi. V případě řešení podnětu stěžovatelky Evropská komise může na základě ustanovení čl. 11 žádat informace od spojujících se soutěžitelů nebo jiných osob, podniků a sdružení podniků. Dále na základě čl. 12 nařízení Rady může komise vyžadovat, aby národní soutěžní orgány provedly nezbytná šetření, a konečně dle čl. 13 nařízení Rady může Evropská komise provádět vlastní šetření. Soutěžní orgány členských států Evropské Unie jsou také povinny poskytnout dle čl. 19 nařízení Rady nezbytnou součinnost Evropské komisi, a to především v oblasti poskytování nezbytných informací.

Nelze také opomenout, že dle čl. 22 nařízení Rady může kterýkoliv členský stát požádat Komisi o přezkoumání jakéhokoliv spojení definovaného v článku 3, které nemá význam pro celé Společenství ve smyslu článku 1, avšak ovlivňuje obchod mezi členskými státy a hrozí zásadně narušit hospodářskou soutěž na území členského státu nebo států, které žádost podávají. Zjistí-li tedy národní soutěžní úřad členského státu, že jsou splněny podmínky výše citovaného ustanovení, může sám předložit Evropské komisi případ k posouzení.

Z výše uvedeného Nejvyšší správní soud dovozuje, že Evropská komise má dostatečné pravomoci k tomu, aby si v případě řešení podnětu od stěžovatelky obstarala nezbytné informace. Není tedy nezbytné, aby stěžovatelka pro podání podnětu k Evropské

komisi potřebovala nahlédnout do spisu, a nelze tak ani v tomto ohledu dovozovat její právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do předmětného správního spisu. Stěžovatelka není povinna před podáním podnětu Evropské komisi sama shromáždit všechny relevantní důkazy, neboť tyto si Evropská komise může na základě výše uvedených pravomocí obstarat sama. Práva stěžovatelky tímto nejsou nikterak dotčena, protože podnět k Evropské komisi může podat bez problémů i bez znalosti obsahu správního spisu vedeného ve věci předmětného povolení spojení soutěžitelů. Kasační námitka tedy není v této části důvodná.

Stěžovatelka dále namítá, že správní orgán jí neumožněním nahlédnutí do spisu nevyhnutelně znemožnil uplatnit nároky z protiprávního jednání vyplývajícího ze smlouvy o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW (např. domáhat se náhrady škody). K otázce náhrady škody stěžovatelka citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 17/2010 – 73, kde podle ní zdejší soud považoval záměr žadatele o nahlížení do spisu domáhat se náhrady škody za právní zájem na nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud k této námitce nejdříve zdůrazňuje, že stěžovatelkou citovaná pasáž pochází z narační části citovaného rozsudku, kde soud pouze zrekapituloval kasační námitky stěžovatele v dané věci. Nejednalo se tak žádným způsobem o právní větu, či závazný právní názor zdejšího soudu. Argumentace tímto judikátem ve prospěch stěžovatelky tak není případná.

Nejvyšší správní soud naopak v citovaném rozsudku dovodil, že „*vytýká-li stěžovatel správnímu orgánu a žalovanému, že mu neumožnily nahlédnout do správního spisu, ačkoliv jeho právní zájem vyplýval z jeho oprávnění domáhat se v občanskoprávním řízení náhrady škody, pak takové výtky nemají opodstatnění, neboť stěžovatel žádné důvody ve smyslu § 38 správního řádu správnímu orgánu k posouzení nepředestřel. Poprvé tyto důvody uplatnil v žalobě.*“

Dle ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*

S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s vypořádáním této námítky krajským soudem. Záměr domáhat se náhrady škody z protiprávního jednání založeného smlouvou o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW stěžovatelka v průběhu správního řízení před oběma instancemi nesdělila. Poprvé stěžovatelka svůj záměr domáhat se náhrady škody uvedla až v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Ve vztahu ke smlouvě o spolupráci mezi J&T, ČEZ a EnBW je třeba podotknout, že stěžovatelka pouze obecně tvrdila, že jí v důsledku této smlouvy hrozí porušení jejích subjektivních práv. Právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu musí být žadatelem o nahlížení do správního spisu odlišným od účastníka řízení nejen tvrzen, ale také prokázán. Nelze však tvrdit a prokazovat obecné skutečnosti. Právě naopak musejí být tvrzení žadatele o nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu dostatečně konkrétní, aby správní orgán měl vůbec možnost posoudit, zda v daném konkrétním případě žadatel dostatečně svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu prokázal. Tvrzení stěžovatelky v tomto ohledu byla pouze obecná, a proto Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu v tom, že tato žalobní námitka nebyla důvodná a tvrzení stěžovatelky ohledně

pokračování

porušení jejich subjektivních práv nejsou v tomto ohledu dostatečně konkrétní a nebyla správnímu orgánu prokázána.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že v řízení před správním orgánem dostatečně tvrdila i prokázala právní zájem i jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu. Právní zájem i jiný vážný důvod dovozovala stěžovatelka mimo již výše zmíněných důvodů také ze zjevného ohrožení jejího postavení na relevantním trhu dodávek energetického hnědého uhlí, které jí hrozí v důsledku realizace předmětného spojení soutěžitelů. Tento důvod pro nahlížení do spisu stěžovatelka také konkrétně specifikovala již ve svém podání ze dne 18. 8. 2009, jímž doplnila svou žádost o nahlížení do spisu. V doplnění žádosti o nahlížení do spisu uvedla, že poptávka na trhu energetického hnědého uhlí je saturovaná. Stěžovatelka dodává zhruba 55 % své produkce společnosti ČEZ a 12,5 % produkce směřuje k jednomu ze spojujících se soutěžitelů (International Power Opatovice, a. s.). V důsledku předmětného spojení soutěžitelů vznikne superdominantní postavení soutěžitelů ČEZ a J&T na relevantním trhu, kteří pak mohou nahradit dodávky stěžovatelky ze společně kontrolovaných dolů Mibrag. Pokud by dodávky energetického hnědého uhlí stěžovatelky společností ČEZ a International Power Opatovice, a. s., byly skutečně nahrazeny jinými dodávkami, což je v důsledku předmětného spojení soutěžitelů možné, pak by stěžovatelka byla nucena opustit trh hnědého uhlí. Stěžovatelka by totiž za současné situace na trhu nemohla hnědé energetické uhlí ze své produkce nabídnout jinému odběrateli.

Krajský soud se k této námitce vyjádřil tak, že i když stěžovatelka uvedla hrozící ztrátu odbytu ve skutečně značné výši, jedná se o běžný podnikatelský zájem stěžovatelky, který ji neopravňuje k nahlédnutí do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu.

S uvedeným odůvodněním krajského soudu Nejvyššího správní soud nesouhlasí. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že žadatel o nahlížení do spisu musí tvrdit a prokázat důvody, na jejichž základě odůvodňuje svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Tyto důvody musí být dostatečně konkrétní, aby v daném konkrétním případě bylo možné posoudit, zda skutečně osvědčují právní zájem osoby odlišné od účastníka řízení k nahlédnutí do spisu.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelka podala na základě oznámení žalovaného dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže námitky proti navrhovanému spojení soutěžitelů LIBUTE INVESTMENTS Ltd., a International Power Opatovice, a. s., v nichž velmi obsáhle rozváděla důvody, pro které se domnívá, že předmětné spojení soutěžitelů by nemělo být povoleno. Dle obsahu námitek měla stěžovatelka za to, že spojení soutěžitelů měla posoudit Evropská komise. Stěžovatelka se na základě nadstandardních vztahů společností ČEZ a J&T obávala jejich možných protisoutěžních praktik a vzniku jejich společného dominantního postavení, nepříznivého dopadu spojení na soutěžní prostředí na relevantním trhu hnědého energetického uhlí, ohrožení postavení stěžovatelky na tomto trhu včetně hrozby ztráty odbytu své produkce a možného zvýšení cen tepla pro koncové zákazníky. Všechny své postřehy stěžovatelka zevrubně odůvodnila. Na základě těchto poznatků nelze usoudit, že by námitky stěžovatelky byly pouze formálního charakteru. Námitky byly dle zdejšího soudu věcné a

konkrétní a je z nich seznatelná obava stěžovatelky z podstatného narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu i obava z ohrožení jejího postavení na trhu.

V žádosti o nahlédnutí do spisu stěžovatelka uvedla obdobné argumenty jako v námitkách proti spojení soutěžitelů, přičemž tyto zdejší soud považuje za dostatečně konkrétní. Na podporu svých tvrzení a k prokázání důvodů k nahlédnutí do spisu uvedla stěžovatelka smlouvu o spolupráci mezi společnostmi ČEZ, J&T a EnBW. Stěžovatelka uvedla jako jeden z důvodů k nahlédnutí do spisu hrozící narušení hospodářské soutěže a ohrožení postavení stěžovatelky na relevantním trhu hnědého energetického uhlí. Tyto své důvody detailně a konkrétně rozvedla a prokázala. Je možné souhlasit s krajským soudem, že se jedná o podnikatelský zájem stěžovatelky. Není nicméně na místě, aby správní orgán rozhodující o žádosti rozhodoval také o případném konečném posouzení výstupů žadatele o nahlédnutí do spisu. Správní orgán má pouze posoudit, zda žadatel o nahlížení do spisu v daném konkrétním případě právní zájem či jiný vážný důvod vztahující se k nahlížení do spisu konkrétně tvrdí a také prokazuje. Pokud tedy žadatel o nahlížení do spisu konkrétně tvrdil a prokázal důvod, pro který žádá nahlédnout do spisu, správní orgán pouze posoudí, zda jím uvedené důvody naplňují neurčitý právní pojem "právní zájem" nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu či nikoliv. Není úkolem správního orgánu, aby zkoumal, zda nahlédnutí do spisu bude vést k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele či nikoliv. Pouze posoudí, zda jsou tvrzení žadatele, jimiž odůvodňuje svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu, v daném případě dostatečně konkrétní a prokázána. Je-li právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu dostatečně prokázán, pak správní orgán pouze zhodnotí, zda by nahlížením do spisu nebylo porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Při případném zpřístupnění správního spisu k nahlížení je třeba, aby správní orgán učinil veškerá opatření dle ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu.

Za této skutkové situace má Nejvyšší správní soud za to, že v právě posuzovaném případě stěžovatelka uvedla konkrétní skutečnosti, prokazující jiný vážný důvod na nahlédnutí do předmětného správního spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu. Tyto skutečnosti představuje její podrobně popsání obava z narušení soutěžního prostředí a z ohrožení postavení stěžovatelky na relevantním trhu hnědého energetického uhlí, přičemž tyto důvody také dostatečně prokázala. Nelze opomenout fakt, že stěžovatelka, ač nebyla účastníkem řízení, byla aktivní i v průběhu správního řízení vedeného žalovaným ve věci předmětného povolení spojení soutěžitelů, uváděla konkrétní námitky proti spojení a nakonec konkrétně tvrdila a prokázala, proč by jí mělo být umožněno nahlédnout do správního spisu.

S názorem krajského soudu ohledně této námitky se Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených skutečností neztotožňuje. Námitka je tedy důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud v právě posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud zamítl žalobu stěžovatelky s odůvodněním, že její žádost o nahlédnutí do spisu dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu není dostatečně konkrétní a

pokračování

že neprokázala právní zájem ani jiný vážný důvod na nahlédnutí do správního spisu. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti je Nejvyšší správní soud toho názoru, že v tomto konkrétním případě stěžovatelka naopak dostatečně tvrdila i prokázala konkrétní skutečnosti, na jejichž základě jí měl být žalovaným správním orgánem umožněn přístup do správního spisu za předpokladu, že tím nebude porušeno právo některého z účastníků předmětného správního řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Krajský soud nesprávně posoudil obavu stěžovatelky z narušení soutěžního prostředí a z ohrožení postavení stěžovatelky na relevantním trhu hnědého energetického uhlí jako pouhý běžný podnikatelský zájem neopravňující stěžovatelku k nahlédnutí do spisu, čímž zatížil napadený rozsudek nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, v souladu s tím je povinen se vypořádat s tím, zda stěžovatelka splnila podmínky dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu pro to, aby jí bylo žalovaným správním orgánem umožněno nahlédnout do předmětného správního spisu. Krajský soud je také povinen vypořádat všechny řádně a včas vznesené žalobní námitky v rozsahu vymezeném stěžovatelkou a své závěry o těchto námitkách náležitě odůvodnit.

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

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

V Brně dne 28. března 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu