ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **DPÚK a. s. (dříve Dopravní podnik Ústeckého kraje, a. s.)**, se sídlem Lumièrů 181/41, 152 00 Praha 5, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, 613 00 Brno, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 4. 7. 2007, č. j. R 138/2006/01- 12460/2007/310, o zneužití dominantního postavení, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2008, č. j. 62 Ca 42/2007 – 337,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce v roce 2006 provozoval regionální linkovou autobusovou dopravu na území Ústeckého kraje na základě smlouvy o závazku veřejné služby v linkové dopravě (doplňované pozdějšími dodatky), kterou s jeho právním předchůdcem uzavřel dne 30. 12. 2003 Krajský úřad Ústeckého kraje jako dopravní úřad (§ 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě), a na základě licencí k provozování linkové osobní dopravy. V závěru roku 2005 se žalobce a krajský úřad neshodli na celkovém dopravním výkonu žalobce a na výši předpokládané ztráty; nebyl tak uzavřen dodatek smlouvy, který by nově upravil tyto a další okolnosti provozování dopravy v závazku veřejné služby v roce 2006.

V lednu 2006 neuhradil kraj žalobci částku, kterou žalobce požadoval jako ztrátu z provozování dopravy v tomto měsíci, a trval na podepsání dodatku v jím navrženém znění. Žalobce předložil kraji svou verzi dodatku, na niž však kraj nepřistoupil a dne 31. 1. 2006 vypověděl žalobci smlouvu o závazku veřejné služby (o to, zda výpovědní lhůta skončila 30. 4. 2006, nebo 31. 5. 2006, je mezi stranami smlouvy spor). V následujících měsících pak kraj uhradil žalobci částky za zajišťování základní dopravní obslužnosti za měsíce leden až duben 2006, a to vždy v posledním týdnu následujícího měsíce (naposledy tedy koncem května 2006).

[2] V průběhu roku žalobce opakovaně upozorňoval kraj na to, že se časem nevyhnutelně ocitne ve finanční tísni, která mu neumožní dále provozovat dopravu na linkách spadajících do závazku veřejné služby; výslovně však nereagoval na dotazy kraje, zda po nabytí účinnosti výpovědi smlouvy hodlá ukončit provoz jakékoli linky či spoje.

[3] Krajský úřad v dubnu 2006 vyhlásil koncesní řízení na zajištění dopravní obslužnosti části území kraje v režimu závazku veřejné služby; z tohoto řízení vzešla vítězně společnost ČSAD Česká Lípa a. s. Dne 2. 6. 2006 uzavřel kraj s touto společností rámcové smlouvy o závazku veřejné služby; dne 9. 6. 2006 pak společnost požádala o vydání licencí na dopravu od 9. 9. 2006.

[4] Částku za květen 2006, kterou žalobce kraji vyúčtoval v červnu 2006, kraj odmítl žalobci uhradit s tím, že dopravní výkony již nejsou poskytovány v režimu závazku veřejné služby. Totéž se pak opakovalo s fakturou za červen 2006, předloženou dne 18. 7. 2006. Dne 26. 7. 2006 oznámil žalobce kraji, že u něj nastaly neodvratitelné okolnosti podle § 18 písm. d) zákona o silniční dopravě, a označil konkrétní spoje (v počtu 2135, z toho 2103 v režimu závazku veřejné služby), které k 1. 8. 2006 přeruší. Tohoto dne tak poté skutečně učinil; předtím upozornil kraj, že je připraven nadále zajišťovat základní dopravní obslužnost v kraji, pokud kraj učiní kroky k úhradě dlužných částek za květen až červenec 2006.

[5] Společnost ČSAD Česká Lípa a. s. sdělila krajskému úřadu dopisem ze dne 27. 7. 2006 doručeným dne 28. 7. 2006, že je připravena od 1. 8. 2006 zahájit provoz na všech linkách zařazených do systému základní dopravní obslužnosti, na nichž do té doby provozoval dopravu žalobce. Rada kraje rozhodla dne 1. 8. 2006 o vystavení objednávek na provoz linek a spojů u společnosti, ta však dne 2. 8. 2006 své předchozí stanovisko zpochybnila a vzala zpět své žádosti o udělení licencí. Dne 4. 8. 2006 zahájil krajský úřad správní řízení směřující k vydání rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „nařízení č. 1191/69“), a zaslal žalobci návrh rozhodnutí. Žalobce v týž den večer obnovil provoz na všech linkách. Krajský úřad pak dne 7. 8. 2006 uložil žalobci povinnost zachovat na vyjmenovaných linkách provoz do dne 8. 9. 2006. Následně krajský úřad přidělil licence společnosti ČSAD Česká Lípa a. s. a dalším menším dopravním podnikům vzešlým z výběrových řízení.

[6] Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2006, č. j. S 227/06-19569/06-SOHS II, žalovaný vyslovil, že žalobce ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské

soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), zneužil svého dominantního postavení na trhu poskytování dopravních služeb v regionální linkové autobusové dopravě na území Ústeckého kraje na újmu spotřebitelů poptávajících tyto služby: dne 1. srpna 2006 totiž přerušil provoz 2135 spojů veřejné linkové autobusové dopravy na území Ústeckého kraje, přičemž tento svůj úmysl oznámil Ústeckému kraji teprve dne 26. července 2006. Neposkytnul tak dostatečný časový předstih umožňující včasnou adaptaci Ústeckého kraje a spotřebitelů na nastalou situaci. Žalovaný žalobci takové jednání do budoucna zakázal a uložil mu za ně pokutu ve výši 700.000 Kč. Zároveň vyslovil, že porušení citovaného ustanovení spočívající v samotném přerušení provozu předmětných 2135 spojů bez objektivně ospravedlnitelného důvodu nebylo ve správním řízení prokázáno.

[7] Žalobcův rozklad podaný proti tomuto rozhodnutí zamítl předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 4. 7. 2007 a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobu, již žalobce podal proti rozhodnutí předsedy žalovaného, Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 17. 9. 2008 č. j. 62 Ca 42/2007 – 337.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[8] Žalobce v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu zformuloval řadu námitek svědčících podle jeho názoru o nesprávném posouzení právní otázky v předchozím řízení, o vadách řízení před správním orgánem, o zmatečnosti řízení před soudem a o nepřezkoumatelnosti rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) – d) s. ř. s.], a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V obecné rovině vytkl žalobce správnímu orgánu i krajskému soudu přepjatě formalistický postup, v jehož důsledku byl potrestán za jednání, které není správním deliktem. Žalobcovy dílčí námitky se týkaly:

A. vyloučení soudce krajského soudu JUDr. Davida Rause, PhD.,

B. obecných chyb rozhodování soudu,

C. vyloučení předsedy žalovaného,

D. věcné nepříslušnosti žalovaného, konkrétně pak

1 postavení žalobce, který navzdory přesvědčení dosud rozhodujících orgánů není soutěžitelem,

2 soutěžního prostředí,

3 dopadu zákona o ochraně hospodářské soutěže na poskytovatele služeb obecného hospodářského významu,

4 vymezení relevantního trhu a žalobcova dominantního postavení,

5 otázky zneužití dominantního postavení,

E. otázek souvisejících se správním deliktem, jenž je žalobci kladen za vinu, konkrétně

1 objektu deliktu,

2 objektivní stránky deliktu,

3 subjektivní stránky deliktu,

4 pokuty za tento delikt a zákazu jednání do budoucna,

F. procesních vad v řízení před soudem, konkrétně

1 nevyčkání rozhodnutí o předběžných otázkách,

2 nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah svých rozhodnutí a na svá podání v řízení před krajským soudem. Konkrétně se pak vyjádřil k většině kasačních námitek, tvrzení zde obsažená však odmítl a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[10] Ve dvou doplněních kasační stížnosti žalobce uvedl, že získal nové důkazní prostředky (výpovědi Ing. P. M., Mgr. L. Š. a Ing. F.), které nemohl dříve uplatnit a na jejichž základě navrhl žalovanému obnovu řízení. Postup žalovaného ohledně těchto návrhů žalobce považuje za nestandardní a vzbuzující pochybnosti o nepodjatosti. Z těchto výpovědí žalobce dovozuje, že postup Ústeckého kraje probíhal podle předem připraveného scénáře, jehož cílem bylo zničit žalobce. Ústecký kraj celou situaci sám vyvolal, a tak byl s možností přerušení dopravy srozuměn. Zavinění je proto zcela na straně Ústeckého kraje, neboť omezení dopravy bylo se vší pravděpodobností součástí scénáře. Podle žalobce se na plánu ekonomické likvidace žalobce podílel zřejmě též žalovaný s ohledem na svůj přístup k žalobci a advokátní kancelář zastupující kraj vzhledem k výši honorářů, kterou za služby ve věcech týkajících se žalobce obdržela.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[12] Nejvyšší správní soud při předběžném projednání věci – konkrétně námitky podjatosti předsedy žalovaného – zaujal názor, že ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož je třeba ve věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, a předložil věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Z tohoto důvodu předsedkyně

senátu usnesením ze dne 8. 10. 2009, č. j. 1 Afs 7/2009 – 690, řízení o návrhu přerušila podle tehdy platného § 48 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Ústavní soud usnesením ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09, návrh Nejvyššího správního soudu odmítl. Jelikož tím překážka řízení odpadla, předsedkyně senátu v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. rozhodla, že se v řízení pokračuje.

[13] Nejvyšší správní soud vázán názorem Ústavního soudu v této věci přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, a to v pořadí vytčeném žalobcem výše. Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

III.A. Vyloučení soudce krajského soudu JUDr. Davida Rause, Ph.D.

[15] Žalobce připomněl, že o jeho námitce podjatosti JUDr. Davida Rause, vznesené v průběhu řízení o žalobě, rozhodoval Nejvyšší správní soud (usnesení ze dne 19. 12. 2007, č. j. Nao 88/2007 - 113) a námitku podjatosti neshledal důvodnou. Soudce však v dalším průběhu řízení zavdal žalobci nové příčiny k pochybám o tom, zda je skutečně nepodjatý. Duplika, kterou žalovaný doručil krajskému soudu dne 10. 9. 2008, byla žalobci předložena až při jednání dne 17. 9. 2008, a žalobce tak neměl možnost se k ní vyjádřit. K pochybnostem o nepodjatosti soudce vedl však žalobce zejména fakt, že soud ihned po vyhlášení rozsudku přednesl přímo v soudní síni prohlášení pro tisk a vyjadřoval se k rozhodnutí, jehož podrobné odůvodnění bylo známo jen jemu. Žalobce proto neměl možnost na toto prohlášení adekvátně reagovat.

[16] Již dva dny po vyhlášení rozsudku soud předal k poštovní přepravě písemné vyhotovení rozsudku o třiceti třech stranách. Žalobci je přitom známo, že v případě tohoto senátu bývá rozsudek písemně vyhotovován i po dobu několika měsíců, a ani samotný rozsudek nebývá v takto složitých věcech vyhlašován v den, kdy proběhlo jednání. Vše působí dojmem, že ve věci bylo rozhodnuto předem bez ohledu na žalobcovo vyjádření k duplice a na skutečnosti a závěrečné návrhy, které přednesl při jednání. Souhrn zmíněných skutečností – způsob mediálního komentování rozhodnutí a rychlost písemného vyhotovení rozhodnutí – zvýhodnil žalovaného před žalobcem a zakládá pochyby o nepodjatosti soudce JUDr. Davida Rause.

[17] Žalovaný se k této námitce blíže nevyjádřil.

[18] Podle § 8 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučeni jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech. Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v citovaném § 8 s. ř. s. představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že

příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (článek 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tak, jak zákon tuto příslušnost stanovil, je zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána soudu příslušnému a přikázána soudu, resp. soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný. Vzhledem k tomu lze vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci jen výjimečně a ze skutečně závažných důvodů, které mu reálně brání rozhodnout v souladu se zákonem nezaujatě a spravedlivě (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2003, č. j. Nao 19/2003 – 16; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[19] V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud důvody pro tento výjimečný postup neshledal. Žalobce v prvé řadě zakládá tvrzenou podjatost JUDr. Rause na jeho procesním postupu v projednávané věci, což soudní řád správní jako důvod podjatosti výslovně vylučuje. Kromě toho skutečnost, že soud nezaslal žalobci dupliku, byla s ohledem na datum nařízení jednání pochopitelná; ostatně duplika byla jen reakcí na některé nové argumenty, které žalobce uplatnil v replice. Je též nepravdivé tvrzení žalobce, že se k duplice nemohl vyjádřit, neboť při jednání mu byl její obsah sdělen soudem, byla mu krátkou cestou předána a žalobce měl možnost k ní v průběhu jednání zaujmout stanovisko. V postupu krajského soudu neshledává Nejvyšší správní soud pochybení, tím méně v něm pak lze vidět jakékoliv známky podjatosti JUDr. Rause.

[20] Institut podjatosti dále slouží k vyloučení soudce z *rozhodování* (námitku podjatosti je možno uplatnit nejpozději při jednání, srov. § 8 odst. 5 věta druhá a třetí s. ř. s.); tvrzená podjatost tedy z povahy věci nemůže být zdůvodněna okolnostmi, které nastaly až po vydání rozhodnutí ve věci: tehdy už soudcovo jednání (jakkoli třeba podivné, což není tento případ) nemůže mít na osud věci a na účastníkova práva žádný vliv. Prohlášení pro tisk i rychlost vyhotovení písemného znění rozsudku již z tohoto důvodu mohou jen stěží založit podjatost soudce. Nejvyšší správní soud k tomu dále podotýká, že podle § 49 odst. 1 s. ř. s. musí být rozsudek vyhlášen jménem republiky a veřejně, přičemž podle § 156 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve spojení s § 64 s. ř. s. a podle § 116 odst. 2 vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, je předseda senátu povinen při vyhlášení rozsudku uvést kromě výroku též jeho odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Účastníci řízení tak mohou ze zákona být přítomni vyhlašování rozsudku včetně jeho odůvodnění stejně jako zástupci tisku. Žalobcovy námitky působí tak, jako by on sám byl zbaven možnosti dovědět se o důvodech rozhodnutí, kdežto zástupci tisku tuto možnost dostali. Soudce JUDr. Raus však prohlášení pro tisk učinil až poté, co byl rozsudek veřejně vyhlášen včetně základních bodů odůvodnění. Žalobce rovněž nijak nekonkretizuje, v čem nemohl na prohlášení soudce reagovat. Vyvozovat z tohoto stavu věci pochyby o nepodjatosti JUDr. Rause je proto neopodstatněné.

[21] Poslední námitkou z tohoto okruhu si pak žalobce v podstatě stěžuje na příliš rychlé vyhotovení rozsudku. Jedním z postulátů právního státu je i požadavek na rychlou spravedlnost, resp. rychlou justici – průtahy v řízení před soudy jsou pravidelně kritizovány a shledávány neakceptovatelnými jak Ústavním soudem, tak Evropským soudem pro lidská práva. Působí proto dosti absurdně, pokud žalobce z naplnění tohoto postulátu činí důvod podjatosti soudce. Skutečnost, že písemné vyhotovení rozsudku bylo krajským soudem vypraveno dva dny po ústním vyhlášení rozsudku, nelze považovat za

důkaz toho, že ve věci bylo rozhodnuto předem bez ohledu na průběh ústního jednání. Žalobce si zřejmě představuje, že soudce (senát) přichází do jednací síně jako *tabula rasa*, do níž se teprve při ústním jednání počínají zarývat argumenty stran sporu, a že teprve na základě ústního jednání je soudce (senát) schopen si o věci učinit prvotní (a současně konečné) závěry. Takové vnímání je v rozporu se zásadou písemnosti soudního procesu (která neodmyslitelně doplňuje zásadu ústnosti). Právě na základě písemných podání stran si soudce (senát) činí na věc prvotní názor a připravuje se na případné ústní jednání. Soudce či senát má povinnost se řádně připravit na ústní jednání a vše o případu dokonale znát, aby mohl plynule reagovat na důkazní situace, které mohou při ústním jednání nastat. Stejně tak musí mít přehled o právní úpravě, kterou bude třeba v souvislosti s věcí vyložit. Pokud při ústním jednání nedojde k důkazním nebo argumentačním zvratům, nýbrž jsou pouze potvrzeny skutečnosti plynoucí z písemných podání stran, pak dobře připravený soudce (senát) je zpravidla schopen vydat ihned odůvodněné rozhodnutí ve věci. V projednávaném případě je zřejmé, že při ústním jednání dne 17. 9. 2008 nedošlo k rozsáhlému doplnění dokazování ani argumentace stran: oba účastníci fakticky setrvali na svých dosavadních písemných vyjádřeních. Pokud ve věci rozhodující senát byl schopen ten samý den vyhlásit konečné rozhodnutí ve věci a jeho obsáhlejší písemné vyhotovení vypravit do dvou dnů, svědčí to pouze o odpovědné přípravě senátu a soudce zpravodaje na ústní jednání, nikoliv o rozhodování bez přihlédnutí k ústnímu jednání, a tím méně o podjatosti JUDr. Rause.

[22] Námitka není důvodná.

III.B. Obecné chyby rozhodování soudu

[23] Soud podle žalobce nevzal dostatečně v úvahu, že ač se jedná o věc hospodářské soutěže, která je typická značným prostorem pro správní uvážení, mělo by se rozhodování o správním deliktu spravovat obdobnými zásadami jako trestní řízení (viz č. 1338/2007 Sb. NSS). Své závěry tak soud nesprávně postavil na objektivní odpovědnosti žalobce a na presumpci jeho viny. Nerespektoval přitom judikaturu Ústavního soudu, která varuje před přepjatým formalismem, sofistikovaným zdůvodňováním zjevné nespravedlnosti a lpěním na doslovném znění zákona bez zřetele k jeho smyslu. Ústavní soud dále zastává názor, že porušením práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny může být i to, že soud právně nezhodnotil určitá významná skutková zjištění, která účastník v řízení zdůrazňoval. Soudu muselo být zřejmé, že Ústecký kraj využil svého dominantního postavení a z protiprávních zištných důvodů vypověděl žalobci veřejnoprávní smlouvu. Žalobcovo jednání pak bylo pouze reakcí na tento krok a bylo vyvoláno ekonomickou nutností.

[24] Žalovaný k tomu podotkl, že v postupu a závěrech soudu nespatřuje nic přepjatě formalistického. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu podle něj dopadá na posuzování trestnosti správních deliktů, nikoli na celou oblast správního trestání.

[25] Nejvyšší správní soud se v hodnocení těchto námitek shoduje s žalovaným. Žalobce si vykládá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS, účelově: v tomto rozhodnutí zdejší soud připustil obdobnou platnost pravidel pro trestnost trestných činů také pro trestnost

správních deliktů, tj. nikoliv pro veškeré otázky správního trestání. Například v otázce zavinění je pro správní delikty typická objektivní odpovědnost a srovnání s trestnými činy tu nemůže obstát. Z napadeného rozsudku dále nijak nevyplývá, že by soud založil svůj rozsudek na presumpci viny žalobce: toto blíže nezdůvodněné tvrzení žalobce proto soud považuje za mylné. Co se týče ekonomické nutnosti přerušit dopravu, tu žalovaný nezpochybnil; žalobce však nebyl trestán za přerušení dopravy, nýbrž za opomenutí oznámit tento úmysl včas. Krajský soud tak neměl sebemenší důvod zabývat se (ekonomickým) důvodem přerušení dopravy, neboť napadené správní rozhodnutí samo přerušení dopravy netrestalo.

[26] V dalším se námitky skládají z citací judikatury Ústavního soudu týkající se přepjatého formalismu a práva na spravedlivý proces, aniž však žalobce specifikuje, v čem krajský soud v této souvislosti pochybil. Kasačnímu soudu tak nezbývá, než jen v obecné rovině konstatovat, že v procesním postupu a ve výkladu právních norem provedeném krajským soudem neshledal nic přepjatě formalistického. Z napadeného rozsudku a z přiloženého soudního spisu rovněž nic nenasvědčuje tomu, že by se krajský soud dopustil porušení práva na spravedlivý proces vůči žalobci.

[27] Nejvyšší správní soud tedy tvrzená obecná pochybení krajského soudu neshledal.

III.C. Vyloučení předsedy žalovaného

[28] I v této námitce žalobce zdůraznil úzký vztah mezi řízením o správním deliktu a soudním řízením trestním; je podle něj nepřípustné, aby na předsedu žalovaného byly kladeny nižší nároky než na trestního soudce (srov. k tomu i rozhodování Nejvyššího soudu ve věcech trestních). Oba se musejí zdržet všeho, co zpochybňuje jejich nepodjatost – tedy nadstandardních styků s advokáty účastníků řízení, předjímání výsledku řízení apod. Takové jednání nelze tolerovat jen proto, že jeho aktérem je vedoucí ústředního správního úřadu, který je vystaven mediálnímu tlaku. Žalobce se domnívá, že předčasná kategorická tvrzení předsedy žalovaného o žalobcově vině musela podvědomě působit na zaměstnance žalovaného, kteří byli činní ve správním řízení. Pokud by takto vystupoval předseda soudu a veřejně deklaroval odsouzení obžalovaného ještě před rozhodnutím soudu, byl by tím vedle důvodu pro delegaci věci založen i důvod pro jeho kárné řízení. Předseda ústředního správního úřadu je však na rozdíl od předsedy soudu vybaven přímou řídicí působností vůči zaměstnancům úřadu a může přímo zasahovat do výše jejich platu. Soud tedy podle žalobce nevyvrátil to, že žalovaný mohl být ovlivněn mediálními výroky svého předsedy.

[29] Žalobce nesouhlasí ani s tím, že účast předsedy žalovaného na soukromé oslavě advokátní kanceláře patří do kategorie kontaktů s odbornou veřejností. Účast na takových akcích a fakt, že si předseda tyká s představiteli advokátní kanceláře zastupující žalovaného, samy o sobě nemusejí zakládat pochybnosti o nepodjatosti předsedy; souhrn těchto skutečností spolu s mediálním vystupováním předsedy a jeho nečinností v dalších řízeních týkajících se žalobce však k takovým pochybám vede. Předseda přitom nemá zákonem stanoveny žádné mediální a společenské povinnosti, kterými by bylo možno toto jeho chování – vhodné spíše pro politika - vysvětlit. Žalobce popírá názor soudu, podle nějž se od úředních osob očekává komentování průběhu správního řízení; zejména to – s ohledem

na presumpci neviny – nemůže platit v řízení o správních deliktech. Podle žalobce není nutno prokazovat osobní poměr předsedy žalovaného k věci či k zástupcům účastníků (to by spíše zakládalo podezření ze spáchání trestného činu), nýbrž postačí pouhé pochybnosti o jeho nepodjatosti; ty jsou v této věci dány (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 722/05). Sám krajský soud ostatně spatřoval v chování předsedy jistou nepřístojnost, když připustil, že by u něj byl na místě uvážlivější přístup k plnění jeho mediálních a společenských povinností.

[30] Žalovaný připomněl, že vyloučení vedoucího ústředního orgánu státní správy z rozhodování není možné (§ 14 odst. 6 správního řádu). Argumentace nečinností předsedy žalovaného neobstojí, protože rozhodnutí v dané věci bylo již vydáno. Stejně tak nelze použít nález Ústavního soudu, který se týká soudů, nikoli orgánů exekutivy.

[31] Krajský soud v napadeném rozsudku připustil, že kategorická prohlášení ohledně žalobcovy viny, která předseda žalovaného činil pro média, sice mohou překračovat obecně akceptovatelné profesní limity, avšak sama o sobě nezakládají pochyby o jeho nepodjatosti; je třeba si totiž uvědomit, že předseda žalovaného je vystaven značnému mediálnímu tlaku. Systém rozhodování o rozkladu nepovažuje krajský soud za nejšťastnější; to jej však nevede k závěru o nepodjatosti, nýbrž k mimořádně pečlivému zkoumání průběhu správního řízení i hmotněprávních závěrů z něho vzešlých. Předsedovu nepodjatost nezpochybňují ani jeho kontakty s odbornou veřejností: u vedoucího ústředního orgánu státní správy je totiž třeba předpokládat takovou míru profesionality, která mu zabrání v prolínání osobních vztahů s rozhodovací činností.

[32] Nejvyšší správní soud posoudil kasační námitku takto.

[33] Institut vyloučení úředních osob z projednávání a rozhodování věci je upraven v § 14 správního řádu. Ustanovení § 14 odst. 6 nicméně vylučuje použití tohoto institutu (hmotněprávních podmínek a procesního řešení) pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky. Jak je uvedeno výše v bodu [12], Nejvyšší správní soud shledal toto ustanovení rozporným s ústavním pořádkem a předložil věc k rozhodnutí Ústavnímu soudu podle článku 95 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud usnesením ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09, návrh Nejvyššího správního soudu odmítl jako podaný osobou zjevně neoprávněnou. V usnesení poukázal na přednost ústavně konformní interpretace právních předpisů před jejich derogací. Konstatoval, že vady správního řízení posuzuje správní soud nejen z pohledu kautel správního řádu, ale i těch, jež plynou přímo z ústavního pořádku, konkrétně z článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu pak podle Ústavního soudu nepředstavuje pro soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu překážku posouzení podjatosti úřední osoby v řízení podle § 152 správního řádu. Není proto zákonným ustanovením, jež v rozhodované věci pro správní soud zakládá rozhodovací důvody pro její hmotněprávní posouzení nebo upravuje postup daného řízení, pročež v dané věci není naplněna podmínka aktivní legitimace obecného soudu podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Správní soud tedy ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu aplikuje tak, že ho neaplikuje, jelikož toto ustanovení je bariérou pro uplatnění námitky podjatosti úřední osoby ve správním řízení, nikoliv ale pro její posouzení v soudním řízení správním.

[34] Byť se nejedná o kasační nález, Nejvyšší správní soud nevidí prostor pro jakoukoliv polemiku s názorem vyřčeným Ústavním soudem, který jako rozhodující a konečný interpret Ústavy závazně vyložil, jak je třeba v nyní projednávaném případě postupovat. Zdejší soud závěry Ústavního soudu chápe tak, že je oprávněn posoudit hmotněprávní podmínky podjatosti předsedy žalovaného podle § 14 odst. 1 správního řádu bez ohledu na ustanovení § 14 odst. 6 téhož zákona. Pokud Nejvyšší správní soud zjistí, že byly splněny podmínky pro vyloučení předsedy žalovaného z projednávání a rozhodování věci, bude pravděpodobně na místě zrušit rozsudek krajského soudu pro vadu řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Současně bude dán důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[35] Podle § 14 odst. 1 správního řádu je každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Algoritmus posuzování podjatosti úředních osob je zde třífázový. Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné úřední osoby.

[36] Oproti předchozí úpravě podjatosti obsažené v § 9 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), je výslovně uváděn zájem příslušné úřední osoby na výsledku řízení. K materiální změně ovšem v tomto ohledu nedošlo, neboť správní soudy již z minulé úpravy podmínku zájmu úřední osoby na výsledku řízení dovodily. Tak Vrchní soud v Praze posuzoval skutkově obdobný případ, kdy byla podjatost pracovníka správního orgánu v řízení o správním deliktu žalobcem dovozována z přípisu tohoto pracovníka, v němž před vydáním rozhodnutí konstatoval, že porušení příslušné povinnosti považuje za nepochybně prokázané. Vrchní soud uvedl, že poměrem k věci je třeba zpravidla chápat *„osobní zájem (skutečný nebo potencionální) pracovníka správního orgánu na tom, aby bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu. Nic takového v řízení nebylo zjištěno a žalobce to ostatně ani netvrdí. Za "poměr k věci" přirozeně nelze považovat profesionální a neosobní procesní stanovisko pracovníka správního úřadu, který z dosud provedených důkazů a dalších skutečností dovodil, že se stal správní delikt, že v řízení bude pokračováno a že je třeba, aby se účastník řízení seznámil se spisem. Řešit otázku, zda správní orgán v tomto intimátu užil vhodný slovní obrat, se zcela vymyká pravomoci soudu. Logika, kterou předestírá žalobce, by zjevně vedla ke zcela absurdním důsledkům“* (rozsudek Vrchního

soudu v Praze ze dne 23. 12. 1996, č. j. 6 A 21/95 – 29, publikovaný pod č. 480/1999 Soudní judikatury ve věcech správních; tato argumentace byla následně převzata Nejvyšším správním soudem, srov. např. rozsudek ze dne 21. 10. 2009, č. j. 4 Ads 127/2009 - 78).

[37] Otázkou podjatosti předsedy žalovaného v souvislosti s jeho vyjádřeními do médií se zdejší soud v obecné rovině zabýval v jiné věci, v níž předseda žalovaného komentoval vydané prvostupňové rozhodnutí žalovaného před jeho doručením žalobci. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 – 159, publikovaném pod č. 2189/2011 Sb. NSS, uvedl, že „[p]*ouhá skutečnost, že rozhodnutí bylo komentováno ještě před okamžikem jeho doručení, nemůže jakkoli ovlivnit zákonnost tohoto rozhodnutí. Nutno navíc zdůraznit, že mediální prezentace výsledku rozhodovací činnosti má být ze strany správních orgánů obvyklým standardem. Média vyjádření předsedy žalovaného k jednotlivým případům očekávají. Správní úřad v demokratickém právním státě se nemůže podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic neví, neboť je zahalen mlhou mlčení. Mediální prezentace činnosti orgánu veřejné správy, na rozdíl od paušálních a zaujatých hodnocení určitého jednání před započetím správního řízení nebo před jeho formálním ukončením (...), přispívá k realizaci ústavního postulátu, podle něhož státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. zákonného principu, podle něhož veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).*“ Nejvyšší správní soud též nesouhlasil s námitkou, že tímto vyjádřením předsedy žalovaného došlo k předurčení rozhodnutí o případném rozkladu: „[n]*ení totiž možné přistoupit na tezi stěžovatele, že o prvostupňových rozhodnutích svého úřadu nemůže předseda žalovaného média nikdy informovat, protože tak žalovaný musí činit, pro případ podání rozkladu, jen prostřednictvím svého tiskového mluvčího. Jakkoliv je tiskový mluvčí v současnosti běžným zjevem v soukromém i veřejném sektoru, neznamená to, že by komunikace jakéhokoliv úřadu musela probíhat jen prostřednictvím tiskového mluvčího. V nyní posuzovaném případě je nepochybné, že „tváří“ žalovaného je na prvém místě jeho předseda, jeho úkolem je široké veřejnosti dle svého uvážení prezentovat výsledky rozhodovací činnosti úřadu. Pokud předseda ve svém mediálním komentáři informuje o prvostupňovém rozhodnutí, nemůže to bez dalšího znamenat, že se stává nezpůsobilým meritorního rozhodnutí o případném rozkladu.*“

[38] V nyní projednávané věci zjistil soud následující skutkový stav týkající se výroků předsedy žalovaného v médiích. V pořadu České televize Regiony vysílaného dne 1. 9. 2006 na programu ČT 24 uvedl předseda žalovaného (jde o parafráze, přesné znění je obsaženo na CD založeném na č. l. 304 soudního spisu), že žalobce zřejmě zneužil dominantní postavení na trhu. Zneužití spočívá v tom, že žalobce neoznámil v dostatečném předstihu přerušení dopravy Ústeckému kraji. Tím bezesporu vznikla újma konečným spotřebitelům – občanům Ústeckého kraje. Žalobce měl pro oznámení volit přiměřenou lhůtu; 5 dní je příliš málo, aby kdokoliv zajistil dopravu v takovém rozsahu. Z hlediska žalovaného jde o velmi závažné porušení, protože újma vzniklá konečným spotřebitelům je značná. Sankce, které je žalovaný schopen z takového činu vyvodit, jsou pochopitelně velmi vysoké a můžou jít až do 10 % obratu společnosti. Žalovaný však bude přihlížet k tomu, jak se stěžovatel vyjádří ke statementu, který mu byl zaslán, a jak se bude v následujících dnech chovat.

[39] Dne 2. 9. 2006 uveřejnil deník Právo na str. 4 článek s názvem „Ústecku opět hrozí dopravní kolaps, ÚOHS: Dopravce zřejmě zneužil své postavení na trhu“. Článek pak obsahoval mimo jiné následující: „*Do sporu mezitím vstoupil antimonopolní úřad. Jak včera uvedl předseda Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) Martin Pecina, tím, že Dopravní podnik Ústeckého kraje (DPÚK) čtyři srpnové dny neposlal své autobusy na silnici, zřejmě zneužil své dominantní postavení na trhu. 'Jednáním dopravního podniku vznikla újma cestujícím, kteří využívají veřejné autobusové linkové dopravy v ústeckém regionu a kteří neměli možnost využít služeb jiného autobusového dopravce,' potvrdil šéf antimonopolního úřadu. Podle něj Dopravní podnik tím, že vyrozuměl Ústecký kraj o svém záměru přerušit provoz vybraných spojů na autobusových linkách pouze s pětidenním předstihem a tento provoz skutečně ke stanovenému datu přerušil, tím zneužil své dominantní postavení.*“ Článek obdobného obsahu otiskl téhož dne deník Lidové noviny a dne 4. 9. 2006 i deník Haló noviny.

[40] Projednávaný případ se do jisté míry skutkově odlišuje od rozhodnutí zdejšího soudu ve věci sp. zn. 1 Afs 45/2010, neboť předseda žalovaného poskytl svá vyjádření médiím ještě předtím, než bylo ve věci vydáno prvostupňové rozhodnutí. Jak ovšem vyplývá ze správního spisu a jak zdůraznil moderátor České televize i sám předseda žalovaného v pořadu Regiony, žalovaný před tímto interview doručil žalobci tzv. výhrady ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ačkoliv v době rozhodování žalovaného nebyl institut výhrad v zákoně blíže upraven, praxe úřadu a dobová doktrína zaměřila jejich obsah na vymezení skutku, který je účastníkům kladen za vinu, a popis ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, k jehož možnému porušení ze strany soutěžitelů dochází, dále na podrobnější popis obav Úřadu a možných negativních dopadů chování účastníků řízení na hospodářskou soutěž a další na relevantním trhu působící soutěžitele a spotřebitele a dále na definici závadného stavu jako důsledku takového chování. Ve sdělení výhrad by rovněž mělo být obsaženo poučení účastníků řízení, že jejich doručením začíná běh 15denní lhůty k podání návrhu opatření k odstranění závadného stavu (srov. Šemora, V. Nad institutem „Opatření k odstranění závadného stavu“ v právu na ochranu hospodářské soutěže, *Právní rozhledy*, č. 7, 2005, s. 240). Novelou provedenou zákonem č. 155/2009 Sb. byl institut výhrad v zákoně blíže upraven a definován v § 7 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže jako písemné vyrozumění, v němž Úřad sdělí základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich, obsažené ve správním spise. Důvodová zpráva k této novele poukázala na inspiraci evropskou úpravou [Nařízení Komise ES (ES) č. 773/2004 ze dne 7. dubna 2004 o vedení řízení Komise ES podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES] a upřesnila, že „[f]*akticky by šlo o shrnutí podkladů pro vydání následného rozhodnutí. Úřad by tak umožnil účastníkům řízení, aby se seznámili s námitkami ÚOHS a stanovil by jim přiměřenou lhůtu, v níž mohou navrhnout doplnění dokazování. Tento přístup je aplikován v praxi již nyní, nicméně bez výslovné zákonné úpravy.*“ (důvodová zpráva, tisk 591/0, Poslanecká sněmovna, V. volební období, digitální repozitář www.psp.cz).

[41] Ze správního spisu plyne, že výhrady zformulované žalovaným (správním orgánem prvního stupně) byly doručeny žalobci dne 31. 8. 2006. Výhrady obsahují charakteristiku žalobce, shrnutí relevantní právní úpravy, popis šetření žalovaného a zjištěné skutečnosti, dále vymezení relevantního trhu a postavení žalobce na něm, právní hodnocení případu a závěr žalovaného. Oproti následně vydanému rozhodnutí se výhrady nezabývají výší

případné pokuty a obsahují poučení o možnosti žalobce navrhnout žalovanému do patnácti dnů opatření, která budou dostatečná pro ochranu hospodářské soutěže a jejichž splněním se odstraní závadný stav. S touto výjimkou ovšem výhrady staví na stejných skutkových a právních závěrech, které byly podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Teprve po doručení těchto výhrad žalobci vystoupil dne 1. 9. 2006 předseda žalovaného ve zmiňovaném pořadu České televize. Z jeho projevu je zcela zřejmé, že plně vychází z výhrad (v podstatě jen parafrázuje jejich obsah) a z platné právní úpravy. Vyznívají-li některé výroky předsedy žalovaného kategoricky, je třeba si uvědomit, že zde předseda žalovaného fakticky tlumočil závěry správního orgánu prvního stupně. Právě v souvislosti s tím, že žalovaný (správní orgán prvního stupně) již své závěry zformuloval ve výhradách, nelze ani přitakat tvrzení žalobce, že předseda žalovaného svým mediálním vystoupením mohl tento správní orgán ovlivnit. Jediným závěrem, který ve výhradách nebyl obsažen, je výrok předsedy žalovaného o velmi závažném charakteru jednání žalobce a o výši pokuty, která může dosáhnout 10 % obratu společnosti. Výše pokuty je nicméně v tomto případě výslovně stanovena zákonem, takže předseda žalovaného zde neučinil nic jiného, než že parafrázoval příslušné zákonné ustanovení. Výrok o závažném charakteru jednání žalobce je pak třeba vnímat v souvislosti s obecnou praxí žalovaného, která v generální rovině považuje zneužití dominantního postavení za jednání velmi závažné (srov. Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, dostupný z http://www.uohs.cz/cs/legislativa/hospodarska-soutez/ceska-republika.html, bod 22; k jejich charakteru viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012 – 46, bod 36). Podstatný je v tomto ohledu též fakt, že se vyjádření předsedy žalovaného pohybují v abstraktní rovině a předseda se výslovně brání konečnému a konkrétnímu závěru o pokutě odkazem na další chování žalobce a na jeho budoucí vyjádření k výhradám. Celé vyjádření předsedy žalovaného pro Českou televizi konečně postrádá jakékoliv emotivní zabarvení (ať už pozitivní nebo negativní) a je vedeno v neosobní rovině.

[42] Situaci v projednávané věci nelze zcela srovnávat s vyjádřením soudce rozhodujícího v trestní věci o vině obžalovaného před vydáním rozsudku, jak navozuje žalobce. Důvodem je jiný procesní rámec řízení (vydání výhrad před rozhodnutím ve věci samé, které již obsahují skutkové a právní závěry) i postavení předsedy žalovaného (jde o „hlavu“ úřadu, od níž se očekává mediální vystupování a vyjadřování k postupům žalovaného). Aplikovat v tomto smyslu nelze ani výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, neboť ten se týká pouze otázky trestnosti správních deliktů, nikoliv podjatosti rozhodujícího orgánu. Přiléhavý není ani odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05 (N 42/44 SbNU 533). Ten se týkal kontroverzního vyjádření soudce pro tisk před rozhodnutím ve věci ochrany osobnosti poté, co bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno Ústavním soudem. Ústavní soud zdůraznil, že samo vyjádření pro tisk u případu, který je hojně medializován, nepostačuje k závěru o podjatosti soudce. V tomto konkrétním případě však vzhledem k obsahu vyjádření soudce a k tomu, že se jednalo o spor o ochranu osobnosti, jemuž je vlastní jeho morální dimenze, navíc o spor velmi výjimečný týkající se stěžejních otázek ústavněprávního vývoje našeho státu (vyrovnání se s komunistickým režimem), pochybnosti o nepodjatosti soudce vznikly. Z těchto skutečností je zřejmé, že tento nález není možné po skutkové stránce s nyní projednávanou věcí srovnávat.

[43] V souladu s výše zmiňovanou judikaturou lze proto komentování postupu žalovaného jeho předsedou, tak jak bylo provedeno v této věci, považovat za přípustné. Došlo k němu po vydání výhrad, kde již byly shrnuty skutkové a právní závěry žalovaného, vycházelo plně z těchto výhrad, případně z platné právní úpravy a praxe žalovaného, a způsob vyjadřování předsedy nevzbuzuje důvodné podezření, že by předseda byl zaujat proti žalobci. Z vyjádření předsedy žalovaného v pořadu České televize Regiony dne 1. 9. 2006 ani z na něj navazujících novinových článků tedy neplyne, že by předseda žalovaného měl jakýkoliv zájem na výsledku řízení, pro nějž by bylo nutno pochybovat o jeho nepodjatosti.

[44] Krajský soud v napadeném rozsudku při posuzování mediálních výroků předsedy žalovaného vydané výhrady nezohlednil a zabýval se otázkou podjatosti v obecnější rovině. Dospěl pak k závěru, že předseda žalovaného sice překročil obecně akceptovatelné profesní limity, nicméně sama tato skutečnost pochybnosti o jeho nepodjatosti nevzbuzuje. Důsledkem je však to, že soud musí pečlivěji zkoumat napadené správní rozhodnutí. Z výše uvedené argumentace je zřejmé, že při přihlédnutí k roli a obsahu výhrad nelze k překročení profesních limitů ze strany předsedy žalovaného dospět, tím méně pak pochybovat o jeho nepodjatosti. V tomto ohledu se proto zdejší soud se závěry krajského soudu neztotožňuje. Jelikož však krajský soud neshledal – stejně jako Nejvyšší správní soud – důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí, postačuje právní názor krajského soudu korigovat výše uvedenými závěry týkajícími se výhrad.

[45] Žalobce nicméně dále své pochybnosti o nepodjatosti předsedy žalovaného zakládá na tvrzení, že si předseda žalovaného tyká s představiteli advokátní kanceláře zastupující žalovaného a zúčastnil se jejich soukromé oslavy, resp. placené inzerce. Civilistická judikatura, s níž se zdejší soud plně ztotožňuje, samu skutečnost, že se soudce na profesním základě zná se zástupcem jedné strany (a tyká si s ním), nepovažuje za důvod pro vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci. Jedná-li se o pouhou kolegiální znalost na profesní bázi, musely by přistoupit ještě další skutečnosti, z nichž by bylo možno dovozovat nadstandardnost vztahu překračující rovinu běžné známosti, a tudíž i pochybnosti o podjatosti (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 4 Nd 330/2008). Tento přístup z ústavního hlediska aprobuje i Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 5. 1. 2011, sp. zn. III. ÚS 1358/09).

[46] Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze tento přístup přiměřeně aplikovat na posuzování poměru úřední osoby k účastníkům nebo jejich zástupcům ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Lze považovat za přirozené, pokud se úřední osoba stýká s osobami, které se ve své praxi zabývají shodnými tématy jako úřední osoba. Může se tak dít na různých školeních, konferencích, ale i na akcích společenského charakteru. Pokud si úřední osoba zachová potřebný odstup a vztahy s těmito osobami udržuje na rovině kolegiální, není žádný důvod vyřazovat úřední osobu ze správních řízení, jichž se tyto osoby účastní. Sama skutečnost, že se úřední osoba zná se zástupcem účastníka řízení nebo se zástupcem osoby, na jejíž podnět bylo řízení zahájeno, či si s nimi dokonce tyká, tedy neznamená, že lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti.

[47] Ke vzniku pochybností musí přistoupit další skutečnost, která posune tento kolegiální vztah do vztahu nadstandardního, ať už v pozitivním či negativním smyslu (např. společně trávené dovolené nebo vyostřený sousedský spor). V projednávané věci poukazuje žalobce především na účast předsedy žalovaného na oslavě a soukromé inzerci advokátní kanceláře zastupující Ústecký kraj a na mediální výroky předsedy žalovaného. Nejvyšší správní soud konstatuje, že účast předsedy žalovaného na předmětné oslavě za rozhodnou z hlediska podjatosti považovat nelze. Ze skutečností, které jsou o věci známé, vyplývá jen to, že se předseda žalovaného účastnil oslavy výročí 75 let advokátní kanceláře Weil Gotshal & Manges a byl vyfotografován společně s místopředsedou představenstva PKN Orlen. Tato fotografie pak byla použita jako součást inzerce advokátní kanceláře v časopisu EURO v roce 2007. Této oslavy se zjevně účastnily desítky dalších lidí, podle fotografií se jednalo o záležitost dosti formální a žalobce neuvádí (a soud nevidí) důvod, proč by tato v podstatě ojedinělá společenská akce měla ze vztahu předsedy žalovaného a zástupců Ústeckého kraje činit nadstandardní záležitost, tj. posouvat jej za běžnou známost, resp. za vztah charakterizovaný „tykáním“. Už vůbec pak není zřejmé a žalobce k tomu neuvádí žádná tvrzení a důkazní prostředky, jakou mohla mít účast předsedy žalovaného vliv na jeho konkrétní postup a rozhodování v žalobcově věci. Úvahy žalobce zůstávají v rovině spekulace, a tu nelze považovat za důvodnou pochybnost o nepodjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu.

[48] Obdobně výroky předsedy žalovaného pro média nezavdávají důvod pro vznik pochybností o podjatosti předsedy žalovaného. Žalobce patrně dovozuje, že předseda žalovaného se vyjádřil v médiích nepřípustným způsobem, a to proto, že má nadstandardní vztahy se zástupci Ústeckého kraje. Tato úvahová linka je ovšem opět spekulací žalobce a nemá podklad v předložených důkazech. Již výše bylo podrobně uvedeno, že vyjádření předsedy plně vycházela z výhrad, praxe a právních předpisů. Neexistuje tu tedy žádná obsahová spojitost mezi mediálním vyjádřením předsedy žalovaného a jeho vztahem se zástupci Ústeckého kraje.

[49] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pojednány samostatně ani ve svém souhrnu skutečnosti předložené žalobcem neprokazují, že by měl předseda žalovaného s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž bylo lze pochybovat o jeho nepodjatosti. Ve věci nedošlo k vadě řízení; námitka je nedůvodná.

III.D. Věcná nepříslušnost žalovaného

III.D.1. Žalobce jako soutěžitel

[50] Žalobce uvádí, že podle krajského soudu existují k charakteristice soutěžitele dva možné výklady. Prvý z nich spatřuje hospodářskou soutěž jen tam, kde vedle sebe reálně existují nejméně dva subjekty s protichůdnými zájmy, jež jsou způsobilé se dostat do reálného střetu; podle druhého dopadají soutěžní pravidla i na situaci, v níž více takových subjektů neexistuje, avšak pokud bude příslušný subjekt jednat v souladu se soutěžními pravidly, vznikne faktická konkurence. Soud se přitom podle žalobce bez jakéhokoli zdůvodnění přiklonil k druhému výkladu, a porušil tak zásadu *in dubio pro reo*. Žalobce je přesvědčen, že v oblasti závazků veřejné služby neexistují soutěžitelé a hospodářská soutěž;

ostatně soutěžení více dopravců o cestující by vedlo k dramaticky vyšším nárokům na veřejné rozpočty při financování dopravní obslužnosti. Soud sám konstatuje, že vyložil pojem komunitárního práva *undertaking* značně extenzivně, a ve vztahu k příslušnosti správního úřadu tedy v neprospěch pachatele; extenzivní výklad v trestním řízení (soudním i správním) však není možný.

[51] Podle žalovaného jsou pojem komunitárního práva *undertaking* a pojem národního soutěžního práva *soutěžitel* po obsahové stránce shodné; legální definice pojmu *soutěžitel* má ostatně svůj původ v soutěžní komunitární judikatuře. Extenzivní chápání pojmu je dlouhodobě ustáleno jak v komunitární, tak v národní judikatuře (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 5 As 61/2005 - 183), a v souladu s touto judikaturou vyložil pojem i krajský soud.

[52] Krajský soud uvedl, že soutěžitelem je každá jednotka vykonávající hospodářskou činnost, i když funguje pod dohledem veřejné moci. Ačkoli žalobce nemá přímého konkurenta, je tu přítomen zájmový střet mezi soutěžiteli ve vzájemném vertikálním vztahu, případně mezi soutěžitelem působícím na trhu a soutěžitelem potenciálně způsobilým vstoupit na trh. Soutěžitelem bez přímých konkurentů je i monopolista; přitom nelze připustit, aby monopolisté byli vyňati z působnosti práva hospodářské soutěže jen proto, že jim nikdo přímo nekonkuruje. Žalobce, jehož působení na trhu mělo charakter administrativního monopolu, tak soutěžil o spotřebitele (cestující) i o odběratele služeb (Ústecký kraj) se všemi v úvahu přicházejícími dopravci, kteří poskytovali či byli způsobilí poskytovat tytéž služby jako žalobce.

[53] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud svůj závěr o žalobci coby soutěžiteli řádně odůvodnil především na s. 17 – 18 napadeného rozsudku; to ostatně zjevně plyne i z právě uvedeného stručného shrnutí argumentace krajského soudu. Nelze hovořit o tom, že by se krajský soud bezdůvodně přiklonil k jednomu (rozšiřujícímu) výkladu pojmu soutěžitel. Krajský soud správně vyšel z eurokonformního výkladu řečeného pojmu, a to prostřednictvím judikatury Soudního dvora Evropské unie k pojmu „*undertaking*“, užívanému v čl. 81, 82 a 86 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES, nyní čl. 101, 102 a 106 Smlouvy o fungování Evropské unie, SFEU). Tento přístup je plně v souladu se záměrem zákonodárce (viz důvodovou zprávu k návrhu zákona o ochraně hospodářské soutěže, tisk č. 704/0, Poslanecká sněmovna, III. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz, která hovoří o plné slučitelnosti návrhu zákona s články 81, 82 a 86 SES) a je konstantně aplikován správními soudy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 5 As 61/2005 – 183, publikovaný pod č. 1776/2009 Sb. NSS).

[54] Pojem soutěžitele tedy zahrnuje každý subjekt účastnící se hospodářské aktivity, bez ohledu na právní status subjektu a způsob, kterým je financován (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 1991 ve věci C-41/90 *Höfner*, ECR I-1979, bod 21). Tomuto pojetí žalobce nepochybně vyhovuje, neboť poskytování přepravních služeb lze stěží označit jinak než jako hospodářskou aktivitu. Pokud žalobce tvrdí, že v daném případě neexistují další (konkurenční) soutěžitelé, byla tato námitka vyvrácena krajským soudem hned dvěma argumenty, s nimiž se zdejší soud ztotožňuje. Za prvé při posuzování zneužití dominantního postavení není z povahy věci třeba dovozovat existenci soutěžního vztahu

dvou a více soutěžitelů na relevantním trhu: takové pojetí by totiž bránilo postihnout zneužití absolutního dominantního postavení (monopolního postavení). Bylo by nesmyslné, aby soutěžní právo ponechávalo stranou právě případy, kdy subjekt není podroben standardním tržním regulačním mechanismům: jednání monopolisty by tak zůstalo bez jakékoli kontroly zvenčí. Je lhostejné, zda máme co do činění s monopolem přirozeně vzniklým, nebo s monopolem administrativního charakteru, neboť podstata monopolu je vždy stejná: monopolista má „zajištěn" odbyt svých služeb i plnění za ně a nemusí se obávat, že jeho ekonomické postavení se podstatně zhorší v důsledku hospodářské činnosti jiných subjektů. Dovozuje-li žalobce, že v důsledku administrativního monopolu (licencí) neexistují v daném případě konkurenční soutěžitelé, a tudíž ani žalobce není soutěžitelem, pak jedno z druhého nevyplývá. Za druhé o hospodářské soutěži lze uvažovat i ve vztahu návazném, či se soutěžiteli na trh potenciálně způsobilými vstoupit. Žalobce tak soutěžil o cestující i o odběratele (Ústecký kraj) se všemi potenciálními v úvahu přicházejícími dopravci poskytujícími či způsobilými poskytovat tytéž služby jako žalobce.

[55] Žalobce je tedy soutěžitelem, ačkoli na většině licencovaných linek nemá přímého konkurenta. Použití eurokonformního výkladu krajským soudem bylo na místě – o žádný žalobcem tvrzený „výklad na hranici analogie" (analogie s čím?) nejde. Námitka porušení zásady *in dubio pro reo* je žalobcem uváděna zcela nepřiléhavě (týká se totiž otázky, zda subjekt je či není vinen určitým konkrétním jednáním, nikoli zda obecně vzato podléhá působnosti toho či onoho zákona). Námitka je nedůvodná.

III.D.2. Existence soutěžního prostředí

[56] I tento pojem vyložil soud podle žalobce nepřípustně extenzivním způsobem. Soutěžní prostředí neexistuje tam, kde zákon stanoví překážku pro vstup jiného soutěžitele na trh (§ 12 zákona o silniční dopravě), a kde je tedy z principu vyloučena hospodářská soutěž. Licence udělovaná dopravci brání tomu, aby během její platnosti došlo ke změně dopravce z jiných než zákonných důvodů a aby do systému závazků veřejné služby vstupovali noví dopravci. Dopravci, který plní závazek veřejné služby, náleží úhrada prokazatelné ztráty včetně nepředvídatelných nákladů; smluvit si cenu služeb není možné.

[57] Žalovaný odkázal na své výklady o navazujících soutěžních prostředích a soutěžitelích ve vertikálním vztahu. Soutěžní principy se krom toho i v souvislosti se závazkem veřejné služby uplatňují při výběru dopravce v koncesních řízeních. Tato soutěž „o trh" do jisté míry substituuje soutěž „na trhu", která by tu probíhala, kdyby nebylo veřejnoprávní regulace veřejné linkové dopravy.

[58] Odpověď na tuto námitku je v podstatě obsažena v předchozí (úzce související) části III.D.1.: ze samotné povahy institutu zneužití dominantního postavení vyplývá, že pro jeho prokázání není třeba dovozovat existenci soutěžního vztahu mezi více soutěžiteli na jednom relevantním trhu. Bez ohledu na tuto skutečnost však nelze úspěšně tvrdit, že soutěž neexistuje tam, kde je dán zákonný (administrativní) monopol (§ 12 zákona o silniční dopravě). Žalobce je totiž účasten hospodářské soutěže ve vertikální rovině – vůči spotřebitelům a vůči svému odběrateli (Ústeckému kraji). Vůči nim také může bezpochyby uplatnit sílu vyplývající z jeho administrativně daného postavení. Sama existence právní

regulace administrativního monopolu včetně jeho ekonomických podmínek nemá vliv na existenci takto vymezené hospodářské soutěže. Tyto podmínky se však mohou promítnout do posuzování zneužití dominantního postavení, jakož i do řešení otázky dopadu zákona o ochraně hospodářské soutěže na subjekt poskytující služby obecného hospodářského významu. Naznačenými okruhy se soud zabývá níže; na existenci soutěžního prostředí však právní regulace administrativního monopolu nemá vliv. Námitka je proto nedůvodná.

III.D.3. Dopad zákona o ochraně hospodářské soutěže na poskytovatele služeb obecného hospodářského významu

[59] Žalobce je přesvědčen, že není soutěžitelem; i kdyby však soutěžitelem byl, úplná aplikace soutěžních pravidel by mu v daném prostředí, kde neexistuje hospodářská soutěž, znemožnila činnost. Žalobce nesouhlasí s výkladem, podle nějž se stal provozovatelem autobusové dopravy komerčního charakteru v okamžiku, kdy uplynula výpovědní lhůta z výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby: provozování dopravy totiž i po uplynutí výpovědní lhůty naplňuje všechny znaky stanovené pro závazky veřejné služby článkem 2 nařízení č. 1191/69. Sám Ústecký kraj ostatně i ve výpovědi smlouvy upozornil žalobce na to, že i nadále je povinen plnit závazek provozu. Žalobce nadále tvrdí, že provozuje síť veřejné linkové dopravy v režimu závazku veřejné služby podle čl. 2 nařízení č. 1191/69, a že tedy neposkytuje dopravní služby na základě smlouvy na veřejné služby podle čl. 14 nařízení č. 1191/69. Ohledně platnosti zmiňované výpovědi v současnosti probíhá před ministerstvem vnitra sporné řízení; ve vztahu k řízení před žalovaným má toto řízení povahu řízení o předběžné otázce, o níž dosud nebylo rozhodnuto (stejnou povahu mají i probíhající trestní řízení).

[60] Soud nevyvrátil žalobcův názor, podle nějž je veřejnoprávní vztah ve formě závazku veřejné služby založen již udělenými licencemi a povinnostmi plynoucími ze zákona. Smlouva o závazku veřejné služby má naproti tomu pouze doprovodný charakter a případný zánik smluvního vztahu neznamená ukončení veřejnoprávního vztahu ve formě závazku veřejné služby. Z § 19a odst. 1 zákona o silniční dopravě plyne, že doprava ve veřejném zájmu je definována svými obsahovými znaky (kam se dopravuje a s jakým cílem), nikoli tím, zda ji dopravce provozuje právě na základě smlouvy podle § 19 zákona.

[61] Žalobce se domnívá, že soud nepřípustně zúžil výklad § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Podle žalobce je působnost tohoto zákona vyloučena i v případě, že byť i jen jediné jeho ustanovení [zde například § 11 odst. 1 písm. e) a f) zákona] znemožní poskytování služby obecného hospodářského významu (zde zajištění dopravní obslužnosti).

[62] Žalovaný zdůraznil, že žalobcem citovaná ustanovení § 11 odst. 1 písm. e) a f) zákona o ochraně hospodářské soutěže vůbec nedopadají na poskytování služeb veřejné linkové autobusové dopravy, a nebrání mu tedy v provozování těchto služeb. Tato argumentace je krom toho nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[63] Krajský soud uvedl, že § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže nezakládá úplné vynětí soutěžitelů poskytujících služby obecného hospodářského významu z osobní působnosti soutěžních pravidel, nýbrž toliko vynětí v míře nezbytné. Pro vynětí z působnosti zákona o ochraně hospodářské soutěže je pak zapotřebí kumulativní splnění dvou podmínek: zaprvé, že se jedná o soutěžitele poskytujícího služby obecného hospodářského významu, zadruhé, že úplná aplikace soutěžních pravidel by takovému soutěžiteli zcela znemožnila činnost, v níž služba obecného hospodářského významu spočívá a jejíž plnění mu bylo uloženo. Krajský soud tyto podmínky blíže rozebral s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie a dospěl k závěru, že žalobce v rozhodné době nesplňoval ani jednu z nich. Poskytování služeb obecného hospodářského významu ve veřejné autobusové dopravě je spojeno s trváním právního vztahu založeného smlouvou o závazku veřejné služby. Pokud Ústecký kraj tuto smlouvu vypověděl, pak se žalobce stal provozovatelem autobusové dopravy komerčního charakteru. Klíčové je však posouzení druhé podmínky: i kdyby žalobce poskytoval služby obecného hospodářského významu, nemohlo oznámení o přerušení dopravy ve větším předstihu jakkoliv ohrozit nebo znemožnit poskytování těchto služeb.

[64] Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu ztotožňuje; dále uvedené budiž tedy vnímáno jako doplnění či korekce závěrů vyslovených v napadeném rozsudku. Krajský soud řadu námitek žalobce v této části odmítl jako nerelevantní. S tímto závěrem zdejší soud souhlasí, nicméně z hlediska přesvědčivosti provedeného přezkumu považuje za vhodné na příslušné námitky znovu prezentované v kasační stížnosti odpovědět a vyvrátit žalobcovu mylnou argumentaci.

[65] Podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže se na soutěžitele, kteří na základě zvláštního zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona poskytují služby obecného hospodářského významu, tento zákon vztahuje, jen pokud jeho uplatnění neznemožní poskytování těchto služeb. Judikatura Nejvyššího správního soudu v souvislosti s tímto ustanovením poukazuje na článek 86 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES, nyní článek 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, SFEU). Podle něj podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, nebo ty, které mají povahu fiskálního monopolu, podléhají pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny. Rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství.

[66] Omezení osobního rozsahu soutěžních pravidel podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže je proto nutné interpretovat ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie k článku 86 odst. 2 SES (106 odst. 2 SFEU, viz rozsudek ze dne 30. 1. 2007, č. j. 7 As 50/2006 – 262). Ve věci *Corsica Ferries* byl vysloven názor, že *právo Unie přesně nevymezuje pojem služby obecného hospodářského zájmu podle čl. 86 odst. 2, naopak členské státy mají širokou posuzovací pravomoc při definování toho, co považují za služby obecného hospodářského zájmu* (rozsudek Tribunálu ze dne 11. září 2012 ve věci T-565/08 *Corsica Ferries*, dosud nepublikováno, bod 56). Okolnosti, za nichž jsou poskytovány služby obecného hospodářského významu, obecně vymezila rozhodnutí Soudního dvora zmiňovaná krajským soudem (rozsudek ze dne 19. května 1993 ve věci C-320/91 *Corbeau*, Recueil s. I-02533, rozsudek ze dne 27. dubna 1994 ve věci C-393/92 *Almelo*, Recueil s. I-

01477). Tyto okolnosti shrnul a doplnil generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer ve svém stanovisku ze dne 20. října 2009 k věci C-265/08 *Federutility*, Sb. rozh. s. I-03377, body 54 a 55, tak, že takové služby musí být poskytovány *nepřetržitě (kontinuita), ve prospěch všech uživatelů a na celém relevantním území (universalita), za jednotné ceny a ve srovnatelné kvalitě bez ohledu na konkrétní situace a na stupeň hospodářské výnosnosti jednotlivých operací (rovnost), transparentně a musí jít o služby hospodářsky dostupné*. Generální advokát Jacobs k tomu dodává, že *důvodem pro svěření takových úkolů podnikům je často skutečnost, že dané služby je nutné poskytovat, neboť na jejich vykonávání existuje veřejný zájem, avšak pokud by poskytování takovýchto služeb bylo přenecháno privátnímu sektoru, tyto služby by pak zřejmě vykonávány nebyly zpravidla z ekonomických důvodů. Potenciální mezera v poskytování služeb se může často objevit proto, že vykonávání určitých úkolů, jako je poskytování služeb do vzdálených regionů, není ziskové* (stanovisko k věci C-203/96 *Dusseldorp*, Recueil s. I-04075, bod 105).

[67] Ve vztahu k projednávanému případu lze dále poukázat na závěr Soudního dvora, že se *jedná o výjimku z pravidel smlouvy, a proto musí být podniky, které by z ní mohly čerpat výhodu, definovány velmi úzce. Soukromé podniky sice mohou spadat pod toto ustanovení, ale musí být pověřeny poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu aktem orgánu veřejné moci* (rozsudek Soudního dvora ze dne 27. března 1974 ve věci 127/73 *BRT – II*, 127/73, Recueil, s. 313, body 19 a 20, tak i navazující judikatura, např. rozsudek ze dne 11. dubna 1989 ve věci 66/86 *Saeed Flugreisen*, Recueil, s. 803, bod 55, nebo nedávný rozsudek ze dne 1. července 2008 ve věci C-49/07 *MOTOE*, Sb. rozh. s. I-04863, bod 45). Ve věci *Air Inter* pak Soudní dvůr zdůraznil, že omezení soutěžního práva musí být pro poskytování těchto služeb nezbytné a tomuto účelu úměrné, přičemž posouzení, zda jsou tyto podmínky splněny, musí být velmi přísné: *nepostačuje, aby toto poskytování bylo jen omezeno nebo ztíženo. Je na žadateli, který se aplikace tohoto ustanovení dovolává, aby prokázal znemožnění poskytování těchto služeb* (rozsudek Tribunálu ze dne 19. června 1997 ve věci T-260/94 *Air Inter*, Recueil, s. II-997, bod 141, shodně již rozsudek ze dne 30. dubna 1974 ve věci 155/73 *Sacchi*, Recueil, s. 409, bod 15).

[68] Strany sporu nezpochybňují, že i v oblasti veřejné autobusové linkové dopravy mohou být poskytovány služby obecného hospodářského významu (či „zájmu“, což je obsahově totožný pojem používaný v evropských předpisech). Rovněž není sporné, že poskytování těchto služeb je blíže regulováno jednak nařízením č. 1191/69, jednak silničním zákonem. Za služby obecného hospodářského významu lze tak v této oblasti považovat tzv. veřejnou službu (slovy silničního zákona „závazek veřejné služby“) spočívající v zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje, a to zejména tzv. základní dopravní obslužnosti, jak je definována v § 19a odst. 1 silničního zákona (zajištění přiměřené dopravy po všechny dny v týdnu z důvodu veřejného zájmu, především do škol, do úřadů, k soudům, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a do zaměstnání, včetně dopravy zpět, přispívající k trvale únosnému rozvoji tohoto územního obvodu). Spornou však zůstává otázka, zda žalobce v rozhodné době takové služby poskytoval a zda by mu aplikace soutěžních pravidel v projednávaném případě znemožnila poskytování takových služeb. (O tom, že žalobce je soutěžitelem, už bylo pojednáno výše).

[69] Zásadním pro určení žalobce jako poskytovatele služby obecného hospodářského významu je totiž nalezení veřejnoprávního aktu (aktu orgánu veřejné moci), který jej takovou službou pověřil. Jak plyne z výše uvedené judikatury Soudního dvora, bez takového aktu nelze u soukromého podniku o poskytování služeb obecného hospodářského významu hovořit. Obdobně konstruuje tento požadavek i § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, když vyžaduje, aby předmětné služby byly poskytovány na základě zvláštního zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona. Jelikož judikatura Soudního dvora vykládá pojem „akt orgánu veřejné moci" dosti široce, je třeba ekvivalentní český pojem „rozhodnutí" vykládat nejen jako individuální správní akt, ale je třeba pod něj zahrnout i jiné veřejnoprávní akty, z nichž vyplývá pověření pro příslušného soutěžitele poskytovat služby obecného hospodářského zájmu.

[70] Žalobce se domnívá, že tímto aktem je udělená licence k provozování linkové osobní dopravy. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud již zabýval v jiné věci žalobce a v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 – 157, dospěl k závěru, že žalobcův názor je mylný. Rozhodující první senát přitom nevidí důvod, proč by se měl od tohoto závěru odchýlit.

[71] Silniční zákon vymezuje řízení o předmětné licenci v § 10 až 16, a to včetně obsahových náležitostí žádosti a licence samotné. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. To ovšem neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Silniční zákon závazek veřejné služby upravuje zcela nezávisle na licenci, přičemž jeho vznik výslovně spojuje s písemnou smlouvou, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (§ 19 odst. 3). Skutečnost, že silniční zákon odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby, vyplývá též z § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a z § 19 odst. 2 (uzavře-li kraj písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zahájí dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce). Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty. Tím méně lze uvažovat o tom, že by udělením licence byl její vlastník současně pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského významu. Za onen akt orgánu veřejné moci, resp. rozhodnutí, jež pověřuje soutěžitele poskytováním oněch služeb, je proto třeba mít právě písemnou smlouvu o závazku veřejné služby. Teprve v ní je vymezeno, jakých licencí, případně linek a spojů, se týká závazek veřejné služby, a v jakém rozsahu a jakou úhradu prokazatelné ztráty hodlá kraj dopravci za jeho služby poskytnout. Z toho též vyplývá, že závazek veřejné služby trvá pouze po dobu platnosti písemné smlouvy: po jejím ukončení pak nelze uvažovat o tom, že by dopravce poskytoval služby obecného hospodářského významu.

[72] Žalobce dále tvrdí, že provozuje síť veřejné linkové dopravy v režimu závazku veřejné služby podle čl. 2 nařízení č. 1191/69. Názor žalobce je však mylný a vychází z nedostatečného sladění terminologie mezi nařízením č. 1191/69 a silničním zákonem.

Nařízení č. 1191/69, jak už z jeho názvu vyplývá, reguluje pouze výseč vztahů vznikajících v dopravě, a to konkrétně vztahy vyplývající z tzv. veřejné služby. Nelze mít přitom pochybnosti o tom, že dopravní obslužnost určitého území není zajišťována výlučně prostřednictvím veřejné služby, ale i dopravci poskytujícími dopravní služby mimo veřejnou službu (na čistě komerční bázi, jak vyplývá z čl. 14 odst. 4 nařízení č. 1191/69). Citované nařízení rozeznává dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Zaprvé jde o „smlouvu na veřejné služby“, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14). Zadruhé se jedná o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV). Tyto nástroje přitom nelze směšovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. března 2004 ve věci T-157/04 *Danske*, Recueil, s. II-00917).

[73] Silniční zákon v rozhodném znění reguloval zjevně širší oblast vztahů než nařízení č. 1191/69, avšak v § 19 – 19c se výslovně zabýval otázkou veřejné služby v dopravě (v současné době je celá tato problematika ze silničního zákona vyňata a zpracována v samostatném zákoně č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů). Silniční zákon přitom upravoval pouze jeden nástroj zajištění veřejné služby v dopravě, a to „smlouvu o závazku veřejné služby“ jako dvoustranný právní úkon mezi dopravcem a krajem. Ačkoliv název této smlouvy nasvědčuje smísení obou nástrojů uvedených v nařízení č. 1191/69, obsahově jí bezpochyby odpovídá pouze „smlouva na veřejné služby“. Nástroj spočívající v jednostranném uložení závazku veřejné služby rozhodnutím dopravního nebo jiného úřadu tedy silniční zákon v rozhodné době neobsahoval. K jednostrannému uložení závazku veřejné služby tak mohlo dojít pouze na základě nařízení č. 1191/69, a to autoritativním rozhodnutím orgánu členského státu. Za toto rozhodnutí přitom nelze považovat udělení licence, a to kvůli výše uvedené nezávislosti licence na poskytování veřejných služeb. Kromě toho ze silničního zákona vyplývá, že nelze mít uzavřenu a plnit „smlouvu o závazku veřejné služby“ a současně nedisponovat příslušnou licencí: pokud by však licence byla rozhodnutím ukládajícím závazek veřejné služby, docházelo by k nepřípustné kumulaci obou nástrojů zajišťování veřejné služby v dopravě. Uzavírání „smlouvy o závazku veřejní služby“ by se navíc jevilo jako zcela nadbytečné (byl-li již uložen závazek veřejné služby licencí).

[74] Lze tedy uzavřít, že dopravce může poskytovat veřejné služby v dopravě buď na základě „smlouvy na veřejné služby“, jíž v českých podmínkách odpovídá veřejnoprávní „smlouva o závazku veřejné služby“, nebo na základě autoritativního rozhodnutí o uložení závazku veřejné služby. Tyto veřejnoprávní akty je pak třeba považovat za akty, jimiž je příslušný dopravce pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského významu ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. K vynětí dopravce ze soutěžních pravidel nemůže vést samotné udělení licence k provozování linkové osobní dopravy, ani sama skutečnost, že dopravce působí na linkách zařazených do základní dopravní obslužnosti kraje, neboť tu chybí ono veřejnoprávní pověření poskytováním služeb obecného hospodářského významu. Ze stejného důvodu je nerozhodná i skutečnost, že žalobce naplňuje znaky stanovené pro závazky veřejné služby v čl. 2 nařízení č. 1191/69. Opačný závěr by vedl k neudržitelné situaci, kdy by pouhé udělení licence či působení na linkách zařazených do základní dopravní obslužnosti kraje nebo i jen naplnění obecných znaků závazků veřejné služby uvedených v nařízení č. 1191/69 vedlo k povinnosti kraje hradit takovému dopravci prokazatelnou ztrátu. Kraj by vůbec nemohl ovlivnit kdo a za

jakých podmínek (za jakou cenu) bude veřejné služby v dopravě poskytovat. Z hlediska zákona o ochraně hospodářské soutěže by pak takový závěr vedl k automatickému vynětí všech takových dopravců z působnosti zákona, byť by poskytovali své služby čistě komerčně a panoval by mezi nimi ostrý konkurenční boj. Takový záměr český ani unijní zákonodárce zjevně neměl, a proto je třeba tuto argumentaci odmítnout a trvat na podmínce veřejnoprávního pověření k poskytování služeb obecného hospodářského významu.

[75] Žalobce měl s Ústeckým krajem uzavřenou veřejnoprávní smlouvu o závazku veřejné služby, kterou kraj v lednu 2006 vypověděl. V souladu s příslušným ustanovením smluvní vztah skončil uplynutím výpovědní doby, přičemž mezi stranami je sporné, zda se tak stalo na konci dubna či května 2006. Tento spor však není pro posouzení věci podstatný, neboť v době, kdy se žalobce měl dopustit protisoutěžního chování, tj. na přelomu července a srpna 2006, neměl uzavřenu žádnou smlouvu o závazku veřejné služby a současně mu závazek veřejné služby nebyl uložen ani rozhodnutím. V takovém případě žalobce poskytoval přepravní služby mimo systém veřejné služby (na komerční bázi), a nebyl tudíž poskytovatelem služby obecného hospodářského významu. K takové pozici mu chybělo veřejnoprávní pověření: z toho důvodu nelze uvažovat o jeho vynětí ze soutěžních pravidel podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Upozornil-li Ústecký kraj žalobce ve výpovědi smlouvy na to, že je nadále povinen plnit závazky provozu, šlo pouze o poukaz na zákonnou povinnost vyplývající žalobci z udělených licencí, nikoliv o konstatování existence veřejné služby žalobce, resp. pověření k poskytování služby obecného hospodářského významu.

[76] Žalobce se dovolává toho, že ohledně platnosti zmiňované výpovědi veřejnoprávní smlouvy v současnosti probíhá před Ministerstvem vnitra sporné řízení; ve vztahu k řízení před žalovaným má toto řízení povahu řízení o předběžné otázce, o níž dosud nebylo rozhodnuto. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že Ministerstvo vnitra návrh žalobce na určení neplatnosti výpovědi zamítlo. Žalobce nebyl úspěšný ani se správní žalobou proti tomuto rozhodnutí (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2012, č. j. 7 Ca 292/2009 – 477). Již z tohoto důvodu nelze uvažovat o tom, že by vyřešení této otázky mohlo mít vliv na napadené správní rozhodnutí žalovaného. Podstatné však je – a to bylo hlavním argumentem krajského soudu – že i kdyby žalobce byl poskytovatelem služeb obecného hospodářského významu (ať už materiálně nebo v důsledku neplatnosti výpovědi veřejnoprávní smlouvy), nesplňoval by druhou podmínku pro vynětí z dosahu soutěžních pravidel (k tomu viz dále). Ostatně z tohoto důvodu se krajský soud nezabýval blíže názorem žalobce, že závazek veřejné služby existuje již na základě udělených licencí, neboť to pro posouzení věci nebylo určující (srov. zejména závěry krajského soudu na s. 18 a 22 napadeného rozsudku). Na tomto závěru krajského soudu neshledává zdejší soud nic nepřezkoumatelného ani nezákonného; výše jsou pak uvedeny důvody, proč je názor žalobce týkající se licencí a závazku veřejné služby mylný.

[77] Namítá-li žalobce obecně, že pro řízení byly významné výsledky prošetření trestních oznámení podaných v této věci a že v jejich rámci byla vyvrácena řada skutkových zjištění žalovaného, pak soud též obecně konstatuje, že takový význam v oblasti vynětí žalobce z působnosti zákona o ochraně hospodářské soutěže neshledává a

považuje za správné, že k těmto skutečnostem krajský soud nepřihlédl. Blíže je o této otázce pojednáno v části III.E.2.

[78] Žalobce k druhé podmínce vynětí z působnosti soutěžních pravidel tvrdí, že soud nepřípustně zúžil výklad § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Podle žalobce je působnost tohoto zákona vyloučena i v případě, že byť i jen jediné jeho ustanovení [zde například § 11 odst. 1 písm. e) a f) zákona] znemožní poskytování služby obecného hospodářského významu (zde zajištění dopravní obslužnosti). Žalobce tak fakticky vychází z postulátu všechno nebo nic: tedy buď je veškeré jednání soutěžitele vyňato ze všech pravidel soutěže artikulovaných v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, anebo veškeré jednání soutěžitele podléhá všem pravidlům. Tento názor je ovšem neudržitelný. Z rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Air Inter* jednoznačně plyne, že omezení soutěžního práva musí být nezbytné a přiměřené (ze stejných požadavků vyšel i krajský soud, srov. s. 19 napadeného rozsudku), přičemž posouzení, zda jsou tyto podmínky splněny, musí být velmi přísné. Vynětí soutěžitele podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže tedy přichází v úvahu pouze tam, kdy jeho určité jednání by bylo kvalifikováno jako porušení soutěžních pravidel, avšak bez tohoto jednání by došlo ke znemožnění poskytování služeb obecného hospodářského významu, jímž byl soutěžitel pověřen. Vynětí ze zákona je omezeno pouze na jednání spojené s poskytováním služeb obecného hospodářského významu a současně je toto vynětí omezeno jen na ta pravidla hospodářské soutěže, která by předmětnému jednání (a tudíž i poskytování služeb obecného hospodářského významu) bránila.

[79] Krajský soud proto zcela správně posuzoval otázku, zda by aplikace zákazu zneužívat dominantní postavení podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže na vytýkané jednání (oznámení úmyslu přerušit provoz pět dní před jeho uskutečněním) žalobci znemožnilo poskytovat služby obecného hospodářského významu. Dospěl přitom k akceptovatelnému závěru, že tomu tak není: jednak žalobce sám svým jednáním poskytování těchto služeb (byly-li by považovány za služby obecného hospodářského významu) přerušil, jednak by poskytování těchto služeb nijak neovlivnila skutečnost, kdyby žalobce svůj úmysl oznámil s dostatečným předstihem. Pokud by se tedy žalobce choval v souladu s požadavky § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, nedošlo by tím ke znemožnění poskytování služeb obecného hospodářského významu (pokud by ovšem žalobce takové služby poskytoval). Jelikož žalobce neprokázal opak, ustanovení § 1 odst. 3 citovaného zákona na jeho jednání nedopadá.

[80] Tento závěr nemohou zvrátit odkazy žalobce na ustanovení § 11 odst. 1 písm. e) a f), která obsahují typové skutkové podstaty zneužití dominantního postavení. Tato jednání nebyla žalobci kladena za vinu, a na posouzení věci nemají tudíž žádný dopad. I v případě, že by tyto skutkové podstaty nebylo lze na žalobce vztáhnout, neboť by jejich aplikace znemožnila žalobci poskytování služeb obecného hospodářského významu, neznamená to, že by byl žalobce kompletně vyňat z působnosti § 11 nebo z celého zákona o ochraně hospodářské soutěže. Přístup prezentovaný žalobcem by vedl k absurdním závěrům. Nemožnost aplikace určitého ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže (např. určité skutkové podstaty zneužití dominantního postavení) na soutěžitele z důvodu znemožnění poskytování služeb obecného hospodářského významu by podle žalobce vedla k vynětí všech jednání soutěžitele z dosahu zákona. Ten by se pak ovšem mohl dopouštět

beztrestně jakýchkoliv jiných zákonem nedovolených jednání, aniž by byl za to postižitelný a aniž by respektování zákona v těchto případech mělo jakýkoliv vliv na poskytování služeb obecného hospodářského významu. Takový závěr odporuje zdravému rozumu a vůbec smyslu regulace soutěže.

[81] Na výklad a hodnocení věci pak už vůbec nemůže mít vliv otázka veřejných zakázek a stanovisko žalovaného zaslané v roce 2004 Olomouckému kraji ohledně zadávání veřejných zakázek v oblasti závazků veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Otázka, zda závazky veřejné služby ve veřejné linkové dopravě spadají pod rozsah zákona o veřejných zakázkách, nemá s právě řešenou materií žádné styčné body.

[82] K výkladu článku 14 nařízení č. 1191/69, který žalobce podává v závěru této námitky, soud odkazuje na výše řečené. Názor žalobce, že české právo neumožňuje uzavírání smluv na veřejné služby podle článku 14, a že jeho vlastní činnost je tedy naplňováním závazku veřejné služby podle článku 2, je mylný. „Smlouva o závazku veřejné služby“, jak ji poněkud nešťastně nazývá zákon o silniční dopravě, je smlouvou na veřejné služby (*public service contract*) ve smyslu článku 14, nikoli závazkem veřejné služby (*public service obligation*) ve smyslu článku 2, vznikajícím na základě jednostranného uložení povinností ze strany veřejné moci.

III.D.4. Relevantní trh a dominantní postavení

[83] Žalobce nesouhlasí s tím, že relevantním trhem je v jeho případě pouze území Ústeckého kraje, a ostatně závěry žalovaného a soudu v tomto směru považuje za nepřezkoumatelné. Podmínky provozování veřejné linkové autobusové dopravy v závazku veřejné služby jsou homogenní na celém území České republiky, které je skutečným relevantním trhem. Mělo-li by opravdu (v rozporu s usnesením zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů publikovaným pod č. 1675/2008 Sb. NSS) platit, že v České republice se namísto závazků veřejné služby (čl. 2 nařízení) uplatňují smlouvy na veřejné služby (čl. 14 nařízení), je třeba upozornit na čl. 48 Sdělení (správně „Oznámení“) Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství (97/C 372/03). Z něj plyne, že relevantním trhem v prostředí smluv na veřejné služby podle čl. 14 nařízení by bylo celé Společenství.

[84] S tím souvisí i otázka dominantního postavení. Pokud by žalovaný vymezil relevantní trh skutečně jako území, na němž panují homogenní podmínky – tj. území České republiky, zjistil by, že žalobcův podíl na zajišťování dopravní obslužnosti tohoto území nedosahuje ani 10 %.

[85] Žalovaný zpochybnil žalobcův výklad zmíněného usnesení zvláštního senátu; z usnesení podle něj neplyne, že české právo nezná institut „*smlouvy na veřejné služby*“ podle čl. 14 nařízení. Ohledně vymezení relevantního trhu a dominantního postavení žalovaný odkázal na své rozhodnutí.

[86] Krajský soud se ve svém rozsudku přiklonil k pojetí relevantního trhu v rozsahu Ústeckého kraje, jaký zastává žalovaný; odkázal též na bod 8 Oznámení Komise č. 97/C 362/03, podle nějž relevantní geografický trh zahrnuje oblast, v níž se dotčené podniky

účastní dodávky a poptávky výrobků nebo služeb, v níž jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a jež může být odlišena od sousedních geografických oblastí. Žalovaný podle krajského soudu správně dovodil, že rozsah regionální dopravní obslužnosti stanoví samostatně jednotlivé kraje a podmínky pro provozování autobusové dopravy v jednotlivých krajích se mohou navzájem lišit.

[87] Podle § 2 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže je relevantním trhem trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území. Podle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaný i krajský soud správně dospěli k závěru, že v projednávaném případě je relevantním trhem poskytování služeb regionální linkové autobusové dopravy na území Ústeckého kraje.

[88] Pokud žalobce tvrdí, že v prostředí závazků veřejné služby je hospodářská soutěž z principu vyloučena, je jeho názor nesprávný a soud v tomto ohledu odkazuje na argumentaci obsaženou výše v částech III.D.1. až III.D.3. Stejně tak nelze tvrdit, že podmínky provozování veřejné linkové dopravy v závazku veřejné služby jsou homogenní na celém území České republiky. Homogennost celostátního trhu nezakládá fakt, že každý kraj uzavírá s dopravcem/dopravci smlouvu o závazku veřejné služby v silniční dopravě podle stejného zákona a za stejných podmínek hrazení prokazatelné ztráty. Žalovaný i krajský soud správně poukázali na to, že jednotlivé kraje zcela samostatně stanovují rozsah regionální dopravní obslužnosti. Stejně tak kraje samostatně stanovují, resp. s jednotlivými dopravci smlouvají, podrobnější podmínky jejího poskytování (např. druhy autobusů, jejich kapacitu, pohon, kvalitu apod.). Žalobce se snaží navodit dojem, že jakákoliv kontraktace u závazků veřejné služby není vůbec možná: v tom se ovšem mýlí. Jakkoliv jsou příslušné veřejnoprávní smlouvy poměrně přísně regulovány (a jen o tom hovoří zvláštní senát ve výše citovaném usnesení), neznamená to, že je zcela znemožněno obchodní vyjednávání a smlouvání mezi krajem a příslušným dopravcem. Ostatně správní spis shromážděný žalovaným je plný obchodní korespondence mezi žalobcem a Ústeckým krajem. Vize žalobce o homogenitě trhu v celé republice by byla přijatelná v době existence Československé automobilové dopravy před přijetím současného silničního zákona, kdy platila jednotná a ucelená síť autobusové dopravy v celém Československu a jednotné tarifní podmínky. Po liberalizaci autobusové dopravy však o takové homogenitě hovořit nelze. Kritériem pro vymezení relevantního trhu je i odlišnost velikosti tržních podílů žalobce v sousedních oblastech (podíly žalobce v sousedních krajích přitom byly zanedbatelné, kdežto v Ústeckém kraji dosahoval 75 %). Z tohoto pohledu nemá Nejvyšší správní soud o správnosti vymezení relevantního trhu pochybnosti a rovněž nesdílí tvrzení žalobce, že by argumentace krajského soudu a žalovaného v této věci byla nekonkrétní a nepřezkoumatelná.

[89] V článku 48 oznámení Komise uvádí jeden z možných důkazů, na jejichž základě usuzuje o vymezení zeměpisného trhu. Tímto důkazem je zeměpisné schéma nákupů v uvažovaném období. Komise k tomu uvádí, že „[z]koumání zeměpisného schématu nákupů zákazníků v uvažovaném období poskytuje užitečné údaje o možném rozsahu zeměpisného trhu. Nakupují-li zákazníci od společností sídlících na kterémkoli místě ve Společenství nebo v EHP za podobných podmínek, nebo si obstarávají nákupy

prostřednictvím účinných nabídkových řízení, kdy své nabídky předkládají společnosti z kteréhokoli místa ve Společenství nebo EHP, považuje se zpravidla celé Společenství za zeměpisný trh.“ Popisovaný důkaz schématem nákupů žalovaný ani krajský soud nepoužili; žalobce pak v řízení před krajským soudem nikdy netvrdil, že by relevantním trhem mělo být území celého Společenství (dnes Evropské unie); naopak poukazoval na rozhodnutí Komise, z nichž dovozoval relevantní trh v rozsahu čtyř krajů České republiky. Rovněž neuváděl (jak činí nyní), že uzavření veřejnoprávní smlouvy mělo být předmětem veřejné zakázky a z toho titulu měl být geografický trh vymezen územím unie. Žalobci přitom nic nebránilo tato svá tvrzení uplatnit již před krajským soudem: jelikož tak neučinil, je jeho námitka nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[90] Nesouhlas žalobce s vymezením jeho dominantního postavení je založen na tvrzení, že za relevantní trh má být považováno území celé České republiky: na něm pak má žalobce podíl menší než 10 %. Výše ovšem bylo uvedeno, že relevantní trh je třeba vymezit jako území Ústeckého kraje, kde žalobce dosahoval tržního podílu cca 75 %. Již jen na základě tohoto faktu je námitka žalobce nedůvodná.

III.D.5. Zneužití dominantního postavení

[91] Žalovaný označil za zneužití dominantního postavení takové jednání, které by vedlo k okamžitému nahrazení jednajícího jiným soutěžitelem, pokud by jednající nebyl v dominantním postavení. Žalobce však tvrdí, že byl na trhu veřejné linkové autobusové dopravy nahrazen i přesto, že údajně zastával dominantní postavení. Nahrazení žalobce společností ČSAD Česká Lípa a. s. by přitom bylo možné již k 24. 6. 2006, pokud by krajský úřad včas vydal licence, anebo k 1. 8. 2006, pokud by krajský úřad záměrně neoddaloval vystavení objednávek a udělení licencí. Žalobce přitom nechoval zištné úmysly, nýbrž jednal v krajní nouzi.

[92] Žalovaný a soud se dovolávají nutnosti chránit spotřebitele, přehlížejí však, že právě v důsledku jednání kraje a krajského úřadu byla promarněna možnost zabránit jak omezení provozu dopravní sítě, tak újmě spotřebitelů. Kraj setrval v naprosté nečinnosti od 27. 6. 2006 (kdy bylo oznámeno plánované přerušení dopravy) do 31. 7. 2006; i pak však rada kraje jen vzala oznámení na vědomí a vyzvala žalobce k plnění jeho povinností. Až dne 3. 8. 2006 pak rada rozhodla o vydání vrchnostenského nařízení; samotné vrchnostenské nařízení bylo vydáno až dne 7. 8. 2006. Takový postup jistě nesvědčí o ohledech kraje a krajského úřadu na spotřebitele a veřejný zájem.

[93] Žalovaný k tomu poznamenal, že nahrazením jiným soutěžitelem je myšlen stav, který by nastal v modelovém tržním prostředí dokonalé konkurence a který by fatálně negativně ovlivnil výsledek žalobcova podnikání. V tomto konkrétním případě žalobce jako dominantního soutěžitele není na místě zabývat se možností náhrady jiným soutěžitelem, protože dokonalá konkurence tu neexistuje.

[94] Krajský soud zdůraznil, že samotný fakt přerušení dopravy nelze žalobci vytýkat: tento krok nebyl namířen proti konkurenci, nýbrž byl odvetným opatřením proti předchozímu jednání Ústeckého kraje. Žalobce je však i podle něj vinen tím, že za situace, kdy určité plnění poskytoval dlouhodobě, a to i v době, kdy za ně nedostával přiměřené

protiplnění, neposkytl Ústeckému kraji jako objednateli těchto služeb dostatek času na to, aby plnění zajistil od jiného dodavatele.

[95] Nejvyššímu správnímu soudu není příliš zřejmé, proč žalobce zařadil některé své námitky brojící proti posouzení zneužití dominantního postavení do části kasační stížnosti, která se zabývá věcnou nepříslušností žalovaného. Žalobce se přitom otázkou zneužití dále podrobněji zabývá zejména v části E.2. Nejvyšší správní soud proto v této fázi vyjadřuje k dílčím námitkám obsaženým v této části kasační stížnosti a komplexněji se problematice zneužití dominantního postavení žalobcem věnuje níže v části E.

[96] Žalobce tvrdí, že se nedopustil zneužití dominantního postavení, neboť byl okamžitě nahrazen jinými dopravci. Výraz „okamžitě“ užitý krajským soudem je třeba interpretovat jako bezprostřední reakci trhu na jednání žalobce. K takové reakci trhu (k okamžitému nahrazení žalobce) ovšem nedošlo, neboť ani po oznámení žalobce o přerušení dopravy ani po jeho realizaci žalobce nahrazen nebyl a následně mu bylo vrchnostenským nařízením přikázáno, aby přepravu osob na příslušných linkách sám dále poskytoval. Tvrzení žalobce, že mohl být okamžitě nahrazen společností ČSAD Česká Lípa a. s. se rovněž nezakládá na pravdě: v tomto směru lze plně odkázat na závěry předsedy žalovaného v bodech 41 až 47 jeho rozhodnutí. ČSAD Česká Lípa a. s. sice nejprve deklarovala svoji připravenost zajistit plnění závazku veřejné služby v autobusové linkové dopravě v Ústeckém kraji a zahájit provoz od 1. 8. 2006 (naposledy přípisem ze dne 27. 7. 2006). Dne 2. 8. 2006 však tuto svoji připravenost zcela popřela a uvedla, že neexistuje žádný dopravce, který by byl schopen v tak krátké lhůtě dopravu zajistit a zahájit. Bez ohledu na žalobcem tvrzené (a neprokázané) oddalování vystavení objednávek a udělení licencí proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že neexistoval dopravce schopný okamžitě nahradit žalobce, nikdo žalobce nenahradil, a tudíž uvedené námitky proti závěru o zneužití dominantního postavení žalobcem jsou nedůvodné.

[97] Žalobce též tvrdí, že byl k uvedenému jednání donucen Ústeckým krajem, který mu nehradil prokazatelnou ztrátu, a žalobce tudíž jednal v krajní nouzi. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že žalobce nebyl trestán za samotné přerušení dopravy: jak žalovaný, tak krajský soud po právu uznali, že po žalobci nebylo možno v jeho ekonomické situaci požadovat provozování předmětných povětšinou ztrátových linek autobusové dopravy. Žalobci bylo vytýkáno pouze to, že přerušení dopravy neoznámil v přiměřené lhůtě dopředu. Toto vytýkané jednání však podle zdejšího soud nelze ospravedlnit tvrzením o jednání žalobce v krajní nouzi. Ta je obecně definována jako jednání odvracející nebezpečí přímo hrozící zákonem chráněnému zájmu, které není možné odvrátit jinak, přičemž použité prostředky jednajícího musí být přiměřené (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 As 1/2008 – 172). Žalobce uvádí, že se do krajní nouze dostal v důsledku „selhání obvyklých mechanismů“, pod kterými spatřuje své žádosti směřované žalovanému, ministerstvům dopravy, financí a vnitra a Veřejnému ochránci práv. Skutečnost, že určité instituce žalobci nepomohli v jeho sporu s Ústeckým krajem tak, jak si žalobce představoval, lze ovšem těžko spojovat se vznikem krajní nouze u žalobce. Z této konstrukce vůbec není zřejmé, jaké bezprostřední nebezpečí a jakému zákonem chráněnému zájmu nastalo. Žalobce též neuvádí, proč nemohl jednat jinak (tj. oznámit přerušení dopravy v dřívějším termínu). Z tohoto pohledu nebyly podmínky krajní nouze u žalobce splněny a námitka je nedůvodná.

[98] Jednání žalobce dále nemůže omluvit (natož vyjmout z věcné působnosti žalovaného) skutečnost, že dne 3. 3. 2006 zaslal Ústeckému kraji dopis, v němž nabízel, že bezpodmínečně přistoupí na podmínky vznesené Ústeckým krajem. Pokud by kraj nabídku přijal, nemuselo by vůbec dojít k předmětnému omezení dopravy. To je ovšem z hlediska posuzovaného jednání žalobce irelevantní úvaha. Jistěže by k omezení dopravy a následnému správnímu řízení nemuselo dojít, pokud by se žalobce s Ústeckým krajem dohodli na podmínkách provozování veřejné linkové autobusové dopravy včetně otázky závazku veřejné služby. Jelikož k tomu ale nedošlo, nelze se nyní zabývat spekulacemi „co by kdyby“. Kromě toho zdejší soud neshledává žádnou relevantní spojitost mezi tím, že Ústecký kraj na nabídku žalobce v březnu 2006 nereagoval, a tím, že žalobce v červenci téhož roku neoznámil v dostatečném předstihu přerušení dopravy. Tyto dva úkony se v žádném pro věc podstatném ohledu nepodmiňují. Nečinnost kraje v březnu 2006 totiž nijak nebránila žalobci oznámit přerušení dopravy v dřívějším termínu.

[99] Žalobce konstatuje, že krajský soud i žalovaný se staví zcela nepřípustně do role ochránce nezákonného konání kraje a ochránce s ním spřízněných dopravců. Z názoru soudu přitom neplyne, jak konkrétně jednání žalobce narušuje hospodářskou soutěž a jakým způsobem přispěje rozhodnutí žalovaného k ochraně hospodářské soutěže či k jejímu zavedení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že tvrzená ochranářská pozice krajského soudu a žalovaného neplyne ani z jejich rozhodnutí ani ze správního a soudního spisu. Takto obecnou výtku bez uvedení konkrétních skutečností považuje proto zdejší soud za spekulativní a nedůvodnou. Jednání žalobce pak mělo ten následek, že Ústecký kraj jako odběratel žalobce v bezprostřední reakci na žalobcovo jednání musel činit i takové úkony, které by za jiných okolností činit nemusel, tj. musel se aktivizovat a odvracet pro něj nepříznivé dopady žalobcova jednání. Nevčasnost oznámení žalobce o přerušení dopravy způsobila, že Ústecký kraj ani při zvýšené aktivitě nebyl schopen negativní důsledky žalobcova jednání odvrátit, čímž došlo k újmě spotřebitelů poptávajících služby veřejné linkové autobusové dopravy na území Ústeckého kraje. Rozhodnutí žalovaného pak přispělo k ochraně hospodářské soutěže jak tím, že toto jednání bylo žalobci do budoucna zakázáno, tak i tím, že byl žalobce za toto jednání postižen peněžní sankcí. Ani tyto námitky tedy Nejvyšší správní soud neshledává důvodnými.

[100] Žalobce též tvrdí, že rozhodnutí žalovaného a krajského soudu legitimizuje jednání kraje, takže v budoucnu kterýkoliv kraj, který bude mít zájem na vyměnění nepohodlného dopravce, může tento zájem uplatnit bez ohledu na hrozící riziko újmy spotřebitelů a veřejný zájem. Ani toto tvrzení neshledává zdejší soud důvodným. Žalobce patrně přepokládá, že obdržel-li jednou licence na určité autobusové linky, z nichž většina je zařazena do základní dopravní obslužnosti kraje, a byla-li s ním jednou na většinu těchto linek uzavřena smlouva o závazku veřejné služby, tak (i v důsledku dlouholeté spolupráce) je Ústecký kraj povinen žalobci bez dalšího hradit prokazatelnou ztrátu, dokud bude žalobce na příslušných linkách jezdit, resp. dokud se to žalobci bude vyplácet. Takové vnímání situace je však značně zkreslené a mohlo snad platit před liberalizací autobusové dopravy. V současnosti však žádný dopravce – ale ani žádný kraj – nemá navždy zajištěno hrazení prokazatelné ztráty (poskytování dopravních služeb). Jak dopravce, tak i kraj se mohou svobodně rozhodnout, za jakých podmínek budou dopravu provozovat. Je-li mezi

dopravcem a krajem uzavřena smlouva o závazku veřejné služby s možností výpovědi bez udání důvodů, pak lze skutečně vypovězením takové smlouvy ukončit spolupráci i s „nepohodlným“ dopravcem. Jinou otázkou je případná újma spotřebitelů nebo veřejného zájmu. Žalobce nespecifikuje, o jakou konkrétní újmu nebo jaký veřejný zájem by se mělo jednat. Postačí proto poznamenat, že v nyní projednávaném případě nedošlo k újmě spotřebitelů (spočívající ve výluce základní dopravní obslužnosti kraje) a veřejného zájmu (porušení hospodářské soutěže) jednáním kraje (výpovědí veřejnoprávní smlouvy), nýbrž jednáním žalobce. Žalobcova starost o možné budoucí důsledky střetů mezi kraji a dopravci je sice chvályhodná, nicméně na posouzení projednávaného případu nemá žádný vliv.

[101] Nedůvodná je konečně námitka nečinnosti Ústeckého kraje: tuto otázku vyčerpávajícím způsobem popisuje předseda žalovaného ve svém rozhodnutí v bodech 50 až 54, přičemž k jeho hodnocení této situace nemá zdejší soud prakticky co dodat. Jestliže v době oznámení žalobce o přerušení dopravy od 1. 8. 2006 měl Ústecky kraj potvrzenu připravenost ČSAD Česká Lípa a. s. provozovat příslušné linky právě od 1. 8. 2006, soustředil se zcela logicky na urychlené dokončení licenčního řízení s tímto dopravcem. V situaci, kdy ČSAD Česká Lípa a. s. vzala dne 2. 8. 2006 zpět své žádosti o licence a oznámila, že dopravní obsluhy v potřebném rozsahu není ani ona ani nikdo jiný schopen, použil kraj poslední možnost, kterou měl k dispozici, tj. vydání vrchnostenského nařízení. Skutečnost, že kraj zahájil řízení o vydání tohoto nařízení v pátek 4. 8. 2006 a nařízení vydal v pondělí 7. 8. 2006 nelze podle mínění zdejšího soudu označit za nečinnost, natož takovou, která by liberovala žalobcovo postihované jednání.

III.E. Správní delikt

III.E.1. Objekt deliktu

[102] Žalovaný ani soud podle žalobce nevymezili objekt deliktu. Ze skutkové podstaty lze pouze dovozovat, že takovým objektem mohl být Ústecký kraj a jeho zájem na tom, aby s předstihem věděl o plánovaném přerušení dopravy.

[103] Žalovaný s tím nesouhlasí; objektem deliktu je podle něj zájem chráněný zákonem (srov. § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Žalovaný pak ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že žalobce svým jednáním „*porušil zákonem chráněný veřejný zájem a narušil hospodářskou soutěž na trhu regionální linkové autobusové dopravy na území Ústeckého kraje*“.

[104] Nejvyšší správní soud k této námitce poznamenává, že žalobce se v žalobě touto otázkou přímo nezabýval a ani krajský soud o ní nepojednával v teoretické rovině, protože k tomu nebyl důvod. Z hlediska kasačního soudu tedy postačí konstatovat, že objektem deliktu je funkční hospodářská soutěž, přičemž tuto skutečnost nebylo třeba výslovně zdůrazňovat – je to zřejmé již z toho, že byl aplikován právě zákon o ochraně hospodářské soutěže. Měl-li žalobce v tomto směru konkrétnější pochybnosti, měl je vtělit do žaloby. Námitka je v tomto smyslu nedůvodná.

III.E.2. Objektivní stránka deliktu

[105] Žalobce namítl, že žalovaný řádně nevymezil skutkovou podstatu deliktu podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, který je žalobci kladen za vinu. I vymezení krajského soudu je nekonkrétní, a v této části je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Žalobce nesouhlasí s argumentem, podle nějž není nutno subsumovat jeho jednání pod některou ze skutkových podstat podle § 11 odst. 1 písm. a) – f) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Těmto skutkovým podstatám, ač demonstrativně uvedeným, jsou totiž vlastní určité typové znaky, které žalobcovo jednání postrádá. Žalobce svým jednáním nikomu nezpůsobil újmu (a mezi jeho jednáním a údajnou újmou není příčinná souvislost); nebyl soutěžitelem, a tedy nebyl v dominantním postavení; nevynucoval si svým jednáním žádné nepřiměřené podmínky, nýbrž jen žádal od kraje plnění jeho zákonné povinnosti hradit prokazatelnou ztrátu; a neporušil žádnou konkrétní zákonnou povinnost. Žalobcovo jednání nelze podle něj kvalifikovat jako oznámení úmyslu přerušit provoz veřejné linkové dopravy, nýbrž jako informování kraje o tom, že nastaly vážné okolnosti, které žalobce nemohl odvrátit a v jejichž důsledku je donucen omezit provoz dopravy. Žalobcovým zájmem bylo tedy naopak zabránit omezení provozu, jež hrozilo právě kvůli protiprávnímu jednání kraje; to se však nezdařilo, protože kraj navzdory této informaci ani nadále nekonal. Ústecký kraj vypověděl smlouvu o závazku veřejné služby nejpozději v lednu 2006; už tehdy tedy musel mít připravena opatření k zajištění základní dopravní obslužnosti kraje, tím spíše, že kraj měl od počátku v úmyslu nahradit žalobce v tomto jeho úkolu. Žalobce setrval na tom, že i po nabytí účinnosti výpovědi smlouvy spadal do systému závazků veřejné služby, a nebyl tedy ve smyslu čl. 14 nařízení povinen informovat o zamýšleném přerušení dopravy tři měsíce předem. To potvrzuje i již zmíněné usnesení zvláštního senátu.

[106] Žalobce dále upozornil na to, že kraj sice již dne 2. 6. 2006 uzavřel smlouvy o zajištění dopravní obslužnosti se společností ČSAD Česká Lípa a. s., ovšem řízení o vydání licencí s ní nezahájil. Tato společnost již 27. 6. 2006 oznámila kraji, že je schopna nahradit žalobce od 1. 8. 2006; kraj však vystavil objednávky dopravy, požadující zahájení provozu od 2. 8. 2006, až dne 1. 8. 2006, a společnost pak zcela oprávněně vzala zpět své žádosti o vydání licencí. Není tedy pravda, že žalobcovo oznámení učiněné s pětidenním předstihem neumožňovalo kraji nahradit žalobce touto společností. Krajský úřad chtěl zřejmě dosáhnout sankčního odnětí licencí žalobci, což by bylo obtížné, pokud by k žádné poruše dopravy nedošlo.

[107] Žalobce považuje za spekulativní tvrzení soudu, podle nějž nemohl vést časový odstup od poslední platby prokazatelné ztráty k takovému dramatickému zhoršení situace, které by si vynutilo přerušení dopravy. Žalobce vyčerpal svou finanční rezervu k 1. 8. 2006; nemohl přitom odhadnout, kdy rezervy vyčerpá, a do poslední chvíle spoléhal na to, že kraj začne opět plnit své povinnosti. Stěží lze argumentovat požadavkem „*adaptace kraje*“ na vzniklou situaci, jestliže sám kraj vypověděl smlouvu se žalobcem, aniž měl k dispozici jiného dopravce, schopného žalobce plně nahradit. Soud ani žalovaný podle žalobce neprokázali existenci příčinné souvislosti mezi žalobcovým jednáním a újmou pro spotřebitele. Vinen touto újmou je kraj, který včas neodstranil překážku v provozu dopravy a zjevně vyčkával na přerušení dopravy jen proto, aby mohl vydat

vrchnostenské opatření. Pokud soud spatřuje újmu v tom, že cestující nemohli odebrat službu od jiného dopravce, přehlíží též, že důvodem není žalobcovo jednání, nýbrž fakt, že žádný jiný dopravce v dané době nedisponoval příslušnými licencemi. Odůvodnění soudu je v této části nepřezkoumatelné. Doporučovat žalobci, aby před zahájením výluky požádal o odnětí licencí, je jednak nesmyslné z hlediska ekonomického (činnost na základě předmětných licencí představovala téměř 100 % žalobcovy činnosti), jednak v rozporu s povinnostmi, které žalobci vznikají při správě svěřeného majetku akcionářů a jejichž porušení by mohlo statutárním orgánům přivodit hrozbu trestního stíhání.

[108] Žalovaný má za prokázané, že žalobce zaujímal dominantní postavení a že v přímé souvislosti se svou tržní mocí způsobil újmu spotřebitelům. Žalovaný jeho jednání subsumoval pod generální skutkovou podstatu podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže: nebyla totiž naplněna žádná ze speciálních skutkových podstat pod písmeny a) – f) tohoto ustanovení, což ale pro závěr o zneužití dominantního postavení není nutné. Žalovaný zdůraznil, že samotné přerušení dopravy považuje za souladné se zákonem a objektivně ospravedlnitelné; to ovšem neplatí o oznámení tohoto přerušení s pouhým pětidenním předstihem. Oprávněnost požadavku úhrady prokazatelné ztráty tu nehraje roli: dominant si nemůže vynucovat jakákoli plnění za cenu toho, že způsobí újmu spotřebitelům. Podle žalovaného nevyplývá z usnesení zvláštního senátu závěr, který žalobce předkládá. Žalobce opakovaně zaměňuje skutečnost, že kraj věděl o možnosti výluky, se znalostí konkrétního data přerušení dopravy.

[109] Podle žalovaného uzavřel kraj se společností ČSAD Česká Lípa a. s. toliko *rámcové* smlouvy; závazek veřejné služby, který by měl vést k zahájení řízení o udělení licencí, tak vznikl až na základě objednávek. Ty ale mohly být vystaveny až v okamžiku, kdy bylo jisté datum přerušení dopravy; jinak by šlo o poskytnutí zakázané veřejné podpory. Z dokazování vyplynulo, že rada kraje situaci řešila, neboť na svém zasedání dne 1. 8. 2006 rozhodla o objednávkách vůči společnosti ČSAD Česká Lípa a. s.; není tedy pravda, že by kraj byl nečinný a nepřijal žádná opatření. Co se týče trestního stíhání, to naopak statutárním orgánům žalobce hrozilo z toho důvodu, že nepožádaly o odnětí licencí a provozovaly ztrátovou dopravu i poté, co kraj přestal hradit prokazatelnou ztrátu.

[110] Krajský soud dovodil, že žalobce si musel být vědom své tržní síly a důsledků svého jednání. Pojem újma je třeba vykládat široce. Jednáním žalobce vznikla újma konečným spotřebitelům (cestujícím poptávajícím služby veřejné linkové autobusové dopravy v ústeckém regionu), neboť ti v důsledku nemožnosti přizpůsobit se nastalé situaci, resp. objektivní nemožnosti zajistit dopravní obslužnost ze strany Ústeckého kraje, neměli možnost odebrat služby od jiného dodavatele. Společenská nebezpečnost jednání je do zákona o ochraně hospodářské soutěže promítnuta a konkretizována jako jednání způsobující újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům. Jednání soutěžitele může být podle krajského soudu postiženo jak podle jednotlivých zákonem specifikovaných forem zneužití dominantního postavení v § 11 odst. 1 písm. a) až f), tak i podle generální klauzule v § 11 odst. 1.

[111] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné před vlastním vypořádáním kasačních námitek uvést k otázce zneužití dominantního postavení obecně následující. Dle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je zneužívání dominantního postavení na újmu

jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů zakázáno. Tato generální klauzule je doplněna demonstrativním výčtem zakázaných jednání, která jsou zvláště typická, opakují se nejčastěji a představují nejzávažnější rušivá jednání. *„Význam generální klauzule spočívá v tom, že pokud určité jednání naplňuje její jednotlivé znaky, i když není zachyceno zvláštní pojmenovanou skutkovou podstatou, je zakázaným jednáním se všemi důsledky, které z něho pro jednajícího vyplývají. Jakékoli jednání, které naplňuje znaky uvedené v generální klauzuli, může tedy být sankcionováno jako zneužití dominantního postavení, a to i tehdy, jestliže je pod žádnou z demonstrativně vyjmenovaných skutkových podstat nebude možné podřadit"* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2008, č. j. 7 Afs 40/2007 – 111, publikovaný pod č. 1827/2009 Sb. NSS). Tento závěr je plně podpořen judikaturou Soudního dvora Evropské unie k obsahově obdobnému článku 82 SES (nyní článek 102 SFEU), srov. např. rozsudek ze dne 21. února 1973 ve věci 6/72 *Continental Can*, Recueil, s. 215, body 26 a 27; nebo rozsudek ze dne 16. března 2000 ve spojených věcech C-395/96 P a C-396/96 P *Compagnie Maritime Belge Transports*, Recueil, s. I-1365, body 112 až 114.

[112] Podstata zneužití dominantního postavení soutěžitele dle zákona o ochraně hospodářské soutěže vychází ze zákazu chování, které by bylo za normálních podmínek přípustné, avšak vzhledem k tomu, že subjekt s dominantním postavením má zvláštní odpovědnost, vyplývající z potencionální újmy, kterou by jeho chování mohlo způsobit soutěži obecně a zájmům konkurence, dodavatelů, zákazníků a spotřebitelů zvláště, je v jeho případě takové chování považováno za nepřípustné (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. listopadu 1983 ve věci 322/81 *Michelin*, Recueil s. 3461, bod 57).

[113] Otázku, zda je konkrétní chování soutěžitele v dominantním postavení možné považovat za jednání, které je ještě dovolené, nebo za jednání zákonem již zakázané, je třeba posuzovat individuálně se zřetelem ke všem specifikům jednotlivého případu. *„Při hodnocení této otázky je tak nutné vzít v úvahu míru restriktivnosti samotného chování, skutečnost, zda jde o jednání, které je v daném odvětví běžné, otázku dopadů jednání na jiné soutěžitele či spotřebitele, míru oslabení soutěže již před uskutečněním protisoutěžního útoku dominanta, případný úmysl poškodit soutěž na trhu apod. Klíčovým je přitom právě hledisko přiměřenosti jednání dominantního soutěžitele, tedy otázka, zda zvolený způsob a intenzita jednání je přiměřená oprávněným zájmům, které tento dominantní soutěžitel na trhu má. Jednání, kterým dominant hájí své postavení na trhu, nesmí být zjevně nepřiměřené. Naopak, jsou–li pro takový postup dominanta věcně ospravedlnitelné důvody, není jednání, které by za jiných okolností splňovalo znaky zneužití dominantního postavení, jednáním ve smyslu ust. §11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže zakázaným. Soutěžitel v dominantním postavení má tedy právo podniknout takové přiměřené kroky, které považuje za vhodné k ochraně svých zájmů. Úkolem Úřadu je pak posoudit, zda se skutečně jednalo o opatření přiměřená, přičemž se musí zabývat zejména tím, zda důvod k jejich přijetí tato opatření ospravedlňuje."* (viz výše citovaný rozsudek ze dne 3. 10. 2008, č. j. 7 Afs 40/2007 – 111).

[114] K otázce újmy Nejvyšší správní soud odkazuje především na nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, v němž byl vyjádřen názor, že *„újma zahrnuje veškeré škodlivé následky, které mají příčinnou souvislost s jednáním dominanta, a již s přihlédnutím k tomu, že újma musí vzniknout, nikoli toliko hrozit, je třeba ji pojmout široce. Kromě přímé materiální škody lze tak za újmu považovat ztrátu zákazníků, ztrátu postavení na trhu, potřebu překonávat v důsledku dominantova jednání vniklé bariéry vstupu na trh, ale*

také vzniklou potřebu soutěžitele, u něhož je vznik újmy zkoumán, činit v bezprostřední reakci na dominantovo jednání i takové úkony, které by za jiných okolností činit nemusel, tj. potřebu aktivizovat se a odvracet pro něj nepříznivé dopady dominantova jednání. Újmu přitom není zapotřebí ve vztahu k jednotlivým účastníkům trhu přesně kvantifikovat (jako by tomu bylo v případě „škody" - tedy materiální újmy vyjádřitelné v penězích), je však třeba konkretizovat, v čem taková újma spočívá." Byť byl tento právní názor Ústavním soudem vysloven ve vztahu k ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nepozbyl nic na aktuálnosti, neboť co se týče pojmového znaku újmy je právní úprava zneužití dominantního postavení obsažená v ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže obsahově totožná s právní úpravou předcházející.

[115] Na základě těchto východisek Nejvyšší správní soud přezkoumal závěry žalovaného a krajského soudu a shledal je zákonnými a řádně podloženými. Ze správního spisu je zřejmé, že si žalobce po výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby Ústeckým krajem a po uplynutí výpovědní lhůty ponechal licence k provozu veřejné autobusové dopravy na dotčených linkách a dál kontinuálně poskytoval přepravní služby. Žalovaný nashromáždil obsáhlý spisový materiál o čilé komunikaci mezi žalobcem a Ústeckým krajem ohledně řešení nastalé situace. Z ní a z mediálních prohlášení představitelů Ústeckého kraje je patrné, že Ústecký kraj byl informován o finančních problémech žalobce, jakož i o nemožnosti poskytovat přepravní služby za tohoto stavu dlouhodobě. Nicméně za celou dobu nepadl ze strany žalobce žádný konkrétní údaj o přesném dni přerušení dopravy, jeho rozsahu a délce trvání. O přerušení dopravy dne 1. 8. 2006 žalobce prokazatelně informoval Ústecký kraj teprve dopisem dne 26. 7. 2006 a následně dopravu skutečně přerušil.

[116] Vlastnictví licencí žalobcem blokovalo možnost dopravního úřadu vydat kdykoliv další licence na tytéž linky jiným dopravcům, s nimiž by následně Ústecký kraj uzavřel smlouvu o závazku veřejné služby, neboť by se mohlo jednat o poskytnutí zakázané veřejné podpory těmto dopravcům na úkor žalobce. K vydání licencí jiným dopravcům tak mohlo dojít pouze tehdy, kdyby žalobce požádal o odejmutí svých licencí, nebo kdyby se dopustil jednání, jež by odůvodňovalo jejich odejmutí dopravním úřadem. Vydání licencí je přitom poměrně zdlouhavý proces (silniční zákon zde počítá se lhůtou pro vydání licence v délce 45 dnů – viz § 12 odst. 1). Za této situace Ústecký kraj uzavřel s ČSAD Česká Lípa a. s. (jako s vítězem koncesních řízení, jež kraj vyhlásil po vypovězení smlouvy o závazku veřejné služby s žalobcem), rámcové smlouvy o závazku veřejné služby s tím, že platnost licencí na předmětné linky pro tohoto dopravce byla vázána na objednání služeb krajem na základě rámcových smluv. Jak se však ukázalo, ani toto nestandardní řešení nevyřešilo nastalou výluku v dopravě, neboť ČSAD Česká Lípa a.s. dne 2. 8. 2006 popřela svou připravenost k provozu předmětných linek a vzala veškeré své žádosti o licence zpět. Žalobce tak podle názoru soudu kalkuloval s tím, že situace není v krátké pětidenní lhůtě řešitelná standardními ani nestandardními postupy a že Ústecký kraj bude muset pod časovým tlakem buď uzavřít novou smlouvu o závazku veřejné služby s žalobcem, nebo bude muset žalobci nařídit provoz předmětných linek vrchnostenským nařízením podle článku 14 odst. 5 nařízení č. 1194/69, neboť zajištění náhrady za žalobce v tak krátké době nebylo uskutečnitelné. Obě situace byly pro žalobce žádoucí, neboť mu přes výpověď smlouvy o závazku veřejné služby ekonomicky zajišťovaly provoz na předmětných linkách, resp. úhradu prokazatelné ztráty.

[117] Žalobce si jako řádný hospodář musel být v každém okamžiku vědom své finanční situace. Jelikož poskytoval předmětné přepravní služby dlouhodobě, muselo mu též být zřejmé, jak dlouho je schopen bez hrazení prokazatelné ztráty Ústeckým krajem tyto služby poskytovat. V období leden až duben 2006 byla prokazatelná ztráta Ústeckým krajem žalobci hrazena vždy čtvrtý týden následujícího měsíce. Vzhledem k výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby došlo k poslední úhradě na konci května. Jestliže na konci června žalobce žádnou úhradu za předchozí měsíc neobdržel, muselo mu být nejpozději v tento okamžik zřejmé, že kraj na provoz autobusových linek dále přispívat nehodlá. Již tehdy tedy mohl žalobce bez jakýchkoliv potíží kraj upozornit na to, že disponibilní zdroje mu umožňují provozovat dopravu na předmětných linkách jen do konce července: žalobce nepředložil žádné důkazy o tom, že by se jeho finanční situaci rapidně zhoršila až na konci července, a že by tedy jeho informace z 26. 7. 2006 byla reakcí na nenadálou a neočekávatelnou finanční zátěž. Žalobcovy důvody pro přerušení dopravy na konci července byly tedy shodné s důvody, jež fakticky měl již na konci června.

[118] Jestliže žalobce nejpozději na konci června 2006 věděl vše podstatné o své finanční situaci, vyplývala z jeho zvláštní odpovědnosti jako dominanta povinnost upozornit Ústecký kraj na přerušení dopravy s přiměřeným předstihem. Pětidenní předstih nelze s ohledem na výše popsané skutečnosti považovat za přiměřený. Vzhledem k rozsahu přerušení dopravy (celý Ústecký kraj), charakteru linek (linky základní dopravní obslužnosti kraje) a objektivní nemožnosti spotřebitelů odebrat služby od jiného dodavatele, byla tímto jednáním žalobce způsobena podstatná újma spotřebitelům, kteří se museli aktivizovat a odvracet pro ně nepříznivé dopady žalobcova jednání. Žalobce tak svým jednáním porušil generální klauzuli zákazu zneužití dominantního postavení obsaženou v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a byl za toto jednání žalovaným po právu postižen. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že žalobci nebylo nijak vytýkáno samo přerušení dopravy, neboť to bylo v jeho ekonomické situaci odůvodněné, ale jeho nevčasné oznámení Ústeckému kraji.

[119] Žalobce v kasační stížnosti napadá závěry krajského soudu a žalovaného, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, rozsáhlou řadou dílčích námitek. Po jejich přezkumu je Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými, a to z následujících důvodů.

[120] Podle žalobce žalovaný přesně neodůvodnil, v čem spočívá skutková podstata daného deliktu, a krajský soud se tento nedostatek pokusil neúspěšně napravit. Žalobce nesouhlasí s názorem krajského soudu, že není třeba podřazovat určité jednání pod demonstrativně vymezené případy. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že skutková podstata deliktu je vymezena v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (generální klauzule): pro shledání soutěžitele vinným ze spáchání zneužití dominantního je přitom rozhodné naplnění znaků uvedených v generální klauzuli. Není třeba, aby se soutěžitel zneužití dominantního postavení dopustil některým jednáním uvedeným pod písm. a) až f) citovaného ustanovení, neboť tento výčet je – jak sám žalobce uvádí – demonstrativní (k tomu viz výše uvedenou judikaturu správních soudů a Soudního dvora Evropské unie). Jinými slovy zneužít dominantní postavení lze i jiným způsobem, než je popsán ve výčtu zakázaných jednání, jak se stalo i v projednávaném případě.

[121] Žalovaný ve výroku I. svého rozhodnutí výslovně uvedl, že se žalobce dopustil zneužití dominantního postavení ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jednáním, které dále podrobně popsal. Jde-li žalobci o konkrétní citaci zákonného ustanovení, pak soud odkazuje na bod 59 rozhodnutí žalovaného. V tomto ohledu není zdejšímu soudu zřejmé, co měl žalovaný ještě dále zdůvodňovat. Rovněž krajský soud ve svém rozhodnutí nenapravoval (natož nedostatečně) žádné pochybení žalovaného, nýbrž jen odpovídal na námitku žalobce tím, že poukázal na vymezení skutkové podstaty zneužití dominantního postavení v zákoně.

[122] K tvrzením žalobce, že v jeho případě nedošlo k naplnění skutkové podstaty zneužití dominantního postavení, neboť v dané věci absentuje soutěžní prostředí, žalobce nebyl soutěžitelem, nebyl v dominantním postavení, poskytoval služby obecného hospodářského zájmu a že nebyl správně vymezen relevantní trh, soud odkazuje zejména na své závěry výše v části III.D., kde tvrzení žalobce vyvrací. K tvrzení, že žalobce nezpůsobil nikomu újmu, pak soud odkazuje na své závěry níže. Namítá-li žalobce, že neporušil žádnou konkrétní zákonnou povinnost, nelze se s ním ztotožnit, neboť porušil právě § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tvrdí-li žalobce v této souvislosti dále, že si svým jednáním nevynucoval nepřiměřené podmínky, neboť povinnost úhrady prokazatelné ztráty plyne kraji ze zákona, pak tato otázka nebyla vůbec předmětem řízení a vytýkaného jednání. Kromě toho v situaci, kdy byla vypovězena smlouva o závazku veřejné služby, nelze o žádné zákonné povinnosti kraje hradit prokazatelnou ztrátu hovořit.

[123] Žalobce uvádí, že jeho vyrozumění adresované kraji dne 26. 7. 2006 nepředstavovalo oznámení úmyslu přerušit provoz veřejné dopravy, nýbrž šlo o informování kraje o vážných okolnostech, které žalobce donutí omezit provoz. Nejvyšší správní soud v prvé řadě podotýká, že úmysl žalobce není z hlediska posuzování předmětného deliktu podstatný, neboť se jedná o objektivní odpovědnost. Objektivně je třeba hodnotit jednání žalobce včetně jeho dopisu (oznámení) ze dne 26. 7. 2006. Z hlediska soutěžního práva je relevantní zejména to, že žalobce v předmětném oznámení uvedl, že vzhledem k rozhodnutí Ústeckého kraje nehradit prokazatelnou ztrátu nebude žalobce od 1. 8. 2006 provozovat v příloze popsané spoje, což pak také skutečně učinil. Dále žalobce konstatoval, že provozovat předmětné linky bude opět poté, co mu Ústecky kraj začne hradit prokazatelnou ztrátu. Vzhledem k dominantnímu postavení žalobce na relevantním trhu lze pak lhůtu, která byla tímto dána kraji „na rozmyšlenou“ považovat za nepřípustný nátlak. Lhůta pěti dnů je zjevně nepřiměřená k tomu, aby se kraj a spotřebitelé (cestující) připravili na výpadek cca 75 % autobusových linek, resp. aby tuto situaci rozumným způsobem řešili. Tvrzení žalobce, že jeho jednání a úmysly nebyly namířeny proti spotřebitelům a kraji, nýbrž v jejich prospěch, je v této souvislosti veskrze úsměvné. Žalobce situaci stylizuje tak, že byl vnějšími okolnostmi nezávislými na jeho úmyslech donucen k přerušení dopravy: Nejvyšší správní soud nicméně opakuje, že žalobci nebylo vytýkáno přerušení dopravy, nýbrž nevčasné oznámení tohoto přerušení. Uvádí-li žalobce, že jeho zájmem bylo zachování dopravy na příslušných linkách v nezměněném rozsahu, má evidentně na mysli zachování dopravy provozované jím samotným za stávajících podmínek (nikoliv např. i jiným subjektem nebo za jiných podmínek). Tím se ovšem žalobce sám usvědčuje ze spáchaného deliktu, neboť k udržení svých dosavadních ekonomických aktivit v Ústeckém kraji využil nepřiměřený tlak plynoucí z jeho

dominantního postavení, jehož by jako dopravce s nevýznamnou tržní silou nebyl nikdy schopen.

[124] Žalobce zpochybňuje nestrannost žalovaného, neboť ten se vůbec nezabýval k podnětu žalobce možným zneužitím dominantního postavení Ústeckým krajem a rovněž nezahájil řízení ve skutkově obdobném případě „MHD Hranice". Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že žalobce se nemůže ze spáchaného deliktu liberovat poukazem na stejná jednání jiných subjektů. Tato tvrzení jsou proto pro posouzení jednání žalobce irelevantní. Navíc z obecného popisu situace „MHD Hranice" lze obtížně posoudit všechny okolnosti tohoto případu a dospět k závěru, že se jedná o situaci zcela srovnatelnou se situací žalobce. Ke tvrzenému zneužití dominantního postavení krajem pak soud poznamenává, že kraj jako subjekt s povinností zajistit základní dopravní obslužnost nelze zřejmě podřadit pod pojem soutěžitel (k tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2006 ve věci C-205/03 P *FENIN*, Sb. rozh. s. I-06295).

[125] Žalobce se opětovně dovolává toho, že jednal v krajní nouzi: na jedné straně stálo riziko úpadku a s tím spojená (trestní) odpovědnost statutárních orgánů za hospodaření se svěřeným majetkem, na straně druhé omezení dopravy. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na argumentaci v bodě [97] výše a znovu zdůrazňuje, že žalobce nebyl trestán za omezení (přerušení) dopravy. Těžko pak přistoupit na tvrzení, že obava z odpovědnosti statutárních orgánů vyvolala u žalobce takovou krajní nouzi, že nemohl oznámit přerušení dopravy s větším předstihem.

[126] Žalobce se domnívá, že neexistuje právní povinnost informovat kraj o přerušení dopravy s dostatečným předstihem. Nejvyšší správní soud k tomu v prvé řadě odkazuje na článek 14 odst. 4 nařízení č. 1191/69, kde je takováto povinnost subjektům v postavení žalobce stanovena se lhůtou tří měsíců. Tvrdí-li žalobce, že se toto ustanovení na něj nevztahuje, neboť v předmětné době spadal do systému závazků veřejné služby, odkazuje soud na své opačné závěry uvedené výše v části III.D.3. Za porušení této povinnosti nicméně žalobce trestán nebyl a tato otázka ani není relevantní pro posouzení zákonnosti žalobcova jednání. Samo soutěžní právo sice takto konkretizovanou povinnost neukládá, avšak neoznámení přerušení dodávek dominantem v přiměřeném předstihu nepochybně porušuje § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, pokud je tím způsobena újma jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům, jak se v projednávané věci také stalo. Zde se právě projevuje zvláštní odpovědnost dominanta za jakékoliv své jednání (výše uvedený rozsudek *Michelin*).

[127] Žalovaný podle žalobce nemůže v této souvislosti argumentovat vybočením žalobce z ustáleného stavu, neboť tento stav byl způsoben protiprávním jednáním kraje a vedl k omezení provozu dopravy. Z ustáleného stavu mohl podle žalobce vybočit pouze Ústecký kraj, který přestal hradit žalobci prokazatelnou ztrátu. Ustáleným stavem je podle názoru soudu v této souvislosti myšlena plynulá dodávka dopravních služeb. Jak sám žalobce zdůrazňuje, poskytoval dopravní služby Ústeckému kraji tři roky, předtím jeho právní předchůdci po padesát let a žalobce pokračoval v poskytování těchto služeb i poté, co Ústecký kraj vypověděl smlouvu o závazku veřejné služby a co uplynula výpovědní lhůta. Žalobce tedy obstarával přes padesát let dopravní obslužnost kraje a v této činnosti pokračoval po dobu tří měsíců i poté, co Ústecký kraj přestal hradit prokazatelnou ztrátu,

což lze považovat za ustálený stav. Poté žalobce oznámil kraji ukončení této činnosti v horizontu pěti dnů, což lze nepochybně považovat za vybočení z ustáleného stavu. Skutečnost, že Ústecký kraj po uplynutí výpovědní lhůty nehradil žalobci prokazatelnou ztrátu stejně jako otázky platnosti výpovědi smlouvy a trvání závazků veřejné služby, je pro posouzení žalobcova jednání irelevantní, jak správně uvedl krajský soud. I kdyby výpověď smlouvy byla neplatná, i kdyby kraj měl povinnost žalobci prokazatelnou ztrátu hradit a i kdyby trval závazek veřejné služby, nemělo by to žádný vliv na možnost žalobce oznámit přerušení dopravy v přiměřené lhůtě. Žalobce tedy mohl a měl toto oznámení učinit dříve; soud znovu zdůrazňuje, že žalobci není vytýkáno samo přerušení dopravy.

[128] Kraj byl podle žalobce připraven na přerušení dopravy, neboť nejpozději v době výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby musel mít připravená opatření k zajištění základní dopravní obslužnosti. Kraj měl podle žalobce od počátku v úmyslu nahradit žalobce jiným dopravcem, v čemž mu ovšem bránily licence udělené žalobci. Podle kasačního soudu je ze správního spisu zřejmé, že Ústecký kraj po výpovědi smlouvy činil kroky k zajištění dopravní obslužnosti (vypsání koncesních řízení, uzavření rámcových smluv). Žalobce si ovšem ponechal licence na jednotlivé autobusové linky a dál na nich bez omezení provozoval autobusovou dopravu. Ačkoliv tedy Ústecký kraj mohl tušit, že na těchto po většinou ztrátových linkách není možné autobusovou dopravu provozovat v komerčním režimu po neomezeně dlouhou dobu, neměl žádné přímé ani nepřímé indicie k tomu, že žalobce hodlá dopravu přerušit ke dni 1. 8. 2006. Tuto informaci obdržel až dne 27. 6. 2006, přičemž v poskytnuté pětidenní lhůtě nebyl objektivně schopen přes všechny provedené přípravné práce žalobcem oznámenou výluku sanovat. Zda kraj měl nebo neměl v úmyslu nahradit žalobce jinými dopravci je pro věc naprosto nepodstatné (jelikož však kraj vypsal koncesní řízení, jichž se žalobce mohl účastnit a také účastnil, nelze tento úmysl kraje potvrdit). I kdyby kraj tento úmysl měl, nemělo by to žádný vliv na povinnost žalobce jako dominanta oznámit přerušení dopravy dostatečně dopředu.

[129] Žalobce v rozporu s názorem krajského soudu tvrdí, že Ústecký kraj byl dostatečně dopředu upozorněn na přerušení provozu přípisem ze dne 7. 2. 2006 a na celé řadě ústních jednání, o nichž si Ústecký kraj nepochybně pořizoval záznamy, které měl krajský soud k důkazu vyžádat, resp. měl vyžádat „veškeré správní spisy Krajského úřadu Ústeckého kraje a Ústeckého kraje, jež existují“. Kraj si musel být vědom toho, že žalobci dojdou prostředky nejpozději v druhé polovině roku 2006, neboť si na tento případ najal advokátní kancelář za 39 milionů korun. Lze předpokládat, že s těmito náklady si rovněž opatřil ekonomickou analýzu žalobce. Srozumění Ústeckého kraje s přerušením dopravy v okamžiku, kdy dopravci dojdou prostředky k jejímu provozu, prokazuje též tisková zpráva Ústeckého kraje ze dne 13. 3. 2006 a další výroky představitelů kraje v médiích v únoru, dubnu a srpnu 2006, jakož i nabídka společnosti Viamont, a. s. ze dne 23. 2. 2006 na odkup žalobce.

[130] S těmito námitkami se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V přípisu ze dne 7. 2. 2006 žalobce konstatoval, že finanční rezervy mu umožňují pokračovat v zajišťování dopravní obslužnosti Ústeckého kraje v řádu dnů nejvýše týdnů a že nebude patrně schopen provozovat veřejnou linkovou autobusovou dopravu ani po dobu výpovědní lhůty smlouvy o závazku veřejné služby. V tomto přípisu tedy žalobce neuváděl žádné konkrétní datum, kdy hodlá dopravu přerušit, a datum 1. 8. 2006 se z něj nedalo ani

přibližně odvodit. Navíc žalobce provozoval dopravu i po uplynutí výpovědní lhůty, takže tento přípis ztratil z hlediska identifikace okamžiku přerušení dopravy jakoukoliv relevanci. Žalobce nespecifikuje, na jakých ústních jednáních měl Ústecký kraj informovat o přerušení dopravy a navíc jeho tvrzení, že si kraj o těchto jednáních pořizoval záznamy, je ničím nepodložená domněnka. Za této situace byl důvodný postup krajského soudu, pokud neprováděl důkaz „veškerými existujícími správními spisy“, neboť žalobce nebyl schopen specifikovat a časově určit své jednání, které jimi mělo být prokazováno. Soud k tomu zdůrazňuje, že správní spis obsahuje obsáhlou korespondenci mezi žalobcem a Ústeckým krajem, z níž žádné konkrétní datum přerušení dopravy neplyne, a to až do dopisu žalobce ze dne 27. 6. 2006. Jakkoliv tedy Ústecký kraj mohl předpokládat, že může dojít k přerušení dopravy (jak plyne z vyjádření představitelů kraje), až do 27. 6. 2006 netušil, kdy konkrétně se tak stane, v jakém rozsahu, jakých linek a spojů se přerušení bude týkat a jak dlouho bude trvat. Obrana žalobce týkající se vědomosti kraje o nutnosti přerušení dopravy proto nemůže být úspěšná. S touto otázkou se pak obsahově zcela míjí žalobcem zmiňovaná nabídka společnosti Viamont, a. s., jakož i v této souvislosti zmiňovaná teze žalobce, že dopravci nečinili aktivně nabídky Ústeckému kraji, ale naopak kraj tyto dopravce sám vyhledával. Nejvyššímu správnímu soudu není vůbec zřejmé, jaký by tyto skutečnosti mohly mít vliv na posouzení jednání vytýkaného žalobci. Žalobcovu konstrukci týkající se povědomí kraje o přerušení dopravy ke konkrétnímu datu vyplývající z výše odměny vyplacené Ústeckým krajem advokátní kanceláři, nelze označit jinak, než jako čirou spekulaci, kde jedno z druhého logicky nevyplývá.

[131] Žalobce dále namítá, že smyslem postupu Ústeckého kraje nebylo zajistit kvalitní a úspornou dopravní obslužnost kraje, ale z této obslužnosti vyloučit žalobce a destabilizovat jeho vnitřní ekonomickou situaci. K tomu poukazuje na to, že Ústecký kraj užívá právně nepřípustného hybridu smlouvy na veřejné služby a závazku veřejné služby (čl. 14 a čl. 2 nařízení č. 1191/69), v rozporu se zákonem zajišťoval dopravní obslužnost příležitostnou dopravou a že zajištění základní dopravní obslužnosti kraje jinými dopravci než žalobcem si vyžádalo mnohem větší finanční náklady. Kasační soud znovu opakuje (viz bod [128] výše), že případný úmysl kraje nahradit žalobce jinými dopravci nemá žádný vliv na nezákonnost žalobcova jednání, tj. neoznámení přerušení dopravy v dostatečném předstihu. K pomýlenému názoru žalobce ohledně výkladu nařízení č. 1191/69 soud odkazuje na část III.D.3. výše. Protiprávní či finančně nevýhodné úkony kraje, k nimž došlo až v době přerušení dopravy žalobcem, evidentně nemohou obhájit časovou přiměřenost předchozího oznámení o přerušení dopravy.

[132] Podle žalobce je nelogické po něm požadovat vrácení licencí k provozování předmětných linek, když žalobce vede řadu sporů o neplatnost výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby, o povinnosti Ústeckého kraje uzavřít novou smlouvu a o doplatcích prokazatelné ztráty. Zdejší soud k tomu uvádí, že zmínka žalovaného o možnosti žalobce vrátit licence je pouze deklarací žalobcova práva vyplývajícího ze silničního zákona. Jakkoliv lze žádost o odejmutí licencí v žalobcově situaci považovat za logickou, jestliže žalobce zvolil jinou procesní taktiku s ohledem na jiné své spory, je to pouze jeho volba. Žalovaný a krajský soud však v takovém případě po právu tuto skutečnost zohlednili při hodnocení skutkového stavu věci.

[133] Žalobce nesouhlasí s názorem krajského soudu, že jeho jednání mělo znaky sofistikovaného nátlaku na Ústecký kraj, neboť žalobci muselo být známo, že to bude on, v jehož prospěch bude znít vrchnostenské nařízení, neboť jinou možnost kraj neměl. Podle žalobce jde o spekulaci bez opory ve správním spisu a v dokazování. S tím se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje: nejde o spekulaci, nýbrž o jednoznačný důsledek aplikovatelné právní úpravy a skutkové situace, která nastala. Žalobce si totiž po uplynutí výpovědní lhůty smlouvy o závazku veřejné služby ponechal licence na provozování předmětných linek a současně dopravní úřad nemohl udělit další licence na tytéž linky jiným dopravcům, které by Ústecký kraj dotoval v rámci závazku veřejné služby, neboť by tím došlo ke zvýhodnění těchto dopravců oproti žalobci, a tudíž k vysoce pravděpodobnému poskytnutí zakázané veřejné podpory (k tomu v podrobnostech viz body 37 a 38 rozhodnutí předsedy žalovaného). Z § 10 odst. 1 silničního zákona plyne, že licence je zákonnou podmínkou pro provozování linkové osobní dopravy. Z článku 14 odst. 4 a 5 nařízení č. 1191/69 pak plyne, že nařídit zachování dopravy lze pouze subjektu, který provozuje na příslušných linkách komerční dopravu a hodlá ji přerušit. V dané situaci (též vzhledem ke zpětvzetí žádostí o licence společností ČSAD Česká Lípa a. s.) tak neexistoval žádný jiný subjekt kromě žalobce, kterému by mohlo být provozování veřejné autobusové dopravy na předmětných linkách uloženo vrchnostenským nařízením.

[134] Podle žalobce naopak plánovaně a sofistikovaně jednal Ústecký kraj, neboť zneužil ekonomické závislosti žalobce na kraji, nezákonně vypověděl smlouvu o závazku veřejné služby a přestal hradit prokazatelnou ztrátu. Dostal tím žalobce do neřešitelné situace, neboť ten investoval do svého vozového parku značné prostředky a oprávněně předpokládal, že tyto prostředky budou využity při plnění závazků veřejné služby minimálně po dobu platnosti licencí. Tvrzení o sofistikovaném nátlaku žalobce je absurdní a svědčí o podjatosti JUDr. Rause i předsedy žalovaného. Kasační soud opakuje, že výpověď smlouvy o závazku veřejné služby stejně jako nehrazení prokazatelné ztráty nemají bez ohledu na otázku jejich zákonnosti vliv na posouzení žalovaným postiženého jednání žalobce. To samé je třeba říci o investicích do vozidel a žalobcově mylné představě, že bude plnit závazky veřejné služby po celou dobu platnosti licencí. Jaký tyto investice a představy žalobce mohly mít vliv na včasnost oznámení výluky v dopravě, žalobce vůbec neuvádí. Tvrzení žalobce, že určitý názor vyslovený v rámci rozhodovací činnosti soudem nebo předsedou žalovaného svědčí o jejich podjatosti, jde zcela mimo zákonné vymezení podjatosti ve správním řádu či v soudním řádu správním. Tento názor zdejší soud navíc nepovažuje za absurdní, jak vyplývá z bodu [133] výše.

[135] Žalobce dále vytýká Ústeckému kraji nečinnost, neboť po výběru ČSAD Česká Lípa a. s. v koncesních řízeních a po uzavření rámcových smluv s ní kraj nezahájil z moci úřední řízení o vydání licencí, ač jde o činnost zvládnutelnou v řádu hodin. Nečinnost kraje nelze přičítat k tíži žalobci. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na rozbor uvedený v bodě [116] výše týkající se nemožnosti vydání dalších licencí novým dopravcům a nestandardního postupu Ústeckého kraje. Ten se snažil postupovat tak, jak mu poměrně přísná regulace licencí dovolovala, takže o nečinnosti nelze vůbec hovořit. Tato argumentace žalobce je navíc zcela v rozporu s další argumentací žalobce uvedenou dále v kasační stížnosti, kde žalobce hovoří o právní nemožnosti vydat licence dalším dopravcům.

[136] Za nečinný považuje žalobce Ústecký kraj i v době od 26. 7. 2006 do přerušení dopravy dne 1. 8. 2006. V průběhu těchto pěti dnů Ústecký kraj ani dopravní úřad nijak nekonaly, aby mohla společnost ČSAD Česká Lípa a. s. zahájit provoz (nebyly vydány licence a schváleny jízdní řády). ČSAD Česká Lípa a. s. důvodně změnila svůj postoj dopisem ze dne 2. 8. 2006, neboť se lhůta k zahájení provozu změnila z pěti dnů na lhůtu „ze dne na den". Nejvyšší správní soud považuje za nutné k této námitce ocitovat z dopisu ČSAD Česká Lípa ze dne 27. 7. 2006, který byl dne 28. 7. 2006 doručen náměstkovi a zástupci hejtmana Ústeckého kraje, Radku Vonkovi. ČSAD Česká Lípa a. s. zde uvádí, že *„je plně připravena zahájit dne 1. 8. 2006 pro občany provozování linkové autobusové dopravy na území Ústeckého kraje ve veřejném zájmu na všech linkách a spojích, které Ústecký kraj pro jejich ztrátovost zařadil do systému základní dopravní obslužnosti, která se řídí zejména Nařízením EU č. 1191/69 a které jako veřejnou službu poskytoval předchozí dopravce*". Téhož dne proběhlo mezi dopravním úřadem a ČSAD Česká Lípa a.s. ústní projednání situace. V návaznosti na něj požádala ČSAD Česká Lípa a. s. dne 31. 7. 2006 o určité upřesnění ve výrokové části jednotlivých rozhodnutí o licencích. Druhý den – 1. 8. 2006 – vydal dopravní úřad usnesení, v němž se s tímto návrhem ČSAD Česká Lípa a. s. vypořádal a vyzval ji k vyjádření ke shromážděným podkladům ve lhůtě jednoho dne. Na to ČSAD Česká Lípa reagovala dopisem dne 2. 8. 2006, v němž popřela svou připravenost provozovat veřejnou linkovou autobusovou dopravu na předmětných linkách a vzala své žádosti o licence zpět. Podle názoru kasačního soudu nelze s ohledem na výše uvedené o nečinnosti Ústeckého kraje, resp. dopravního úřadu, v rozhodném období jakkoliv uvažovat. Tím méně o nečinnosti, která by z oznámení žalobce o přerušení dopravy v pětidenním předstihu činila úkon provedený v přiměřené lhůtě. S ohledem na úkony ČSAD Česká Lípa a. s. dne 27., 28. a 31. 7. 2006 nelze rovněž tvrdit, že by zpětvzetí licencí dne 2. 8. 2006 bylo motivováno nutností zahájit provoz na předmětných linkách do druhého dne. Není přitom rozhodné, že ČSAD Česká Lípa a. s. ve své žádosti o licence z června 2006 žádala o určení data zahájení provozu na den 9. 9. 2006, když na konci července kraji s plnou vážností tvrdila, že je připravena zahájit provoz ke dni 1. 8. 2006. Soud navíc musí konstatovat, že události, k nimž došlo po přerušení dopravy dne 1. 8. 2006, nejsou pro posouzení přiměřenosti žalobcova jednání podstatné.

[137] Za spekulaci označuje žalobce tvrzení soudu, že časový odstup od poslední platby prokazatelné ztráty ze strany Ústeckého kraje nemohl vést k tak dramatickému zhoršení situace, která vedla žalobce k přerušení dopravy. V okamžiku oznámení výluky byl žalobce v takové ekonomické situaci, že neměl prostředky na nákup pohonných hmot. Provozování dopravy v závazku veřejné služby neumožňuje generovat zisk a Ústecký kraj navíc odmítal žalobci hradit prokazatelnou ztrátu. V době ukončení úhrady prokazatelné ztráty měl žalobce rezervu jen na několik měsíců provozu, kterou vyčerpal k 1. 8. 2006 a opak mu nebyl prokázán. Podle názoru Nejvyššího správního soudu vychází tato námitka z nepochopení závěru krajského soudu: ten konstatoval pouze to, že finanční ztráta žalobce z provozu nemohla natolik narůst během několika dnů na konci července 2006. Žalobce musel nejpozději na konci června 2006 nabýt poznatek o nutnosti přerušení poskytovaných služeb, když nedošlo k úhradě prokazatelné ztráty za měsíc květen 2006. To ostatně žalobce sám v námitce potvrzuje (tvrzením, že v době ukončení úhrady prokazatelné ztráty měl žalobce rezervu jen na několik měsíců provozu). Žalobce si musel být na konci června schopen vykalkulovat, kdy bude nutné dopravu přerušit: vyčkávání

s oznámením přerušení dopravy až ke dni 26. 7. 2006 tak nebylo opodstatněné nějakým náhlým zhoršením finanční situace žalobce právě na konci měsíce července 2006.

[138] V této souvislosti neobstojí žalobcovo tvrzení, že předstih před okamžikem vyčerpání rezerv na činnost nemohl předem odhadnout, neboť výdaje se odvozují od cen nafty, výnosů z jízdného apod. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalobce provozuje autobusovou dopravu na předmětných linkách po velmi dlouhou dobu. Jak přiléhavě poznamenal předseda žalovaného v bodu 30 svého rozhodnutí, vzhledem k charakteru provozování veřejné linkové autobusové dopravy byly jak příjmy, tak výdaje žalobce do značné míry předvídatelné v čase a výši, což oproti jiným oblastem podnikání značně usnadňovalo účastníku řízení získání a udržování přehledu o jeho očekávaném *cash flow*. Jako zkušený dopravce a řádný hospodář musel být schopen poměrně přesně odhadnout – přinejmenším na konci června 2006 – jak dlouho je ještě schopen přepravní služby poskytovat bez hrazení prokazatelné ztráty Ústeckým krajem. Žádné dramatické výkyvy vstupních veličin (např. skokové zdražení nafty či propad ve vybraném jízdném na konci července) nebyly v dané věci tvrzeny ani prokázány, a žalobce se jich proto nemůže dovolávat. Neobstojí ani tvrzení žalobce, že se do poslední chvíle spoléhal na to, že Ústecký kraj začne prokazatelnou ztrátu žalobci hradit. Ústecký kraj žalobci opakovaně sdělil, že hradit nic nebude. Pokud těmto tvrzením kraje žalobce nevěřil, nejpozději na konci června 2006 musela být tato skutečnost dostatečně zřejmá i jemu, neboť Ústecký kraj neuhradil prokazatelnou ztrátu za měsíc květen 2006.

[139] Žalobce namítá, že mu nelze vytýkat časovou nepřiměřenost oznámení o přerušení dopravy, neboť ani soud, ani žalovaný nebyli schopni nalézt časový úsek, který by přiměřeným byl. Tato námitka nemůže být důvodná již proto, že staví na hypotetických úvahách. Pokud by žalobce oznámil přerušení dopravy jiný den, mohla by se tím změnit celá řada vstupních veličin, které žalovaný i soud museli při posuzování přiměřenosti zvažovat. Z tohoto pohledu nelze proto soudu a žalovanému vytýkat, že žalobci nesdělili konkrétní přiměřenou lhůtu v dané situaci. Pro odpovědnost žalobce je podstatné prokázání skutečnosti, že lhůta byla nepřiměřená, nikoliv identifikace lhůty, která se soudu či žalovanému jeví přiměřená. K navazujícím opakovaným námitkám žalobce týkajícím se otázky trvání závazku veřejné služby a provozování dopravy na komerční bázi Nejvyšší správní soud odkazuje na rozbor v části III.D.3.

[140] Žalobce se dále vymezuje proti tvrzení soudu, že žalobce posuzoval spolupráci s Ústeckým krajem na základě „výhod“, které mu mělo poskytovat protiplnění za jím dodávané služby. Podle žalobce však provozování osobní linkové dopravy v závazku veřejné služby už pojmově nemůže poskytovat výhody, ale zakládá pouze nárok na úhradu prokazatelné ztráty. Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud zde pouze potvrdil, že žalobci nelze vytýkat přerušení dopravy, pokud mu není poskytováno relevantní protiplnění (tj. žalobce nezískává ze spolupráce žádné výhody, nýbrž je mu působena újma). Na užití slova „výhody“ krajským soudem v tomto širším smyslu nevidí Nejvyšší správní soud nic špatného, natož aby tato formulace mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí. Krajský soud zde komentoval přerušení dopravy, které samo o sobě není žalobci kladeno za vinu.

[141] Ostatně v dalších námitkách žalobce opět nepřípadně svádí pozornost k samotnému přerušení dopravy, za které ovšem trestán nebyl. Jsou proto nerozhodná tvrzení žalobce, že k přerušení dopravy došlo nezávisle na jeho vůli, resp. že to byl kraj, kdo přerušil spolupráci nehrazením prokazatelné ztráty. Nazývá-li krajský soud přerušení dopravy „ukončením spolupráce“, nemůže mít tato formulace jakýkoliv vliv na posouzení časové nepřiměřenosti oznámení o výluce. Nadto považuje Nejvyšší správní soud tento termín za srozumitelný a přiléhavý. Skutečnost, že k přerušení dopravy (nebo jinými slovy k ukončení spolupráce) skutečně došlo, je ze správního spisu dostatečně zřejmá: tvrzení žalobce o opaku jsou zjevně nepodložená. Rovněž další – z pohledu žalobce sporné – kroky Ústeckého kraje po přerušení dopravy, resp. po vydání vrchnostenského nařízení (žalobci uložená povinnost vrátit dříve poskytnutou finanční zálohu), nejsou pro posouzení merita věci v žádném směru rozhodné.

[142] Zákonnost svého postupu žalobce dále obhajuje tvrzením, že to byl Ústecký kraj, kdo vypověděl smlouvu o závazku veřejné služby, a měl mít tedy připraveno zajištění základní dopravní obslužnosti po skončení výpovědní lhůty. Kraj měl též zohlednit, že žalobce měl na linky uděleny licence do roku 2011; s ohledem na předchozí investice měl žalobce provozovat předmětnou síť veřejné dopravy minimálně do konce platnosti licencí. Jakkoliv Nejvyšší správní soud připouští, že s ohledem na dobu platnosti licencí žalobce nelze mít postup Ústeckého kraje za do důsledků promyšlený, nezbavuje to žalobce odpovědnosti za předmětný delikt. Po výpovědi smlouvy kraj činil úkony směřující k řešení situace základní dopravní obslužnosti (mj. vypsání koncesních řízení). Žalobce však po uplynutí výpovědní lhůty pokračoval v poskytování služeb: kraj se tak dostal do situace, kdy nemohl tušit, jak dlouho bude žalobce tyto služby poskytovat. Tomu se kraj snažil přizpůsobit svůj postup (uzavření rámcových smluv), nicméně ani tyto kroky kraje nemohly eliminovat nevčasnou informaci o přerušení dopravy. Za nepřiměřenost oznámení přerušení služeb je proto přímo odpovědný žalobce, a na jeho odpovědnost nemají vliv kroky Ústeckého kraje činěné před nebo po tomto aktu. Úvaha žalobce, že měl nárok na provozování předmětných linek s ohledem na předchozí investice, nemá oporu v platném právu. Žalobce měl na základě vydaných licencí právo a povinnost tyto linky provozovat po dobu platnosti licencí: to však nelze ztotožňovat s právem na hrazení prokazatelné ztráty, které je vázáno na existenci smlouvy o závazku veřejné služby.

[143] Soud i žalovaný podle žalobce nesprávně dovodili, že jediným způsobem adaptace na nastalou situaci bylo nahrazení žalobce jiným dopravcem. Dalšími možnostmi bylo obnovení hrazení prokazatelné ztráty žalobci, využití vrchnostenského nařízení nebo zajištění dopravy prostřednictvím nepravidelné příležitostné dopravy. Podle žalobce však všechny alternativy vyjma obnovení úhrady prokazatelné ztráty byly v rozporu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud s těmito názory žalobce nesouhlasí. Sama argumentace žalobce je vnitřně rozporná, když žalobce na jedné straně vytýká soudu a žalovanému, že se nezabývali jinými alternativami řešení, na druhou stranu tyto alternativy označuje za rozporné s právními předpisy, a tudíž nepřípustné. Za jedinou přípustnou označuje obnovu hrazení prokazatelné ztráty, což je ovšem varianta, k níž chtěl žalobce dospět nepřípustným nátlakem na Ústecký kraj. Navíc zdejší soud musí konstatovat, že právě tato alternativa by (na rozdíl od ostatních – srov. zejm. bod [126] ve spojení s částí III.D.3 a bod [116] ve spojení s bodem [135]) nepochybně v rozporu s právními předpisy byla, pokud by současně nebyla uzavřena nová smlouva o závazku veřejné služby. Hrazení prokazatelné

ztráty je totiž právě na uzavření této smlouvy silničním zákonem vázáno (§ 19 odst. 3 ve spojení s § 19b odst. 2).

[144] V další části kasační stížnosti žalobce obsáhle vytýká Ústeckému kraji, že nesprávně upřednostnil své finanční zájmy nad zájmem veřejným, a odkazuje se na usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 31/2007. Zdejší soud zdůrazňuje, že zvláštní senát ve zmiňovaném usnesení řešil otázku, zda smlouva o závazku veřejné služby je veřejnoprávní smlouvou a kdo má pravomoc rozhodovat ve sporu z této smlouvy. Ze zvláštním senátem zmiňované rigidní regulace smlouvy a z její charakteristiky jako příkladu pečovatelské správy ovšem neplyne, že by hrazení prokazatelné ztráty bylo povinností Ústeckého kraje bez současného uzavření veřejnoprávní smlouvy, nebo že by Ústecký kraj měl povinnost uzavřít takovou smlouvu právě s žalobcem. Z žalobcovy argumentace ostatně vyplývá, že za veřejný zájem považuje patrně obnovení úhrad prokazatelné ztráty, resp. uzavření nové smlouvy právě s ním. To je ovšem zájem čistě soukromý – žalobcův – a nikoliv zájem veřejný. Kraj sice má zákonnou povinnost zajistit základní dopravní obslužnost svého území, nicméně je plně na volbě kraje, s kým uzavře příslušnou veřejnoprávní smlouvu.

[145] V této souvislosti žalobce znovu zmiňuje řadu argumentů, na které kasační soud již opakovaně odpověděl, a proto na ně odkazuje. Také námitku porušení objektivity žalovaným a krajským soudem opírá žalobce o zaviněné jednání kraje – nehrazení prokazatelné ztráty, a proto i zde (ač se jedná zdánlivě o námitku samostatnou), odkazuje soud na výše řečené. Dodává, že neobjektivní přístup ze strany soudu ani žalovaného neshledává v žádném ohledu. Jakkoliv nelze pominout jistou roli Ústeckého kraje na vzniku a eskalaci celé situace, na posouzení jednání žalobce, jež mu je kladeno za vinu, neměla tato role žádný vliv, tudíž nemohla být ani důvodem neobjektivního přístupu k žalobci. K námitkám týkajícím se nezákonného vypovězení smlouvy o závazku veřejné služby Nejvyšší správní soud opakuje, že tato otázka není pro posouzení jednání žalobce relevantní (blíže viz bod [76]).

[146] Podle žalobce v dané věci neexistuje kauzální nexus mezi jednáním a následkem (újmou spotřebitelů). Podle žalobce tuto újmu zavinil Ústecký kraj nehrazením prokazatelné ztráty. Na omezení dopravy byl kraj upozorněn již v únoru 2006 a kraji bylo známo, že přerušení dopravy může předejít vydáním vrchnostenského nařízení. To přitom byl kraj schopen vydat za jediný den. I kdyby žalobce výluku oznámil s delším časovým předstihem, kraj by vyčkával na její zahájení: k následku by tak došlo bez ohledu na chování žalobce. Podle názoru žalobce mělo být vrchnostenské nařízení vydáno před přerušením dopravy a nikoliv po něm, jak plyne z článku 14 nařízení č. 1191/69. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že nehrazení prokazatelné ztráty nemělo vliv na včasnost oznámení o výluce, a tím pádem ani na vznik újmy spotřebitelům. Žalobcovo tvrzení o oznámení výluky již v únoru 2006 je nepravdivé. Kasační soud se dále ztotožňuje s žalovaným v tom, že dopravní úřad nebyl schopen vydat v rámci správního řízení vrchnostenské nařízení za jediný den (a to i kdyby spojil úkon zahájení řízení se seznámením příslušného subjektu s podklady pro rozhodnutí).

[147] K použití vrchnostenského nařízení v dané věci pak zdejší soud uvádí následující. Článek 14 odst. 4 nařízení č. 1191/69 předpokládá, že příslušný dopravce oznámí kraji přerušení dopravy nejméně tři měsíce předem. V souvislosti s úpravou v českém silničním

zákonu pak použití tohoto ustanovení nařízení č. 1191/69 nutně předpokládá, že současně s oznámením o plánovaném přerušení dopravy příslušný dopravní podnik požádá o odejmutí licencí na dané linky. Jinak totiž chování dopravního podniku nedává žádný smysl: hodlá ukončit dopravu, avšak zároveň si ponechává licence, na jejichž základě je povinen dopravu provozovat. Dopravní úřad pak buď v tříměsíční lhůtě rozhodne o odejmutí licence, nebo kraj vrchnostenským nařízením rozhodne o zachování této dopravy nejdéle na dobu jednoho roku (článek 14 odst. 5 nařízení č. 1191/69).

[148] Žalobce od počátku citovaná ustanovení nařízení č. 1191/69 nerespektoval: to mu ovšem není kladeno za vinu, neboť zde se posuzuje pouze otázka dodržení soutěžních pravidel. Je však nepřijatelné, aby se žalobce dovolával plnění povinností Ústeckého kraje podle nařízení č. 1191/69, když sám svoje povinnosti nesplnil. Žalobce jednak oznámil přerušení dopravy pouze pět dnů předem, jednak si po celou dobu krize ponechával licence. Ústecky kraj tak byl postaven do situace, kdy nebylo postaveno na jisto, zda žalobce skutečně dopravu přeruší. I kdyby k tomuto přerušení došlo, vycházel Ústecký kraj z možnosti zajistit dopravu prostřednictvím ČSAD Česká Lípa a. s. na základě uzavřených rámcových smluv, a teprve když ani tato alternativa nebyla realizovatelná, přikročil k vydání vrchnostenského nařízení. Veškerá rozhodnutí přitom činil Ústecký kraj v důsledku jednání žalobce pod výrazným časovým tlakem v řádu dní či hodin, tedy zcela mimo standardní postup předvídaný nařízením č. 1191/69. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze v dané situaci – která byla způsobena zcela zřejmě nevčasným oznámením žalobce – přičítat újmu spotřebitelů Ústeckému kraji. Nelze rovněž úspěšně tvrdit, že dřívější oznámení přerušení dopravy by na věci nic nezměnilo.

[149] Závěrem k objektivní stránce se žalobce v kasační stížnosti zabývá samotnou újmou vzniklou spotřebitelům. Opětovně uvádí, že i v současnosti je oprávněn provozovat předmětnou síť linek v závazku veřejné služby, a tudíž jediným způsobem, jak předejít omezení dopravy, byla obnova hrazení prokazatelné ztráty ze strany Ústeckého kraje. K omezení dopravy dále došlo v důsledku nevčasného vydání vrchnostenského nařízení. Spotřebitelé nemohli podle žalobce odebrat služby od jiného dopravce proto, že nikdo jiný nevlastnil na příslušné linky licence: tím je vinen dopravní úřad, který tyto licence nevydal, a jejich vydání by bylo v rozporu se zákonem. Držení těchto licencí představovalo překážku pro neopodstatněný záměr Ústeckého kraje nahradit žalobce jiným dopravcem. Krajský soud se s těmito důvody vypořádal jen obecně a s vyjádřením při jednání včetně citací s trestního spisu se nevypořádal vůbec. Žalobce se ohrazuje proti závěru žalovaného a krajského soudu, že měl včas požádat o odejmutí licencí: to by byl dobrovolný krok k ekonomické likvidaci žalobce. Představenstvo žalobce by se tím dopustilo trestného činu porušení povinností při správě cizího majetku. Názor, že by požádání o odnětí licencí zajistilo, že by nedošlo k přerušení dopravy, je pouhou spekulací: naopak následný vývoj po 8. 9. 2006 dokládá, že takové jednání žalobce by k adaptaci Ústeckého kraje nevedlo.

[150] K námitkám týkajícím se závazku veřejné služby, hrazení prokazatelné ztráty a včasnosti užití vrchnostenského nařízení odkazuje soud na své závěry (opakovaně) vyslovené výše. Argumentace žalobce ohledně vydání licencí je vnitřně rozporná; zdejší soud k tomu odkazuje např. na bod [135]. V této souvislosti považuje kasační soud za racionální argumentaci žalovaného a krajského soudu, že žalobce mohl požádat o odejmutí svých licencí, aby nemusel plnit povinnosti z nich vyplývající za situace, kdy se toto plnění

ukázalo ekonomicky neudržitelné. Z vyjádření žalobce plyne, že si licence ponechával právě proto, aby nemohl být nikým jiným nahrazen: toto umělé udržování administrativního monopolu žalobcem ovšem není nic, čím by se měl žalobce chlubit, neboť evidentně přispělo k vyhrocení celé situace a k neschopnosti Ústeckého kraje adaptovat se na vzniklou situaci. K námitce trestní odpovědnosti představenstva žalobce zdejší soud v souznění s názorem žalovaného konstatuje, že tuto odpovědnost by naopak bylo třeba zvažovat ve vztahu k pokračování provozování silně ztrátové dopravy i po účinnosti výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby a po ukončení hrazení prokazatelné ztráty Ústeckým krajem. Tvrzení, že by odnětí licencí situaci řešit nepomohlo, opírá žalobce o „následný vývoj po 8. 9. 2006“, který ovšem nijak nespecifikuje a nedokládá, takže ani tato námitka nemůže být důvodná. K námitce nepřezkoumatelnosti zdejší soud odkazuje zejména na s. 29 napadeného rozsudku, kde se krajský soud přehledně a srozumitelně vyjadřuje k otázce způsobené újmy. K žalobcem opakovaně zmiňovaným citacím ze souběžně vedeného trestního spisu se krajský soud opakovaně vyjadřoval (naposledy na s. 30 napadeného rozsudku) s tím, že nejsou pro posouzení věci rozhodné a že obsah správního spisu je pro posouzení otázky porušení soutěžních pravidel dostačující. S tímto závěrem se zdejší soud plně ztotožňuje; výpověď ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje o době a rychlosti vydání vrchnostenského nařízení není s ohledem na výše uvedené relevantní (srov. zejm. body [147] a [148]).

III.E.3. Subjektivní stránka deliktu

[151] Podle žalobce došlo k výluce v důsledku jeho ekonomické tísně protiprávně vyvolané Ústeckým krajem; soud se však nijak nevypořádal s žalobcovým tvrzením, podle nějž výluku zavinil Ústecký kraj. V této části je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[152] Stejně tak je nepřezkoumatelný i závěr krajského soudu o společenské nebezpečnosti žalobcova jednání. Žalobce nadále tvrdí, že tento znak jeho jednání chybí, protože Ústecký kraj byl i po oznámení ze dne 26. 7. 2006 schopen zabránit výluce včasným jednáním.

[153] Žalovaný zdůraznil, že žalobcova argumentace o nedostatku zavinění se váže k samotné nutnosti přerušit dopravu; jeho správní delikt ovšem spočívá v nedostatečném předstihu oznámení o této skutečnosti.

[154] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že námitka nepřezkoumatelnosti neobstojí: soud neměl řešit otázku, zda kraj „zavinil“ výluku, nýbrž zda žalovaný po právu shledal vinu žalobce za náhlé přerušení dopravy. Tomu krajský soud v mezích žalobních bodů plně dostál. Roli Ústeckého kraje v celé kauze krajský soud nepřehlédl, nicméně neshledal, že by měla jakýkoliv vliv na správnost závěrů žalovaného, s čímž se i kasační soud ztotožňuje. Pokud jde o „společenskou nebezpečnost“, resp. škodlivost jednání narušujícího hospodářskou soutěž, ta se zvlášť nezkoumá, nýbrž se presumuje (je totiž postihováno jednání, které je *na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů*, srov. § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Újma způsobená spotřebitelům přitom byla ve správním řízení dostatečně prokázána a krajský soud se s ní ve svém rozsudku rovněž přiléhavě vypořádal.

pokračování

III.E.4. Sankce

[155] Žalobce soudu vytkl, že nezkoumal, zda žalovaný nepřekročil zákonem (§ 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže) stanovené meze správního uvážení nebo jej nezneužil. Soud se nezabýval jednotlivými zákonnými kritérii pro stanovení výše pokuty a řádně se nevypořádal s žalobní námitkou, podle níž žalovaný nesprávně zdůvodnil výši pokuty.

[156] Podle žalovaného soud nepochybil, pokud napadené rozhodnutí nehodnotil z hlediska užití správního uvážení, neboť žalobce takovou námitku v žalobě nevznesl.

[157] Dále žalobce nesouhlasí s názorem soudu, podle nějž se zákaz pokračovat v jednání podle výroku I rozhodnutí žalovaného vztahuje na typově shodné jednání do budoucna. Žalobce má za to, že zákaz podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže dopadá na konkrétní jednání; „*typově shodné*" jednání do budoucna zakazuje přímo zákon. Soud se v tomto bodě neúspěšně pokusil napravit zjevnou vadu v postupu žalovaného, nevysvětlil však, jak se může konkrétní zákaz obecně vztahovat na jiná jednání v budoucnu; v této části je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[158] Ohledně přezkumu uložené pokuty Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovaným – žalobce nevznesl námitku týkající se překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití ani v žalobě, ani ve svých dalších podáních. Výši pokuty žalobce také nijak nezpochybnil. Nelze proto úspěšně namítat, že krajský soud tyto otázky protiprávně nepřezkoumával. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za potřebné upozornit žalobce, že nevyužil procesní možnosti, která byla nasnadě, a nepožádal krajský soud o moderaci pokuty (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Ačkoliv krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku naznačil, že by tu prostor pro moderaci byl (srov. s. 33 rozsudku), žalobce soudu tuto možnost nedal, ač jinak činil obsáhlá a četná podání a byl v řízení velmi aktivní.

[159] Co se pak týče zákazu jednání do budoucna, není zde žalovanému ani krajskému soudu co vytýkat. Zákon o ochraně hospodářské soutěže v § 11 odst. 2 stanoví, že pokud Úřad zjistí, že *došlo* k zneužití dominantního postavení, tuto skutečnost v rozhodnutí uvede a tímto rozhodnutím takové jednání *do budoucna zakáže*. Aplikujícímu orgánu tedy nezbývá než ve výroku konstatovat, že zákon *byl porušen* konkrétním jednáním nastalým v minulosti a že *toto konkrétní jednání* již není do budoucna možné. V tomto ohledu proto žalovaný dostál své zákonné povinnosti. Krajský soud potom ve snaze naplnit své poslání, tj. podat rozumný výklad právních předpisů a nalézt jejich smysl, tuto poněkud nešťastnou formulaci zákona vyložil jediným rozumným způsobem, a to jako zákaz typově stejných jednání do budoucna. Nejde o zákaz nad rámec zákona: krajský soud jasně vymezil, že smyslem tohoto zákazu je *indikovat* žalobci, čeho by se měl v budoucnu vyvarovat. Zákaz má tak pouze varovnou funkci; jeho porušení zákonodárce nijak specificky netrestá, takže jím žalobci nemůže být působena žádná újma nad rámec zákona. Námitka nepřezkoumatelnosti je v této souvislosti nepodložená: krajský soud dostatečně a jasně vyložil svůj postoj k žalobní námitce.

III.F. Procesní vady v řízení před soudem

III.F.1. Předběžné otázky

[160] Soud podle žalobce nesprávně uzavřel, že výsledky souběžně probíhajících řízení nemají vliv na předmět řízení o správní žalobě. Žalovaný měl minimálně vyčkat výsledku trestního řízení, pokud sám odmítl vyslechnout navržené svědky. Žalobce zhodnotil výpovědi svědků, které byly následně učiněny v trestním řízení, při jednání soudu, ten se s nimi však nevypořádal.

[161] Jak už bylo řečeno výše, ačkoli se probíhající trestní řízení a sporné řízení před Ministerstvem vnitra týkají souvisejících skutkových okolností a právních vztahů, nejsou v nich řešeny předběžné otázky (tedy otázky, bez jejichž vyřešení by nebylo možno usoudit, zda žalobce zneužil své dominantní postavení). V této věci se nehodnotí to, kdo ze svářených stran více přispěl k vyhrocení situace, nýbrž to, že žalobce oznámil přerušení dopravy pouhých pět dní předem, ačkoli měl předvídat zhoršení své ekonomické situace a informovat Ústecký kraj dříve. Ani tuto námitku proto Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou.

III.F.2. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[162] Žalobce uvedl, že soud na s. 29 rozsudku toliko odkázal na body 28 – 55 a 58 – 70 vyjádření žalovaného, aniž sám zhodnotil skutkový stav (chybí tu např. vlastní názor soudu na pojem soutěžitele či vymezení relevantního trhu). Odůvodnění je v částech i nesrozumitelné – soud totiž v jednom odstavci dospěl ke dvěma zcela odlišným závěrům ohledně pojmu soutěžitele v nesoutěžním prostředí, jakož i k rozdílným vzorcům chování úředních osob. Zodpovědět tyto otázky je přitom určující pro zjištění, zda zákon porušil žalobce, nebo Ústecký kraj. Soud vyslovil, že lhůta o vyrozumění kraje o výluce byla nepřiměřená a že žalobce činil na kraj nátlak; nevysvětlil však, jaká lhůta by byla přiměřená, a v čem nátlak spočíval, což činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Kromě nedostatečného zdůvodnění vlastních závěrů, které v podstatě jen přejalo názory žalovaného, vytkl žalobce soudu i to, že nereagoval na žalobcovy důkazní návrhy. Soud dále přehlédl, že ve výroku I rozhodnutí žalovaného chybí slovo „vinen“, a že ve správním řízení byl porušen § 36 odst. 3 a § 68 odst. 5 správního řádu.

[163] Žalovaný na rozdíl od žalobce považuje rozsudek za plně přezkoumatelný. Odkazy krajského soudu míří k těm částem správních rozhodnutí, která většinou jen shrnují skutková zjištění a obsahují minimum hodnotících soudů. Do výroku rozhodnutí žalovaného nepatří konstatování o tom, že žalobce je „vinen“, neboť zde jde o objektivní odpovědnost. Závěrem žalovaný upozornil na to, že žalobce často nedokládá svá skutková tvrzení ani neoznačuje důkazy, ze kterých by měla vyplývat.

[164] Nejvyšší správní soud tyto námitky nepovažuje za důvodné. V prvé řadě poukazuje na názor Ústavního soudu, podle nějž „[n]*ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ [nález ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 47/2012 –

58 nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, bod 21]. Tvrzení žalobce, že se krajský soud soustředil na rekapitulační část rozsudku a ve zbytku přejal rozhodnutí žalovaného, je nepravdivé. Na 33 stranách rozsudku soud rekapituluje pouze na prvních třinácti stranách, což vzhledem k rozsahu věci a vyjádření stran nelze považovat za přehnané. Na dalších stranách pak soud předložil ucelenou a logicky strukturovanou argumentaci, v níž důkladně odpovídá na všechny žalobní námitky. Krajskému soudu nelze vytýkat, pokud odkázal na některé závěry žalovaného a předsedy žalovaného, když i bez tohoto odkazu jeho rozsudek plně obstojí. Je zjevné, že krajský soud na ně odkazoval primárně proto, že jsou košatější a pro hloubavého zájemce vhodně doplňují výklad podaný krajským soudem.

[165] Kasační námitku nepřezkoumatelnosti navíc musí zdejší soud označit za zjevně účelovou. Například vymezení pojmu soutěžitele, jak je provedl krajský soud, se žalobce věnuje výše v námitce *sub* III.D.1. Soud vysvětlil, v čem spočíval žalobcův nátlak na Ústecký kraj, a ostatně žalobce sám si musí být vědom toho, že tento nátlak byl úspěšný (Ústecký kraj mu totiž doplatil prokazatelnou ztrátu za předchozí měsíce, aby žalobce mohl obnovit provoz linek). Není pak povinností soudu zabývat se tím, jaká lhůta pro oznámení výluky by byla přiměřená, pokud je zřejmé, že pětidenní lhůta je příliš krátká a žádnou jinou lhůtu žalobce Ústeckému kraji neposkytl. Žalobce dále uvádí konkrétní žalobní námitky, k nimž se krajský soud neměl vůbec vyjádřit (např., že žalovaný nesprávně posoudil naplnění znaků skutkové podstaty, že se žalovaný nezabýval objektivní stránkou správního deliktu, že žalobce oznámil výluku okamžitě poté, kdy se o jejích důvodech dozvěděl, že Ústecký kraj věděl o výluce od ledna 2006, že výluku způsobil Ústecký kraj svou nečinností apod.). Tato kasační tvrzení nelze označit jinak, než jako lživá: na všechny tyto námitky krajský soud odpověděl a jeho názor byl předmětem kritiky žalobce v řadě kasačních námitek. Nejvyšší správní soud žalobci doporučuje, aby si napadený rozsudek ještě jednou přečetl, a odpovědi na své námitky tam dozajista nalezne.

[166] Není přesné, že soud nereagoval na žalobcovy důkazní návrhy – spíše jim k žalobcově nelibosti nevyhověl, a to proto, že skutkový stav byl podle něj řádně zjištěn ve správním řízení a obstarávání trestních spisů ani výslechů svědků není zapotřebí. S tím se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, jak ostatně již vícekrát konstatoval výše.

[167] K tvrzené absenci slova „vinen“ ve výroku I rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud ve shodě s žalovaným poznamenává, že s ohledem na objektivní odpovědnost v případě tohoto správního deliktu je požadavek žalobce nepřípadný. Navíc takto žalobce svoji žalobní námitku ani neformuloval – nevytýkal absenci slova „vinen“, nýbrž absenci vymezení konkrétní skutkové podstaty správního deliktu. Z tohoto pohledu je pak podstatné, že výrok I rozhodnutí žalovaného tak, jak je koncipován, obsahuje všechny zákonné náležitosti a je srozumitelný a určitý. Takovým shledal předmětný výrok i krajský soud (viz s. 31 napadeného rozsudku) a o nepřezkoumatelnosti proto nelze hovořit.

[168] Konečně námitky vztahující se k § 36 odst. 3 a § 68 odst. 5 správního řádu považuje Nejvyšší správní soud za formalistické a účelové. Ohledně porušení § 68 odst. 5 správního řádu žalobce sice souhlasí s názorem krajského soudu, že žalobci muselo být zřejmé, odkdy se lhůta pro rozklad počítá. Přesto však měl krajský soud tuto formální vadu vytknout,

ačkoliv tato vada nemá vliv na výsledek řízení a neprojeví se na právech žalobce. Krajský soud měl rozhodnout přinejmenším tak, jak rozhodl o žalobní námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z argumentace krajského soudu na s. 31 zcela zřejmé, že se žalovaný dopustil pochybení, když neuvedl datum, od kterého se počítá lhůta pro podání rozkladu, nicméně tato vada se nijak neprojevila na právech žalobce. Pro krajský soud tedy nebyl dán důvod napadené rozhodnutí zrušit, s čímž se zdejší soud plně ztotožňuje. O tvrzeném porušení § 36 odst. 3 krajský soud rozhodl tak, že k žádnému porušení tohoto ustanovení nedošlo: požadavek žalobce, že měl krajský soud stejným způsobem rozhodnout o tvrzeném porušení § 68 odst. 5 správního řádu, pak nedává žádný rozumný smysl.

[169] Žalobce nesouhlasí s názorem soudu, že není nutno vyrozumívat účastníky řízení o skončení dokazování podle § 36 odst. 3 správního řádu tehdy, pokud není dokazováno. Nesouhlasí též s tím, že návrh rozkladové komise nemá pro žalobce procesní relevanci: členem rozkladové komise je totiž pracovník advokátní kanceláře zastupující Ústecký kraj. Jelikož se na členy rozkladové komise uplatňuje § 14 správního řádu, musí být účastník řízení seznámen s jejím složením, aby mohl uplatnit námitky proti jejímu složení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalobce názor krajského soudu k porušení § 36 odst. 3 správního řádu pouze neguje, aniž uvádí jakoukoliv argumentaci pro svůj postoj. Zdejší soud přitom považuje stanovisko krajského soudu, že žalobce nebylo třeba o skončení dokazování informovat, pokud v řízení o rozkladu žádné dokazování neproběhlo, za správné a v souladu se smyslem předmětného ustanovení. Námitka týkající se složení rozkladové komise a možné podjatosti některého z jejích členů nebyla před krajským soudem vznesena, a je proto před Nejvyšším správním soudem nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)

III.G. Námitky obsažené v doplněních kasační stížnosti

[170] Pokud jde o nové důkazní prostředky, které měl žalobce získat a které nemohl dříve uplatnit, Nejvyšší správní soud poukazuje na ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., podle nějž ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Těmito skutečnostmi a námitkami z nich vyplývajícími se tedy soud nemůže zabývat (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 – 49, publikovaný pod č. 419/2004 Sb. NSS). Žalobce je však oprávněn tyto skutečnosti doložit žalovanému a požádat o obnovu řízení, což – jak sám uvádí – již učinil. Případný postup žalovaného ohledně návrhů na obnovu řízení není Nejvyšší správní soud oprávněn v tomto soudním řízení hodnotit. Tvrzení žalobce o plánovaném spojení Ústeckého kraje, jej zastupující advokátní kanceláře a žalovaného za účelem ekonomické likvidace žalobce považuje kasační soud za stávajícího stavu věcí za pouhou spekulaci.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[171] Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku dospěl k závěru, že se krajský soud předloženou věcí pečlivě zabýval a jeho argumentace je přesvědčivá. Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[172] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 26. června 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu