

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **Telefónica O2 Czech Republic, a. s.**, se sídlem v Praze 4, Michle, Za Brumlovkou 266/2, zastoupeného JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem AK Kocián, Šolc, Balaštík se sídlem v Praze 1, Jungmannova 24, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 7, zastoupenému JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou, se sídlem AK v Brně, Pellicova 8, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Vodafone Czech Republic a. s.**, se sídlem v Praze 10, Vinohradská 167, v řízení o kasační stížnosti žalovaného jako stěžovatele 1. a osoby zúčastněné na řízení jako stěžovatele 2. proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 7. 2009, č. j. 62 Ca 35/2007 - 153,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 7. 2009, č. j. 62 Ca 35/2007 – 153, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Předmětem sporu v posuzované věci je zejména zodpovězení otázky, zda projednání a rozhodnutí věci Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) bránila překážka věci pravomocně rozhodnuté (res iudicata).

ÚOHS v prvním stupni správního řízení v rozhodnutí ze dne 29. 3. 2002, č. j. S 20/02-559/02-VO1, určil, že Smlouva o propojení telekomunikačních zařízení a sítí uzavřená dne 22. 3. 2001 mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem (dále jen „Smlouva o propojení“) obsahuje v čl. 3.1. v návaznosti na Přílohu A, včetně dílčích příloh, v čl. 6.6 a v čl. 8.1., v návaznosti na Přílohu C, včetně dílčích příloh, ustanovení, která jsou dohodami podléhajícími zákazu dohod narušujících hospodářskou soutěž podle ustanovení § 3 až 6 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „ZOHS“), neboť v čl. 3.1 v návaznosti na Přílohu A, včetně dílčích příloh, neumožňuje propojení sítí osoby zúčastněné na řízení a žalobce jiným způsobem než přímým propojením, s výjimkou případů uvedených v čl. 6.6, který umožňuje propojení sítí prostřednictvím sítě třetí strany pouze za předpokladu neexistence přímého propojení sítí osoby zúčastněné na řízení a žalobce, nebo v případě nedostatečné kapacity propojení. Výhradnost, která má protisoutěžní charakter, byla shledána v závazku umožňujícím tranzit prostřednictvím sítě třetí strany pouze po dobu neexistence přímého propojení mezi sítěmi účastníků posuzované smlouvy nebo v případě nedostatečné kapacity přímého propojení.

Rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 7. 8. 2003, č. j. R 18/2002, bylo prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že se určuje, že dohody obsažené ve Smlouvě o propojení v čl. 3.1 a na něj navazující Přílohy A, včetně dílčích příloh, v čl. 6.6 a čl. 8.1. a na něj navazující Přílohy C, včetně dílčích příloh, podléhají zákazu dohod narušujících soutěž podle ustanovení § 3 až 6 ZOHS. Protisoutěžní aspekty zakázaných dohod obsažených ve Smlouvě o propojení předseda ÚOHS shledal ve skutečnosti, že úprava obsažená ve Smlouvě o propojení fakticky do budoucna omezuje svobodnou vůli účastníků dohody rozhodnout se v konečném důsledku pro nejvýhodnější způsob propojení, neboť fakticky se mezi oběma účastníky dohody jedná o výhradní závazek poskytovat propojení sítí pouze formou přímého propojení.

K podané žalobě krajský soud v rozsudku č. j. 31 Ca 2/2003 - 149 ze dne 30. 5. 2005 nejprve vyslovil nicotnost obou výše uvedených správních rozhodnutí, kterou shledal v nedostatku pravomoci rozhodujícího správního orgánu (ÚOHS). K posuzování souladu Smlouvy o propojení uzavřené podle ustanovení § 38 a násl. zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „telekomunikační zákon“) byl podle krajského soudu zmocněn uvedeným zákonem pouze telekomunikační úřad a nikoli orgán obecně příslušný - ÚOHS.

Proti tomuto rozsudku podal ÚOHS kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozhodnutím ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 22/2006 - 337, výše uvedený rozsudek krajského soudu zrušil, neboť dospěl k závěru, že ÚOHS byl oprávněn posoudit soulad Smlouvy o propojení se soutěžním právem.

V dalším řízení pak krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného (předsedy ÚOHS) a jemu předcházející prvostupňové správní rozhodnutí, když shledal důvodnou žalobní námitku překážky res iudicata. Podle krajského soudu otázku platnosti Smlouvy o propojení před žalovaným již dříve posoudil Český telekomunikační úřad (dále jen „ČTÚ“) v rozhodnutích č. j. 32453/2001-620/VII.vyř ze dne 28. 2. 2002, č. j. 029931/2001-631/Dvo/H3 ze dne 7. 12. 2001 a č. j. 6065/2002-603 ze dne 18. 2. 2008.

Zrušující rozsudek krajského soudu napadl opět ÚOHS (dále též „stěžovatel 1.“) včasnou kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a z důvodu nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu krajským soudem v posuzované věci. Za nesprávně posouzené právní otázky stěžovatel 1. označil posouzení otázky porušení zásady ne bis in idem, překážky res iudicata a porušení ustanovení § 40 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“) upravujícího institut předběžné otázky ve správním řízení.

Osoba na řízení zúčastněná jako stěžovatel 2. napadla rozsudek krajského soudu taktéž včasnou kasační stížností, a to výslovně z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a z důvodu nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Za nesprávně posouzené právní otázky i stěžovatel 2. označil posouzení otázky porušení zásady ne bis in idem, překážky res iudicata a porušení ustanovení § 40 SpŘ upravujícího institut předběžné otázky ve správním řízení. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel 2. zřejmě shledává v námitce, že krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí neuvedl důvody, proč se domnívá, že ČTÚ pravomoc k posuzování otázek spojených s právem hospodářské soutěže měl.

Stěžovatelé shodně navrhují, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem stěžovatelů 1. a 2. uvedl, že rozsudek krajského soudu netrpí vadami, které jsou mu vytýkány a žaloba byla posouzena správně a v souladu s právními předpisy. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Stěžovatel 1. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele 2. především souhlasil s argumenty ohledně sdílené kompetence ČTÚ a ÚOHS, kdy se tyto dva správní orgány na úseku komunikačního trhu doplňují a nikoli kolidují. Pokud byla stejná dohoda uzavřená mezi soutěžiteli posuzována z pohledu obou správních orgánů, pak ČTÚ řešil spor vzniklý mezi dvěma stranami dohody v soukromoprávní rovině inter partes, zatímco ÚOHS řešil porušení zákonné povinnosti účastníků této dohody chovat se takovým způsobem, aby nebyla narušena hospodářská soutěž. Přes totožnost objektu posouzení (Smlouva o propojení) jde o odlišný předmět posouzení (právní vztah mezi dvěma subjekty a odpovědnostní vztah z porušení veřejnoprávní povinnosti).

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podaných kasačních stížností (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů 1. a 2. jsou důvodné.

Nerespektování závazného právního názoru krajským soudem

Zdejší soud nejprve posoudil kasační námitku stěžovatele 1. o nerespektování závazného právního názoru krajským soudem v předcházejícím řízení.

Námitka se konkrétně týká závěru krajského soudu, že ÚOHS nebyl oprávněn posoudit soulad Smlouvy o propojení se zákonem o ochraně hospodářské soutěže a vydat o tom rozhodnutí. Pochybení krajského soudu podle stěžovatele 1. způsobilo jednak nezákonnost napadeného rozsudku pro rozpor s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. a jednak jeho nesrozumitelnost.

Žalobce je zase názoru, že stěžovatel 1. vyvodil z rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 22/2006-337, závěr, který v něm nebyl učiněn, a sice, že ČTÚ neměl pravomoc posoudit platnost Smlouvy o propojení komplexně, tj. i z pohledu soutěžních právních předpisů. V citovaném rozhodnutí podle něj nebyla nijak zpochybněna pravomoc ČTÚ posuzovat zákonnost chování účastníků telekomunikačního trhu i z pohledu hospodářské soutěže, když bylo posuzováno pouze to, zda je tato pravomoc ČTÚ pravomocí výlučnou, či sdílenou s ÚOHS. Telekomunikační zákon totiž svěřuje ČTÚ pravomoc na poli ochrany hospodářské soutěže jak ex ante, tj. ve vztahu k dosažení konkurenčního prostředí, tak ex post, tj. ve vztahu k udržení konkurenčního prostředí. Pravomoc ČTÚ přezkoumávat smlouvy o propojení komplexně, tj. i z pohledu jejich vlivu na hospodářskou soutěž, vyplývá i ze vzájemných vztahů mezi úřady s ohledem na Memorandum o spolupráci mezi ÚOHS a ČTÚ, ve kterém je konstatována existence sdílené pravomoci a závazek obou uvedených úřadů postupovat tak, aby se předešlo zasahování do pravomoci druhého úřadu. V rozporu se základními principy právního státu shledává žalobce následnou pravomoc ÚOHS smlouvu přezkoumanou již ČTÚ znovu přezkoumávat.

Žalobce z § 39 odst. 3 ZOHS (zřejmě myšlen § 39 odst. 3 telekomunikačního zákona - pozn. NSS) vyvozuje, že ČTÚ byl oprávněn do práv a povinností mezi stranami těchto smluv autoritativně zasáhnout a tyto upravit tak, aby hospodářská soutěž nebyla v důsledku plnění smlouvy narušována.

K otázce pravomoci v posuzované věci rozhodnout se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v závazném právním názoru uvedeném v rozsudku ze dne 19.6.2007, č. j. 5 As 22/2006-337. Mimo jiné zde konstatoval:

„...Jediným ustanovením telekomunikačního zákona upravujícím pojem „ochrana hospodářské soutěže“ a umožňujícím jakýkoliv zásah ČTÚ z důvodu ochrany hospodářské soutěže je výše citované ustanovení § 39 odst. 3 telekomunikačního zákona. ...

...Obsahem regulace v oblasti přístupu k síti a propojování je zejména regulace charakteru ex ante, která je uplatňována z důvodu neexistence dostatečné konkurence na trhu.

Jejím účelem není primárně ochrana hospodářské soutěže, ale zajištění rozvoje konkurenčního prostředí tak, aby se stávající sektorově specifická regulace posouvala směrem k výlučnému uplatňování obecných soutěžních pravidel. ...

...Naopak oprávnění stěžovatele (ÚOHS – pozn. NSS) *je dle § 7 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže primárně zaměřeno na posouzení dohod ve smyslu ustanovení § 3 až 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže. ...*

... Z výše uvedeného je zřejmé, že regulační předpisy sledují primárně jiný cíl a nemohou být ztotožňovány se soutěžními předpisy. Sektorový regulátor upravuje svým rozhodnutím zejména vztahy do budoucna, kdy mezi jednajícími stranami nedošlo ke shodě ohledně smluvních podmínek, zatímco stěžovatel (ÚOHS – pozn. NSS) *posuzuje dopady konkrétního jednání jednotlivých soutěžitelů. ...“*

Ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu tak je třeba dovodit, že ÚOHS měl pravomoc posoudit soulad Smlouvy o propojení sítí uzavřené podle § 38 a následujících telekomunikačního zákona s požadavky ochrany hospodářské soutěže podle právních předpisů účinných v době jeho rozhodování a tedy i o tom, zda dohody obsažené ve Smlouvě o propojení podléhají zákazu dohod narušujících soutěž podle ustanovení § 3 až 6 ZOHS. Toho si byl krajský soud vědom a protože se cítil být vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu výše vysloveným, neshledal námitku žalobce spočívající v nedostatku pravomoci stěžovatele 1. Správní rozhodnutí tak nebyla krajským soudem zrušena z důvodu nedostatku pravomoci ÚOHS posoudit tuto otázku. Přesto však krajský soud nesprávně interpretoval závazný právní názor vyslovený v rozsudku č. j. 5 As 22/2006-337, a to ohledně sdílené pravomoci ÚOHS a ČTÚ rozhodnout v posuzované věci. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí sice výslovně nekonstatoval, že ČTÚ neměl pravomoc rozhodnout o tom, zda dohody obsažené ve Smlouvě o propojení podléhají zákazu dohod narušujících soutěž podle ustanovení § 3 až 6 ZOHS, z celkového kontextu odůvodnění je však tento závěr patrný.

Krajský soud (stejně jako žalobce) tak chybně ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu dovodil závěr o sdílené pravomoci ČTÚ a ÚOHS rozhodnout, zda Smlouva o propojení podléhá zákazu dohod narušujících soutěž podle ustanovení § 3 až 6 ZOHS. Proto byla námitka nerespektování závazného právního názoru shledána důvodnou.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

Nepřezkoumatelnost rozsudku namítá ve své kasační stížnosti stěžovatel 2. Shledává ji ve skutečnosti, že krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí neuvedl důvody, proč se domnívá, že ČTÚ pravomoc k posuzování otázek spojených s právem hospodářské soutěže měl.

Nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, v němž dospěl k tomuto závěru: „Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí.

Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny."

Krajský soud v přezkoumávaném rozsudku skutečně neuvedl, jak dospěl ke svému závěru, že ČTÚ měl pravomoc rozhodnout, zda dohody obsažené ve Smlouvě o propojení podléhají zákazu dohod narušujících soutěž podle ustanovení § 3 až 6 ZOHS. Pochybení krajského soudu zde Nejvyšší správní soud spatřuje v dílčím nedostatku odůvodnění, tento nedostatek však v daném případě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Překážka res iudicata

Další kasační námitky obou stěžovatelů směřují na nesprávně posouzené právní otázky překážky res iudicata, zásady ne bis in idem a rozhodování o předběžné otázce.

Krajský soud shledal oprávněnou žalobní námitku překážky res iudicata z důvodu, že otázku platnosti Smlouvy o propojení před ÚOHS již dříve posoudil ČTÚ v rozhodnutích č. j. 32453/2001-620/VII.vyř ze dne 28. 2. 2002, č. j. 029931/2001-631/Dvo/H3 ze dne 7. 12. 2001 a č. j. 6065/2002-603 ze dne 18. 2. 2008.

Podle stěžovatele 1. byla námitka překážky res iudicata krajským soudem posouzena nesprávně z důvodu nesprávného výkladu pojmu překážka věci pravomocně rozhodnuté. Krajský soud svůj závěr opřel o argumentaci, že jestliže o tomtéž právním úkonu již jednou pravomocně rozhodl jeden správní orgán, nemohl o něm následně rozhodovat jiný. Stěžovatel poukazuje na komentářovou literaturu, dle které překážka věci rozhodnuté nastává v první řadě tehdy, má-li být v novém řízení projednána stejná věc. O stejnou věc se jedná tehdy, jde-li v novém řízení o tentýž nárok nebo stav, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto a týká-li se stejného předmětu řízení a týchž osob. Řízení před ÚOHS a před ČTÚ měla však odlišné předměty a rovněž nároky účastníků řízení byly odlišné.

Předmětem řízení před ČTÚ byl výklad Smlouvy o propojení, který byl mezi smluvními stranami sporný, jakož i povinností, které z ní vyplývají (ČTÚ rozhodoval o povinnosti zaplatit dlužnou cenu za propojení sítí, resp. o povinnosti směrovat veškerý telekomunikační provoz, s výjimkou provozu přelivového, výhradně přímým propojením). Jednalo se tedy o spor mezi smluvními stranami. ÚOHS naopak rozhodoval, zda některá ujednání ve Smlouvě o propojení vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, tedy zda Smlouva o propojení neobsahuje zakázanou dohodu ve smyslu ZOHS.

Podle stěžovatele 2. krajský soud pochybil při posouzení námitky res iudicata z důvodu, že posoudil nesprávně první a základní předpoklad pro uplatnění této námitky, a to pravomoc ČTÚ posuzovat soulad Smlouvy o propojení se soutěžními právními předpisy. ČTÚ neměl pravomoc posuzovat soulad smluvních ustanovení se soutěžním právem a případně prohlásit tato ustanovení za zakázaná.

Nedůvodnost námitky res iudicata podle stěžovatele 2. nepřímo potvrzují i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 22/2006 a krajského soudu sp. zn. 62 Ca 35/2007, neboť je mylný závěr krajského soudu v nyní posuzované věci, že nemohl rozhodnout obdobně jako v řízení sp. zn. 62 Ca 5/2007, jelikož v něm nebyla uplatněna námitka věci rozhodnuté. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (např. sp. zn. 2 Afs 45/2003) má soud přihlédnout k překážce věci rozhodnuté či věci projednávané z úřední povinnosti.

Podle žalobce naopak krajský soud při posouzení námitky překážky res iudicata nepochybil. Pokud totiž ČTÚ autoritativně zavázal osobu zúčastněnou na řízení k plnění Smlouvy o propojení, a to její části stanovící cenu za propojení a její části stanovící povinnost směrovat provoz (s výjimkou přelivového) přímým propojením, nemohl ÚOHS takto nastolený právní stav následně svévolně měnit a narušovat rozhodnutím, že tytéž části Smlouvy o propojení jsou zakázané a tedy od počátku absolutně neplatné, v důsledku čehož strany nejsou povinny (a dokonce ani oprávněny) je plnit. K tomu, aby ČTÚ mohl autoritativně rozhodnout o právech a povinnostech stran Smlouvy o propojení, si logicky musel nejprve učinit závěr o platnosti a účinnosti této smlouvy. Pokud tedy následně ÚOHS posuzoval totožná ustanovení Smlouvy o propojení (tj. ustanovení o ceně za propojení a ustanovení o způsobu propojení sítí), a to z hlediska jejich souladnosti se zákonem a tedy jejich platnosti, posuzoval tutéž věc. Obě řízení byla totožná i z hlediska účastníků řízení.

ČTÚ byl podle žalobce oprávněn posuzovat, zda určitá ujednání obsažená ve Smlouvě o propojení jsou nebo nejsou zakázanou dohodou ve smyslu ZOHS, neboť ČTÚ byl povinen komplexně posoudit skutkový stav, tedy i platnost a zákonnost Smlouvy o propojení se všemi zákony platnými a účinnými v rozhodné době, včetně ZOHS. A aby rozhodnutí správních orgánů vzbuzovala důvěru ve správnost rozhodování a bylo možno je považovat za souladná se základními principy právního státu a základními ústavně zaručenými právy občanů, musí být státní správa ve svém rozhodování jednotná.

Napadaný postup krajského soudu v jiných soudních řízeních nemůže být podle žalobce předmětem tohoto řízení a pro posouzení věci je nerozhodný.

Nejvyšší správní soud kasační námitku nesprávného posouzení právní otázky překážky res iudicata shledal důvodnou. K nesprávnému posouzení námitky vedla nesprávná interpretace závazného právního názoru krajským soudem ohledně otázky pravomoci ČTÚ rozhodnout, zda dohody obsažené ve Smlouvě o propojení podléhají zákazu dohod narušujících soutěž podle ustanovení § 3 až 6 ZOHS.

Předběžná otázka je taková otázka, jejíž řešení nepřísluší správnímu orgánu, který ve věci rozhoduje, ale o které si musí učinit úsudek, aby mohl vydat rozhodnutí (Vopálka, Šimůnková, Šolín: Správní řád, komentář, druhé vydání C.H.Beck, 1999, str.117).

Pokud si však nepříslušný orgán učiní v řízení úsudek o předběžné otázce, nejedná se ohledně této otázky o její pravomocné posouzení, které by zakládalo překážku res iudicata. Tento výklad je logický, v souladu se základními principy práva, jeho interpretace i se základními zásadami správního rozhodování.

V daném případě bylo třeba vycházet ze zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích (tento zákon byl zrušen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, s účinností od 1. 5. 2005), a ze zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (účinným od 1. 7. 2001, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahájil řízení ve věci dne 28.1.2002, tedy za účinnosti tohoto zákona), respektive ze zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v jejich znění ke dni 7.8.2003, to je ke dni rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Podle § 1 písm. c) zákona č. 151/2000 Sb., tento zákon upravil, mimo jiné, ve věcech telekomunikací výkon státní správy včetně regulace.

Podle § 3 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., byl zřízen Český telekomunikační úřad jako správní úřad pro výkon státní správy včetně regulace ve věcech telekomunikací.

Podle § 39 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., Český telekomunikační úřad mohl rozhodnout o provedení změny smlouvy z důvodů zajištění součinnosti, při poskytování služeb pro všechny koncové uživatele nebo z důvodů zajištění ochrany hospodářské soutěže. Toto bylo jediné ustanovení zákona č. 151/2000 Sb., které opravňovalo Český telekomunikační úřad činit nějaký úkon z důvodů zajištění ochrany hospodářské soutěže.

Naproti tomu pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebyla v uvedené době žádným zákonným ustanovením ve vztahu k telekomunikacím omezena.

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., tento zákon upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb (dále jen "zboží") proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo, za podmínek stanovených tímto zákonem, jejímu ohrožení (dále jen "narušení")
a) dohodami soutěžitelů (§ 3 odst. 1),
b) zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, nebo
c) spojením soutěžitelů.

V odst. 2 tento zákon stanovil, že na soutěžitele, kteří na základě zvláštního zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona poskytují služby obecného hospodářského významu, se tento zákon vztahuje, jen pokud jeho uplatnění neznemožní poskytování těchto služeb.

V odstavcích 4 a 5 tento zákon stanovil, na co se nevztahuje, tedy na jednání podle odstavce 1, jejichž účinky se projevují výlučně na zahraničním trhu, pokud z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, nevyplývá něco jiného, a na ochranu hospodářské soutěže proti nekalé soutěži a při poskytování veřejné podpory.

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., zjistí-li Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při výkonu dozoru nebo z jiného podnětu, že byla uzavřena zakázaná dohoda (§ 3 až 6), tuto skutečnost v rozhodnutí deklaruje a zároveň tímto rozhodnutím plnění této dohody do budoucna zakáže.

Podle § 20 odst. 1, působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je upravena zvláštním právním předpisem. Úřad kromě pravomocí podle jiných ustanovení tohoto zákona a) vykonává dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vydaných na základě tohoto zákona.

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování.

Podle § 2 zákona č. 273/1996 Sb., Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
a) vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže,
b) vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek,
c) vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 7 As 50/2006 - 262, dospěl mimo jiné k závěru, že ze žádného ustanovení telekomunikačního zákona nevyplývá výlučná pravomoc ČTÚ posuzovat v rozhodném období soulad smlouvy o propojení sítí s požadavky ochrany hospodářské soutěže. Rovněž v rozsudku ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 22/2006 - 337, výše už citovaném, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z porovnání obou citovaných úprav (zákona č. 151/2000 Sb. a zákona č. 143/2001 Sb.- poznámka NSS) nevyplývá, že by zákon svěřil oprávnění posuzovat soulad chování jednotlivých účastníků telekomunikačního trhu s principy hospodářské soutěže výlučně ČTÚ, či že by působnost stěžovatele ve vztahu k posuzovanému jednání byla v době jeho rozhodování vyloučena.

Protože v rozhodné době zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, obsahoval jen v § 39 odst. 3, ustanovení, že Český telekomunikační úřad mohl rozhodnout o provedení změny smlouvy z důvodů zajištění součinnosti, při poskytování služeb pro všechny koncové uživatele nebo z důvodů zajištění ochrany hospodářské soutěže, tedy, že mohl činit z důvodů zajištění ochrany hospodářské soutěže, bylo třeba zkoumat, zda v daném případě ČTÚ rozhodl podle citovaného ustanovení. V případě postupu podle citovaného ustanovení šlo o případ, kdy smlouva mezi stranami byla uzavřena, avšak ČTÚ rozhodne o provedení její změny z důvodů zajištění ochrany hospodářské soutěže. Zda tomu tak bylo v daném případě, bylo třeba zkoumat z obsahu rozhodnutí ČTÚ.

Podle krajského soudu otázku platnosti Smlouvy o propojení před žalovaným ÚOHS již dříve posoudil ČTÚ v rozhodnutích č. j. 32453/2001-620/VII.vyř ze dne 28. 2. 2002, č. j. 029931/2001-631/Dvo/H3 ze dne 7. 12. 2001 a č. j. 6065/2002-603 ze dne 18. 2. 2008.

Rozhodnutím č. j. 029931/2001-631/Dvo/H3 ze dne 7. 12. 2001 ČTÚ, odbor pro oblast Praha podle § 5 odst. 1 a § 7 zákona č. 71/1967 Sb., a podle § 95 bod 1 písm. c) zákona č. 151/2000 Sb. (tedy v rámci všeobecné působnosti – poznámka NSS) vyhověl návrhu společnosti Eurotel Praha, spol. s r.o., a společnosti Český mobil a. s. uložil povinnost zaplatit dlužné částky za propojovací poplatky za období červenec 2001, srpen

2001 a září 2001. Rozhodnutí ČTÚ odůvodnil tím, že dne 9. 10. 2001 obdržel podání společnosti Eurotel Praha, spol. s r.o. Navrhovatel tvrdil, že přes uzavřenou smlouvu o způsobu propojování sítí obou společností a o výši úhrad za toto propojení, společnost Český mobil a.s. odmítá účtované částky zaplatit. Společnost Český mobil a.s. namítla, že společnost Eurotel Praha, spol. s r.o. si neoprávněně účtuje propojovací poplatky i za provoz, který byl ze sítě společnosti Český mobil a.s. do sítě společnosti Eurotel Praha, spol. s r.o. tranzitován přes síť Českého Telecomu, a.s. Dále namítla, že se nejednalo o tzv. přelivový provoz, ale o provoz takto tranzitovaný záměrně na základě strategického rozhodnutí společnosti Český mobil a.s., uzavřená smlouva o propojení se na tento propojovaný provoz nevztahuje. Společnost Český mobil a.s. dále konstatovala, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahájí správní řízení ve věci částečné neplatnosti cenových ustanovení propojovací smlouvy. ČTÚ přezkoumal předložené doklady, především smlouvu o propojení telekomunikačních sítí obou společností ze dne 22. 3. 2001 a konstatoval, že ve sporných obdobích byla smlouva o propojení sítí obou provozovatelů v platnosti a oba smluvní partneři mají nárok na plnění všech dohodnutých ustanovení.

O odvolání společnosti Český mobil a.s. proti výše uvedenému rozhodnutí rozhodl předseda ČTÚ dne 18. 2. 2002 č. j. 6065/2002-603 tak, že jej zamítl. Podle něj, v daném případě, kdy existuje přímé propojení mezi telekomunikačními sítěmi společnosti Český mobil a.s. a společností Eurotel Praha, spol. s r.o. musí být hovory ze sítě společnosti Český mobil a.s. směrovány do sítě společnosti Eurotel Praha, spol. s r.o. přímým propojením. Pouze v případech, kdy nebude postačovat kapacita propojení, bude provoz směrován tranzitem, prostřednictvím třetího operátora – tedy v daném případě společnosti Český Telecom, a.s. Smlouva o propojení nerozlišuje, zda se jedná o provoz přímý, či tranzitovaný. Provedeným řízením a dokazováním byla v daném případě prokázána platnost i účinnost smlouvy o propojení ze dne 22. 3. 2001. Tato smlouva je projevem svobodné vůle obou smluvních stran a jejím podpisem, včetně dodatků, smluvní strany deklarovaly její vyváženost a vzájemně přijatelné řešení propojení, včetně cen za propojení. Společnost Český mobil a. s. na základě jednostranného rozhodnutí účelově napadá platnost smlouvy s cílem změnit účtování části provozu, která je směrována mimo přímé propojení, a to tranzitem přes síť společnosti Český Telecom, a.s. Jakákoliv dohoda dvou stran nemůže zasahovat do práv a povinnosti strany třetí, v daném případě společnosti Eurotel Praha, spol. s r.o., když tato třetí osoba s tím neprojevila souhlas, což se prokazatelně nestalo. Kompetence ČTÚ věc projednat a rozhodnout je dána podle § 95 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. V rámci řešení sporu je ČTÚ oprávněn i interpretovat obsah smlouvy o propojení.

Rozhodnutím č. j. 32453/2001-620/VII.vyř ze dne 28. 2. 2002 ČTÚ podle § 5 a § 7 zákona č. 71/1967 Sb., a podle § 39 odst. 4, § 95 odst. 1 písm. c) a § 40 odst. 4 zákona č. 151/2000 Sb., ve správním řízení zahájeném dne 6.11.2001 ve věci sporu vzniklého po uzavření Smlouvy o propojení, podepsané dne 22. 3. 2001 mezi společnostmi Český mobil a.s. a Eurotel Praha, spol. s r.o., uložil společnosti Český mobil a.s. povinnost podle bodů 3.1 a .6 Smlouvy o propojení uzavřené dne 22. 3. 2001 společnostmi Český mobil a.s. a Eurotel Praha, spol. s r.o., a podle bodu 7 přílohy A, Přílohy C a C1, Přílohy D a Dodatku č. 1 k Příloze C této smlouvy o propojení, do doby než dojde ke změně nebo zrušení citovaných ustanovení výše uvedené Smlouvy o propojení:

1.Směrovat veškerý provoz, s výjimkou provozu přelivového, ze své sítě do sítě společnosti Eurotel Praha, spol. s r.o., výhradně přímým propojením.
2. Přelivový provoz, tj. provoz při nedostatečné kapacitě v propojovacích bodech, a provoz po dobu, kdy nebude existovat přímé propojení sítí společností Český mobil a.s. a Eurotel Praha, spol. s r.o., směrovat tranzitem přes síť společnosti Český Telecom, a.s. – IČ: 60193336 nebo prostřednictvím jiných operátorů.

Na spor ze Smlouvy o propojení upozornila ČTÚ společnost Český mobil a.s. dopisem ze dne 25. 9. 2001. Na základě tohoto dopisu ČTÚ zahájil správní řízení dne 6. 11. 2001. V odůvodnění svého rozhodnutí ČTÚ uvádí, že nezaujímá stanovisko k tvrzení společnosti Český mobil a.s., že společnost Eurotel Praha, spol. s r.o. zneužívá dominantního postavení podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, protože posouzení této otázky spadá do působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a je součástí správního řízení zahájeného dne 28. 1. 2002 tímto úřadem. Dále se ČTÚ zabýval vlivem svého rozhodnutí na řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Pokud, podle něj, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zjistí podle § 7 zákona č. 143/2001 Sb., že byla uzavřena zakázaná dohoda, tuto skutečnost v rozhodnutí deklaruje a zároveň plnění této dohody do budoucna zakáže, ale neovlivní stav se zpětnou účinností. Správní řízení před ČTÚ je však vedeno ve věci současného sporu mezi účastníky Smlouvy. Proto rozhodnutí v tomto řízení není odvislé od výsledku řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Porovnáním výše uvedených rozhodnutí ČTÚ je naprosto zřejmé, že ČTÚ jimi nerozhodl podle § 39 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb. Citovanými rozhodnutími neprovedl změnu Smlouvy o propojení uzavřenou jejími účastníky z důvodů zajištění ochrany hospodářské soutěže. Sám ČTÚ v posledně citovaném rozhodnutí vyjádřil, že posouzení Smlouvy o propojení z hlediska společností Český mobil a.s. tvrzeného zneužití dominantního postavení společností Eurotel Praha, spol. s r.o. podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb. vůči ní spadá do působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, nikoliv do jeho působnosti. S tímto názorem ČTÚ Nejvyšší správní soud souhlasí. Z obsahu výše citovaných rozhodnutí ČTÚ pak vyplývá, že v nich ČTÚ neposuzoval Smlouvu o propojení z hlediska dodržení předpisů o ochraně hospodářské soutěže. ČTÚ uvedenými rozhodnutími řešil spory vzniklé mezi účastníky této smlouvy o propojení v souladu se svou působností stanovenou v § 95 zákona č. 151/2000 Sb.

V posuzované věci tak neexistoval základní předpoklad pro úspěšné uplatnění námitky překážky res iudicata, a to pravomocné rozhodnutí ohledně otázky, zda dohody obsažené ve Smlouvě o propojení podléhají zákazu dohod narušujících soutěž ve smyslu ustanovení § 3 až 6 ZOHS. Pravomoc rozhodnout o této otázce měl ÚOHS.

Ze stejného důvodu zdejší soud neshledal postup ÚOHS ani v rozporu s čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“).

Čl. 40 odst. 5 LZPS upravuje, že nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Citovaný článek na nyní posuzovanou věc nedopadá.

Aplikovatelnost závěrů vyslovených v rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 163/02.

S otázkou res iudicata úzce souvisí i kasační argumentace ohledně neaplikovatelnosti závěrů vyslovených v rozhodnutí Ústavního soudu č. j. I.ÚS 163/02.

Krajský soud v souvislosti s posuzováním námitky res iudicata na podporu své argumentace citoval z judikátu Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, č. j. I.ÚS 163/02: *„Z ústavně právních hledisek je proto stěží akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumává a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné a jednání jednotlivce protizákonné. Takový postup je z ústavně právních hledisek tím méně přijatelný, pokud takový závěr směřuje k tíži jednotlivce v podobě nastoupené sankce za protiprávní stav.“*

Argumentaci krajského soudu judikaturou Ústavního soudu považuje stěžovatel 1. za nepřípadnou z důvodu, že uváděné nálezy Ústavního soudu se pojí s odlišnými skutkovými okolnostmi oproti skutkovému stavu v projednávané věci.

Podle žalobce jsou závěry Ústavního soudu vyslovené v citovaném rozhodnutí v posuzované věci aplikovatelné, neboť skutková odlišnost (dvě po sobě jdoucí rozhodnutí dvou různých správních orgánů v nyní předmětné věci oproti dvěma po sobě jdoucím rozhodnutím téhož správního orgánu) nemá žádný vliv na obecnou platnost závěrů vyslovených Ústavním soudem.

Použití citované judikatury jako podpůrného argumentu ve skutkově a právně zcela odlišném případu shledává Nejvyšší správní soud nepřiléhavým. Právě z důvodu skutkové a právní odlišnosti nelze citované závěry vztáhnout jako obecné interpretační vodítko i na rozhodovaný případ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 86/2005 ze dne 15. 12. 2005, dostupný na www.nssoud.cz).

Ne bis in idem

Krajský soud v napadeném rozhodnutí shledal postup ÚOHS také v rozporu se zásadou ne bis in idem. Tato zásada podle krajského soudu platí i v řízení před správními orgány bez ohledu na to, zda procesní předpis stanoví zákaz dvojího projednání téže věci a přikazuje orgánu, který vede řízení, aby takové řízení zastavil pro překážku res iudicata či nikoli. Jakmile byla sdílená kompetence využita ze strany jednoho správního orgánu, ztratil druhý správní orgán s ohledem na zásadu ne bis in idem pravomoc rozhodovat o téže věci. Ze zásady vyplývá nepřípustnost více pravomocných rozhodnutí v téže věci, neboť jejich existence by byla v příkrém rozporu s principem právní jistoty. Zásada v sobě zahrnuje i nezměnitelnost rozhodnutí.

Podle stěžovatele 1. se zásada ne bis in idem v projednávané věci nemůže uplatnit, neboť se ani v jednom případě nejednalo o trestní řízení. Rozhodnutí předsedy ČTÚ ze dne 18. 2. 2002 č. j. 6065/2002-603 se týkalo sporu o zaplacení dlužných cen za propojení

podle Smlouvy o propojení (rozhodnutí o cenách za propojení) a rozhodnutí ČTÚ ze dne 28. 2. 2002 č. j. 32453/2001-620/VII. vyř. se týkalo sporu o práva a povinnosti ze Smlouvy o propojení (rozhodnutí o přímém propojení). Ani v jednom případě se nejednalo o řízení o trestném činu nebo správním deliktu, tím méně o uložení sankce za jeho spáchání. Zásada ne bis in idem se tak z povahy věci nemohla vůbec uplatnit.

Žalobce k této otázce argumentuje, že v právní teorii i praxi je již dlouho uznávána platnost zásady ne bis in idem nikoliv výlučně pro trestní řízení, ale i pro řízení správní. Řízení vedené před ČTÚ mohlo mít a řízení vedené před ÚOHS mělo vliv na deliktní odpovědnost účastníka řízení.

Žalobce dále poukazuje na to, že z hlediska aplikace zásady ne bis in idem (podle aktuální rozhodovací praxe Evropského soudního dvora a na ni navazující praxe Nejvyššího správního soudu) je nerozhodná právní charakteristika posuzovaného jednání a rozhodné jsou jen skutkové okolnosti. Pokud byla v řízení před ČTÚ posuzována platnost Smlouvy o propojení a povinnost stran ji plnit, nemohlo být o týchž skutkových okolnostech znovu rozhodováno ÚOHS, byť na základě jiného právního předpisu.

Závěr krajského soudu, že pokud jeden správní orgán (ČTÚ) již v minulosti rozhodoval o Smlouvě o propojení a její platnosti, nebyl jiný správní orgán (ÚOHS) oprávněn platnost Smlouvy o propojení a oprávněnost jejího plnění smluvními stranami zkoumat, a to bez ohledu na rozdílnost cílů sledovaných právními předpisy, které jednotlivé správní orgány na smlouvu aplikovaly, považuje žalobce za plně souladný jak s judikatorní praxí Nejvyššího správního soudu týkající se analogické aplikace zásady ne bis in idem i na nedeliktní správní řízení (např. 2 A 614/2002 - 36 ze dne 23.10. 2003), tak s aktuální judikatorní praxí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se totožnosti posuzované věci.

Nejvyšší správní soud postup ÚOHS neshledal ani v rozporu s právní zásadou ne bis in idem, a to ze stejného důvodu jako u námitky res iudicata.

Ne bis in idem je právní princip „ne dvakrát o tomtéž“. K této zásadě se vztahují dvě procesní podmínky. Překážka věci rozhodnuté a překážka litispendence. Právní zásada brání tomu, aby o jedné a téže věci mohlo být rozhodováno vícekrát.

K nesprávnému posouzení námitky res iudicata a tím i nesprávnému posouzení otázky porušení zásady ne bis in idem vedlo pochybení krajského soudu v posouzení pravomoci ČTÚ rozhodnout, zda dohody obsažené ve Smlouvě o propojení podléhají zákazu dohod narušujících soutěž ve smyslu ustanovení § 3 až 6 ZOHS. Jak již bylo konstatováno výše, ČTÚ neměl pravomoc o této otázce rozhodnout. O této otázce také nerozhodl a neučinil si o této otázce úsudek ve smyslu § 40 odst. 1 SpŘ. Nedal také příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení, protože mu bylo známo, že řízení je u příslušného orgánu již zahájeno. Pokud správní orgán, tady žalovaný ÚOHS následně rozhodl o otázce spadající do jeho pravomoci, nepostupoval v rozporu se zásadou ne bis in idem.

Shoda s názorem krajského soudu a žalobce panuje v otázce platnosti zásady ne bis in idem nikoliv výlučně pro trestní řízení. Nejvyšší správní soud již dříve např. v rozsudku ze dne 23.10. 2003 č. j. 2 A 614/2002 - 36 konstatoval, že "*dalším stěžejním principem správního řízení je zákaz dvojího projednání téže věci (ne bis in idem), tedy, že nabude-li rozhodnutí právní moci, jde o věc rozhodnutou (res iudicata) a řízení o ní je skončeno. Uvedené zásady řízení správního se dovozují z principu materiální právní moci, který v sobě zahrnuje i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost jimi nastolených právních vztahů. To platí bez ohledu na to, zda procesní předpis zákaz dvojího projednání téže věci explicitně stanoví nebo nikoli (o tyto principy se též opírala konstantní judikatura Vrchního soudu v Praze v oblasti správního soudnictví, například rozsudek č. j. 6 A 85/95 - 36) a není žádného důvodu, aby se jí nepřidržel ve svém nazírání na základní procesní zásady řízení správního i Nejvyšší správní soud.*"

Rozhodnutí ESLP

S posouzením právní otázky ne bis in idem souvisí i podpůrná argumentace krajského soudu rozhodnutím ESLP ze dne 10. 2. 2009 ve věci C-1439/03 Zolotukhin v. Rusko.

Krajský soud považoval dopad tohoto rozsudku na úsek českého správního soudnictví za nepopiratelný z důvodu, že výrazně rozšířil aplikovatelnost zásady ne bis in idem jak obecně, tak v dílčích právních oblastech, když z bodu 83 rozsudku ESLP vyplývá: *„Záruka zakotvená v článku 4 Protokolu č.7 se stává relevantní při zahájení nové žaloby, kde předcházející osvobozující rozsudek nebo odsuzující rozsudek nabyl účinků res iudicata.*"

Podle čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě nemůže být nikdo stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.

Stěžovatel 1. k této argumentaci uvedl, že se v případě správních řízení vedených ÚOHS a ČTÚ v souvislosti se Smlouvou o propojení nejednalo o trestní řízení ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, neboť ani jedno nemělo sankční povahu. Rozhodnutí předsedy ČTÚ se týkalo sporu o zaplacení dlužných cen za propojení a o sporu o práva a povinnosti založená Smlouvou o propojení. Správní řízení vedené ÚOHS pod sp.zn. S 20/02 bylo řízením určovacím a návrhovým ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 ZOHS. Výlučný předmět tohoto řízení tvoří toliko zodpovězení otázky, zda určitá dohoda podléhá zákazu podle ustanovení § 3 až 6 ZOHS, přičemž v něm pojmově nemůže dojít k vyslovení viny za správní delikt, a tím méně k uložení trestu.

Stěžovatel 2. uvedené rozhodnutí ESLP nepovažuje v posuzované věci za relevantní, neboť tvrzení, že na základě výše citovaného rozhodnutí se pro pojem skutku a jeho potrestání nehledí na odlišné právem chráněné zájmy je v kontextu kasační stížností zavádějící, když zde nedochází ke konfliktu dvou orgánů, které by měly pravomoc rozhodnout o stejné věci. ČTÚ v relevantním období neměl pravomoc posuzovat soulad Smlouvy o propojení se soutěžním právem. Tuto otázku mohl posoudit pouze jako otázku

předběžnou a pouze za podmínky, že o této otázce příslušný orgán dosud pravomocně nerozhodl.

Žalobce v této souvislosti poukazuje na to, že rozhodnutí ve věci Zolotukhin v. Rusko je rozhodnutím velkého senátu ESLP přijatým za účelem harmonizace do té doby nejednotné aplikační a interpretační praxe týkající se zásady ne bis in idem. Velký senát ESLP výslovně uvedl, že *„existence různých přístupů k zjišťování zda je čin, pro který je účastník řízení stíhán, skutečně stejným činem, pro který již byl odsouzen či osvobozen, vytváří právní nejistotu neslučitelnou se základním právem, a to právem nebýt stíhán dvakrát pro tentýž čin. Z tohoto důvodu je Soud nyní vyzýván k tomu, aby poskytl harmonizovaný výklad pojmu „totožný čin“, tj. idem prvku zásady non bis in idem“.* Vzhledem k uvedenému podle žalobce nelze přihlížet k dřívějším interpretacím zásady ne bis in idem, ale pouze k interpretaci této zásady tak, jak ji velký senát formuloval ve svém sjednocujícím rozhodnutí, že pro posouzení totožnosti posuzovaného jednání je irelevantní případná odlišnost zájmů, jež jsou chráněny jednotlivými zákonnými normami. V tomto kontextu žalobce považuje za nerozhodný faktický rozsah pravomocí orgánů, které v konkrétní věci rozhodovaly.

Použití citované judikatury jako podpůrného argumentu ve skutkově a právně zcela odlišném případu shledává Nejvyšší správní soud opět nepřiléhavým. Právě z důvodu skutkové a právní odlišnosti nelze citované závěry vztáhnout jako obecné interpretační vodítko i na rozhodovaný případ. Na rozdíl od žalobce Nejvyšší správní soud považuje za významnou skutečnost, že ČTÚ neměl pravomoc spornou otázku rozhodnout. I v případě posouzení sporné otázky nepříslušným správním orgánem pouze jako otázky předběžné (což se v daném případě ani nestalo) se nejedná o překážku res iudicata pro příslušný správní orgán. Závěr žalobce, že v posuzované věci je bezvýznamný faktický rozsah pravomocí orgánů, které v konkrétní věci rozhodovaly, považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný. Překážka věci rozhodnuté nastává tehdy, má-li být v novém řízení projednána stejná věc. O stejnou věc se jedná tehdy, jde-li v novém řízení o tentýž nárok nebo stav, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto a týká-li se stejného předmětu řízení a týchž osob. Řízení před ÚOHS nebylo novým řízením, ve kterém by se rozhodovalo o tomtéž nároku nebo stavu, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto. S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkami totožnosti skutku, charakteru řízení v posuzované věci jako řízení trestního ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, či irelevantnosti případné odlišnosti zájmů chráněných jednotlivými zákonnými normami.

Porušení ustanovení § 40 odst. 1 SpŘ

Další kasační námitkou posuzovanou Nejvyšším správním soudem je tvrzené nesprávné posouzení právní otázky porušení ustanovení § 40 odst. 1 SpŘ.

Dle ustanovení § 40 odst. 1 SpŘ vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek sám nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení.

Krajský soud v přezkoumávaném rozsudku vycházel z toho, že ČTÚ si v obou správních řízeních, kterými ukládal povinnost, tj. zavazoval k plnění, musel jako předběžnou otázku vyhodnotit platnost či neplatnost dílčích ujednání Smlouvy o propojení. Z pravomocných rozhodnutí ČTÚ vyplývá, že dohody obsažené v čl. 3.1., 6.6 a 8.1. správní orgán shledal platnými a účinnými a uložil je dodržovat. Krajský soud považoval za nutné zdůraznit, že jednou nařízené jednání pravomocným rozhodnutím správního orgánu vydaného v rámci jeho zákonné kompetence, nemůže být následně duplicitně posuzováno jiným správním orgánem s výsledkem pro účastníka správního řízení protichůdným, neboť adresáti těchto časově následných správních rozhodnutí by byli de facto dezorientováni, jakým způsobem se mají chovat, tj. jaké jejich chování je přikázané a jaké naopak zakázané, a to na základě posouzení platnosti či neplatnosti téhož právního úkonu, resp. jeho části.

Stěžovatel 1. názor krajského soudu, že si měl ČTÚ jako předběžnou otázku vyhodnotit i soulad Smlouvy o propojení se soutěžním právem, považuje za nesprávný. Zcela v rozporu s principem předběžné otázky pak 1. stěžovatel považuje závěr krajského soudu, že tím, že si ČTÚ tuto předběžnou otázku údajně sám posoudil, je orgán příslušný k takovému rozhodnutí zbaven pravomoci ve věci rozhodovat. Z obou rozhodnutí ČTÚ vyplývá, že se ČTÚ otázkou souladu ustanovení Smlouvy o propojení se zákonem o ochraně hospodářské soutěže nezabýval, a i kdyby tak učinil, nemohlo by to vyloučit pravomoc příslušného orgánu ve věci následně rozhodnout.

Podle stěžovatele 2. krajský soud pochybil, když považoval za relevantní tu část ustanovení § 40 odst. 1 SpŘ, podle které vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán. Tato část ustanovení není ve věci relevantní, neboť ČTÚ neměl pravomoc ve věci zakázaných dohod rozhodnout. Krajský soud také nesprávně dovodil, že posouzení předběžné otázky tak, že si správní orgán učiní sám úsudek o věci, která spadá do působnosti jiného orgánu (§ 40 odst. 1 SpŘ, věta za středníkem), představuje ve vztahu k rozhodnutí příslušného orgánu překážku věci rozhodnuté.

Podle žalobce byl ČTÚ nejen oprávněn, ale i povinen posoudit jako předběžnou otázku platnost Smlouvy o propojení, a to z hlediska všech relevantních právních předpisů, tedy i ZOHS, pokud o této otázce nebylo již dříve rozhodnuto jiným správním orgánem. Z důvodu základních práv účastníka řízení, zejména z důvodu nezměnitelnosti a nenarušitelnosti správního rozhodování, měl ÚOHS rozhodnutí ČTÚ respektovat bez ohledu na svůj názor na správnost tohoto posouzení.

V odůvodnění rozsudku vztahujícího se k nyní posuzované sporné otázce krajský soud na jednom místě hovoří o nutnosti ČTÚ vyhodnotit si jako předběžnou otázku platnost či neplatnost dílčích ujednání Smlouvy o propojení (str. 14 odst. 3 rozsudku), v dalších částech odůvodnění pak již o zákonem stanovené kompetenci ČTÚ určit, že dohody obsažené ve Smlouvě o propojení jsou platné, či o sdílené kompetenci obou úřadů k posuzované otázce (str. 14 odst. 5, str. 16 odst. 2, atd.). Totožná otázka však nemůže být jedním správním orgánem rozhodnuta v rámci jeho pravomoci a současně stejným správním orgánem posouzena jako předběžná otázka spadající do pravomoci jiného

správního orgánu. Z celkového kontextu odůvodnění je však názor krajského soudu na pravomoc ČTÚ rozhodnout o otázce zakázaných dohod zřejmý, proto zdejší soud nepovažuje v tomto ohledu rozsudek krajského soudu za nesrozumitelný. Pochybení krajského soudu spočívá v nesprávných právních závěrech ohledně institutu posouzení předběžné otázky ve správním řízení.

Krajský soud při posuzování otázky porušení ustanovení § 40 odst. 1 SpŘ ÚOHS vycházel z nesprávných předpokladů. Tato kasační námitka nesprávného posouzení této právní otázky byla shledána důvodnou.

Nelze ani přisvědčit názoru žalobce, že z důvodu základních práv účastníka řízení, zejména z důvodu nezměnitelnosti a nenarušitelnosti správního rozhodování, měl ÚOHS rozhodnutí ČTÚ respektovat bez ohledu na svůj názor na správnost posouzení ČTÚ. Právě postup správních orgánů uvedený v argumentaci žalobce by byl totiž v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který stanoví zákon. Nelze připustit výklad, podle kterého by správní orgán příslušný ve věci rozhodnout, musel respektovat posouzení určité otázky orgánem nepříslušným.

Otázka obnovy řízení dle ustanovení § 62 odst. 1 SpŘ

Oba stěžovatelé v kasační stížnosti poukazovali na § 62 odst. 1 SpŘ. Stěžovatel 2. považuje rozsudek krajského soudu v rozporu se zásadou zákonnosti výkonu státní správy a zásadou spolehlivě zjištěného stavu věci, když nepřipouští obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. b) SpŘ.

Žalobce považuje za nesprávnou interpretaci § 62 odst. 1 písm. a) SpŘ uvedenou stěžovatelem v kasační stížnosti, že o stejné předběžné otázce může být správními orgány rozhodováno opakovaně s odlišnými účinky. Uplynutí lhůty k podání návrhu na obnovu řízení podle žalobce brání tomu, aby bylo ve věci Smlouvy o propojení rozhodováno opětovně.

Dle § 62 odst.1 písm. b) SpŘ v rozhodné době se řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, na návrh účastníka řízení obnoví, jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak.

Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že krajský soud se otázkou možnosti obnovy řízení před ČTÚ podle § 62 odst. 1 písm. b) SpŘ vůbec nezabýval. Otázka možnosti obnovy řízení před ČTÚ dle výše citovaného ustanovení nebyla ani předmětem žalobních námitek. Krajský soud proto nepochybil, když se k této otázce v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku nevyjádřil. Za této situace nemohlo ani dojít k nesprávnému právnímu posouzení této otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Námitka pochybení krajského soudu v této otázce tak nemohla být shledána důvodnou.

Závěrem Nejvyšší správní soud shrnuje, že v posuzované věci shledal důvodnou jednak námitku stěžovatele 1. o nerespektování závazného právního názoru krajským soudem v předcházejícím řízení, jednak námitku obou stěžovatelů ohledně nesprávného posouzení právní otázky res iudicata, právní zásady ne bis in idem a porušení § 40 odst. 1 SpŘ. Proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. února 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu