

;

Čj. R 30/2002, R 31/2002

V Brně dne 20. 12. 2002

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 5. 2002 č.j. S 57/01-1746/02 o nepovolení spojení soutěžitelů Südzucker Aktiengesellschaft Mannheim/Ochsenfurt, se sídlem Mannheim, Maximilianstrasse 10, SRN a Saint Louise Sucre S.A., se sídlem Paříž, Francie, ve smyslu ustanovení § 12 a násl. zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, podali účastníci řízení Südzucker Aktiengesellschaft Mannheim/Ochsenfurt, se sídlem Mannheim, Maximilianstrasse 10, SRN, a Raffinerie Tirlemontoise S.A., se sídlem 182 avenue de Tervuren, 1150 Brusel, Belgie, ve správním řízení zastoupeni na základě plné moci ze dne 4. 7. 2001 JUDr. Gabrielou Cinkovou, Ph.D., advokátkou Wolf Theiss & Partners, v.o.s., se sídlem Klimentská 10, 110 00 Praha 1, jsem podle ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, na návrh zvláštní komise ustavené podle § 61 odst. 2 téhož zákona,

r o z h o d l

takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 5. 2002 č.j. S 57/01-1746/02 r u š í m a v ě c v r a c í m s p r á v n í m u o r g á n u, k t e r ý j e v y d a l, k n o v é m u p r o j e d n á n í a r o z h o d n u t í.

O d ů v o d n ě n í

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) vydal dne 9. 5. 2002 rozhodnutí č.j. S 57/01-1746/02, kterým rozhodl, že spojení soutěžitelů Südzucker Aktiengesellschaft Mannheim/Ochsenfurt, se sídlem Mannheim, Maximilianstrasse 10, SRN (dále jen „Südzucker“) a Saint Louise Sucre S.A., se sídlem Paříž, Francie (dále jen „SLS“), k němuž mělo dojít ve smyslu ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon“ nebo „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), na základě smluv o koupi akcií uzavřených dne 29. 6. 2001, tj. smlouvy o koupi akcií mezi společnostmi Inverparco S.A., se sídlem 1 rue de Namur, L-2211 Lucemburk, Lucembursko, a Siciété Civile Franklin, se sídlem 23-25 avenue Franklin-D.-Roosevelt, Paříž, 75008 Francie, na straně jedné jako prodávajícími, a společností Raffinerie Tirlemontoise S.A., se

sídlem 182 avenue de Tervuren, 1150 Brusel, Belgie, na straně druhé jako kupující, a dále smlouvy o koupi akcií mezi společností Worms & Cie, se sídlem 25 avenue Franklin-D.-Roosevelt, Paříž, 75008 Francie, na straně jedné jako prodávající, a společností Raffinerie Tirlemontoise S.A., se sídlem 182 avenue de Tervuren, 1150 Brusel, Belgie, na straně druhé jako kupující, která je společností kontrolovanou společností Südzucker, získá akcie představující 100% základního kapitálu společnosti Financiere Franklin Roosevelt, se sídlem 23-25 avenue Franklin-D.-Roosevelt, Paříž, 75008 Francie, která kontroluje společnost SLS, a tím společnost Südzucker získá nepřímou kontrolu ve společnosti SLS, se podle ust. § 17 odst. 2 zákona nepovoluje.

Proti tomuto rozhodnutí podali účastníci řízení včas rozklad, který odůvodnili zejména nedostatečným zjištěním skutkového stavu věci, kdy v předmětném řízení nebyl údajně předložen žádný důkaz, který by vedl k závěru o podstatném porušení hospodářské soutěže následkem vzniku dominantního postavení, dále nesprávným posouzením Úřadu a také skutečností, že v rámci řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, došlo k závažným procesním pochybením ze strany Úřadu zvláště při shromažďování a výkladů důkazů. Důvody údajných nedostatků a vad byly účastníky konkretizovány v dalších částech rozkladu.

V první části rozkladu účastníci řízení namítli, že skutečnost, že soutěžitelé podle názoru Úřadu získají příliš velký tržní podíl, neodůvodňuje nepovolení spojení, když Úřad navíc založil své posouzení postavení účastníků řízení na chybných údajích a chybných výpočtech tržních podílů. Dále účastníci řízení podotkli, že se Úřad v rozhodnutí odvolává na tabulku obsahující rozdělení produkčních kvót, která není součástí nařízení vlády č. 114/2001 Sb., aniž by specifikoval pramen těchto informací. Namítají, že hodnoty v tabulce obsažené obsahují chyby v názvech jednotlivých společností a nesprávně uvedené údaje týkající se výše produkčních kvót a tržních podílů jednotlivých společností, a zdůrazňují, že Úřad u žádného ze svých výpočtů tržních podílů nspecifikoval, o jaké údaje se opřel, neboť z dostupných statistických údajů s výjimkou statistik Českomoravského cukrovarnického spolku nelze dle účastníků řízení přesně vypočítat jejich tržní podíly na trhu cukru pro domácnost a na trhu průmyslového cukru. Podle názoru účastníků je srovnání rozložení tržních podílů v případě rozhodnutí EK Hoffmann – La Roche neadekvátní s rozložením tržních podílů v případě posuzovaného spojení, neboť trh s vitamínem A není na rozdíl od trhu s cukrem v Evropské unii regulován.

Ohledně dovozů prováděných spojujícími se soutěžiteli účastníci řízení konstatovali, že uskutečňovali dovozy výhradně v rámci aktivního zušlechťovacího styku a žádné jiné „dovozy z ČR do ČR“ neprovedli, a dále uvedli, že použité údaje nejsou relevantní, neboť již platí vyhláška č. 87/2002 Sb. Účastníci řízení napadli konstatování Úřadu, že dovozy byly realizovány především na trhu průmyslového cukru, neboť není možno rozlišit cukr určený pro zpracovatele a cukr určený pro přímou spotřebu. Tvrzení Úřadu, že výhody „dovozu z ČR do ČR“ mohou využívat výrobci cukru mající v blízkosti státních hranic svá síla na uložení cukru, popř. si je mohou pronajmout, jsou dle účastníků řízení absurdní a ničím nepodložená, neboť Úřad nspecifikoval, v čem vidí tyto výhody a jak dovoz z ČR do ČR může významně narušovat hospodářskou soutěž na trhu cukru v ČR. Dále účastníci řízení namítli, že Úřad analyzoval dovozy, aniž by přesně specifikoval, k jakému období se údaje vztahují, když na straně 20 rozhodnutí tvrdí „...za poslední období došlo zejména k velmi výraznému nárůstu dovozů z EU...“.

K organizaci trhu s cukrem v České republice účastníci řízení namítli, že Úřad vycházel při posuzování organizace trhu s cukrem v ČR ze Situační a výhledové zprávy zpracované Ministerstvem zemědělství, která je dle jejich tvrzení neaktuální a obsahuje údaje pocházející z doby před zavedením dnes platného cukerního pořádku.

V části nadepsané „Ochranná opatření na dovoz“ účastníci řízení uvedli, že Úřad aplikoval nařízení vlády č. 212/1999 Sb., které v době vydání prvostupňového rozhodnutí Úřadu ve věci již bylo nahrazeno nařízením vlády č. 162/2002 Sb, považují proto za nesmyslný závěr Úřadu ohledně omezené doby platnosti nařízení vlády č. 212/1999 Sb., neboť dovozy jsou již od roku 1999 regulovány formou vládních nařízení.

Úřad dále podle účastníků řízení nezohlednil při aplikaci Herfindahl-Hirschmannova indexu (dále jen „HHI“) specifika trhu s cukrem, kdy hodnota koncentrace trhu ve výši 3965 bodů HHI je na určitém relevantním trhu v jiných zemích stejná nebo vyšší. Účastníci řízení dále konstatují, že Úřad údajně použil HHI pouze ve dvou dalších případech z přibližně 300 případů. Úřad dále údajně opomněl zohlednit situaci kdy hodnota koncentrace trhu ve výši 3965 bodů HHI (hodnota, kterou dosahují spojující se soutěžitelé) je na určitém relevantním trhu v jiných zemích stejná nebo vyšší.

Účastníci řízení protestují rovněž proti tomu, že Úřad v rámci rozhodnutí aplikoval neoficiální český překlad nařízení Rady ES č. 1260/2001, který je přílohou č. 7 spisu, neboť tento podle jejich názoru obsahuje nepřesnosti, hrubé významové chyby a zkreslující formulace oproti originálnímu znění. Dále účastníci řízení namítli provedení nedostatečné analýzy organizace trhu s cukrem v zemích EU.

Námítka účastníků řízení týkající se vyjádření třetích stran proti připravovanému spojení spočívá v tom, že Úřad ve svém rozhodnutí uvedl vyjádření třetích stran, která byla dle názoru účastníků řízení nedostatečně odůvodněna, a proto se domnívají, že k těmto vyjádřením nemělo být přihlédnuto, když navíc některé oslovené subjekty (např. Svaz pěstitelů cukrovky Čech) zaujaly k posuzovanému spojení negativní postoj z důvodů nesouvisejících s předmětem řízení, případně uvedly údajně nesmyslná stanoviska. Úřad dále nepřihlédl ke skutečnosti, že Svaz pěstitelů Moravy se nevyjádřil proti předmětnému spojení.

V další části rozkladu týkající se nesprávného posouzení věci účastníci řízení napadli Úřad pro nesprávnou aplikaci čl. 64 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy, jež se na kontrolu fúzí nevztahuje. Úřad podle názoru účastníků neodůvodnil, proč se domnívá, že by schválením předmětného spojení mělo dojít k negativnímu ovlivnění obchodu mezi ČR a EU.

Dále dle názoru účastníků řízení Úřad neaplikuje zákon způsobem, který je slučitelný s rozhodovací praxí Evropské komise, když jej aplikuje v neprospěch účastníků řízení, a neřídí se rozhodnutím Evropské komise, které se přímo vztahuje k předmětnému spojení. Úřad dále neodůvodnil, proč získání 52% podílu na regulovaném trhu s cukrem má stejné účinky jako získání dominantního postavení na trhu s vitamíny (v případě Hoffmann – La Roche), na trhu s pneumatikami (Michelin) a na trhu organickým peroxidem (AKZO).

Úřad podle účastníků řízení neobstaral dostatek důkazů, které by dostatečně prokázaly podstatné narušení hospodářské soutěže na příslušném relevantním trhu, na jejichž základě by bylo možné vydat rozhodnutí o nepovolení tohoto spojení. Úřad se nevypořádal s tvrzením, že v důsledku silné tržní regulace nemůže předmětné spojení vést k podstatnému narušení

soutěže, jsou-li podíly účastníků na trhu předem dány a nemohou-li být v budoucnu zvyšovány ani snižovány. Samotný fakt „snížení počtu soutěžitelů na trhu“ nemá dle účastníků řízení za následek podstatné narušení hospodářské soutěže. Rovněž neexistuje důvod pro domněnku, že Südzucker a společnost Eastern Sugar budou moci ovlivňovat cenu cukru i ceny výrobků, v nichž je cukr podstatnou nákladovou položkou. Skutečnost, že „tržní podíly konkurenčních soutěžitelů působících na trhu cukru pro domácnost mají velký odstup od podílu spojujících se soutěžitelů“ rovněž sama o sobě údajně nevede k podstatnému narušení hospodářské soutěže. Úřad stanovil tržní podíly spojujících se soutěžitelů nesprávně a neuvedl zdroj informací, ze kterého vycházel.

Skutečnost, že „spojující se soutěžitelé disponují výrobními kapacitami v příhraniční oblastech ČR“ také sama o sobě neimplikuje podstatné narušení soutěže, neboť v současnosti existují dle účastníka řízení přísná omezení na dovoz ČR přijatá koncem roku 2001, proto údaje vztahující se k předchozímu období jsou dle účastníků irelevantní. Úřad v rozhodnutí uvedl podle účastníků řízení nepravdivou skutečnost, že „společnost Südzucker je významným dovozcem cukru do ČR“. Tato informace je nepřesná, neboť účastníci řízení v rámci návrhu na povolení spojení uvedli, že společnost Südzucker importovala do ČR v letech 1999 a 2000 12 100 tun cukru, přičemž ve skutečnosti tento cukr byl společností Südzucker pouze vyroben a do ČR jej potom následně vyvezly třetí nezávislé subjekty. Účastníci řízení dále namítli, že se Úřad nevypořádal se skutečností, že počátkem roku 2002 byly vydány další právní předpisy omezující dovoz, a proto nelze očekávat další zvyšování dovozu. Úřad rovněž neprokázal, že by v „posledních letech“ účastníci řízení dovezli do ČR cukr a v důsledku těchto dovozů by došlo k „eliminaci hospodářské soutěže v neprospěch konečného spotřebitele.“

Podle účastníků řízení Úřad nesprávně aplikoval předpisy týkající se evropského trhu s cukrem, a to zejména způsob převodu části cukru – C do kvóty A ve smyslu nařízení Rady ES č. 1260/2001, kdy došel k údajně chybnému závěru, že „zásobníky lze naplnit cukrem kvóty C, jejíž výše není cukerním řádem omezena, a pak po ročním skladování dle nařízení Rady ES č. 1260/2001 je možno tento cukr přeměnit na cukr kvóty A a prodávat ho českým odběratelům za nižší ceny.“ Účastníci řízení se dále ohradili proti odkazům na případné dodávky ze strany „Tate & Lyle“ a označují je jako nesmyslné s odůvodněním, že společnost Tate & Lyle nepatří do ekonomické skupiny společnosti Südzucker a nelze proto presumovat společný postup těchto subjektů, jakož i proti tvrzení Úřadu ohledně možnosti nově vzniklého subjektu po spojení přesouvat přidělené kvóty mezi velké počty jím vlastněných cukrovarů s odůvodněním, že pro tuto možnost nejsou dány žádné racionální argumenty.

Účastníci řízení konstatovali, že předmětný relevantní trh je vyzrálý a silně regulovaný, proto spojující se soutěžitelé nemohou prostřednictvím jakýchkoli metod při existenci dominantního postavení zvyšovat tržní podíly, ovlivňovat výši cen, zneužívat svého postavení v neprospěch spotřebitelů atd. Dále namítli, že Úřad vyhledává pouze důkazy svědčící v jejich neprospěch a některé důkazy vykládá negativně, ačkoliv svědčí dle jejich názoru ve prospěch navrhovaného spojení.

K poznámce Úřadu, že účastníci řízení podali v roce 1997 námitky vůči spojení uskutečněného mezi 1. Českou cukerní a Société Anonyme Sucrière de Berneuil sur Aisne, účastníci uvedli, že v roce 1997 neexistoval cukerní pořádek a za takové situace mohl silný soutěžitel na trhu bez ohledu na ostatní účastníky trhu nadále zvyšovat svůj tržní podíl. Vzhledem k tomu, že toto spojení bylo Úřadem s podmínkami povoleno, vyslovili účastníci domněnku, že Úřad měl povolit i jimi navrhované spojení, a skutečnost, že tak neučinil,

znamená dle jejich názoru porušení zásady rovného zacházení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

V části rozkladu označené „Vyjádření Úřadu k podmínkám navrženým účastníky řízení“ je namítáno, že se Úřad v rozhodnutí nevypořádal s podmínkami pro schválení spojení navrženými účastníky řízení a tyto odmítl pouze s odůvodněním, že jsou příliš vágní, příp. že formulace podmínky je nevyhovující, přičemž účastníci poukázali na odůvodnění některých konkrétních podmínek.

Ve třetí části rozkladu účastníci namítají závažná procesní pochybení Úřadu, která spatřují v porušení práva na spravedlivý proces, porušení zásady materiální pravdy, zásady zákonnosti, součinnosti, hospodárnosti a rychlosti. Uvedli dále, že pracovník Úřadu pověřený vedením předmětného správního řízení nejednal v dané věci nestranně jako nezávislý orgán. Porušení zásady zákonnosti účastníci řízení dále konkretizovali tak, že postupem Úřadu bylo porušeno jejich právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat se stanoveným postupem práva u nezávislého a nestranného orgánu, a rovněž právo podle čl. 38 odst. 2 Listiny vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Porušení zásady součinnosti správního orgánu spatřují v tom, že se Úřad nevypořádal s připomínkami a tvrzeními účastníků a že neprovedl ani nezohlednil navrhované důkazy a ani jejich neprovedení dostatečně nezdůvodnil, když pouze konstatoval nutnost dodržení zásady efektivnosti a hospodárnosti vedení správního řízení. Účastníci byli dále údajně omezeni ve svém právu nahlížet do spisu, když při nahlédnutí do spisu dne 11. dubna 2002 jim bylo ze strany Úřadu odmítnuto sdělení, které subjekty poskytly Úřadu na jeho vyžádání stanoviska, která označily jako obchodní tajemství, ač tyto informace Úřad poté uvedl ve svém rozhodnutí. Další závažnou námitkou se jeví tvrzení účastníků, že Úřad odmítl návrhy účastníků řízení a nedal jim možnost v rámci ústních jednání a vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí formulovat a dohodnout podmínky přijatelné pro všechny účastníky trhu. Omezení práva na spravedlivý proces dovozují účastníci řízení z nepřiměřeně krátkých lhůt poskytnutých Úřadem k provádění určitých úkonů, neprovedení jimi navrhovaných důkazů a neumožnění účastníkům řízení vyjádřit se k určitým informacím, případně je přezkoumat. Zároveň uvádějí, že dne 13. května 2002 jim bylo doručeno rozhodnutí ve věci ze dne 9. května 2002 současně s oznámením o plánovaném jednání, které se mělo uskutečnit dne 10. května 2002 za účelem vyjádření se k podkladu rozhodnutí a způsobu jeho zjištění.

Porušení inkviziční zásady účastníci nalézají ve vyjádření Úřadu, že „jako svědci mají být vyslechnuti především ti, kteří Úřad sami kontaktovali za účelem poskytnutí vyjádření se ve věci předmětu správního řízení“ s tím, že toto vyjádření postrádá oporu v zákoně. Poukazují v této souvislosti na to, že svědci, kteří sami oslovili Úřad, reprezentují zájmy konkurence a nejsou schopni podat nezávislé a nestranné svědectví.

Účastníci řízení konstatují, že hospodárnost a efektivnost vedení správního řízení je sice nezanedbatelným, ale přesto ne rozhodujícím hlediskem a nelze toto hledisko upřednostňovat před dalšími zásadami vedení správního řízení. Dále byla zásada materiální pravdy podle názoru účastníků porušena nevyváženým výběrem svědků a způsobem provádění výslechů svědků; zásadně přitom odmítl tvrzení Úřadu, podle něhož „...svědek, který se vyjádří pozitivně k návrhu na povolení spojení, není schopen poskytnout Úřadu rozhodné informace, které by přispěly k posouzení věci...“.

Úřad dále podle mínění účastníků porušil zásady uplatňující se při dokazování, zejména zásadu volného hodnocení důkazů, když údajně ve svém rozhodnutí nezhodnotil

provedené důkazy, neuvedl, proč konkrétním důkazům přikládá rozhodující váhu, neoznačil důkazy, o něž opírá svá tvrzení, odmítl provést důkazy navržené účastníky řízení a pouze je označil za nevěrohodné. Závěry Úřadu v rozhodnutí podle účastníků řízení odporují pravidlům logiky.

V závěrečné části rozkladu účastníci řízení shrnuli své shora uvedené námitky a navrhli, aby předseda Úřadu po doplnění dokazování rozhodl o povolení navrhovaného spojení soutěžitelů, případně aby předmětné spojení soutěžitelů povolil s podmínkami nezbytnými pro ochranu hospodářské soutěže, které konkrétně citovali, případně aby napadené rozhodnutí Úřadu zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Účastníci zároveň deklarovali připravenost projednat v rámci ústního jednání s Úřadem navrhovaná podpůrná omezení a podmínky pro schválení spojení.

V rámci rozkladu vznesli účastníci řízení také námitku podjatosti, podle níž zaměstnanec Úřadu Ing. Vladimír Stankov, CSc., pověřený řízením v předmětné věci, se vůči právní zástupkyni účastníků dopustil neobjektivního a nepřátelského jednání, kdy v průběhu výslechů svědků údajně okřikoval zástupkyni účastníků řízení, korigoval její otázky položené svědkům a zasahoval tak do práv účastníků řízení.

Správní orgán rozhodující v prvním stupni neshledal důvody pro postup podle ustanovení § 57 odst. 1 správního řádu a v souladu s § 57 odst. 2 správního řádu postoupil věc k rozhodnutí orgánu rozhodujícímu o rozkladu.

Z rozkladu jsem nejprve vyčlenil tu část, která je svým obsahem námitkou podjatosti a samostatně o ní uvážil způsobem stanoveným v ust. § 12 odst. 1 správního řádu. O této námitce tedy vydávám samostatné rozhodnutí.

Poté jsem se zabýval námitkami obsaženými v rozsáhlém rozkladu a tímto rozkladem napadené rozhodnutí jsem podle ust. § 59 odst. 1 správního řádu v celém rozsahu přezkoumal. Vzhledem k tomu, že rozklad obsahoval množství námitek procesních pochybení Úřadu, k nimž dle tvrzení účastníků řízení mělo dojít v rámci správního řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a které se dále projeví i v samotném napadeném rozhodnutí, považoval jsem za nezbytné nejprve se zabývat těmito námitkami.

Přezkoumal jsem námitku účastníků ohledně údajného omezení práva nahlížet do spisu dne 11. 4. 2002 a konstatuji, že z protokolu založeného na č. l. 530-533 ve spisu správního řízení vyplývá, že se dne 11. 4. 2002 konalo seznámení s podkladem pro rozhodnutí a způsobem jeho zjištění. Z protokolace tohoto procesního úkonu nevyplývá, že bylo účastníkům řízení odmítnuto sdělení, které subjekty k výzvě Úřadu poskytly svá stanoviska označená ve spisu jako obchodní tajemství. Pokud účastníkovi řízení bylo znemožněno či omezeno nahlédnout do všech částí spisu správního řízení, do kterých takové nahlédnutí není zákonem předepsaným způsobem omezeno, a chce-li se této skutečnosti dovolávat, pak bylo nezbytné, aby takovou námitku uplatnil v průběhu tohoto procesního úkonu, popř. aby tuto skutečnost namítal následně po jeho ukončení, avšak již v průběhu správního řízení před vydáním rozhodnutí. Tak účastník řízení neučinil a při formalistickém přezkumu napadeného rozhodnutí by bylo možno této námitce nepřisvědčit, avšak po prostudování spisu správního řízení oprávněnost této námitky nezbyvá než potvrdit. Jsou-li veškeré informace od některých soutěžitelů, jež se ke spojení zákonem předepsaným způsobem vyjadřovali, zalepeny v obálkách s označením „obchodní tajemství“, mám za to, že stejně byly označeny i při shora uvedeném procesním úkonu. Jsou-li přitom součástí údajů, jež jsou v takto zalepených

obálkách obsaženy, i identifikační údaje o soutěžitelích, jež se vyjadřovali, stejně jako názory těchto soutěžitelů, které poté Úřad hodnotil a činil z nich závěry, jež jsou podkladem napadeného rozhodnutí, pak nejde o údaje, které by bylo možno jako celek považovat za skutečnosti tvořící obchodní tajemství těchto soutěžitelů. Účastníkům řízení proto měly být takové údaje zpřístupněny. Nestalo-li se tak, je třeba konstatovat, že shora popsáním jednáním Úřadu byli účastníci na svých právech zkráceni. Námitku tedy považuji za oprávněnou.

Naopak nepřisvědčuji námitce, podle níž byly účastníkům řízení v průběhu řízení poskytnuty nepřiměřeně krátké lhůty k provádění určitých úkonů. Ze spisu žádné pochybení Úřadu nevyplývá. Namítají-li účastníci řízení, že pro vyjádření se k podkladu pro rozhodnutí a způsobu jeho zjištění jim nebyla poskytnuta lhůta v délce 21 dnů, kterou požadovali, konstatuji, že takto dlouhá lhůta skutečně poskytnuta nebyla, avšak lhůtu 7 dnů, tj. od 11. 4. 2002 do 18. 4. 2002, považuji za plně dostačující k tomu, aby účastníci řízení poskytli Úřadu svá vyjádření.

Namítají-li účastníci řízení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno před datem, kdy mělo proběhnout další seznámení s doplněným spisem správního řízení, pak uvádím, že Úřad účastníkům řízení zaslal dne 6. 5. 2002 oznámení (ve spisu l. č. 558), že uvedený úkon se bude konat dne 10. 5. 2002 v budově Úřadu. Toto oznámení bylo zasláno jak prostřednictvím pošty, tak faxem. K tomuto oznámení bylo ze strany Úřadu dne 9. 5. 2002 doručeno písemné sdělení účastníků řízení (ve spisu l. č. 560), že se zástupkyně účastníků řízení nedostaví k provedení tohoto úkonu. Teprve poté bylo vydáno rozhodnutí ve věci. Sama skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno dne 9. 5. 2002, tedy den před původně plánovaným úkonem, pochybením není, neboť z reakce na oznámení o konání tohoto úkonu vyplynulo, že se právní zástupkyně tohoto úkonu nezúčastní. Za pochybení Úřadu však považuji skutečnost, že ačkoli právní zástupkyně žádala o stanovení náhradního termínu, na tuto žádost Úřad nijak nereagoval a vzápětí vydal napadené rozhodnutí. Právo vyjádřit se k podkladu rozhodnutí v jeho závěrečné podobě a způsobu jeho zjištění je základním právem účastníků řízení, jehož nerespektování je třeba za pochybení považovat.

Přezkoumal jsem dále účastníky řízení namítané neprovedení navržených důkazů, když tato skutečnost nebyla v napadeném rozhodnutí přesvědčivě zdůvodněna. Této námitce také nezbyvá než přisvědčit, neboť navrhli-li účastníci řízení další dokazování spočívající ve výslechu svědků, konkrétně Jeana Barjola, zástupců Ministerstva zemědělství a Ministerstva financí a Dr. Pojera, předsedy Cukrovarnického spolku, pak bylo povinností Úřadu těmto návrhům buď vyhovět a důkazy provést anebo zdůvodnit, proč těmto návrhům nevyhovuje. Správní řád instruuje správní orgán tak, že má provádět důkazy potřebné pro přesné a úplné zjištění skutečného stavu věci. Odůvodnil-li Úřad neprovedení účastníky navržených důkazů zásadou efektivnosti a hospodárnosti, pak nepostupoval správně, neboť zásada efektivnosti a hospodárnosti sama o sobě nemůže být důvodem neprovedení účastníky řízení navrhovaných důkazů. Zásadě efektivnosti a hospodárnosti nelze v rámci správního řízení přikládat význam vyšší než zásadám materiální pravdy a účinného hájení práv účastníků řízení. Rychlost a hospodárnost řízení, byť jde o prvky v rámci řízení nikoli nepodstatné, nemohou být nikdy na újmu přesného a úplného zjištění skutečného stavu věci. Úřad tedy ani neprovedl výslechy navrhovaných svědků, ani v napadeném rozhodnutí jejich neprovedení řádně nezdůvodnil. Pokud byly Úřadem v rámci správního řízení provedeny důkazy, ze kterých pro účastníky řízení vyplynul negativní závěr, a pokud účastníci řízení navrhovali provedení dalších důkazů, které by dle jejich názoru mohly dříve provedené důkazy vyvrátit či zpochybnit, a pokud za této situace Úřad nehodlal vyhovět těmto návrhům, bylo zapotřebí zvlášť přesvědčivě takový

závěr odůvodnit. To se však nestalo a z tohoto důvodu nezbyvá než konstatovat pochybení Úřadu.

Rovněž námitce, že se Úřad v rozhodnutí řádně nevypořádal s návrhy závazků, jež účastníci řízení učinili, nezbyvá než přisvědčit. Pokud účastníci řízení učinili dne 18. dubna 2002 vůči Úřadu úkon, kterým navrhovali převzetí závazků podle § 17 odst. 3 zákona, měl Úřad v případě, že šlo skutečně o závazky, které by mohly působit ve prospěch zachování účinné soutěže při současném povolení spojení, jak vyplývá z ust. § 17 odst. 3 zákona, tyto závazky akceptovat a jejich splněním pak podmínit trvání povolení spojení. Pokud dospěl k závěru, že nejde o takové závazky, pak měl tuto skutečnost v rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit. Pokud však dospěl k závěru, že tyto závazky nejsou formulovány jednoznačně či konkrétně, měl takovou nejednoznačnost či nekonkrétnost odstranit či se o to ve vztahu k účastníkům řízení alespoň pokusit. Ani jedna z právě uvedených možností nenastala. Pokud Úřad na straně jedné konstatuje vágnost a neadresnost navrhovaných závazků, tj. v zásadě jejich nekonkrétnost, když je podle Úřadu obtížné jejich dopad na příslušné relevantní trhy posoudit, jak vyplývá z vyjádření Úřadu na straně 39 napadeného rozhodnutí, aniž by se navíc tuto nekonkrétnost pokusil ve vztahu k účastníkům řízení odstranit, nelze ohledně týchž závazků na stranách 37 až 39 napadeného rozhodnutí uzavřít, že je z pohledu Úřadu akceptovat nelze. Takové úvahy Úřadu jsou vzájemně rozporné a tudíž pro účastníky řízení nepřesvědčivé.

Shora uvedeným námitkám účastníků řízení, jež jsou námitkami procesního charakteru, tedy přisvědčuji a uzavírám, že jde o taková pochybení při vedení správního řízení, která účastníky řízení na jejich zákonem zaručených právech zkrátila a která zároveň nelze zcela napravit v řízení o rozkladu. Napadenému rozhodnutí a jemu předcházejícímu správnímu řízení tak vytkám neprovedení účastníky řízení navržených důkazů ani neodůvodnění jejich neprovedení, zkrácení práva účastníků řízení na seznámení se s podklady pro rozhodnutí v jejich úplné podobě, s výjimkou údajů skutečně tvořících předmět obchodního tajemství osob od účastníků řízení odlišných, a nedostatečné vypořádání se s účastníky řízení navrženými závazky ve smyslu ust. § 17 odst. 3 zákona. Tato pochybení již sama o sobě vedou k nutnosti napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí, a proto jsem tak v souladu s ustanovením § 59 odst. 3 správního řádu rozhodl.

S ohledem na nutnost vedení nového řízení podotýkám, že povinností správního orgánu je zásadně provést důkazy navržené účastníkem řízení. Tuto povinnost správní orgán nemá, mají-li být podle návrhu účastníka řízení prokazovány skutečnosti pro skutkový a právní základ rozhodnutí zjevně nepotřebné a nadbytečné. Dospěje-li tedy prvostupňový správní orgán k závěru, že je nutno navržené důkazy provést, učiní tak, v opačném případě dostatečně přesvědčivě zdůvodní, proč tak neučinil. Uvedená nutnost přesvědčivého odůvodnění platí rovněž v případě účastníky navržených závazků ve smyslu ust. § 17 odst. 3 zákona.

Při novém projednání a rozhodnutí je tedy třeba zabývat se s náležitou důsledností všemi návrhy účastníků řízení a zároveň přihlídnout ke všem věcným námitkám vzneseným účastníky řízení v průběhu správního řízení, a to jak před vydáním napadeného rozhodnutí, tak i po něm v rámci rozkladu.

P o u ě n í

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle ustanovení § 61 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, dále odvolat.

Ing. Josef Bednář
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Rozhodnutí obdrží:

právní zástupce účastníků řízení
JUDr. Gabriela Cinková, PhD., advokátka
advokátní kancelář Wolf Theiss & Partners, v.o.s.
Klimentská 10, 110 00 Praha 1

Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 7. 1. 2003.