ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **a) LUKOIL Czech Republic s. r. o. (dříve ConocoPhillips Czech Republic, s. r. o.),** se sídlem Praha 5, Kutvirtova 339/5, zastoupeného Mgr. Luďkem Vránou, advokátem se sídlem Praha 2, Lazarská 8, **b) BENZINA s. r. o.,** se sídlem Praha 4, Na Pankráci 127, zastoupeného JUDr. Robertem Čepkem, LL.M. Dr., advokátem se sídlem Praha 1, Vodičkova 38, **c) OMV Česká republika, s. r. o.,** se sídlem Praha 4, Na Vítězné pláni 1719/4, zastoupeného Mgr. Karolínou Horákovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Křižovnické nám. 1, **d) Shell Czech Republic a. s.,** se sídlem Praha 4, Antala Staška 2027/79, zastoupeného Mgr. Luďkem Vránou, advokátem se sídlem Praha 2, Lazarská 8, **e) Agip Česká republika, s. r. o.,** se sídlem Praha 8, Sokolovská 394/17, zastoupeného JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Praha 1, Platnéřská 2, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 31. 5. 2004, čj. R 23-28/2004, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2006, čj. 31 Ca 84/2004 – 236,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2006, čj. 31 Ca 84/2004 - 236, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Skutkový základ věci

Dne 14. 8. 2001 zahájil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad") správní řízení se společnostmi AGIP Praha, a. s., Aral ČR a. s., BENZINA a. s., CONOCO Czech Republic s. r. o. (v průběhu správního řízení došlo ke změně obchodní firmy na ConocoPhillips Czech Republic s. r. o.), OMV Česká republika, s. r. o. a Shell Czech Republic a. s. pro možné porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále též „zákon o ochraně hospodářské soutěže" nebo „zákon č. 143/2001 Sb." nebo „zákon"), jež bylo spatřováno v jejich postupu při stanovování prodejních cen pohonných hmot u čerpacích stanic. Podnětem pro zahájení řízení byly informace z médií o růstu cen automobilových benzínů

a motorové nafty, poukazující na to, že neodpovídají vývoji cen ropy a na snahy prodejců udržet vysoké hrubé marže. Dalším podnětem k zahájení řízení byly stížnosti občanů na shodnost, popř. blízkou podobnost, prodejních cen automobilových benzínů a motorové nafty u čerpacích stanic zejména významných soutěžitelů. Úřad zjistil, že tyto společnosti přistoupily ve dnech 28. 5. 2001 až 31. 5. 2001 ke zvýšení prodejních cen benzínu Natural 95. V období měsíce června shodně nezareagovaly na pokles nákupních cen poklesem svých prodejních cen. V měsíci červenci pak shodně zareagovaly na pokračující pokles nákladů na nákup Naturalu 95 jen mírným poklesem prodejních cen. Obdobně i v měsících srpnu, říjnu a listopadu všechny společnosti postupovaly při úpravách prodejních cen tak, že v reakci na trvalý trend poklesu nákupních cen snižovaly své prodejní ceny jen v míře výrazně nižší, nežli činila míra poklesu nákupních cen. Shodné chování bylo u nich patrné taktéž při úpravě prodejních cen v měsíci září, kdy žádná z nich nezareagovala na ojedinělé zvýšení nákladů na nákup Naturalu 95 v tomto měsíci zvýšením své prodejní ceny; všechny naopak přistoupily k mírnému snížení prodejních cen. Soutěžní úřad dospěl k závěru, že výše uvedené společnosti tímto postupem usilovaly o zvýšení své průměrné měsíční hrubé marže a vylepšení či kompenzaci svých nepříznivých výsledků hospodaření z počátečních měsíců roku 2001.

S právními účinky ke dni 3. 2. 2003 došlo k zániku společnosti Aral ČR a. s. sloučením bez likvidace podle § 69a odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku (dále jen „obchodní zákoník") se společností BP Czech Republic, a. s. Téhož dne byla do obchodního rejstříku zapsána změna obchodní firmy BP Czech Republic, a. s. na Aral ČR, a. s. Zaniklá i nástupnická společnost byla kontrolována týmž vlastníkem a měla jediného stejného akcionáře. Nástupnická společnost převzala veškeré jmění zanikající společnosti a taktéž členové představenstva zanikající společnosti byli v době jejího zániku rovněž členy představenstva právního nástupce. S právními účinky ke dni 31. 10. 2003 došlo k zániku společnosti AGIP Praha, a. s. sloučením bez likvidace se společností Agip Česká republika, s. r. o. (dříve Agip Česká republika s. r. o., člen koncernu). Obě společnosti byly kontrolovány shodným subjektem. Pracovníci zaniklé společnosti působí v nástupnické společnosti.

Rozhodnutí Úřadu

Původní rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 9. 2002, čj. S 72/01-1842/02-VO II, bylo na základě rozkladů žalobců, popř. jejich právních předchůdců (dále též „žalobci" nebo „účastníci řízení") zrušeno rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 16. 6. 2003, čj. R 60-65/2002, a to zejména z důvodu procesního pochybení. Taktéž i druhé rozhodnutí Úřadu ze dne 6. 10. 2003, čj. S 72/01-5000/03-ORP bylo pro procesní vady zrušeno a rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 5. 2. 2004, čj. R 29-33/2003 tomuto Úřadu znovu vráceno k novému projednání a rozhodnutí.

Novým rozhodnutím Úřadu ze dne 29. 3. 2004, čj. S 72/01-1810/04-ORP bylo výrokem I. vysloveno, že společnosti AGIP Praha, a. s., Aral ČR a. s., BENZINA a. s., ConocoPhillips Czech Republic s. r. o., OMV Česká republika, s. r. o. a Shell Czech Republic a. s. v období od 28. 5. 2001 do konce listopadu téhož roku určovaly ve vzájemné shodě prodejní ceny automobilového benzinu Natural 95 u svých čerpacích stanic, a tím tak porušily v období od 28. 5. 2001 do 30. 6. 2001 zákaz jednání ve vzájemné shodě dle § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon č. 63/1991 Sb.") a v období od 1. 7. 2001 do konce měsíce listopadu zákaz takového jednání podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. Uvedeným jednáním ve vzájemné shodě narušily v období od 28. 5. 2001

do konce listopadu roku 2001 hospodářskou soutěž na trhu automobilových benzínů dodávaných spotřebitelům prostřednictvím čerpacích stanic.

Za toto nezákonné protisoutěžní jednání byla výrokem II. účastníkům řízení (výše uvedeným společnostem a v případě společností AGIP Praha, a. s. a Aral ČR a. s. jejich právním nástupcům) udělena pokuta v celkové výši 313 mil. Kč (v rozpětí od 20 mil. do 98 mil. Kč). K otázce stanovení pokut jednotlivým účastníkům řízení Úřad sdělil, že mimo jiné vycházel z čistého obratu jednotlivých účastníků řízení za rok 2000 a současně zohlednil výši podílů účastníků řízení na relevantním trhu a na maloobchodní distribuční síti čerpacích stanic.

Rozhodnutí předsedy Úřadu

Proti rozhodnutí Úřadu podali všichni účastníci řízení opravný prostředek. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „předseda Úřadu") v rozhodnutí o rozkladu ze dne 31. 5. 2004, čj. R 23-28/2004 změnil výrokovou část v bodě I. tak, že pro možnou neurčitost časového vymezení deliktního jednání upřesnil ukončení protisoutěžního jednání datem 30. 11. 2001 namísto „do konce měsíce listopadu 2001". V bodě II. výroku rozhodnutí Úřadu potvrdil.

Předseda Úřadu spatřuje jednání ve vzájemné shodě ve splnění tří definičních znaků. Prvním znakem je kooperace nebo koordinace chování soutěžitelů, která nahrazuje jejich nezávislé jednání. Toto jednání shledal ve skutečnosti, že účastníci řízení přistoupili ve dnech mezi 28. 5. 2001 a 31. 5. 2001 (čtyři účastníci zvýšili své prodejní ceny ve stejný den, ostatní jen s nevýrazným časovým odstupem) k výraznému zvýšení prodejních cen benzínu Natural 95 u takřka všech svých čerpacích stanic, přičemž ke zvýšení došlo u všech účastníků řízení o téměř totožnou částku, cca o 1 Kč/l. Plošná změna prodejních cen Naturalu 95 je velmi rozsáhlou akcí a nelze ji považovat za náhodnou reakci, nýbrž za důkaz koordinovaného jednání. Předseda Úřadu považoval za zásadní, že pro zvýšení cen neexistoval na trhu objektivní důvod. Druhým znakem jednání ve vzájemné shodě je odstranění jakékoliv pochybnosti o budoucím chování konkurentů. Předseda Úřadu konstatoval, že jednání účastníků nelze považovat za nevědomý paralelismus, nýbrž za jednání směřující k eliminaci rizik hospodářské soutěže. Třetím znakem je přímý nebo nepřímý kontakt mezi soutěžiteli. V rámci správního řízení byla mezi účastníky zjištěna řada předchozích kontaktů v rámci ČAPPO (Česká asociace petrolejářského průmyslu a obchodu). Míra jistoty o budoucím chování konkurentů byla zvyšována prostřednictvím vyjádření v tisku ohledně jejich záměrů o chystaných úpravách prodejních cen pohonných hmot.

Ve vztahu k právnímu nástupnictví společností Agip Česká republika, s. r. o. (jakožto právního nástupce společnosti AGIP Praha, a. s.) a Aral ČR, a. s. (jakožto právního nástupce společnosti Aral ČR a. s.) předseda Úřadu odkázal na své pravomocné rozhodnutí čj. R 29-33/2003, podrobně odůvodňující nástupnictví zaniklých právnických osob. Zákon o ochraně hospodářské soutěže ani zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád") nevyžaduje vydání rozhodnutí o přiznání postavení účastníka řízení v průběhu zahájeného řízení, a proto způsob „vyrozumění" o procesním nástupnictví lze považovat za dostačující.

K námitkám účastníků řízení, že jim nebyla s odkazem na ochranu obchodního tajemství zpřístupněna značná část důkazního materiálu, předseda Úřadu uvedl, že vynaložil veškeré úsilí, aby jim byl zpřístupněn maximální rozsah zjištěných skutečností, za současného naplnění práva na ochranu obchodního tajemství. Jejich procesní práva se účinně hájit však zůstala zachována, neboť o každém jednání byl pořízen zápis, který byl po zajištění ochrany obchodního tajemství ostatním účastníkům řízení ve spise zpřístupněn. Nejedná se o procesní pochybení, jestliže Úřad deklaroval porušení ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb. a zákona č. 143/2001 Sb.,

bez odkazu na konkrétní písmeno odst. 2 téhož ustanovení. Odstavec 2 uvádí pouze demonstrativní výčet zakázaných dohod, jež však musí splňovat zákonné znaky dohod narušujících soutěž vymezených v § 3 odst. 1 zákona.

Závěrem předseda soutěžního úřadu konstatoval, že podmínky pro uložení pokuty byly splněny. Vzájemné jednání o cenách mezi soutěžiteli působícími na horizontální úrovni patří k nejzávažnějším porušením zákona o ochraně hospodářské soutěže; újma byla přitom způsobena spotřebitelům. Při ukládání pokut byla všechna potřebná kritéria zvažována jak v souhrnu pro všechny účastníky, tak individuálně u každého zvlášť.

II.

Rozsudek krajského soudu

Žalobami podanými u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud") se všichni účastníci řízení (žalobci) domáhali zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházejícího rozhodnutí Úřadu. Krajský soud řízení o žalobách spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 29. 9. 2006, čj. 31 Ca 84/2004 - 236, rozhodnutí předsedy Úřadu na základě § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.") zrušil a věc vrátil Úřadu k dalšímu řízení. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí shledal krajský soud v existenci procesních vad majících vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného.

Krajský soud se plně ztotožnil s žalobní námitkou, dle které je namísto skutkového vymezení postihovaného jednání ve výroku I. rozhodnutí předsedy Úřadu pouze jeho právní kvalifikace, což představuje důvod pro zrušení tohoto rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nedostatek výroku rozhodnutí představuje vadu, která na straně adresátů rozhodnutí vyvolává nejistotu ohledně vymezení skutků, za které byli postiženi. Ačkoliv zákon o ochraně hospodářské soutěže a ani správní řád *expressis verbis* neurčují, co konkrétně má obsahovat výrok sankčního rozhodnutí, lze základní obsahové požadavky takového rozhodnutí přesto dovodit. Východiskem je zde aplikace zásady nedělitelnosti principů trestání za trestné činy a správní delikty (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002 - 27 nebo rozsudek ESLP ve věci *Escoubet proti Belgii*, 11:254/1999). Každé správní rozhodnutí sankční povahy musí obsahovat jednoznačnou identifikaci osoby obviněné ze spáchání správního deliktu, popis skutku, který je předmětem řízení a právní subsumpci tohoto skutku s výslovným odkazem na ustanovení zákona. Taktéž sankce musí být jednoznačně vymezena, včetně odkazu na aplikované ustanovení. Základním atributem popisu skutku musí být dostatečná určitost (uvedení vlastního jednání delikventa, místa, času a způsobu spáchání deliktu) vylučující jeho zaměnitelnost s jiným skutkem; tyto požadavky lze *per analogiam legis* dovodit i z § 120 trestního řádu. Upřesnění či doplnění výroku rozhodnutí provedené v jeho odůvodnění je pojmově vyloučeno. Krajský soud výroku rozhodnutí o rozkladu vytknul, že je z něj zjistitelné pouze to, mezi kým a kdy docházelo k deliktnímu jednání; konkrétní popis tohoto jednání zde uveden není. Ve výroku chybí bližší specifikace „vzájemné shody", ve smyslu konkrétního jednání zúčastněných, např. výměna informací na konkrétních setkáních, způsob výměny informací, role zúčastněných subjektů apod. Na druhou stranu krajský soud žalovanému nevytýká nedostatek konkretizace obsahu konsensu účastníků, neboť takový požadavek by u jednání ve vzájemné shodě byl v zásadě nesplnitelný.

Správní orgán prvého stupně podle krajského soudu nepochybil, jestliže ve věci procesního nástupnictví po společnostech ARAL ČR a. s. a AGIP Praha, a. s. nevydal samostatné procesní rozhodnutí. Z ustanovení § 14 správního řádu nevyplývá, že by ve věci existence či neexistence účastenského postavení mělo být vydáváno jakékoliv rozhodnutí; nicméně

v souladu s aplikační praxí je tomu pouze v případech, kdy se subjektu postavení účastníka odnímá.

Krajský soud se dále zabýval otázkou, zda může být s univerzální sukcesí (tedy aktem v zásadě soukromoprávním) spojena procesní cese v postavení účastníka správního řízení (akt veřejnoprávní). Dospěl přitom k závěru, že rozhodnutí, jímž Úřad deklaruje uzavření zakázané dohody ve smyslu § 3 an. zákona o ochraně hospodářské soutěže, a výrok, kterým se zakazuje plnění zakázané dohody do budoucna, je rozhodnutím povahy *in rem*. Na druhou stranu však výrok o uložení pokuty ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže je i ve smyslu ustálené rozhodovací praxe rozhodnutím *in personam*. Došlo-li v průběhu správního řízení k zániku subjektivity dvou jeho účastníků, Úřad byl oprávněn dokončit správní řízení s jejich právními nástupci (v postavení účastníků), pokud jde o deklaraci existence zakázané dohody a zákazu jejího plnění do budoucna (§ 7 odst. 1 zákona); nebyl však oprávněn rozhodnout o uložení sankce těmto nástupcům (§ 22 zákona). Jestliže tak učinil, jde o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

K namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy žalovaného správního orgánu krajský soud konstatoval, že i přes některé výhrady ke způsobu, jakým se žalovaný vypořádal s některými rozkladovými námitkami, jeho rozhodnutí jako celek nelze označit za nepřezkoumatelné. Zbývající žalobní námitky byly krajským soudem částečně shledány důvodnými, avšak bez toho, že by bez dalšího zakládaly nezákonnost meritorního rozhodnutí, částečně pak byly shledány jako nedůvodné. Krajský soud se nezabýval námitkami, které vytýkaly věcné posouzení skutku, neboť k posouzení věcné správnosti závěru obou správních orgánů lze přistoupit až poté, co budou odstraněny procesní vady, zakládající nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí.

III.

Kasační stížnost

Žalovaný (stěžovatel) podal dne 30. 11. 2006 proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž brojil proti bodům II. až VIII. výrokové části. Dovolal se obecně stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále stížního důvodu podle odst. d) téhož ustanovení, tj. nepřezkoumatelnosti spočívající jak v nesrozumitelnosti, tak i v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Krajský soud usnesením ze dne 22. 12. 2006 stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě jednoho měsíce konkretizoval kasační důvody. Stěžovatel v mezidobí odůvodnil kasační stížnost podáním ze dne 5. 3. 2007. V něm nejprve upozornil na nesprávné označení žalovaného krajským soudem, který jako žalovaného označil předsedu Úřadu a nikoli Úřad samý. Poukázal dále na nález Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, ze kterého dovodil své právo rozšířit kasační stížnost na výroky doposud nenapadené. Stěžovatel spatřuje nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem ve skutečnosti, že nesprávně posoudil otázku procesního nástupnictví zaniklých účastníků správního řízení a náležitostí výroku správního rozhodnutí.

K prvému tvrzenému pochybení krajského soudu stěžovatel uvedl, že napadený rozsudek je v rozporu s ustálenou judikaturou Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně. Z ní plyne, že při zániku právnické osoby je třeba identifikovat takového nástupce,

jenž je odpovědný nejen za spáchání deliktu, ale rovněž nese odpovědnost spojenou s uložením sankce za předmětné protisoutěžní jednání. Napadený rozsudek krajského soudu obsahuje účinný návod, jak se vyhnout odpovědnosti právnické osoby za spáchané protisoutěžní delikty, a nevypořádává se s objektivní nemožností zabránit účelovému zániku právnických osob s úmyslem se vyhnout sankční odpovědnosti. Taktéž nesprávně aplikuje principy trestního práva, jež jsou konstruovány s ohledem na specifické vlastnosti fyzických osob. Na závěr podrobné argumentační části stěžovatel shrnul, že je přesvědčen, že jím uvedené důvody svědčí závěru, že krajský soud pochybil při právním posouzení otázky zániku sankční odpovědnosti právnické osoby, jestliže ta zanikne v průběhu správního řízení, tj. po zahájení správního řízení, avšak před vydáním pravomocného meritorního rozhodnutí.

Druhý okruh námitek vztahující se k nesprávnému posouzení právní otázky krajským soudem směřoval k otázce určitosti výroku rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel dovodil, že pro aplikaci § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s je třeba kumulativního splnění tří podmínek. Musí být nepochybně zjištěno porušení ustanovení o správním řízení, musí se jednat o porušení podstatné a musí jít o takové porušení, které mohlo mít v daném konkrétním případě za následek nezákonné meritorní rozhodnutí. Z odůvodnění rozsudku nelze seznat, zda se krajský soud zabýval splněním poslední podmínky, tedy kritériem potenciálního vlivu na zákonnost meritorního rozhodnutí, a dále ani to, jakými úvahami byl veden a k jakému výsledku dospěl. Odůvodnění rozsudku připouští i takovou interpretaci, podle níž soud nemusí ověřovat existenci podstatnosti porušení procesních pravidel a jeho vliv na zákonnost rozhodnutí; takový výklad by byl *contra legem* a odporoval by konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. 2 Azs 64/2003). Stěžovatel je přesvědčen, že výrok jeho rozhodnutí obsahuje všechny náležitosti ve smyslu § 47 správního řádu; tedy označení protisoutěžně jednajících osob, skutkovou i právní specifikaci deliktu. Vzhledem k velkému rozsahu zjištění není možné, aby všechny zjištěné skutečnosti uvedl do výroku rozhodnutí, který by se tak stal nepřehledným a nepřezkoumatelným. I kdyby však nedostatek údajů požadovaných krajským soudem ve výroku rozhodnutí způsoboval vadu, je třeba dále zkoumat, zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s; tuto skutečnost nelze automaticky konstatovat, jak učinil krajský soud (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 3 Ads 21/2004 - 55). Vada, spočívající v neuvedení popisu skutku ve výroku rozhodnutí, nemá při dostatečné specifikaci vytýkaného jednání (z hlediska věcného i časového) v odůvodnění správního rozhodnutí vliv na zákonnost takového rozhodnutí ve věci.

Stěžovatel je dále toho názoru, že napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností z důvodu nekonzistentního výkladu podmínek naplnění skutkové podstaty jednání žalobců ve vzájemné shodě. V napadeném rozsudku krajský soud uvedl, že *„výroku rozhodnutí týkajícího se jednání ve vzájemné shodě nelze vytýkat absenci konkretizace obsahu konsensu účastníků, neboť tento požadavek by byl v zásadě nesplnitelný...Samotný koncept jednání ve vzájemné shodě zásadně vylučuje, aby správní orgán exaktně popsal, co konkrétně bylo předmětem vzájemného konsensu jednajících subjektů. Takový požadavek je typický právě a jen pro dohodu v užším smyslu (dle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže).“* Tentýž krajský soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2006, čj. 31 Ca 58/2005 - 105, ve věci DELTA PEKÁRNY/ODKOLEK/PENAM vymezil delikt jednání ve vzájemné shodě tak, že subjektivní prvek jednání ve shodě je třeba spatřovat v *„přímém či nepřímém vyjádření shodné vůle jednat“*. Krajský soud tedy v tomto případě považoval dosažení shody vůle mezi účastníky za konstitutivní prvek deliktu jednání ve shodě. Stěžovatel poukázal na neustálenost rozhodovací praxe krajského soudu k této otázce, která v daném případě mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí jako celku. Považuje proto za nezbytné, aby kasační soud zaujal k této problematice autoritativní stanovisko, které, jak se stěžovatel domnívá, nemůže být v rozporu s pojetím jednání

ve shodě tak, jak jej koncipuje komunitární soutěžní právo a na němž jsou vystavěna rozhodnutí stěžovatele.

Stěžovatel dne 3. 5. 2007 doplnil svou kasační stížnost o právní posudek doc. JUDr. Stanislava Plívy, CSc., ve věci ukládání pokuty podle zákona č. 143/2001 Sb. právnímu nástupci obchodní společnosti zaniklé fúzí s jinou obchodní společností. Z posudku plyne, že soutěžní úřad je oprávněn při prokazatelném porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže společností, která zanikla bez likvidace sloučením s jinou společností ve smyslu § 69a obchodního zákoníku, této nástupnické společnosti uložit pokutu podle § 22 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Při zániku společnosti sloučením bez likvidace přechází na nástupnickou společnost jako součást obchodního jmění zaniklé společnosti závazek zaplatit pokutu jen v případě, že před účinností sloučení se rozhodnutí Úřadu stalo pravomocným.

Stěžovatel dne 12. 9. 2007 dále doplnil kasační stížnost o vyjádření Generálního ředitele pro hospodářskou soutěž Evropské komise ve věci převodu odpovědnosti na nabyvatele společnosti, která porušila ustanovení čl. 81 a 82 Smlouvy o založení Evropského společenství. Generální ředitel ve svém vyjádření provedl právní analýzu otázky deliktního nástupnictví na základě hypotetického předpokladu, že by projednávaný příklad řešil za použití čl. 81 Smlouvy o založení Evropských společenství.

Stěžovatel dne 25. 9. 2008 konečně doplnil kasační stížnost také o své vyjádření vztahující se k otázce procesního nástupnictví zaniklých účastníků správního řízení a poukázal na některá relevantní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a komunitární judikaturu.

IV.

Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti

Žalobce a) a žalobce d) podali vyjádření ke kasační stížnosti se shodným obsahem. Nejprve upozornili na fakt, že stěžovatel odůvodnil kasační stížnost až tři měsíce po uplynutí procesní lhůty stanovené v § 106 odst. 2 s. ř. s.; doplnění odůvodnění kasační stížnosti musí být proto odmítnuto jako její nepřípustné rozšíření a kasační stížnost musí být zamítnuta pro neurčitost. Není pravdou, že by se krajský soud nezabýval otázkou, zda formulace výroku rozhodnutí měla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že jedním z účelů výroku je zajištění právní jistoty adresátů rozhodnutí. Pro logickou chybu oba žalobci zpochybnili správnost závěrů uvedených v rozsudku ze dne 23. 2. 2005, čj. 3 Ads 21/2004 - 55, jelikož kasační soud zde zaměnil otázku nezákonnosti rozhodnutí s otázkou nepřezkoumatelnosti. Mimo to, v daném případě umožňovalo správní rozhodnutí dostatečně určit stíhaný skutek alespoň ve spojení s odůvodněním, v nyní zkoumané věci tomu tak ale není. Specifikace skutku je hrubě nedostatečná, neboť Úřad neuvedl, v čem spočívala údajná shoda v určování prodejních cen (co vlastně prokázal, tedy jaké informace si žalobci vyměňovali, kdy tomu tak bylo a jak to ovlivnilo nezávislost soutěžního rozhodování). Nekonzistentní výklad podmínek naplnění skutkové podstaty jednání ve vzájemné shodě nelze považovat za nepřezkoumatelnost. Pokud chtěl Úřad napadenému rozsudku vytknout jeho nesprávnost, tj. že soud nesprávně nepožadoval, aby výrok rozhodnutí podrobněji konkretizoval obsah konsensu účastníků řízení ve shodě, žalobci by tuto výtku podpořili. Znamenalo by to totiž, že krajským soudem shledaná vada rozhodnutí je ještě rozsáhlejší.

Žalobce b) upozornil na dobu doplnění blanketní kasační stížnosti. Plně se ztotožnil se závěry krajského soudu o neurčitosti výroku rozhodnutí stěžovatele, neboť jakékoliv, byť stručné, shrnutí konkrétního jednání, kterým mělo dojít k naplnění skutkové podstaty jednání

ve vzájemné shodě, ve výroku chybí. Tato procesní vada nabývá na významu právě v případech, kdy je tvrzený delikt prokazován na základě souboru nejednoznačných, nepřímých a mnohdy účelově hodnocených důkazů. Žalobce b) se neztotožňuje ani s tvrzením stěžovatele, že se krajský soud nezabýval splněním podmínky podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Žalobce b) se dále vyjádřil k některým skutečnostem, z nichž Úřad dovodil existenci zakázaného jednání ve shodě a k otázce procesního nástupnictví daných účastníků řízení.

Žalobce c) ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkl, že k tvrzenému protisoutěžnímu jednání i k zániku původních účastníků řízení došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a proto nelze přihlížet k argumentaci evropským právem. Veřejná subjektivní práva a povinnosti nepřecházející na právní nástupce, ledaže tak výslovně stanoví zákon (viz rozhodnutí kasačního soudu čj. 6 A 93/2001 - 56). Navíc, pokuta nemohla být společnosti OMV PLUS, a. s. uložena i proto, že rozhodnutí Úřadu čj. S 72/01-5000/03-ORP ze dne 6. 10. 2003 (druhé prvoinstanční rozhodnutí), kterým byla daná společnost vyloučena z okruhu účastníků a nebyla jí uložena pokuta, nabylo ve vztahu k danému účastníku řízení právní moci, neboť proti němu nepodal rozklad. Pozdější zrušení tohoto rozhodnutí předsedou Úřadu na tom nemohlo nic změnit. Žalobce c) považuje tvrzení stěžovatele týkající se otázky určitosti výroku jím vydaného správního rozhodnutí za nepřípustné, neboť tak jsou uplatňovány důvody, které stěžovatel neuplatnil před soudem (ve svém vyjádření k žalobě), ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Navíc, pouhé zopakování zákonných znaků předmětného správního deliktu ve výroku rozhodnutí nestačí a nezakládá dostatečnou míru právní jistoty. Z tvrzené odlišnosti jiného soudního rozhodnutí nelze dovodit kasační důvod ani dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ani dle jiného písmene příslušného ustanovení, a tato námitka je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Žalobce c) následně jako nepřípustné odmítl doplnění kasační stížnosti, jelikož je nelze považovat za důkaz a proto s ním nelze jako s důkazem nakládat (provést jej). Předložené dokumenty se nevztahují ke skutkovým otázkám věci, ale představují částečnou podporu právních argumentů stěžovatele. Dalším podáním předložil Důvodovou zprávu k novelizaci zákona o ochraně hospodářské soutěže (PSP tisk, č. 591, 2008, V. volební období).

Žalobce e) nejprve uvedl, že doplnění blanketní kasační stížnost po více než třech měsících ve svém důsledku znamená nejen závažné porušení zásady koncentrace, rychlosti a hospodárnosti řízení, ale také zásady procesní rovnosti účastníků řízení, jednostranně zvýhodňující stěžovatele, který měl k doplnění kasační stížnosti v zásadě ničím neomezenou „lhůtu", zatímco ostatním účastníkům řízení byla stanovena lhůta dvou týdnů k podání vyjádření ke kasační stížnosti. K samotným stížním námitkám konstatoval , že stěžovatel nebyl oprávněn rozhodnout o uložení sankce za správní delikt zaniklé právnické osobě a nebyl ani oprávněn dokončit správní řízení s nástupnickou společností, zvláště když ani nebylo vydáno řádné rozhodnutí o procesním nástupnictví. V stěžovatelově argumentaci spatřuje závažný rozpor s ústavně garantovanou maximou uplatňování státní moci. Vzniklou dílčí otázku stěžovatel záměrně zužuje na sféru soutěžního práva a zcela ignoruje širší kontext správního i veřejného práva. Plně se ztotožnil se závěry krajského soudu ohledně chybějícího skutkového vymezení postihovaného jednání. K doplnění kasační stížnosti ze dne 12. 9. 2007 uvedl, že vyjádření Generálního ředitele pro hospodářskou soutěž nelze považovat za vyjádření oficiálního názoru Evropské komise, a současně vzhledem k tomu, že k postihnutému jednání došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, nelze na posuzovaný případ přímo aplikovat komunitární právo a judikaturu.

V.

Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud 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. 2, 3 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

a) Označení žalovaného krajským soudem

Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že krajský soud nesprávně určil jako stranu žalovanou předsedu Úřadu, a nikoliv Úřad samotný. Žaloba byla sice podána proti rozhodnutí o rozkladu, které vydal předseda Úřadu, to však jeho procesní subjektivitu ve smyslu soudního řádu správního nezakládá. Předseda Úřadu nemá postavení samostatného správního orgánu dle § 69 s. ř. s., nýbrž je pouze funkční složkou Úřadu sloužící mimo jiné k tomu, aby rozhodnutí Úřadu, tedy ústředního orgánu státní správy, bylo možno přezkoumat obdobným způsobem, jako se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutí orgánů státní správy, které mají nad sebou správní orgán nadřízený, jenž je o podaných odvoláních oprávněn rozhodovat. Žalovaným tak v případě rozhodnutí o rozkladu zůstává orgán, který o věci rozhodoval již v prvním stupni, tedy Úřad. Toto pochybení krajského soudu však nemá vliv na projednávání této kasační stížnosti a v ní vyslovené závěry, neboť se nejedná o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2007, čj. 5 As 55/2006 - 145 nebo rozhodnutí ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005 - 64, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde uvedená jsou dostupná na www.nssoud.cz).

b) Neurčitost výroku rozhodnutí

Stěžovatel ve své kasační stížnosti vznesl výhrady k závěrům krajského soudu, jenž shledal nepřezkoumatelným samotný výrok rozhodnutí předsedy Úřadu. K právnímu názoru krajského soudu, že ve výroku tohoto správního rozhodnutí není dostatečně specifikován skutek, Nejvyšší správní soud považuje za potřebné uvést následující závěry.

Porušení povinnosti založené zákonem o ochraně hospodářské soutěže je tzv. jiným správním deliktem. Náležitosti výroku rozhodnutí o takovém správním deliktu nestanoví tento zákon ani jiný právní předpis. Jinak je tomu např. u § 77 zákona o přestupcích nebo - v oboru práva trestního - v § 120 odst. 3 trestního řádu. Tyto předpisy přesně vymezují náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku a trestném činu. Oblast jiných správních deliktů zákonné vymezení náležitostí výroku postrádá a zpravidla odkazuje na správní řád. Správní řád z r. 1967, platný v době vydání správního rozhodnutí, přitom upravoval náležitosti výroku rozhodnutí oproti jiným procesním předpisům obecněji. Stanovil (§ 47 odst. 2), že výrok rozhodnutí musí obsahovat rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení a určení lhůty pro splnění povinnosti k plnění. Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., v ustanovení § 68 odst. 2 vymezuje náležitosti výroku obdobně: výrok musí obsahovat řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků.

Otázkou, jakou míru specifikace vyžaduje pojem „rozhodnutí ve věci" (podle starého správního řádu) či „řešení otázky, která je předmětem řízení" (podle nového správního řádu) a zda skutečnost, že zákonodárce nepodrobil řízení o jiných správních deliktech úpravě řízení v přestupkovém zákoně či ji samostatně neupravil stejným způsobem, mohl založit důvod pro odlišnost v náležitostech popisu skutku a jeho místa v rozhodnutí, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73. Rozšířený senát

v něm dospěl k závěru, že v právní úpravě jiných správních deliktů takový záměr nelze vysledovat, a proto neexistuje žádný racionální důvod, proč by na výrok o jiných správních deliktech měly být kladeny výrazně nižší požadavky než je tomu v přestupkovém řízení, a to zejména s ohledem na skutečnost, že obě oblasti shodně náleží do oblasti správního trestání. Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí vždy spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí o jiných správních deliktech je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. Rozšířený senát v daném usnesení zdůraznil význam výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. Závěr o nezbytnosti úplné specifikace jiného správního deliktu (specifikace z hlediska věcného, časového a místního) plně koresponduje i s požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.).

Rozšířený senát tak nakonec uzavřel, že *„výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší."*

Jak je zřejmé z tohoto rozhodnutí, požadavek na dostatečnou specifikace skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu není samoúčelný. Je nezbytný proto, aby postihované jednání nebylo zaměnitelné s jiným, v prvé řadě proto, aby nemohlo dojít k nepřípustnému dvojímu postihu téhož jednání. Především tímto požadavkem je pak třeba poměřovat náležitosti výroku rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí Úřadu je rozsáhlé (89 stran) a je v něm podrobně vymezeno jednání, které stěžovatel považoval za nezákonné. Ve výroku I. napadeného rozhodnutí bylo deliktní jednání účastníků řízení vymezeno takto: *„v období od 28. 5. 2001 do 30. 11. 2001 určovali ve vzájemné shodě prodejní ceny automobilového benzinu Natural 95 u svých čerpacích stanic"*. Výrok je sice formulovaný velmi stručně, nicméně zcela splňuje podmínku odlišení od jiného skutku. Stručnost výroku rozhodnutí v souzeném případě neohrožuje meritorní zákonnost napadeného rozhodnutí. Stručnost tu nepředstavuje pochybení s takovým stupněm intenzity, který by byl schopen zasáhnout zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Ve výroku je specifikována doba skutku, jakož i to, že šlo o jednání ve vzájemné shodě (nikoliv o dohodu v užším slova smyslu), a že toto jednání se týkalo prodejních cen zde specifikovaného automobilového benzínu u čerpacích stanic účastníků správního řízení. Je tedy určen i obsah těchto jednání. Nesporně by bylo vhodnější, aby bylo blíže popsáno i to, v čem spočívala tato koordinace (např. vzájemná jednání), byť na rozdíl od kartelových dohod v užším slova smyslu je takové vymezení v rozsahu odpovídajícímu výroku rozhodnutí dosti obtížné. Navíc se často závěr o jednání ve vzájemné shodě opírá jen o nepřímé důkazy, což rovněž ztěžuje bližší konkretizaci.

Proto i přes uvedenou výhradu vhodnosti splňuje formulace výroku napadeného rozhodnutí předsedy Úřadu základní požadavek nezaměnitelnosti s jiným skutkem. Námitky stěžovatele proti rozhodnutí krajského soudu jsou tedy v této části důvodné.

K náležitosti výroku o tomto jiném správním deliktu lze nad rámec shora uvedeného poznamenat, že v rozhodnutí Úřadu i předsedy Úřadu (dle § 7 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže *in fine)* chybí výrok o zakázání jednání ve shodě do budoucna. Tento zákaz

je *ex lege* povinnou náležitostí výroku rozhodnutí. Posuzované jednání ve vzájemné shodě je ale zakázáno přímo ze zákona. Jde o nápravné opatření *sui generis*, jehož význam spatřuje soud v tom, že správní orgán zopakováním zákonné povinnosti činí apel na delikventa; protože správní orgán současně za takové jednání ukládá sankci, a tedy jednání subsumuje pod činnost zákonem zakázanou, je výrok o tom, že takové jednání se do budoucna zakazuje, v tomto smyslu redundantní. Nejvyšší správní soud má za to, že ačkoliv je zákaz nedovoleného jednání do budoucna obligatorní náležitostí rozhodnutí, mohou nastat situace, takový výrok bývá již nadbytečný. S touto skutečností by se ovšem měl správní orgán zabývat a vypořádat a v odůvodnění uvést, proč takový zákaz nebylo třeba vtělit do výroku rozhodnutí.

Pro úplnost je třeba dále uvést, že pro kvalifikaci určitého jednání jako jednání ve shodě není nutné zjištění projevu shodné vůle soutěžitelů ohledně jejich společného postupu na trhu. To ostatně konstatoval zdejší soud již v rozhodnutí ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Afs 40/2007 - 204, přičemž právní názory v něm vyslovené lze nepochybně vztáhnout i na tuto věc. Dospěl v něm k závěru, že jednání ve vzájemné shodě je zbytkovou skutkovou podstatou zakázaných dohod v širším smyslu. Na rozdíl od existence dohody v užším smyslu, která vyžaduje projev shodné vůle jednat na trhu určitým způsobem, přičemž tento projev musí být náležitým (prokazatelným) způsobem projeven, u kvalifikace jednání ve vzájemné shodě není tento shodný projev vůle vyžadován a tento znak je nahrazen „slaďováním" (koordinací nebo kooperací) prostřednictvím více samostatných úkonů. Ty mohou mít rozmanitou formu: postačí, pokud porušitelé spolu pouze komunikují, tj. vyměňují si informace, či se účastní jednání, které usnadňuje koordinaci jejich obchodní politiky. Zakázané jednání ve shodě je oproti uzavření zakázané dohody v užším smyslu hůře prokazatelné, a proto je možné takové jednání dovodit i za předpokladu, že kontakty mezi soutěžiteli nejsou vyloučeny, a koordinované jednání, které nemůže být přirozeně výsledkem náhody, lze seznat až ve výsledném chování soutěžitelů.

c) Možnost veřejnoprávního postihu nástupce porušitele soutěžních norem

Nejvyšší správní soud posuzoval otázku možnosti přechodu deliktní odpovědnosti na nástupce zaniklého subjektu, jenž se dopustil protisoutěžního jednání, s ohledem na dobu, ve které došlo k tvrzenému zakázanému jednání, tedy v roce 2001. Účastníci správního řízení zanikli před vstupem České republiky do Evropské unie. V tomto ohledu jde o výjimečný případ a zdejší soud pravděpodobně takovou otázku nebude v budoucnu znovu řešit. Právní argumentace v daném případě by se mohla lišit, kdyby se zkoumané deliktní jednání událo v době po 1. 5. 2004, tedy po přistoupení České republiky do Evropské unie, a nebo v době po přijetí novely zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 155/2009 Sb. ze dne 1. 9. 2009.

Hlavním smyslem zákona o ochraně hospodářské soutěže je obrana proti nedovolenému narušení hospodářské soutěže a jejích hodnot, a současně postih dopadů takového jednání na společnost. Existence a ochrana svobodné soutěže a soutěžního prostředí, a nedeformovaný trh představuje veřejný zájem. Porušení soutěžních pravidel má totiž vždy závažné následky na tržní prostředí, v němž k takovému jednání dochází. Protisoutěžní jednání může narušovat strukturu trhu jako takového, přičemž tržní deformace již často nelze bez autoritativního zásahu soutěžního úřadu napravit. Oba základní delikty dle tohoto zákona, tj. kartelové dohody v širším slova smyslu a zneužití dominantního postavení na trhu, postihují různá jednání, která ovšem ohrožují tentýž objekt vyjádřený již v názvu zákona, tedy hospodářskou soutěž jako takovou, a to na trhu v rámci České republiky. V této souvislosti je možné rovněž odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která staví na tom, že účelem zákona je ochrana soutěže na trhu zboží a konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv ochrana jednotlivých účastníků trhu. Jednotliví soutěžitelé jsou proti narušitelům soutěže chráněni nepřímo, a to výkonem pravomoci soutěžního úřadu, vykonávajícího dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní

povinnosti vyplývající pro ně ze zákona o ochraně hospodářské soutěže nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě tohoto zákona (srov. např. rozhodnutí ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002 - 227). Při vymezení obsahu hospodářské soutěže nelze opomenout ani preventivně výchovnou funkci soutěžních norem. Hrozba sankcionování i samotná sankce uložená porušiteli působí nejenom vůči jeho jednání do budoucna, ale taktéž i vůči ostatním soutěžitelům. Účelem ekonomického postihu je mimo jiné i to (není to ovšem hlavní podstatou sankcionování), aby zaplacením pokuty do státního rozpočtu byl částečně kompenzován bezdůvodný majetkový prospěch delikventa, který vznikl z jeho nezákonného jednání (a tím byla částečně vyrovnána jeho nezákonná soutěžní výhoda ve vztahu k ostatním soutěžitelům na relevantním trhu).

Právo hospodářské soutěže patří do veřejnoprávní oblasti, přičemž po procesní stránce řeší vztah mezi státem reprezentovaným Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jakožto garantem poctivé soutěže a subjektem, který pravidla této soutěže porušuje. Orgány veřejné moci jsou povolány k ochraně veřejného zájmu, avšak Úřad svým působením také nepřímo chrání zájmy jiných subjektů, byť to není jeho primárním posláním. Negativní důsledky protisoutěžního jednání se pravidelně projeví nejen na straně ostatních soutěžitelů (tj. konkurentů delikventa na relevantním trhu), ale i přímo vůči konečným spotřebitelům. Ochrana hospodářské soutěže dopadá na soukromoprávní vztahy více, než je tomu v jiných oblastech veřejného práva. Jak se ostatně vyjádřil zdejší soud v rozhodnutí ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008 - 116, tak i ve správněprávních vztazích může docházet v různé míře k dotčení dalších subjektů, odlišných od účastníka správního řízení a od správního orgánu, kdy na jedné straně stojí obecný veřejný zájem chráněný orgánem veřejné moci a na straně druhé konkrétní práva a zájmy soukromých osob. V některých případech pak mají dotčené osoby jen velmi omezené možnosti účinně namítat ohrožení svých práv.

Dosavadní přístup k posuzované problematice spočívá v obecně pojímaném principu, že k přechodu práv a povinností ve veřejném právu může dojít jen v těch případech, kdy to zákon výslovně umožňuje. Zákon o ochraně hospodářské soutěže ani jiný právně relevantní předpis v rozhodné době ovšem neobsahoval právní normu, která by výslovně umožňovala sukcesi veřejnoprávní (deliktní) odpovědnosti. Otázkou nástupnictví z hlediska sankční (veřejnoprávní) odpovědnosti se zabývala i některá soudní rozhodnutí. Na prvním místě lze uvést rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, v němž tento soud konstatoval, že *„rozhodnutí o pokutě za správní delikt je rozhodnutím konstitutivního charakteru; povinnost pokutu platit vzniká ex nunc právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. Zanikne-li v průběhu řízení právnická osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující."* Nelze opomenout ani usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001 - 56, v němž bylo řečeno, že *„právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) nepřechází na žalobcova právního nástupce. Ztratí-li žalobce za této situace v průběhu řízení způsobilost být jeho účastníkem, soud takovou žalobu pro nedostatek podmínky řízení, která je neodstranitelná a brání pokračování řízení, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s."*

Stěžovatel svou kasační argumentaci opírá zejména o komunitární pojetí přechodu deliktní odpovědnosti a povinnosti eurokonformního výkladu případů nastalých i před vstupem České republiky do Evropské unie. Argumentace stěžovatele o možnosti užití komunitární soudní praxe ale neobstojí. Na nyní posuzovanou otázku totiž nelze vztáhnout povinnost výkladu odpovídajícího komunitárním normám, jež se pro Českou republiku staly po přistoupení do Evropské unie závaznými.

Komunitární předpisy nepředstavovaly v době před vstupem do Evropské unie součást platného práva České republiky, a proto nebyl rozhodující správní orgán a potažmo ani přezkumný soudní orgán přímo vázán komunitárními právními předpisy a je vykládající judikaturou; komunitární právo nemělo přímý účinek. Ostatně správní řízení bylo zahájeno pro možné porušení § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a nikoliv pro porušení čl. 81 Smlouvy o založení Evropských společenství (nově čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie). Na možnost užití práva Evropských společenství v době před přistoupením do Evropské unie nahlíží judikatura, nejenom Nejvyššího správního soudu, kompaktním a jednotným způsobem. Tento názorový postoj vychází z premisy, že v době před vstupem České republiky do Evropské unie je nutno přirozeně vyjít z práva účinného, tedy vnitrostátního. Právo Společenství lze přitom užít (jen) jako výkladového vodítka při interpretaci právních předpisů přijatých ke splnění závazku České republiky harmonizovat své právo s právem Společenství dle čl. 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (sdělení č. 7/1995 Sb.). Tato zásada našla svůj výraz opakovaně i v judikatuře zdejšího soudu (např. rozhodnutí ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005 - 45, rozhodnutí ze dne 30. 11. 2006, čj. 5 As 59/2006 - 85 nebo ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Afs 40/2007 - 204). Například v prvně citovaném rozhodnutí bylo vysloveno, že *„i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sbližování českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takovéhoto výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy pro to existují zřejmé racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství.“*

V případě zákona o ochraně hospodářské soutěže je zřejmé, že hlavním důvodem jeho přijetí byla právě harmonizace české právní úpravy soutěžního práva s právem Evropských společenství. Aproximace českého práva měla být prováděna tak, aby byly zachovány stejné principy, které jsou uplatňovány v rámci práva evropského (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz). Harmonizace vnitrostátního práva upravujícího ochranu hospodářské soutěže byla postupným procesem, přičemž jistě lze tvrdit, že nebyla provedena úplně a dokonale. Vzhledem k právní a ekonomické složitosti protisoutěžního jednání a soutěžních vztahů nepostihla všechny jeho aspekty a specifika. Jedním z důvodů pro přijetí výše zmíněné novely zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 155/2009 Sb., a pro přenos tzv. ekonomické kontinuity do českého právního řádu, byla právě snaha sladit českou právní úpravu s komunitární úpravou a rozhodovací praxí. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže vymezující dohody narušující hospodářskou soutěž je z obsahového hlediska shodné s právní úpravou obsaženou v čl. 81 odst. 1 Smlouvy o založení Evropských společenství (čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie), a proto by Nejvyšší správní soud v případě řešení otázky vztahující se k jednotlivým aspektům jednání ve vzájemné shodě (nezávisle na tom, zda ve věci je obsažen či chybí komunitární prvek) mohl jistě přihlédnout i k právní úpravě Evropského společenství a ke komunitární judikatuře vztahující se k posuzovanému protisoutěžnímu jednání jako k významnému a nepopiratelnému výkladovému vodítku. Shodně by tak mohl učinit i při výkladu pojmu „soutěžitel“ dle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Smyslem interpretace práva je vyložit myšlenky obsažené v právním předpisu takovým směrem, jenž umožňuje vyvození konkrétních následků na zjištěný skutkový stav. Evropská judikatura mohla v posuzované době sloužit pouze jako inspirační zdroj při interpretaci určité právní normy či právního předpisu jako celku, a to v případech, kdy by relevantní ustanovení právních předpisů upravujících ochranu hospodářské soutěže byla nejasná, rozporná či neúplná.

Interpretace vyžaduje existenci právní normy, tj. obecně závazného pravidla chování, explicitně či implicitně vyjádřeného v právním předpisu. Neexistuje-li ale taková norma, nelze ji interpretovat; tu by šlo o tvorbu práva. Jednoduše řečeno, není možné interpretovat něco, co v zákoně není a co není možné dovodit ani extenzivním výkladem.

Lze tak shrnout, že v rozhodné době nebylo možné přímo aplikovat komunitární úpravu práva na ochranu hospodářské soutěže a poctivého soutěžního jednání. Současně předmětná vnitrostátní právní úprava neobsahovala právní normu, která by výslovně zakotvila sankční odpovědnost nástupců (univerzálních sukcesorů) zaniklého protisoutěžního delikventa; a proto nebylo možné vyjít ani z komunitární judikatury jakožto inspiračního zdroje při výkladu norem umožňujících deliktní nástupnictví.

Nejvyšší správní soud však danou problematiku dále zkoumal i z hlediska obecných principů právních. Činí tak i v dalších případech. V rozhodnutí ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007 - 67, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, zdůraznil, že aplikace právních norem musí vést k rozumné a efektivní ochraně práv a musí respektovat více než pouhé zákonné normy. V souladu se závěry vyslovenými v dalším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003 - 90, lze pro nyní souzenou věc konstatovat, že princip právní jistoty předpokládá, že řešení, které zákonodárce zvolil při úpravě ochrany hospodářské soutěže, je rozumné a směřuje ke spravedlivému průběhu a uspořádání soutěžních vztahů. Jestliže tak zákonodárce neučinil a zvolil řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy sdělovány adresátům. Jestliže tak neučiní, je zcela na místě upřednostnit takový výklad, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.

Úkolem práva jakožto společenského normativního systému je zabezpečení řádného fungování společnosti. Řešení konkrétního případu musí být prováděno v určitém hodnotovém rámci. Nesmí být uskutečněno způsobem, jímž by byly popřeny principy, na nichž je právo vybudováno a založen materiální právní stát. Toho lze dosáhnout jen při respektování právních principů. Jedním z nich je i princip zákazu zneužití práva. Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě společnosti nebo někoho jiného; představuje výjimku z obecného pravidla o dovolenosti výkonu práva. Výkon práva, který je vlastně jeho zneužitím, nemůže požívat právní ochrany (viz také např. Knapp, V. Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Nejvyšší správní soud má za to, že by nebylo možné, spravedlivé a ani racionální umožnit zneužívání práva bez jakýchkoliv dopadů pro takto jednající subjekt. Při aplikaci obecných právních principů by neměly být činěny neodůvodněné podstatné rozdíly mezi právem soukromým a veřejným. Jen takto je totiž možné zabránit nepřijatelné situaci, kdy by zneužití práva v soukromoprávních vztazích bylo stíháno neplatností právního úkonu, zatímco v oblasti veřejného práva by toto jednání bylo akceptováno a dovoleno.

Nemožností zneužívání subjektivního veřejného práva v oblasti daňové, tedy veřejnoprávní, a požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004 - 48, (v této věci srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/2006). Soud toto rozhodnutí založil na zásadě *scire leges non est verba eorum tenere sed vim ac potestatem* (znát zákony neznamená pamatovat si slova, nýbrž jejich smysl a působení), kterou lze vztáhnout na jednotlivé právní předpisy, tak i na právo jako celek. V citovaném rozhodnutí uvedl: *„Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové*

soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti. V tomto svém regulativním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci několika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný a závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se příčí základnímu smyslu práva."

Právo *de lege lata* není normativním systémem dokonalým, jenž by pamatoval na všechny možné reálné situace a při rigidním výkladu se nemusí jevit ani jako systém spravedlivý. To samé lze říci i o jednotlivých zákonech a dalších právních předpisech, které jsou již ze své podstaty obecné, a proto nepostihují a ani nemohou postihovat všechny možné konkrétní stavy. Spravedlnost jako jeden z faktorů při rozhodování pomáhá překlenout situace, kdy by strohá formalistická interpretace práva vedla k nesprávnému a nespravedlivému výsledku, který by v mnohých případech šel proti podstatě zákona. V citovaném rozhodnutí sp. zn. 1 Afs 107/2004 zdejší soud dále konstatoval, že institut zákazu zneužití subjektivních práv, které vede k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, tj. konec konců jejích členů, představuje materiální korektiv formálního pojímání práva, jehož prostřednictvím se do právního řádu vnáší hledisko spravedlnosti. S ohledem na obecnou povahu právních předpisů mohou nastat situace, kdy určité chování – nahlédnuto formálně (ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě) - odpovídá dikci právního předpisu, avšak je současně pociťováno jako zjevně nespravedlivé, jelikož působí újmu jiným. Takové chování nemůže být aprobovaným výkonem subjektivního práva, nýbrž jeho právem reprobovaným zneužitím.

Na zákaz zneužívání práva pohlíží obdobným způsobem i Evropský soudní dvůr. Konstantně judikuje, že členské státy jsou oprávněny činit opatření, která mají zabránit jejich státním příslušníkům v pokusech, aby pod záminkou práv, která jim dává Smlouva, nesprávně obcházeli vnitrostátní legislativu, nebo zabránit jednotlivcům v nesprávném nebo podvodném zneužívání ustanovení komunitárního práva. Takové zneužití nebo podvodné jednání mohou vzít případ od případu vnitrostátní soudy v potaz a mohou tam, kde je to vhodné, odepřít výhody vyplývající z ustanovení komunitárního práva, která zneužívající osoby chtějí použít. Takový postup však musí být zvážen ve světle cílů, které jsou těmito ustanoveními sledovány (k tomu srov. rozsudek ve věci C-61/89 Bouchoucha, SbSD [1990], str. I-3551, odst. 14; rozsudek ve věci 206/94 Brennet v. Paletta, SbSD [1996], str. I-2357, Paletta II, odst. 24; rozsudek ve věci C-367/96 Kefalas a ostatní v. Greece, SbSD [1988], str. I-2843, odst. 20 apod.).

Právní jistota subjektů práva spočívá v řádné, spravedlivé a rozumné aplikaci práva. Aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže musí být přitom provedena takovým způsobem, aby chránila hodnoty, na kterých je tento právní předpis založen. Je proto třeba se řídit smyslem dané právní úpravy a argumentaci provádět takovým způsobem, aby bylo dosaženo cíle, který zákon sleduje a pro který byl přijat. Současně lze však dodat, že princip právní jistoty ovšem není jediným hlediskem, které je třeba zohledňovat při řešení konkrétního případu. Je třeba respektovat i další hodnoty, jakou je kupříkladu již zmíněná spravedlnost. Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a spolu s ním výše popsaný smysl a účel tohoto předpisu představují základní výkladové vodítko při posuzování konkrétního skutkového stavu. Jak v této souvislosti uvádí J. Bejček: „*Argumentace smyslem a účelem zákona tedy argumentací právní je, a to argumentací prvořadou. Neobstojí tvrzení o jejím rozporu s platným právem – platné právo tuto hodnotovou argumentaci totiž v sobě zahrnuje. Argumentovat hodnotově (...) tedy vůbec neznamená argumentovat de lege ferenda..., ale znamená to právě naopak platné právo dodržovat a nechápat je jen hodnotově formalisticky.*" [Bejček, J. Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb

„fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?" Právní rozhledy, Roč. 16, č. 12 (2008), s. 441-447]. Objektem zákona o ochraně hospodářské soutěže je právě účinná ochrana hospodářské soutěže a soutěžního prostředí. Toho však nelze dosáhnout za situace, při které bude umožněno akceptovat takové stavy, kdy se subjekty porušující normy soutěžního práva určitými účelovými právními úkony budou moci vyhnout sankčnímu postihu. Zneužití práva na poli hospodářské soutěže je jednáním nejenom proti veřejnému zájmu, ale současně je způsobilé způsobit újmu dalším soutěžitelům a konečným spotřebitelům. Proto je třeba, aby s ohledem na účel a poslání zákona o ochraně hospodářské soutěže bylo za určitých restriktivně vymezených podmínek umožněno postihnout některé soutěžitele i v případě jejich zániku bez likvidace, a to postihem jejich právních nástupců.

Na jednu stranu lze uvažovat, že možnost přechodu deliktní odpovědnosti ze zaniknuvšího subjektu na jeho nástupce jde proti principu právní jistoty, jelikož jevově je sankcionován subjekt, který nejednal protiprávně, na druhou stranu však určité, byť toliko formálně vzato na právu založené, chování (zákonem aprobovaný zánik soutěžitele) bylo učiněno účelově proto, aby se subjekt vyhnul sankčnímu postihu založenému na porušení práv z jiného (veřejnoprávního) zákona. Řešení střetu legálního (soukromoprávního) zániku porušitele soutěžních norem umožňujícího se vyhnout legálnímu postihu za porušení pravidel hospodářské soutěže s právem na poctivé soutěžní prostředí společně s principem zákazu zneužívání práva nelze přirozeně zobecňovat a musí se vždy odvíjet od konkrétních skutkových okolností daného případu. Současně musí být zohledněn princip proporcionality, který je založen na předpokladu, že zasahování státu musí respektovat přiměřenou a spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce (k tomu srov. plenární nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01).

Vzhledem k principu jednotnosti právního řádu lze vzniklý zdánlivý rozpor vyřešit za použití interpretační právně logické zásady *lex specialis derogat legi generali*. Z této zásady plyne, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, a proto takové chování není výkonem práva, nýbrž protiprávním jednáním. V kontextu posuzované věci se proto přednostně uplatní zvláštní pravidlo zákona o ochraně hospodářské soutěže před obecnou úpravou zániku obchodní společnosti bez likvidace obsaženou v obchodním zákoníku. Z podstaty existence právního státu lze dovodit legitimní požadavek, že nikdo nesmí svým chováním, byť legálním (jako je zánik obchodní společnosti bez likvidace s právním nástupcem), obcházet účel zákona a zneužívat práva. Takové jednání je pak jenom zdánlivě dovolené (podle obchodního zákoníku), nicméně ve skutečnosti je zakázané (zákonem o ochraně hospodářské soutěže). Závěry o zákazu zneužití práva tedy představují výjimku z pravidla, podle kterého deliktní odpovědnost nese ten, kdo se deliktu dopustil, a proto je nutno ji vykládat restriktivně a vždy s ohledem na specifika konkrétní věci.

Pro posouzení dané věci je dále třeba vyjít z pojetí „soutěžitele" dle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Uvedený zákon vymezuje soutěžitele poměrně široce a neváže jej na jeho právní subjektivitu, ale na jeho ekonomickou podstatu. Subjektem soutěžního práva je hospodářská jednotka, která nemusí být totožná se subjektem v právním smyslu; rozhodně tyto dvě kategorie nelze bez dalšího zaměňovat. Pro označení určité podnikatelské či nepodnikatelské jednotky za soutěžitele tak není rozhodná její právní subjektivita, jelikož zákon vychází z ekonomického pojetí soutěžitele a z toho, zda se účastní hospodářské soutěže nebo zda svým chováním může ovlivňovat hospodářskou soutěž. Pro řádnou ochranu hospodářské soutěže je třeba označit určitou jednotku jakožto soutěžitele a následně v tomto rámci identifikovat subjekt, který je právně způsobilý nést odpovědnost za deliktní jednání soutěžitele.

Jak již bylo řečeno, při řízení o správních deliktech platí zásada, že odpovědnost nese ten, kdo se dopustil deliktního jednání. To, že právní forma, v níž se soutěžitel projevoval v době tvrzeného zakázaného jednání, během správního řízení zanikla, přičemž soutěžitel převedl svou činnost do jiné právní formy, neznamená, že se bez dalšího může vyhnout odpovědnosti za porušení soutěžních norem. Transformace soutěžitele z jedné právní formy do druhé, obzvláště při ekonomickém, personálním, nemateriálním i obsahovém pokračování v podobě stejné hospodářské entity (ovšem po právní stránce ve formě jiného právního subjektu), je úkonem legálním, právem povoleným, do nějž nelze nikterak zasahovat a proti němu nic namítat. Na druhou stranu, pokud je takové jednání vedeno účelovou snahou o vyhnutí se odpovědnosti, jedná se o zneužití práva. Úkon jdoucí proti veřejnému zájmu na poctivé hospodářské soutěži, nemůže být právem aprobován. Na tomto místě je třeba zdůraznit význam stále živé zásady justiniánských kodifikací *quando aliquid prohibetur, prohibetur et omne per quod devenitur ad illud* (cokoli je zakázáno, pak vše, čím by toho mohlo být dosaženo, je zakázáno také). Proto jednání, jehož cílem není dosažení účelu sledovaného zákonem o ochraně hospodářské soutěže, ale naopak je motivováno snahou vyhnout se negativním následkům jednání zakázaného, je zneužitím práva, kterému v právním státu nelze poskytovat právní ochranu. Soutěžitel jakožto určitá jednotka (entita), která stále existuje a působí na daném relevantním trhu, by se pak vyhnul odpovědnosti a právní nástupce porušitele (v podobě jiné právní formy) by získal neodůvodnitelnou a neoprávněnou výhodu na trhu založenou jednak na výsledcích předchozího protisoutěžního jednání a jednak by mohl požívat i legálně nabytých práv svého předchůdce, bez povinností vzešlých z jeho veřejnoprávní odpovědnosti.

Soutěžní úřad se při posuzování skutečnosti, zda se jednalo o zneužití práva, musí podrobně zabývat konkrétními okolnostmi daného případu. Musí zjistit, za jakých podmínek došlo k zániku vyšetřovaného soutěžitele, a provést detailní rozbor hmotných i nehmotných složek, jimiž se zaniklý a nástupnický subjekt účastní (účastnil) na soutěži. Účelovosti transformace pak svědčí zjištění, že právní nástupce subjektu, který se dopustil protisoutěžního jednání, je *de facto* stejnou entitou jako delikvent (přestože po formálně právní stránce se jedná o subjekt odlišný), zejména že mezi původním a novým právním subjektem existuje ekonomické, personální či strukturální propojení, nástupce se na trhu chová stejně nebo zaměnitelně jako jeho právní předchůdce, a konečnými spotřebiteli i ostatními soutěžiteli je vnímán stejně. Přitom nesmí existovat pochybnosti o identitě nástupce porušitele soutěžněprávních norem.

Změna právní formy, restrukturalizace nebo organizační změny v průběhu správního řízení mohou, ale i nemusí, být provedeny (ovšem nikoliv pouze) za účelem vyhnutí se sankčnímu postihu. Došlo-li však k zániku porušitele soutěžních pravidel bez likvidace, přičemž jeho ekonomická (materiální i nemateriální) složka má svého nástupce v podobě jiného právního subjektu, stále se jedná o tutéž ekonomickou entitu; nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že se porušitel touto právní transformací pokusil obejít zákon o ochraně hospodářské soutěže, pak přesun sankční odpovědnosti na tuto – byť právně jinou – osobu se děje po právu. Je třeba mít rovněž na vědomí dynamickou podstatu existence právnických osob, které na rozdíl od osob fyzických mohou, i účelově, manipulovat se svými základními charakteristickými rysy kupř. ve formě organizačních změn; zánik právnické osoby bez likvidace nelze připodobňovat ke smrti fyzické osoby.

Legálně možný zánik společnosti bez likvidace s nastoupivším subjektem se společným ekonomickým i personálním základem, formálně odůvodněný kupříkladu potřebou restrukturalizace podniku, může v některých případech zastírat snahu subjektu vyhnout se postihu za své protiprávní chování (k tomu analogicky srov. rozhodnutí sp. zn. 8 As 7/2008 (týkalo se oblasti shromažďovacího práva, nicméně obecné argumenty v něm vyslovené lze bezesporu aplikovat i na nynější případ). Má-li soutěžní úřad povolat k odpovědnosti

právního nástupce porušitele, musí zneužití práva prokázat a nese tak v tomto směru důkazní břemeno. Je tedy na něm, aby prokázal, že se pachatel soutěžního deliktu svým zánikem pokusil obejít soutěžní pravidla. Přechod deliktní odpovědnosti v tomto směru přitom může přicházet v úvahu jen v případech, kdy dřívější porušitel (ve své právní formě) v průběhu správního řízení zanikl bez likvidace a za jeho zánikem stojí snaha vyhnout se důsledkům veřejnoprávní odpovědnosti za porušení pravidel soutěže; snaha o vyhnutí se odpovědnosti za spáchaný správní delikt přitom zajisté nemusí být důvodem jediným či výlučným. Nejvyšší správní soud má za to, že jen takovýto výklad je únosný z hlediska respektování a dosažení smyslu a účelu zákona o ochraně hospodářské soutěže. Soud si je současně vědom, že důkazní řízení bude obvykle obtížné, jelikož prokazování zneužití práva účelovým jednáním bývá zpravidla založeno toliko na nepřímých důkazech, avšak s ohledem na respektování principu právní jistoty je možnost veřejnoprávního postihu nástupce porušitele nutno vykládat restriktivně.

Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že nemožnost chránit účelové jednání zneužívající právo nebyla v zákoně o ochraně hospodářské soutěže explicitně obsažena. Z důvodů, které již byly vyloženy , neobstojí názor vyslovený v právně nezávazné důvodové zprávě k novele zákona o ochraně hospodářské soutěže (Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období, tisk č. 591), že totiž před jejím přijetím nebyl možný přechod deliktní odpovědnosti v oblasti soutěžního práva. K 1. 9. 2009 došlo k novelizaci zákona, kterou bylo do tohoto zákona nově vtěleno ustanovení § 22b odst. 6, dle kterého *„odpovědnost právnické osoby za správní delikt přechází na právního nástupce této osoby jen tehdy, pokud právní nástupce nejpozději v okamžiku vzniku právního nástupnictví věděl nebo vzhledem k okolnostem a k svým poměrům mohl vědět, že se právnická osoba před vznikem právního nástupnictví dopustila jednání, které naplnilo znaky správního deliktu.“* Nejvyšší správní soud nemůže předvídat dopad tohoto ustanovení do aplikační praxe, přesto uvádí, že dané ustanovení (kupř. ve vztahu k podmínce subjektivního prvku) je v podstatné míře užší, než jak tuto problematiku vykládá komunitární rozhodovací praxe. Nové znění zákona počítá s možností přechodu odpovědnosti na právního nástupce jen za podmínky alespoň nevědomé nedbalosti, tedy za předpokladu, že nástupce věděl a nebo mohl vědět o deliktním jednání svého předchůdce. Důvodová zpráva ovšem dodává, že je v zásadě nemožné, aby se právní nástupce porušitele nedozvěděl o případném protiprávním jednání, čímž se v podstatě snižuje význam subjektivní stránky věci a posiluje objektivní skutkový stav.

Toliko pro úplnost a pro srovnání je vhodné doplnit, jak k přechodu deliktní odpovědnosti přistupuje komunitární judikatura. Ta našla jednoznačnou odpověď na otázku možnosti uložení sankce i právnímu nástupci zaniklého delikventa (viz rozsudek Evropského soudního dvora č. 40/73 ve věci Coöperatieve Verenigung „Suiker Unie“ v Komise, ECR-1663; rozsudek č. T-134/94 ve věci NMH Stahlwerke GmbH v. Komise, ECR 11-00239; rozsudek č. 29/83 a 30/83 ve spojených věcech Compagnie Royale Asturienne des Mines SA a Rheinzink GmbH proti Komisi; rozhodnutí Soudu prvního stupně č. T-6/89 ve věci Enichem Anic Spa v. Komise, ECR II-O 1623). Na zásadní argumentační východiska obsažená v těchto rozhodnutích ostatně upozornil i stěžovatel ve své kasační stížnosti, jejíž důvodnost z větší části ale nesprávně založil právě na povinnosti eurokonformního výkladu. Komunitární pohled na danou problematiku je vystavěn na premise, že z obecného pravidla, jímž je osobní odpovědnost subjektu za narušení hospodářské soutěže (v souladu s pravidlem, že právnické osoby by měly být trestány jen za ty činy, z nichž jsou individuálně obviněny), existují (velmi omezené) výjimky, a to vzhledem k zajištění účinného výkonu a ochrany soutěžních norem komunitárního práva. Evropské právo brání vzniku „mezer“ v prosazování soutěžního práva. Obecně sice platí, že nabyvatel společnosti je odpovědný za její soutěžní jednání pouze od okamžiku převzetí, výjimkou jsou případy, kdy nabyvatel a získaná společnost tvoří z ekonomického hlediska jeden celek - stejného soutěžitele, a nabývaná společnost právně zanikla. V takovém případě nabyvatel přejímá odpovědnost za celé období porušování soutěžních

norem přejímanou společností. Odpovědnosti za porušení soutěžních pravidel nelze bez dalšího uniknout zánikem soutěžitele pouhou změnou právní formy, jména soutěžitele či jinou účelovou přeměnou po spáchání takového deliktu. Protisoutěžní jednání nesmí zůstat nepotrestáno, jestliže nejenže deliktně jednající subjekt, ale i jeho nástupce z něj těží prospěch, a současně toto jednání brání rozvoji volného obchodu a vede tak k faktickému narušení konkurenčního prostředí.

V této části tak lze uzavřít, že z ničeho nelze dovodit, že by v době před přistoupením České republiky do Evropské unie nebo před přijetím zmíněné novely mohlo nastat právní vakuum umožňující zneužití práva na poli hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud tak znovu opakuje, že i když daný problém nelze s ohledem na chybějící normativní základ deliktního nástupnictví řešit pomocí komunitární judikatury, která jinak nachází odpověď na mnohé otázky rozhodované věci, nelze za žádných okolností pominout, že nezávisle na našem členství v Evropské unii, platí princip zákazu zneužití práva. Tento princip neslouží pouze jako inspirační a interpretační zdroj, ale jako obecné právní pravidlo, které je závazné nezávisle na tom, zda je zákonodárce explicitně zakotvil do právních norem upravujících danou právní materii či nikoliv.

Soud nepovažuje judikaturu, na niž odkázal (sp. zn. 6 A 103/94 a sp. zn. 6 A 93/2001), za odporující vysloveným závěrům. Skutkové základy se v obou uvedených případech lišily. K druhému zmíněnému rozhodnutí lze uvést, že ačkoliv se v něm taktéž jednalo o veřejná subjektivní práva a povinnosti, otázka přenositelnosti veřejného subjektivního práva na informace o stavu životního prostředí a problematika týkající se povinnosti nést deliktní odpovědnost za porušení pravidel hospodářské soutěže jsou značně odlišnými oblastmi s rozdílným účelem právní úpravy. Především však ve zmiňované prejudikatuře nevyvstaly otázky, zda zkoumaným jednáním nedošlo ke zneužití práva, jak se mohlo stát v nyní posuzovaném případě.

Zjišťovat, zda se v konkrétním případě jednalo o zneužití práva, a proto bylo možno postihnout právního nástupce porušitele, není úkolem kasačního soudu. Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku možného deliktního nástupnictví, jelikož se nezabýval nutností použít princip zákazu zneužití práva; proto neposoudil tak účelovost zániku soutěžitelů z tohoto hlediska. Tím zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

d) členění výroku na *in rem* a *in personam*

Stěžovatel sice ve své kasační stížnosti nepolemizoval se závěry krajského soudu ve vztahu k členění výroku napadeného rozhodnutí na výroky učiněné *in rem* a *in personam*, nicméně Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se vyjádřit i k této části soudního rozhodnutí. Neztotožňuje se totiž s postupem krajského soudu, který rozštěpil rozhodnutí o jednom jednání a o jedné skutkové podstatě na dva v podstatě odlišné celky: jednu část výroku posoudil jako jednání *in rem* a povahu druhého jako *in personam*. Tento postup je v posuzovaném případě nepotřebný.

Obecně platí, že výrok o přestupku či jiném správním deliktu se skládá z deklaratorní části rozhodnutí, tedy té části, v níž je potvrzeno a popsáno protiprávní jednání subjektu a současně a neoddělitelně z části konstitutivní, v níž je autoritativně uloženo sankční opatření za specifikované jednání. Na druhou stranu není ovšem možné tvrdit, že část výroku, který se vztahuje k témuž jednání, je v jedné části svou povahou rozhodnutím *in rem* a v druhé části rozhodnutím *in personam*, jak učinil krajský soud proto, aby odůvodnil správnost své argumentace. I když výrok rozhodnutí může být vnitřně strukturován na jednotlivé části,

nelze jej uměle rozdělovat na řízení o zjištění a zákazu dohody omezující soutěž, a na řízení sankční o uložení pokuty. Při posuzování této otázky je třeba vyjít ze dvou základních východisek, a to zaprvé, že každý delikt (i *in rem*) musí být spáchán konkrétní osobou a není tak možné hypoteticky oddělovat jeho subjektivní a objektivní stránku a za druhé je třeba vzít v potaz smysl sankčních ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, která logicky nemají sloužit pouze k pojmenování protiprávního jednání, nýbrž jejich primárním účelem je uložit za konkrétní nezákonné jednání konkrétní sankci. Účel zákona o ochraně hospodářské soutěže nemůže být naplněn pouhou deklarací nezákonnosti jednání porušitele a potažmo zákazem v jeho pokračování do budoucna, pokud se porušitel zneužitím práva vyhne odpovědnosti.

Úvahy krajského soudu o povaze zakázání jednání do budoucna jsou v tomto případě nadbytečné, jelikož v napadeném správním rozhodnutí tato povinnost nebyla stanovena, jak bylo uvedeno výše.

Ze shora vyložených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí krajského soudu je nezákonné z důvodu spočívajícím v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je tento soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. prosince 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu

i. s. JUDr. Michal Mazanec, v. r.
předseda senátu
podepsán za onemocnělého
JUDr. Petra Příhodu
(§ 158 odst. 1 o. s. ř., § 64. s. ř. s.)

Za správnost vyhotovení:
Šárka Dujíčková, DiS