

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a. s.,** se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha 1, zastoupená JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 5. 2009, č. j. UOHS-R 155/2008/01-5485/2009/310/MVr, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 4. 2016, č. j. 62 Af 96/2014 - 1464,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce.

Odůvodnění:

Úvod:

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil žalobkyni pokutu za narušení hospodářské soutěže způsobené zneužitím jejího dominantního postavení. Žalobkyně napadla rozhodnutí rozkladem; předseda Úřadu změnil napadené rozhodnutí ve vymezení jednání

žalobkyně, kterým narušila hospodářskou soutěž, a snížil uloženou pokutu. Proti rozhodnutí předsedy Úřadu podala žalobkyně žalobu ke krajskému soudu, který žalobu zamítl. Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně kasační stížností.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl a rozsudek krajského soudu zrušil. Krajský soud rozhodoval o žalobě po druhé; rozsudkem zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V pořadí druhý rozsudek krajského soudu napadl Úřad kasační stížností. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti opět vyhověl a rozsudek krajského soudu zrušil. Krajský soud proto o žalobě rozhodoval již po třetí, zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Úřad napadl i třetí rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud se musel zabývat přípustností kasační stížnosti, legitimací k podání návrhu opatření dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže a protokolací o důkazech provedených mimo ústní jednání.

I.

[1] Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 6. 5. 2009, č. j. UOHS-R 155/2008/01-5485/2009/310/MVr, k rozkladu žalobkyně změnil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) ze dne 14. 7. 2008, č. j. S 220/06-13976/2008/830, takto:

„*I.*

Účastník řízení, společnost České dráhy, a. s. se sídlem Praha 1, Nábřeží L. Svobody 1222, IČ 70994226 tím, že

A. v období od 1. 5. 2004 do 30. 11. 2007 uplatňoval bez objektivně ospravedlnitelných důvodů vůči svým odběratelům rozdílné ceny za služby železniční nákladní dopravy u přeprav se srovnatelnými kalkulačními parametry ovlivňujícími výši nákladů na tyto služby a bez objektivně ospravedlnitelných důvodů uplatňoval v cenách služeb železniční nákladní dopravy rozdílné výše marží, čímž znevýhodňoval některé své odběratele železniční nákladní dopravy, kterým byly stanoveny ceny, resp. marže podstatně vyšší než jiným zákazníkům při obdobném nebo srovnatelném plnění, a rovněž ztížil možnost uplatnění ostatním železničním nákladním dopravcům na trhu, zneužil své dominantní postavení na trhu železniční nákladní dopravy substrátů přepravovaných ve velkých objemech na území České republiky uplatňováním rozdílných podmínek při srovnatelném plnění vůči jednotlivým účastníkům trhu, jimiž byli tito účastníci v hospodářské soutěži znevýhodňováni, a to na újmu jiných soutěžitelů a spotřebitelů, čímž porušil v období od 1. 5. 2004 do 30. 11. 2007 zákaz uvedený v § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009 (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) a v období od 1. 5. 2004 do 30. 11. 2007 zákaz obsažený v čl. 82 písm. c) smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“), neboť zneužití dominantního postavení mohl ovlivnit obchod mezi členskými státy;

B. v době od 1. 1. 2006 do 16. 9. 2007 společnosti SPEDIT-TRANS, a. s. a v době od 1. 1. 2006 do 30. 11. 2007 společnosti ŠPED-TRANS Levice, a. s. znemožnil bez objektivně

ospravedlnitelných důvodů uzavírat smlouvy o zákaznickém tarifu, a získat tak slevu z veřejného ceníku – tarifu vozových zásilek, dále tím, že v době od 1. 1. 2006 do 16. 9. 2007 společnosti SPEDIT-TRANS, a. s. a v době od 1. 1. 2006 do 30. 11. 2007 společnosti ŠPED-TRANS Levice, a. s. bez objektivně ospravedlnitelných důvodů stanovil povinnost skládat 100% záloh na jím poskytované služby železniční nákladní dopravy, a tím, že dopisy ze dne 5. 1. 2006 bez objektivně ospravedlnitelných důvodů vypověděl společnosti SPEDIT-TRANS, a. s. smlouvu o centrálním zúčtování přepravného číslo 41209662 ze dne 20. 12. 2004 a společnosti ŠPED-TRANS Levice, a. s. smlouvu o centrálním zúčtování přepravného číslo 11214120 ze dne 31. 12. 2004, jejichž platnost skončila dne 28. 2. 2006, čímž znevýhodnil společnosti SPEDIT-TRANS, a. s. a ŠPED-TRANS Levice, a. s. oproti ostatním svým odběratelům železniční nákladní dopravy a omezil spotřebitele železniční nákladní dopravy ve výběru dodavatelů, zneužil své dominantní postavení na trhu železniční nákladní dopravy substrátů přepravovaných ve velkých objemech na území České republiky uplatňováním rozdílných podmínek při srovnatelném plnění vůči jednotlivým účastníkům trhu, jimiž byli tito účastníci v hospodářské soutěži znevýhodňováni, a to na újmu společností SPEDIT-TRAN, a. s. a ŠPED-TRANS Levice, a. s. a spotřebitelů, čímž porušil v období od 1. 1. 2006 do 30. 11. 2007 zákaz uvedený v § 11 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže a zákaz obsažený v čl. 82 písm. c) SES, neboť zneužití dominantního postavení mohlo ovlivnit obchod mezi členskými státy;

C. v období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004 uplatňoval bez objektivně ospravedlnitelných důvodů vůči svým odběratelům rozdílné ceny za služby železniční nákladní dopravy u přeprav se srovnatelnými kalkulačními parametry ovlivňující výši nákladů na tyto služby a bez objektivně ospravedlnitelných důvodů uplatňovat v cenách služeb železniční nákladní dopravy rozdílné výše marží, čímž znevýhodňoval některé své odběratele železniční nákladní dopravy, kterým byly stanoveny ceny, resp. marže podstatně vyšší než jiným zákazníkům při obdobném nebo srovnatelném plnění, a rovněž ztížil možnost uplatnění ostatním železničním nákladním dopravcům na trhu, zneužil své dominantní postavení na trhu železniční nákladní dopravy substrátu přepravovaných ve velkých objemech na území České republiky uplatňováním rozdílných podmínek při srovnatelném plnění vůči jednotlivým účastníkům trhu, jimiž byli tito účastníci v hospodářské soutěži znevýhodňováni, a to na újmu jiných soutěžitelů a spotřebitelů, čímž porušil v období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004 zákaz uvedený v § 11 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

II.

Podle § 11 odst. 2 ve spojení s § 21a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, jednání popsané v I. výroku tohoto rozhodnutí účastníku řízení, společnosti České dráhy, a. s., se sídlem Praha 1, Nábřeží L. Svobody 1222, IČ 70994226 do budoucna zakazuji.“

[2] Ve výroku III. předseda Úřadu snížil uloženou pokutu z částky 270 000 000 Kč na částku 254 000 000 Kč a ve výroku IV. uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 2 500 Kč.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí předsedy Úřadu žalobu u Krajského soudu v Brně, který jí rozsudkem ze dne 21. 4. 2011, č. j. 62 Ca 37/2009 - 680 (dále jen „Rozsudek KS I“), zamítl.

[4] Rozsudek KS I napadla žalobkyně kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 Afs 57/2011 - 1255 (dále jen „Rozsudek NSS I“), zrušil Rozsudek KS I a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal řadu důvodů nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu a v rámci částečného věcného vypořádání kasačních námitek se vyjádřil k důsledkům krajským soudem dovozené procesní vady při opatřování posudku Centra dopravního výzkumu, v.v.i., a k závěru, že žalovaný nedoložil uplatňování podnákladových cen.

[5] Krajský soud tedy rozhodoval o žalobě znovu a to rozsudkem ze dne 1. 4. 2015, č. j. 62 Af 96/2014 - 1401 (dále jen „Rozsudek KS II“). Vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zrušil napadené rozhodnutí předsedy Úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Rozsudek KS II napadl žalovaný v pořadí druhou kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015 - 79 (dále jen „Rozsudek NSS II“), Rozsudek KS II zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že krajský soud respektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu ve vztahu k posudku Centra dopravního výzkumu, v.v.i., a k uplatňování podnákladových cen. V tomto rozsahu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační námitky jako nepřípustné. Krajský soud však nerespektoval závazný právní názor týkající se 15 důvodů nepřezkoumatelnosti rozsudku KS I. Žalobkyně v první kasační stížnosti totiž namítala 18 důvodů nepřezkoumatelnosti Rozsudku KS I., přičemž Nejvyšší správní soud v rozsudku NSS I 15 z nich vyhodnotil jako důvodné. V dalším řízení se tedy krajský soud měl těmito námitkami zabývat a přezkoumatelným způsobem je vypořádat. To však neučinil s argumentací, že samotné vady řízení týkající se podnákladových cen a posudku Centra dopravního výzkumu, v.v.i., vedou ke zrušení celého napadeného rozhodnutí předsedy Úřadu. Dle krajského soudu by tak vypořádání dalších žalobních bodů v celém jejich rozsahu na tomto závěru již nic nemohlo změnit. Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že převažující část žalobních námitek zůstala krajským soudem v Rozsudku KS II zcela opomenuta. Přitom jejich vypořádávání by nepředstavovalo v převažující míře úvahy pouze akademické, jež by nemohly žalovanému sloužit jako konkrétní naznačení dalšího postupu, jak neoprávněně argumentoval v napadeném rozsudku krajský soud.

[7] Krajský soud tedy již po třetí rozhodoval o žalobě. Rozsudkem ze dne 13. 4. 2016, č. j. 62 Af 96/2014 - 1464 (dále jen „Rozsudek KS III“), zrušil napadené rozhodnutí předsedy Úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[8] Žalovaný (dále jen stěžovatel) napadl Rozsudek KS III kasační stížností (v pořadí třetí kasační stížnost). V kasační stížnosti uvedl, že si je vědom toho, že se jedná o opakovanou kasační stížnost, jejíž přípustnosti může bránit § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. V tomto případě se však uplatní výklad Nejvyššího správního soudu a přípustné budou ty

kasační námitky, které buď obsahem odporují závaznému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu, nebo které krajský soud učinil mimo rámec bodů, k nimž již Nejvyšší správní soud stanovisko zaujal. Přípustné proto budou takové námitky, které fakticky Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku nevypořádal. Stěžovatel dále upozornil i na nepřípustnost námitek směřujících pouze proti důvodům rozhodnutí dle § 104 odst. 2 s. ř. s. Namítl však, že rozsudek správního soudu je pro něj jako správní orgán v dané věci závazný nejen v rozsahu výroku, ale také v rozsahu právních názorů, které soud vysloví. Omezení přípustnosti kasační stížnosti je třeba vykládat úzce, tedy že nepřípustné jsou jen námitky, které nesměřují ke změně právního postavení stěžovatele. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k tomu, aby vypořádal všechny žalobní námitky a poskytl stěžovateli závazná vodítka pro jeho další postup ve věci. Kasační stížnost proto nebude zbytečná všude tam, kde krajský soud vyslovil právní názor, který bude pro stěžovatele v dalším řízení závazný, neboť tímto je zasaženo právní postavení stěžovatele, jenž se závazným právním názorem nesouhlasí.

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uplatnil tři námitky vztahující se k problematice: 1) podání opatření k nápravě, 2) nesouladu výroku a odůvodnění a 3) protokolace provedení důkazů mimo ústní jednání.

[10] První kasační námitka se týkala opatření k nápravě dle § 11 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) ve znění účinném do 31. 8. 2009 (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, že opatření k nápravě legitimně podala společnost ČD Cargo, a. s., nad kterou má žalobkyně výlučnou kontrolu. Upozornil, že pokud by přijal názor krajského soudu, vzniklo by nebezpečí, že by opatření podala osoba, která není účastníkem řízení, a stěžovatel by byl nucen jej přijmout. Zákon ukládá možnost přijmout jen návrhy opatření podané v zákonné lhůtě účastníky řízení, nikoliv společnostmi, které jsou jimi ovládány. Pokud by návrhy mohla podat dceřiná i mateřská společnost, nelze vyloučit, že by si návrhy mohly odporovat. Stěžovatel by musel přijmout i návrhy dceřiných společností, které však nejsou účastníky řízení. S tímto však stěžovatel nesouhlasil a označil posouzení předmětné právní otázky krajským soudem za nesprávné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Druhá kasační námitka se týkala žalobního bodu napadajícího nesoulad výroku a odůvodnění rozhodnutí předsedy stěžovatele. Stěžovatel namítl, že krajský soud nedostatečně vypořádal předmětný žalobní bod, přestože jej k tomu zavázal Nejvyšší správní soud v Rozsudcích NSS I i NSS II. Krajský soud se sice vypořádal s námitkou, že předseda stěžovatele v odůvodnění rozhodnutí nedůvodně přihlédl k podnákladovým cenám, což však neodpovídalo výroku rozhodnutí. Krajský soud však opomenul posoudit nesoulad mezi tvrzeným znevýhodněním speditérů na navazujícím trhu spedičních služeb (v odůvodnění rozhodnutí) a konstatovaným porušením zákona stěžovatelem plošně vůči všem zákazníkům bez ohledu na jejich předmět činnosti (ve výroku rozhodnutí). Protože se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 104 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je Rozsudek KS III znovu nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[12] Třetí kasační námitka se týkala žalobního bodu napadajícího protokolaci provedení důkazů mimo ústní jednání. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že Úřad

má povinnost ve vztahu k listinným důkazům provedeným mimo ústní jednání vždy pořídit protokol o tomto dokazování. Dle stěžovatele se § 53 odst. 6 spr. ř. vztahuje na případy, v nichž by neprovedením protokolu mohlo být fakticky porušeno právo na obhajobu účastníka řízení. Protože je z obou správních rozhodnutí a obsahu správních spisů zřejmé, o které listiny stěžovatel opřel svá rozhodnutí, bylo by vyhotovení protokolu čistě formálním úkonem, který by se nijak nedotkl procesních práv účastníka řízení. Citované ustanovení by se mělo vykládat tak, že je-li účastník s identifikací listin, kterými Úřad provedl důkazy mimo ústní jednání, dostatečně seznámen jiným způsobem, a mezi Úřadem a účastníkem řízení v této věci neexistuje žádný spor, není nutné protokol pořizovat. Dále upozornil, že krajský soud se nezabýval rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 26/2009 - 100 a 2 As 59/2008 - 80, přestože se jimi dle závazného právního názoru vysloveného v Rozsudku NSS I zabývat měl. I v této části je proto rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Argumentace krajského soudu je nadto vnitřně rozporná, neboť na jedné straně uvádí, že význam protokolu o provedení důkazu je pro účastníky řízení o správním deliktu zásadní, na druhou stranu však soud dovozuje, proč nevyhotovení protokolu v tomto případě nemá pro účastníky zvláštní význam. Rozsudek krajského soudu je proto v tomto bodě nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a též nezákonný pro nesprávné právní posouzení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]

[13] S ohledem na výše uvedené kasační námitky stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu (Rozsudek KS III) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[14] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zpochybnila přípustnost kasační stížnosti. Stěžovatel totiž nenapadá výrok rozsudku krajského soudu, ale pouze jeho odůvodnění. Kasační stížnost směřující jen proti důvodům rozhodnutí je nepřípustná dle § 104 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel dle žalobkyně sám připustil, že nutnost zrušení rozhodnutí předsedy stěžovatele vyplývá ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu a že tento výsledek tedy ani nemůže napadnout. Odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, dle něhož předmětné ustanovení brání situacím, v nichž by se stěžovatel domáhal přezkumu právních názorů či formulací uvedených v odůvodnění napadaného rozhodnutí, ačkoliv by jejich korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do jeho právního postavení. Zásah do právního postavení je pak zásadně způsoben jen výrokem rozhodnutí. Stěžovatel navíc nenapadá nosné důvody rozsudku, ale jen jiné dílčí závěry (*obiter dictum*).

[15] Žalobkyně zpochybnila tvrzení, že by odmítnutím kasační stížnosti byla odmítnuta spravedlnost, neboť stěžovatel jako správní orgán není nadán žádnými ústavou zaručenými právy. Stěžovateli nesvědčí subjektivní právo, aby byla každá sporná otázka posouzena Nejvyšším správním soudem. Naopak by byl „neférový“ takový postup Nejvyššího správního soudu, jenž by stěžovateli, aniž by napadl výrok rozhodnutí, umožnil polemizovat s dílčími závěry rozsudku, zatímco žalobkyně by takovou možnost neměla s odkazem na citované usnesení rozšířeného senátu.

[16] Krajský soud v Rozsudku KS I i v Rozsudku KS III neshledal důvodnou žalobní námitku týkající se podání opatření k nápravě, a to pro opožděnost návrhu opatření. S touto problematikou se vypořádal i Nejvyšší správní soud, který v Rozsudku NSS I potvrdil opožděnost návrhu opatření a nedůvodnost kasační námitky zpochybňující závěr krajského soudu. Žalobkyně namítla, že soudy uznaly obranu stěžovatele a konstatovaly, že v této otázce stěžovatel nepostupoval nezákonně. Nyní však stěžovatel žádá Nejvyšší správní soud, aby krajský soud vyhověl jeho argumentaci „ještě lépe", a to i v dílčím aspektu, který není důležitý ani pro výrok rozhodnutí, ani pro samotné vypořádání žalobní námitky. Protože soudy neshledaly v postupu stěžovatele nedostatky, nebude muset stěžovatel svůj postup nijak napravovat.

[17] Ani další kasační námitka týkající se nesouladu výroku a odůvodnění rozhodnutí není přípustná a důvodná. Pokud krajský soud shledal důvodným předmětný žalobní bod namítající nesoulad mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí, pak není rozhodné, zda mohl tento nesoulad shledat i z jiných důvodů, než z důvodu problematiky podnákladových cen. Výsledek vypořádání žalobní námitky by totiž byl vždy stejný. Stěžovatel se domáhá, aby mu krajský soud v podstatě sdělil, že pochybil v ještě větším rozsahu, než již konstatoval. Stěžovatel si v rámci nového posouzení věci bude muset nejdříve ujasnit, zda obstojí závěr o diskriminačním jednání žalobkyně, čemuž bude odpovídat i nový výrok jeho rozhodnutí. Momentálně je bezvýznamné, aby soud stěžovateli sdělil, jak široce bude moci po novém posouzení věci příslušnou diskriminaci konstatovat, tj. zda vůči speditérům či obecněji vůči „všem". Krajský soud jednoznačně vyložil, že výrok rozhodnutí musí být v souladu s hmotněprávním posouzením věci v odůvodnění rozhodnutí. Z toho plyne, že bude-li stěžovatel odůvodňovat diskriminaci jen znevýhodněním speditérů na navazujícím trhu, bude to muset promítnout i do výroku nového rozhodnutí.

[18] Žalobkyně nesouhlasila ani s kasační námitkou týkající se protokolace provedení důkazů mimo ústní jednání. Žalobní námitku tohoto obsahu totiž krajský soud neshledal důvodnou a konstatoval, že nevyhotovení protokolu o provedení důkazů nepředstavuje tak závažnou vadu, která by sama o sobě vedla ke zrušení rozhodnutí předsedy stěžovatele. V tomto směru vyhověl argumentaci stěžovatele, neboť jeho postup neshledal nezákonným. Nyní však stěžovatel žádá, aby jeho obraně soud vyhověl „*ještě lépe*" a konstatoval, že u listinných důkazů nemusí vyhotovovat protokol ani záznam o jejich provedení, je-li z obsahu spisu a rozhodnutí zřejmé, z jakých důkazů stěžovatel vychází a mezi účastníky o tom není sporu. Stěžovatel napadá pouze dílčí aspekt vypořádání žalobní námitky, kterou však krajský soud ve výsledku ani neshledal důvodnou.

[19] Závěrem žalobkyně poznamenala, že se řízení o její správní žalobě vede již 7 let a rozhodnutí předsedy stěžovatele bylo již dvakrát zrušeno. Dle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu toto rozhodnutí zrušeno být musí. Stěžovatel jen protahuje soudní řízení, čímž zneužívá svých procesních práv; Nejvyšší správní soud by takový postup neměl aprobovat.

V.1

[20] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny podmínky řízení nezbytné k projednání podané kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že nyní přezkoumává

v pořadí již třetí rozsudek krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o žalobě, musel se nejprve zabývat přípustností podané kasační stížnosti s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení totiž není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že *„přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil“* (srov. usnesení č. j. 9 Afs 59/2007 - 56; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Samotný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obsahuje z uvedeného pravidla výjimku. Kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku.

[21] Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky s ohledem na potřebu dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Uvedené ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009 - 165).

[22] Žalobkyně kromě toho zpochybňuje přípustnost kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 2 s. ř. s., který stanovuje, že je nepřípustná také kasační stížnost, která směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu. K této problematice se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla položena otázka, zda je dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a nenapadá tudíž výrok rozhodnutí krajského soudu, ale pouze některé závěry vyslovené v jeho odůvodnění. Rozšířený senát se k otázce vyjádřil v usnesení č. j. 5 Afs 91/2012 - 41 tak, že „[k]*asační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná*“. V uvedeném případě byla žalobci rozhodnutím správního orgánu prvního stupně uložena pokuta, neboť se dopustil dvou správních deliktů. Správní orgán druhého stupně rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou, které krajský soud vyhověl a zrušil rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Žalobce však i přes úspěch ve věci podal kasační stížnost a napadl (pro něj příznivý) výrok krajského soudu.

[23] Rozšířený senát v citovaném usnesení dospěl k závěru, že pokud stěžovatel uplatňuje výhrady proti pro něj příznivému výroku rozhodnutí, není to v souladu s kontradiktorním charakterem soudního řízení. Takový postup by mohl mít smysl pouze tehdy, pokud by procesně úspěšný účastník usiloval o doplnění či revizi důvodů, ze kterých mu krajský soud vyhověl. To však neumožňuje § 104 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je nepřípustná též kasační stížnost směřující jen proti důvodům rozhodnutí soudu (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 90/2012 - 56). Žalobce má procesní možnost k ochraně svých práv v dalším průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení. Nebude mu proto znemožněno uplatnit jeho základní právo na soudní ochranu (čl.

36 Listiny). Jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu). Neznamená to však, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Není tak vyloučena možnost přezkoumat v kasačním řízení právní názor krajského soudu (opakovaně) vyslovený v neprospěch žalobce.

[24] Dle rozšířeného senátu je také smyslem a účelem dané právní úpravy zabránit situacím, kdy je žalobci správním soudem zcela vyhověno a žalobce se domáhá přezkumu právních názorů, formulací a konkrétních vyjádření uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ačkoliv by jejich korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do jeho právního postavení. Zásah do *„právní sféry“* žalobce je zásadně vždy způsoben jen výrokem rozhodnutí; jiný výklad by představoval cestu k právní nejistotě účastníků, v jaké fázi soudního procesu mohou mimořádný opravný prostředek využít, a k rozkolísanosti judikatury. Rozšířený senát připustil, že uvedený výklad fakticky nutí procesně úspěšného žalobce, aby si „obešel celé kolečko“ znovu a čekal, až rozhodne správní orgán. Poté žalobce půjde opět ke krajskému soudu (s vědomím, že soudní řízení pravděpodobně absolvuje bez naděje na úspěch toliko z důvodu, že chce později podat kasační stížnost) a teprve následně se dočká verdiktu Nejvyššího správního soudu.

[25] Z výše uvedeného je zřejmé, že právní závěr rozšířeného senátu o nepřípustnosti kasační stížnosti podané žalobcem, který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, se vztahuje výhradně na žalobce, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný. Jde tedy o žalobce, jehož návrhu krajský soud vyhověl a rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušil. V nyní posuzovaném případě se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností žalovaného, jehož rozhodnutí k žalobě žalobkyně zrušil krajský soud. Žalovaný (stěžovatel) nebyl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a kasační stížností napadá výrok krajského soud o zrušení svého rozhodnutí.

[26] Žalovaný nemá možnost znovu „obejít celé soudní kolečko“, tak jak to konstatoval rozšířený senát. Této možnosti může využít jen žalobce, neboť ve chvíli, kdy je žalovaný zavázán právním názorem, s nímž nesouhlasí, ale musí v souladu s ním vydat správní rozhodnutí, nemůže toto své nové rozhodnutí sám napadnout žalobou a posléze kasační stížností, aby se domohl revize dle něj nesprávného právního názoru. Závěr rozšířeného senátu o nepřípustnosti kasační stížnosti procesně úspěšného žalobce proto není na nyní posuzovanou kasační stížnost aplikovatelný.

[27] S ohledem na výše uvedené není kasační stížnost stěžovatele nepřípustná dle § 104 odst. 2 s. ř. s.

[28] Nejvyšší správní soud se však dále musel zabývat i otázkou přípustnosti kasační stížnosti s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť jak je uvedeno výše, jedná se v pořadí o třetí kasační stížnost v této věci. Pro přehlednost se touto problematikou zabýval v rámci vypořádání jednotlivých kasačních námitek níže.

V.2

[29] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Podmínky řízení o kasační stížnosti jsou s ohledem na výše uvedené splněny. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost žalovaného věcně přezkoumal a posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost není důvodná.

a) Námitka podání opatření k nápravě

[31] Touto problematikou se krajský soud zabýval již v Rozsudku KS I. Uvedl, že návrh opatření směřujících k odstranění závadného stavu dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže zaslal stěžovateli subjekt odlišný od žalobkyně, a to společnost ČD Cargo, a. s. Dle krajského soudu však nebylo nutné trvat na tom, aby předmětný návrh opatření učinila výlučně žalobkyně, neboť žalobkyně byla držitelkou všech akcií dceřiné společnosti ČD Cargo, a.s., a měla nad ní výlučnou kontrolu. Tento závěr potvrzovala i koncepce „podniku“, která se uplatňovala v komunitární i české právní úpravě. Za rozhodující však krajský soud považoval to, že návrh opatření zaslala dceřiná společnost žalobkyně opožděně, tedy více než osm měsíců po uplynutí lhůty dle § 11 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud tedy shledal postup stěžovatele, jakým naložil s návrhem opatření, zákonným a žalobní námitku vyhodnotil jako nedůvodnou.

[32] Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS I k tomu uvedl, že „[v] *daném případě je nesporné, že výhrady Úřadu k jednání stěžovatele* [žalobkyně] *mu byly doručeny v pátek 3. 8. 2007. Proto posledním dnem lhůty k podání písemného návrhu opatření bylo pondělí 20. 8. 2007. V této lhůtě však Úřadu žádný stěžovatelův písemný návrh opatření nebyl doručen. Přitom o možnosti navrhnout ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení výhrad opatření, jimiž by se odstranil závadný stav, byl stěžovatel poučen jak v oznámení o zahájení řízení ze dne 31. 7. 2006, tak ve sdělení výhrad ze dne 2. 8. 2007. Za takový návrh opatření označuje stěžoval dopis ČD Cargo, a. s., který Úřad obdržel až dne 21. 4. 2008, tj. řadu měsíců po uplynutí zákonné lhůty. Protože podle ust. § 11 odst. 4 věta prvá zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném od 1. 5. 2007 do 31. 8. 2009 k pozdějšímu podání nebo změnám navržených opatření přihlédne Úřad jen v případech hodných zvláštního zřetele, přičemž z obsahu správního spisu není zřejmé, že by takové okolnosti byly Úřadu známy, nemohlo dojít k porušení legitimního očekávání stěžovatele, že správní řízení vedené pod sp. zn. S 220/06 bude zastaveno. Navíc to Úřad i výslovně uvedl ve svém sdělení ze dne 14. 5. 2008 adresovaném ČD Cargo, a. s.*“ Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS I tedy neshledal kasační námitku důvodnou.

[33] Uvedeným závěrem je nyní Nejvyšší správní soud vázán, neboť jak je uvedeno výše, přípustnost kasační stížnosti je omezena ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným (viz usnesení rozšířeného senátu

č. j. 1 As 79/2009-165). Toto omezení odráží závaznost právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci přezkoumal. Zruší-li totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. (blíže viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Tím je zaručen požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování.

[34] Právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v Rozsudku NSS I ostatně krajský soud v Rozsudku KS III respektoval.

[35] Stěžovatel se nyní podanou kasační stížností domáhal, aby Nejvyšší správní soud přezkoumal závěr krajského soudu o možnosti dceřiných společností podávat návrhy opatření dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže namísto mateřských společností. Dle stěžovatele zákon ukládá možnost přijmout jen návrhy opatření, které jsou podány v zákonné lhůtě účastníky řízení, nikoliv však společnostmi, které jsou jimi ovládány. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud v předcházejícím řízení zatím nezabýval, kasační námitka je proto přípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[36] Dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže může Úřad uložit, aby účastníci splnili opatření, která společně navrhli, jsou-li dostatečná pro ochranu hospodářské soutěže a odstraní-li se jejich splněním závadný stav. Jestliže Úřad neshledá taková opatření dostatečnými, důvody písemně sdělí soutěžitelům a pokračuje v řízení; jinak uloží splnění těchto opatření a řízení zastaví. Opatření podle odstavce 3 mohou účastníci řízení písemně navrhnout Úřadu nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy jim Úřad doručil výhrady k jejich jednání; k pozdějšímu podání nebo změnám navržených opatření přihlédne Úřad jen v případech hodných zvláštního zřetele. Účastníci řízení jsou svým návrhem vázáni vůči Úřadu i mezi sebou navzájem, popřípadě vůči třetím osobám, a od podání návrhu do rozhodnutí Úřadu podle odstavce 3 nesmějí postupovat způsobem, který je předmětem výhrad Úřadu (§ 11 odst. 4 téhož zákona).

[37] Dle § 21 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou účastníky řízení navrhovatel a ti, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno a rozhodnuto.

[38] Adresátem norem soutěžního práva je soutěžitel, jímž se dle § 2 odst. 1 citovaného zákona rozumí fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právnickými osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli. Pojem soutěžitele se však od účastníka řízení liší, neboť účastník řízení musí být nadán právní subjektivitou a účastníkem proto mohou být jen osoby v právním smyslu. Soutěžitel je kategorií hmotněprávní, naopak účastník řízení je kategorií procesní. Nelze tedy zaměňovat pojem soutěžitele s pojmem účastníka řízení. S postavením účastníka řízení je spojena řada procesních práv, jako např. právo navrhovat důkazy či činit

jiné návrhy a právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účastník řízení může prostřednictvím uplatnění svých procesních práv ovlivnit průběh i výsledek řízení. Zákon o ochraně hospodářské soutěže vymezuje, kdo je účastníkem řízení (srov. § 21 odst. 1). Zákon taktéž stanovuje, že pouze účastníci mohou Úřadu navrhnout opatření ve smyslu § 11 odst. 3 citovaného zákona a pouze jim může Úřad uložit splnění takových opatření. Uvedeným způsobem mohou docílit zastavení řízení, aniž by Úřad rozhodoval o tom, zda zneužili své dominantní postavení, což významně ovlivní samotný průběh a výsledek řízení.

[39] Stěžovatel žalobkyni oznámením ze dne 31. 7. 2006 vyrozuměl o zahájení správního řízení, přičemž za jediného účastníka řízení označil žalobkyni. Přípisem ze dne 2. 8. 2007 stěžovatel sdělil žalobkyni výhrady k jejímu jednání ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zároveň ji poučil o možnosti písemně navrhnout opatření dostatečná pro ochranu hospodářské soutěže, a to do 15 dnů ode dne doručení výhrad. Po celou dobu správního řízení stěžovatel jednal s žalobkyní, jako s jediným účastníkem řízení. Postavení účastníka řízení a s tím spojená procesní práva a povinnosti náležely výhradně žalobkyni.

[40] V daném případě návrh opatření učinila dceřiná společnost žalobkyně ČD Cargo, a. s., nad níž měla žalobkyně výlučnou kontrolu. ČD Cargo, a. s. však nebyla účastníkem řízení. Na tom nemůže nic změnit ani to, že byla fakticky ovládána žalobkyní. Jak je již uvedeno výše, účastník řízení je kategorií procesní a nikoli hmotněprávní. Nelze tudíž dovodit postavení dceřiné společnosti jako účastníka řízení na základě odkazu na koncepci soutěžitele, neboť to je kategorie hmotněprávní. Protože společnost ČD Cargo, a. s. nebyla účastníkem řízení, nenáleželo jí ani právo podat návrh opatření dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[41] Za relevantní lze shledat i argument stěžovatele, že v praxi může existovat celá řada dceřiných společností ovládaných mateřskou společností. Pokud by všechny tyto subjekty mohly uplatnit procesní práva účastníka a podaly by návrhy opatření, nelze vyloučit možnost protichůdnosti takto uplatněných návrhů opatření.

[42] V tomto rozsahu je názor vyslovený krajským soudem o přípustnosti návrhu opatření podaném dceřinou společností účastníka řízení (žalobkyně) nesprávný.

[43] Dle usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 15/2007 - 75 platí, že „[z]*ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu*.“

[44] Krajský soud v nyní posuzovaném případě správně dovodil, že postup stěžovatele v souvislosti s navrženým opatřením byl v souladu se zákonem, neboť návrh opatření byl podán opožděně. Nejvyšší správní soud proto v tomto smyslu korigoval pouze dílčí závěr krajského soudu o přípustnosti návrhu podaného dceřinou společností žalobkyně, jež však neměl vliv na samotné posouzení důvodnosti žalobní námitky.

[45] V tomto rozsahu je tedy kasační námitka důvodná, byť nevede ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

b) Námitka nesouladu výroku a odůvodnění

[46] Druhá kasační námitka se týkala žalobního bodu napadajícího nesoulad výroku a odůvodnění rozhodnutí předsedy stěžovatele. Nesoulad dle žalobkyně spočíval v tom:

A) že stěžovatel v odůvodnění rozhodnutí shledal protiprávnost jednání z důvodu selektivního uplatňování podnákladových cen, ale nereflektoval to nijak ve výroku,

B) že stěžovatel odůvodňoval naplnění znaků skutkové podstaty podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. čl. 82 písm. c) SES tvrzeným znevýhodněním speditérů na navazujícím trhu spedičních služeb, přesto ve výrokové části konstatoval porušení zákona stěžovatelem plošně vůči všem zákazníkům bez ohledu na jejich předmět činnosti.

[47] Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS I uvedl, že není zřejmé, zda krajský soud namítaný rozpor mezi výrokem a odůvodněním napadeného rozhodnutí shledal či nikoliv. Rozsudek KS I byl proto v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[48] V Rozsudku NSS II soud dospěl k závěru, že žalobní námitka zůstala i nadále krajským soudem v Rozsudku KS II nevypořádána a krajský soud proto nerespektoval právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem.

[49] Krajský soud uvedenou žalobní námitku vypořádal v Rozsudku KS III následovně: „*Pokud jde o soulad výroku a odůvodnění, pak navazující samostatnou otázkou je, zda výrok deklarující praktiku obecnou, jež měla být žalobcem uskutečňována coby neadresný obecný obchodní princip, odpovídá odůvodnění; to souvisí s hmotněprávním posouzením žalobcova jednání a jak plyne již ze shora uvedeného, odůvodnění založené na aplikaci podnákladových cen diskriminaci podle výrokových částí I.A. a I.C. napadeného rozhodnutí neodpovídá. (Neodůvodněná) akcentace podnákladových cen, na nichž je odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k částem I.A. a I.C. založeno, zatímco popis skutku ve výrokových částech I.A. a I.C. napadeného rozhodnutí je coby znak deliktu neuvádí, nutně v této otázce vyvolává důvodnost žaloby*“.

[50] Nejvyšší správní soud se otázkou souladu výroku a odůvodnění rozhodnutí předsedy stěžovatele dosud věcně nezabýval, kasační námitka je proto přípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[51] Stěžovatel poukázal na to, že se krajský soud vypořádal s neopodstatněným přihlédnutím k podnákladovým cenám v odůvodnění rozhodnutí předsedy stěžovatele, což však neodpovídalo výroku rozhodnutí [žalobní argumentace A)]. Krajský soud však v této souvislosti opomenul posoudit otázku speditérů na navazujícím trhu [žalobní argumentace B)]. Vypořádání žalobní argumentace je dle stěžovatele zásadní, neboť pokud by stěžovatel i při neprokázání užití podnákladových cen v následujícím řízení dospěl k názoru, že se

žalobkyně dopustila předmětných deliktů, byla by nekonzistence výroku rozhodnutí a odůvodnění v této otázce znovu možným důvodem pro zrušení rozhodnutí.

[52] Z Rozsudku KS III je patrné, že se krajský soud skutečně zabýval souladem výroku a odůvodnění rozhodnutí pouze v závislosti na argumentaci podnákladovými cenami [viz. závěr krajského soudu: „*(Neodůvodněná) akcentace podnákladových cen, na nichž je odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k částem I.A. a I.C. založeno, zatímco popis skutku ve výrokových částech I.A. a I.C. napadeného rozhodnutí je coby znak deliktu neuvádí, nutně v této otázce vyvolává důvodnost žaloby*“]. Stěžovatel se však nyní domáhá, aby se krajský soud vyjádřil i k namítanému nesouladu odůvodnění vystavěném na znevýhodnění speditérů na navazujícím trhu, čemuž neodpovídá výrok konstatující porušení zákona vůči všem zákazníkům. Stěžovatel považuje Rozsudek KS III v tomto rozsahu za nepřezkoumatelný.

[53] Nejvyšší správní soud se proto zabýval nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu v uvedeném rozsahu, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitce stěžovatele. Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 vyložil, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.*“

[54] Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) 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*“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; dostupný na http://nalus.usoud.cz/). V nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, pak Ústavní soud dospěl k závěru, že povinnost soudů řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno. Na druhou stranu, jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud vypořádal.

[55] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 Afs 23/2010 - 180 vyložil, že je nutné odlišovat uplatněné žalobní námitky, resp. žalobní body a jednotlivé dílčí argumenty na jejich podporu. Krajský soud má povinnost vypořádat se ve svém rozsudku přezkoumatelným způsobem se všemi uplatněnými žalobními body. To neznamená, že musí nutně reagovat na každý dílčí argument či tvrzení žalobce. V rozsudku č. j. 6 Ads 17/2013 - 25 zdůraznil, že je nezbytné zacházet s kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny.

[56] Povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že je soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se

s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Nelze ani odhlédnout od komplikovanosti nyní řešeného případu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS I: „*Vzhledem k právní i skutkové složitosti dané věci a obsáhlosti jak vydaných rozhodnutí, tak i jednotlivých podání účastníků řízení, je nutno zdůraznit, že některé sporné otázky nelze vždy zcela separovat. Pokud se krajský soud výslovně nevypořádá s některou ze žalobních námitek, je třeba vždy posuzovat, zda jeho právní názor není součástí argumentace týkající se jiných souvisejících námitek nebo není vysloven v kontextu celého odůvodnění napadeného rozsudku. To však neznamená, že by mohl rezignovat na přezkum napadeného správního rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek. Nicméně v dané věci lze s ohledem na její komplexnost, rozsah a složitost do určité míry tolerovat, že krajský soud na některý z dílčích či podpůrných stěžovatelových argumentů výslovně nereagoval*“.

[57] Krajský soud v rozsudku KS III uvedl, že procesní vady při opatřování posudku Centra dopravního výzkumu, v.v.i., a nedostatek skutkového podkladu k uplatňování podnákladových cen nutně vedly ke zrušení celého napadeného rozhodnutí předsedy stěžovatele. Veškeré hmotněprávní závěry, k nimž může stěžovatel v dalším řízení dospět, mohou být ovlivněny novým posouzením vymezení relevantního trhu. K úvahám ohledně vymezení relevantního trhu bude muset stěžovatel přistoupit nově – bez zahrnutí posudku Centra dopravního výzkumu, v.v.i., přitom na úvahy ohledně vymezení relevantního trhu mohou teprve navázat úvahy ohledně postavení žalobkyně na něm (tj. zda je vůbec soutěžitelem v dominantním postavení) a teprve na ně pak úvahy ohledně případného zneužití takového postavení. V takovém případném hodnocení zneužití dominantního postavení se pak nutně projeví i druhý důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí, tj. nedostatek skutkového podkladu ke konstatování uplatňování podnákladových cen; výsledkem dalšího řízení před stěžovatelem může být zcela odlišná konstrukce, než jaká se promítla do nyní napadeného rozhodnutí stěžovatele. Další postup stěžovatele proto může spočívat v doplnění dokazování ohledně uplatňování podnákladových cen, což by se nutně projevilo ve výroku případného rozhodnutí deklarujícího zneužití dominantního postavení, anebo v upuštění od koncepce využívající argumentaci podnákladovými cenami, což se může projevit jak na budoucím procesním postupu stěžovatele, tak na jeho samotném výsledku. Krajský soud uzavřel, že tedy i nové rozhodnutí stěžovatele ve věci samé – ať už bude postaveno na konceptu podnákladových cen či nikoli – bude jistě vykazovat zcela jiné rysy než rozhodnutí nyní napadené, proti němuž žalobkyně vznesla řadu argumentů o jeho nezákonnosti i nepřezkoumatelnosti.

[58] Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS II shledal pochybení krajského soudu, který se sice zabýval žalobními námitkami týkajícími se posudku Centra dopravního výzkumu, v.v.i., a uplatňování podnákladových cen, ale následně se odmítl zabývat dalšími žalobními námitkami, mj. i námitkou nesouladu výroku a odůvodnění rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však k tomu dále uvedl, že „[j]*e tedy nepochybné, že převažující část žalobních námitek zůstala krajským soudem v napadeném rozsudku zcela opomenuta. Přitom jejich vypořádávání by nepředstavovalo v převažující míře úvahy pouze akademické, jež by nemohly stěžovateli sloužit jako konkrétní naznačení dalšího postupu, jak neoprávněně argumentoval v napadeném rozsudku krajský soud. Právě tím, že převážná část žalobních námitek podstatného významu pro věc zůstala bez jakékoliv reflexe krajského soudu, stěžovatel oprávněně poukázal na to, že po několika letech probíhajícího soudního řízení nebylo přezkoumáno meritum věci a že to má negativní dopad na jeho rozhodovací praxi*“.

[59] Krajský soud se v Rozsudku KS III zabýval žalobním bodem namítajícím nesoulad výroku a odůvodnění rozhodnutí; tuto žalobní námitku shledal důvodnou. Uvedl taktéž, jak má stěžovatel postupovat v dalším řízení. Krajský soud naplnil výše uvedený požadavek Nejvyššího správního soudu, neboť naznačil konkrétní další postup stěžovatele a v tomto rozsahu i přezkoumal meritum věci. Byť se nezabýval dílčím argumentem o nesouladu výroku a odůvodnění rozhodnutí v souvislosti se znevýhodnění speditérů na navazujícím trhu, vypořádal se s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Jak je uvedeno již výše, z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu plyne, že krajský soud není povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud dostatečným způsobem vypořádal žalobní námitku napadající nesoulad výroku a odůvodnění rozhodnutí předsedy stěžovatele; rozsudek krajského soudu je v uvedeném rozsahu přezkoumatelný. Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační námitku stěžovatele důvodnou.

c) Námitka protokolace provedení důkazů mimo ústní jednání

[60] Další žalobní námitka uplatněná žalobkyní se týkala protokolace o důkazech provedených mimo ústní jednání a dopadu absence takové protokolace na zákonnost správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud k tomu v Rozsudku NSS I uvedl, že žalobkyně v žalobě argumentovala judikatorními názory, s nimiž se měl krajský soud vypořádat. Dále uvedl, že „[k]*rajský soud sice neopomenul vypořádat žalobní námitku týkající se porušení ust. § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 a § 18 správního řádu a v odůvodnění napadeného rozsudku (str. 20 první odstavec) a vyjádřil právní názor ohledně absence protokolů o důkazech provedených mimo ústní jednání s tím, že i když se jedná o vadu, nemá tato vada vliv na zákonnost a věcnou správnost napadeného správního rozhodnutí, neboť je nepochybné, že listiny založené ve správním spise byly podkladem rozhodnutí, že jimi Úřad prováděl důkaz a že stěžovatel měl možnost se s nimi seznámit. I pokud by Úřad o provádění důkazů listinami pořídil záznam, důkazní situace by se oproti stavu bez jeho pořízení nezměnila. Nijak však nereagoval na stěžovatelovu argumentaci judikaturou Nejvyššího správního soudu, a proto není zřejmé, zda ji považoval za irelevantní ve vztahu k dané věci nebo se jednalo ohledem na obsažnost žaloby o její přehlédnutí. Nelze totiž vyloučit, že s ohledem na citovanou judikaturu by mohlo dojít k posunu právního názoru krajského soudu. Proto výslovné nevypořádání se s judikaturou je třeba považovat za dostatečný důvod pro závěr o nepřezkoumatelnosti této části napadeného rozsudku.*“ V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 57/2010 - 82, týkající se problematiky dokazování promítnutím audiovizuálního záznamu.

[61] V Rozsudku NSS II soud dospěl k závěru, že žalobní námitka zůstala i nadále krajským soudem v Rozsudku KS II nevypořádána a krajský soud proto nerespektoval právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem.

[62] Krajský soud se tedy uvedenou námitkou zabýval v Rozsudku KS III. V odůvodnění uvedl, že stěžovatel do správního spisu nezařadil žádný záznam o provedení důkazu konkrétními listinami, pouze se k jednotlivým listinám vyjadřuje v rozhodnutí orgánu prvního stupně a posléze v rozhodnutí o rozkladu, čímž porušil § 53 odst. 6 spr. ř. a § 18 spr. ř. Krajský soud přitom odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu č. j. 7 As 57/2010-82 a dále dovodil, že i v případě, že by stěžovatel o provádění důkazů listinami pořídil záznam, důkazní situace by se nezměnila oproti stavu bez pořízení takového formálního záznamu. Stěžovatel by totiž vycházel ze stejných důkazů, podklad rozhodnutí by byl materiálně stejný a v napadeném rozhodnutí by bylo obsaženo totéž odůvodnění. Přitom jednotlivé listiny byly založeny ve správním spisu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i rozhodnutí o rozkladu na ně odkazovala. Žalobkyně proto měla možnost se s nimi seznámit. Krajský soud uzavřel, že přestože stěžovatel při dokazování listinami nepostupoval podle § 53 odst. 6 spr. ř., nešlo o vadu, jež by mohla vyvolat nezákonnost napadeného rozhodnutí, pro kterou by soud měl napadené rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušit.

[63] Nejvyšší správní soud se v tomto řízení otázkou protokolace o důkazech provedených mimo ústní jednání a dopadu absence protokolace na zákonnost správního rozhodnutí dosud věcně nezabýval, kasační námitka je proto přípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[64] Stěžovatel předně namítl, že Nejvyšší správní soud Rozsudkem NSS I zavázal krajský soud, aby se vypořádal s judikaturou, kterou uváděla žalobkyně, a to rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 26/2009 - 100 a č. j. 2 As 59/2008 - 80. V tomto rozsahu byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž se však neřídil a k uvedené judikatuře se nevyjádřil, což způsobilo nepřezkoumatelnost Rozsudku KS III.

[65] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se krajský soud vypořádal s usnesením rozšířeného senátu č. j. 7 As 57/2010 - 82, v němž rozšířený senát dovodil, že: „*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání provádí jednotlivé důkazy při ústním jednání. Provádí-li dokazování ohledáním výjimečně mimo ústní jednání promítnutím audiovizuálního záznamu, musí být o provedení tohoto důkazu vyhotoven protokol podle § 18 správního řádu z roku 2004*“. Rozšířený senát se v citovaném usnesení vyjádřil i ke správnosti závěru učiněného v rozsudku č. j. 2 As 59/2008 - 80, dle něhož: „*Dokazování ohledáním (§ 51 odst. 1 a § 54 správního řádu z roku 2004) může být uskutečněno i promítnutím audiovizuálního pořadu. Je-li tak učiněno mimo ústní jednání, musí být o této skutečnosti vyhotoven protokol (§ 18 odst. 1 uvedeného zákona)*“. Žalobkyně však kromě uvedeného rozsudku druhého senátu dále poukazovala na rozsudek č. j. 6 Azs 26/2009 - 100. I v tomto případě se jednalo o problematiku provedení důkazu audiovizuálním záznamem, přičemž šestý senát konstatoval, že: „*Videozáznam umístěný na internetovém serveru může být bezpochyby důkazním prostředkem ve smyslu shora cit. ust. § 51 správního řádu. Správní řád nestanoví žádná konkrétní pravidla pro provádění jednotlivých důkazů, avšak obsahuje ustanovení, jež upravují povinnosti správního orgánu při provádění dokazování a o sepisování protokolu o úkonech ve správním řízení. Podle § 18 odst. 1 správního řádu se mj. o provedení důkazu listinou a ohledáním, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení sepisuje protokol. Ve správním spise žalovaného žádný protokol o promítnutí záznamu v přítomnosti stěžovatele založen není; správní spis by měl tedy obsahovat protokol (nebo alespoň záznam) o provedení důkazu promítnutím dotyčného videozáznamu mimo ústní jednání. (...) správní spis neobsahuje žádný záznam o promítnutí videozáznamu, ani v rozhodnutí není tento důkaz zmíněn. Nejvyšší správní soud je nucen za těchto okolností předpokládat, že žalovaný stěžovatelem navržený důkaz vůbec neprovedl, nemohl jej tedy ani zhodnotit a zohlednit ve svém rozhodnutí; popřípadě žalovaný nezdůvodnil, proč navrhovaný důkaz neprovedl.*

Rozhodnutí, které se s návrhem na provedení důkazu nikterak nevypořádává je rozhodnutím nepřezkoumatelným."

[66] Z výše uvedeného je patrné, že všechna tři rozhodnutí řeší problematiku dokazování promítnutím audiovizuálních záznamů. Též je zřejmé, že v nich senáty Nejvyššího správního soudu dospěly ke stejnému závěru a to, že je o provedení důkazu promítnutím audiovizuálního záznamu mimo ústní jednání nezbytné vyhotovit protokol. Vyjádřené právní názory se nijak nerozchází a jsou souladné.

[67] Krajský soud se výslovně vypořádal jen s názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu. Právní závěr rozšířeného senátu je však stejný, jako závěry druhého a šestého senátu. Za této situace není důvod trvat na tom, aby se krajský soud vyjadřoval i k rozsudkům druhého a šestého senátu. Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený Rozsudkem NSS I, ani že by Rozsudek KS III byl v tomto rozsahu nepřezkoumatelný.

[68] Co se týče zákonnosti závěru o nezbytnosti vyhotovovat protokoly o provedení listinných důkazů, pokud byly provedeny mimo ústní jednání, je tento závěr správný. Dokládá to judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou správně odkázal krajský soud. Rozšířený senát v již citovaném usnesení č. j. 7 As 57/2010 - 82 uvedl, že principy ústnosti, přímosti a bezprostřednosti zajišťují, aby ten orgán, který rozhoduje o vině a sankci za správní delikt, byl autenticky přítomen a bezprostředně ovlivněn před ním provedenými důkazy, které zhodnotí a posléze z nich vyvodí správná a úplná skutková zjištění, podřadí je pod příslušnou právní kvalifikaci a konečně rozhodne o případné sankci. Dokazování tedy musí být primárně prováděno při ústním jednání, o jehož konání bude účastník sankčního řízení předem vyrozuměn ve smyslu § 49 odst. 1 spr. ř., aby mohl případně využít svého práva být přítomen a měl možnost se ke všem prováděným důkazům vyjádřit. Pouze výjimečně, za zákonem stanovených podmínek, lze dokazování připustit i mimo rámec ústního jednání, pak ale musí být o provedení takového důkazu vyhotoven protokol dle § 18 spr. ř. Právo účastníka být přítomen provedení důkazu však zůstává i nadále zachováno, a to v návaznosti na § 51 odst. 2 spr. ř.

[69] Na citované usnesení navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 34/2013-24, z něhož vyplývá, že uvedené závěry rozšířeného senátu jsou obecně platné pro celou oblast správního trestání, a aplikoval je na případ správního deliktu podle zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství.

[70] V rozhodnutí čtvrtý senát mj. uvedl, že správní řízení je obecně ovládáno zásadou písemnosti. Tento závěr nevyplývá z § 49 odst. 1 spr. ř., ale z § 15 odst. 1 spr. ř. Správní řád v případech, kdy nevyžaduje obligatorní konání ústního jednání, ponechává správním orgánům prostor k úvaze, zda je ústní jednání nezbytné ke splnění účelu řízení a k uplatnění práv účastníků řízení. Prostor pro takovou úvahu však není dán při dokazování, neboť požadavek, aby při dokazování byla účastníkům řízení přítomnost umožněna, vyplývá přímo z § 51 odst. 2 spr. ř.

[71] Správní řád předpokládá možnost rozhodovat meritorně bez nařízení ústního jednání, stejně jako možnost provést důkaz listinou mimo ústní jednání, nicméně k

takovému postupu, jak je výše uvedeno, stanovuje určité podmínky. Především by měli být účastníci řízení včas vyrozuměni o záměru správního orgánu provést důkaz listinou mimo ústní jednání (§ 51 odst. 2 spr. ř) a dále by o tom měl být sepsán protokol (§ 18 odst. 1 téhož zákona). Podle § 53 odst. 6 spr. ř. se důkaz listinou za přítomnosti účastníků provede tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 139/2015 - 30).

[72] K této problematice se vyjádřil i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 72 z roku 2008, v němž dovodil, že „*podle § 18 odst. 1 správního řádu je nutné sepisovat protokol o provedení důkazu listinou i v případě, že je prováděn mimo ústní jednání a to i v případě, že provádění důkazu nejsou přítomni účastníci řízení. V této souvislosti je však nutné upozornit, že i podle rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007 ze dne 7. 9. 2008 se případná absence protokolu v případě, že listiny, kterými byl prováděn důkaz, jsou součástí správního spisu, nedá považovat za vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí*.“

[73] Je proto nezbytné v případě absence protokolu o provedení listinných důkazů zvážit, zda absence protokolu mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tento závěr ostatně vyplývá i z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 57/2010 - 82, který dovodil, že mu nepřísluší předjímat procesní důsledky případného nedodržení zákonných náležitostí týkající se protokolu o promítnutí audiovizuálního záznamu, neboť tato otázka mu k posouzení předložena nebyla. Krajský soud se v nyní posuzovaném případě s touto otázkou správně vypořádal konstatováním, že „*i v případě, že by žalovaný o provádění důkazů listinami pořídil záznam (tedy pokud by správní řád neporušil), pak by se důkazní situace oproti stavu bez pořízení takového formálního záznamu nijak nezměnila, což znamená, že by žalovaný vycházel právě z týchž důkazů, z nichž vycházel, podklad rozhodnutí by byl materiálně týž a v napadeném rozhodnutí by bylo obsaženo totéž odůvodnění. Jestliže jednotlivé listiny jsou založeny ve správním spisu a jestliže na ně odkazuje jak prvostupňové, tak nyní napadené rozhodnutí, je nepochybné, že tvoří podklad rozhodnutí, žalovaný jimi důkaz prováděl a žalobce* (...) *se měl možnost s nimi seznámit. Přestože tedy žalovaný při dokazování listinami nepostupoval podle § 53 odst. 6 správního řádu, nejde o vadu, jež by mohla vyvolat nezákonnost napadeného rozhodnutí, pro kterou by zdejší soud měl napadené rozhodnutí žalovaného rušit*.“

[74] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, a proto neshledal ani tuto kasační námitku stěžovatele důvodnou.

VI.

[75] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými a nezjistil ani jiné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že kasační stížnost nebyla důvodná, Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[76] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla vůči stěžovateli ve věci plný úspěch. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovateli, aby ve lhůtě do 30 dnů

od právní moci tohoto rozsudku zaplatil k rukám zástupce žalobkyně náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč. Tu soud určil podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) částkou 3 100 Kč spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 14. 6. 2016, částkou 300 Kč spočívající v náhradě hotových výdajů za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a částkou 714 Kč odpovídající 21 % dani z přidané hodnoty, jejíž plátcem je zástupce žalobkyně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu za úkon převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, neboť zástupce žalobkyni zastupoval již v řízení před krajským soudem.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu