

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Moravské naftové doly, a. s.**, se sídlem Hodonín, Úprkova 807/6, IČ: 262 88 583, zast. advokátem JUDr. Josefem Novotným, se sídlem Americká 20, Praha 2, za účasti společností 1. RWE Energy Aktiengesellschaft, společnost založená a existující podle práva Spolkové republiky Německo, se sídlem Rheinlanddamm 24, Dortmund, SRN, a 2. RWE Gas International B. V., společnost založená a existující podle práva Nizozemí, se sídlem v Hoofddorp, Nizozemí, obě právně zastoupeny JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., AK Kocián Šolc Balašík, se sídlem Jindřišská 34, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, Joštova 8, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. 5. 2002, č. j. S 25/02 – 1649/02,

### t a k t o:

I. Žaloba **s e o d m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í:

#### I. Přístup k soudu

Žalobou ze dne 28. 6. 2002 podanou u Vrchního soudu v Olomouci dne 1. 7. 2002, převzatou Nejvyšším správním soudem k dokončení podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. 5. 2002, č. j. S 25/02 – 1649/02, kterým bylo rozhodnuto, že **I.** spojení soutěžitelů RWE Gas AG, se sídlem Kampstrasse 49, Dortmund, SRN, na straně jedné, a Transgas, a. s., Jihomoravská plynárenská, a. s., Severomoravská plynárenská, a. s., Severočeská plynárenská, a. s., Středočeská plynárenská, a. s., Západočeská plynárenská, a. s., Východočeská plynárenská, a. s., na straně druhé, ke kterým dochází podle § 12 odst. 3 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, na základě „Smlouvy o koupi akcií“ uzavřené dne 29. 1. 2002 mezi Fondem národního majetku České republiky jako prodávajícím a RWE Gas AG jako kupujícím, v jejímž důsledku kupující získá 96,99% akcií v Transgas, a. s., 50,11% akcií v Jihomoravská plynárenská, a. s., 58,14% akcií v Severomoravská plynárenská, a. s., 50,11% akcií v Západočeská plynárenská, a. s., a 50,05% akcií ve Východočeská plynárenská, a. s., a tím i kontrolu nad těmito společnostmi, se podle § 16 odst. 4 ve spojení s § 17 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, povolují s následujícími podmínkami

ve prospěch zachování účinné soutěže: 1. společnost RWE Gas AG, se sídlem Kampstrasse 49, Dortmund, SRN, nesmí bez souhlasu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže přímo či nepřímo zvýšit současný společný procentní podíl společností Jihomoravská plynárenská, a. s., a Transgas, a. s., na základním kapitálu společnosti Moravské naftové doly, a. s., a ani nesmí při zachování současného společného procentního podílu společnosti Jihomoravská plynárenská, a. s., a Transgas, a. s. na základním kapitálu získat jakýmkoli způsobem přímou či nepřímou kontrolu nad společností Moravské naftové doly, a. s., 2. společnost RWE Gas AG, se sídlem Kampstrasse 49, Dortmund, SRN, nesmí blokovat rozhodnutí společnosti Moravské naftové doly, a. s. o záměrech, které budou mít zjevně konkurenční charakter vůči společnosti RWE Gas AG, s výjimkou případů, které by při objektivním posouzení vedly k poškození společnosti Moravské naftové doly, a. s., nebo jejích akcionářů, 3. společnost RWE Gas AG, se sídlem Kampstrasse 49, Dortmund, SRN, nesmí bez souhlasu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže přímo či prostřednictvím svých dceřinných společností jakékoli úrovně nabývat podíly v elektroenergetických distribučních a teplotárenských distribučních společnostech nebo budovat nové elektroenergetické distribuční a teplotárenské distribuční společnosti v České republice do doby ukončení privatizace elektroenergetiky, nejdéle však po dobu 5 let. **II.** Spojení soutěžitelů RWE Gas AG, se sídlem Kampstrasse 49, Dortmund, SRN, na straně jedné, a Pražská plynárenská, a. s., a Jihočeská plynárenská, a. s., na straně druhé, ke kterým dochází na základě „Smlouvy o koupi akcií“, uzavřené dne 29. 1. 2002 mezi Fondem národního majetku České republiky jako prodávajícím a RWE Gas AG, jako kupujícím, v jejímž důsledku kupující získá 49,18% akcií v Pražská plynárenská, a. s., a 46,66% akcií v Jihočeská plynárenská, a. s., nejsou spojení soutěžitelů ve smyslu § 12 a násl. zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a z toho důvodu povolení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle § 16 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nepodléhají.

## II. Žaloba

Žalobce podal žalobu, kterou se domáhá zrušení výroku č. I rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. S 25/02 – 1649/02 ze dne 2. 5. 2002, vrácení mu věci k dalšímu šetření a uložení, aby žalobci uhradil náklady řízení. Žalobce má zato, že v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, jakož i rozhodnutím samotným, byly porušeny právní předpisy a žalobce byl rozhodnutím zkrácen na svých právech. V dalším se pak zabývá zejména věcnou problematikou schválené fúze.

Porušení dalších, procesních práv žalobce je namítáno žalobcem ve vztahu k § 21 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. (dále jen „zákon“), který říká, že účastníkem řízení o spojení soutěžitelů je ten, o jehož právech nebo povinnostech stanovených zákonem má být v řízení rozhodnuto. Úřad může přiznat postavení účastníka i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle zákona podstatně dotčeny, pokud tato osoba před ukončením řízení o přiznání postavení účastníka řízení Úřad požádá. Žalobce požádal dne 12. 3. 2002 o přiznání postavení účastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů, ale rozhodnutím č. j. S 25 A/02-1002/02 ze dne 22. 3. 2002 Úřad žalobci postavení účastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů nepřiznal. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 8. 4. 2002 rozklad, který však byl zamítnut a rozhodnutí potvrzeno dne 12. 4. 2002 pod č. j. R 13/2002. Při rozhodování o žádosti o přiznání postavení účastníka řízení Úřad dle názoru žalobce postupoval v rozporu se správním řádem. Řízení o žádosti žalobce o přiznání

postavení účastníka řízení je dle jeho názoru samostatným řízením ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, ve kterém byl žalobce účastníkem a na které se plně správní řád vztahuje. Tvrdí, že bylo porušeno ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu (vyjádřit se k podkladu pro rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhnout jeho doplnění). Považuje výklad Úřadu za zužující, jelikož vylučuje skupinu třetích osob, k jejichž ochraně má zákon sloužit, jimiž jsou všichni soutěžitelé, neboť Úřad podle § 1 zákon a rozhoduje o ochraně hospodářské soutěže proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo jejímu ohrožení. Žalobce považuje takovýto zužující výklad za nepřipustný a nezákonný. Zásada efektivnosti a hospodárnosti řízení, na kterou se Úřad ve svém rozhodnutí z 22. 3. 2002 též odvolal, nemůže být v žádné případě důvodem pro odepření přiznání postavení účastníka řízení, nemůže být totiž použita v neprospěch osoby, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny, a to zejména s ohledem na základní povinnosti správních orgánů dle § 3 správního řádu. Úřad považoval žalobce pouze za jednoho z konkurentů spojovaných soutěžitelů, zcela však pominul skutečnost, že prostřednictvím získání akcií společnosti Transgas, a. s., a JMP, a. s., získá společnost RWE Gas AG též podíl (46,47%) na společnosti žalobce a že navrhovaným spojením bude posíleno již existující dominantní postavení spojujících se soutěžitelů, které bude mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže, a současně bude ohroženo využití nerostného bohatství ČR. Tímto byla dle názoru žalobce porušena ustanovení § 3 odst. 4, § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu. Za nejzávažnější nedostatek v dosavadním postupu však považuje skutečnost, že Úřad posuzoval žádost žalobce o přiznání postavení účastníka řízení pouze z pohledu daného ustanovením § 21 odst. 1 zákona a přitom ponechal stranou právo žalobce na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti žalobce s odvoláním na čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny zdůrazňuje, že žádným zákonem nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí orgánu veřejné správy týkající se základních práv a svobod dle Listiny. Umožňuje-li tedy zákon v ustanovení § 21 odst. 1 věta druhá, aby Úřad přiznal postavení účastníka řízení osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle zákona podstatně dotčeny, je Úřad povinen zkoumat, zda je tato podmínka splněna a pokud zjistí, že by práva nebo povinnosti takové osoby rozhodnutím Úřadu skutečně dotčeny být mohly, je i vzhledem k ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny povinen této osobě postavení účastníka řízení přiznat. Jenom tímto postupem totiž Úřad zajistí, aby osoba, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu dotčeny, mohla uplatňovat své právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Žalobce odkazuje na konstantní judikaturu Ústavního soudu týkající se přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy nezávislými soudy a rovnosti v právech vůči veřejné moci (viz. též čl. 1 Listiny), jejímž konečným výsledkem po mnoha dílčích derogacích jednotlivých zákonů je nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/1999 ze dne 27. 6. 2001 vyhlášený pod č. 276/2001 Sb.

### III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření poukazuje na skutečnost, že s žalobcem nemělo být jednáno jako s účastníkem řízení až do té doby, dokud by mu takové postavení nebylo přiznáno. Na základě těchto důvodů je podle žalovaného předmětná žaloba podána osobou zjevně neoprávněnou a existuje zde tedy v souladu s § 250d odst. 3 zákona č. 99/1963Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.) důvod pro zastavení řízení před soudem. Žalovaný dále odkazuje na své vyjádření k žalobě na zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. R 13/2002 ze dne 12. 4. 2002 a na zrušení rozhodnutí Úřadu pro

ochranu hospodářské soutěže č. j. S 25 A/02-1002-02 ze dne 22. 3. 2002, podané týměž žalobcem dne 10. 5. 2002 k Vrchnímu soudu v Olomouci.

#### IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

Podáním ze dne 16. 10. 2002 byl soudu oznámen vedlejšími účastníky vstup do řízení na straně žalovaného podle § 93 o. s. ř., jimiž jsou označeni na prvním místě společnost RWE Gas Aktiengesellschaft, společnost založená a existující podle práva Spolkové republiky Německo, se sídlem Kampstrasse 49, Dortmund, SRN, a na druhém místě RWE Gas International B. V., společnost založená a existující podle práva Nizozemí se sídlem v Hoofddorp, Nizozemí, právně oba zastoupeni advokátem JUDr. Pavlem Dejlem. Vedlejší účastník č. 1 tvrdí, že má právní zájem na výsledku sporu v předmětné věci ve smyslu ust. § 93 odst. 1 o. s. ř., neboť napadeným rozhodnutím bylo v souladu s judikaturou Vrchního soudu v Olomouci (např. rozhodování ve věcech sp. zn. 2 A 2/96, 2 A 3/96 a 212/2002) a Ústavního soudu České republiky (např. nálezy č. IV ÚS 208/96) rozhodnuto o jeho subjektivních právech a povinnostech, zejména o jeho právu vykonávat kontrolu nad jinými soutěžiteli prostřednictvím nabytí účastnických podílů. Na základě napadeného rozhodnutí tedy vedlejší účastník nabyl ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona oprávnění určovat a ovlivňovat soutěžní chování vyjmenovaných společností. Právní zájem vedlejšího účastníka č. 2 na výsledku dané věci je dán tím, že v rámci vnitřního uspořádání skupiny RWE nabyl tento (plně v souladu s podmínkami Smlouvy) v období května 2002 od vedlejšího účastníka č. 1 mj. i shora uvedené účastnické podíly zakládající kontrolu ve vyjmenovaných společnostech. Vzhledem k vydanému rozhodnutí pak nebylo z důvodu, že se jednalo pouze o vnitřní uspořádání skupiny RWE, nutné k tomuto nabytí získat souhlas žalovaného.

S osobami, které vystupovaly jako vedlejší účastníci podle dříve platných procesních předpisů (občanský soudní řád ve znění do 31.12.2002) soud nadále jedná ve smyslu § 130 odst. 1, § 34 s. ř. s. jako s osobami zúčastněnými na řízení. V mezidobí došlo k převzetí práv a povinností zúčastněné osoby č. 1 společností RWE Energy Aktiengesellschaft.

#### V. Rozhodnutí správního orgánu týkající se žádosti o přiznání postavení účastníka řízení

Rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 3. 2002, č. j. S 25 A/02-1002/02 nebylo žalobci přiznáno postavení účastníka řízení č. j. S 25/02 zahájeného na základě návrhu společnosti RWE Gas AG, se sídlem Kampstrasse 49, 44137 Dortmund, SRN, ve věci povolení spojení soutěžitelů ve smyslu § 12 a násl. zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, se společností Moravské naftové doly, a. s., se sídlem Úprkova 6, Hodonín. Navrhovatel RWE Gas AG, žádal o povolení spojení soutěžitelů, ke kterému dochází ve smyslu § 12 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon“), a to na základě „Smlouvy o koupi akcií“ ze dne 29. 1. 2002 mezi společností RWE Gas AG jako kupujícím a Fondem národního majetku České republiky jako prodávajícím, v jejímž důsledku získá RWE Gas AG akcie společnosti Transgas, a. s., Jihomoravská plynárenská, a. s., Severomoravská plynárenská, a. s., Severočeská plynárenská, a. s., Středočeská plynárenská, a. s., Západočeská plynárenská, a. s., Východočeská plynárenská, a. s., Jihočeská plynárenská, a. s. a Pražská plynárenská, a. s. Žalobce v rámci správního řízení č. j. S 25/02 podal svoji žádost o přiznání postavení účastníka řízení ve smyslu § 21 odst. 1 zákona. Úřad vyslovil, že společnost Moravské naftové doly, a. s., jako jeden z konkurentů spojovaných soutěžitelů pocítující ohrožení

konkurenčního prostředí v důsledku posuzovaného spojení, nespĺňuje podmínky definice účastníka řízení dle § 21 odst. 1 věta první zákona a ani by nebylo důvodné, v souladu se smyslem téhož § 21 odst. 1 věta druhá zákona a rovněž tak s ohledem na efektivnost a hospodárnost vedeného správního řízení, jí postavení účastníka řízení přiznat. Případná dotčená práva a povinnosti společnosti Moravské naftové doly, a. s., v oblasti hospodářské soutěže jsou dostatečně ošetřena tím, že veškeré námítky uplatněné v žádosti o přiznání postavení účastníka řízení, jakož i případné další připomínky, budou řádně posouzeny a zohledněny před vydáním rozhodnutí ve věci.

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zamítl rozklad podaný společností Moravské naftové doly, a. s., a napadené rozhodnutí Úřadu ze dne 22. 3. 2002, č. j. S 25 A/02-1002/02 potvrdil. Námítku účastenství vyhodnotil tak, že úprava dle § 21 odst. 1 zákona se odlišuje od ust. § 14 odst. 1 správního řádu, kdy se „třetí osoba“, již nesvědčí účastenství dle ust. § 21 odst. 1 věta první zákona, stává účastníkem řízení podle věty druhé téhož ustanovení až nabytím právní moci rozhodnutí o přiznání postavení účastníka. Do té doby nedisponuje právním postavením účastníka řízení. Nebyla-li tedy společnost Moravské naftové doly, a. s., v době před vydáním napadeného rozhodnutí účastníkem řízení, nenáleželo jí právo ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. K námítce o nedostatečném zabývání se věcnými okolnostmi správního řízení je konstatováno, že veškeré relevantní skutečnosti byly hodnoceny v rámci rozhodování o merituu věci, kdežto zde projednávané rozhodnutí je povahy procesní.

#### VI. Z obsahu správního spisu

Ze správního spisu, který žalovaný předložil, vyplynulo z hlediska posuzovaných skutečností stran nepřiznání postavení účastníka řízení následující. Přípisem ze dne 7. 3. 2002 byl žalobce vyzván k poskytnutí informací žalovaným podle § 12 a násl. zákona, neboť žalobce je potencionálním konkurentem spojujících se společností, když je držitelem licence pro uskladňování zemního plynu. Dne 12. 3. 2002 podal žalobce žádost o přiznání postavení účastníka v řízení ve věci udělení povolení ke spojení soutěžitelů, v němž po vylíčení skutkového stavu vyslovuje domněnku, že práva žalobce jako soutěžitele na trhu těžby zemního plynu a uskladňování zemního plynu v podzemních zásobnících na území České republiky mohou být rozhodnutím Úřadu ve věci projednávaného správního řízení podstatně dotčena ve smyslu ust. § 21 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. S vylíčením následků spojení soutěžitelů spojil žalobce i návrh na přiznání postavení účastníka řízení ve věci udělení povolení ke spojení soutěžitelů dle § 15 zákona. K popsané žádosti žalobce připojil své stanovisko k možným dopadům spojení soutěžitelů na hospodářskou soutěž, ve kterém zdůrazňuje, že dojde ke spojení dvou monopolních odběratelů žalobce v oblasti těžby a skladování zemního plynu, neboť Jihomoravská plynárenská, a. s. je výhradním a technicky jediným možným odběratelem veškeré produkce zemního plynu a Transgas, a. s. je výhradním a technicky jediným možným odběratelem služeb skladování podzemního zásobníku plynu Uhřice. Dále že jediným možným přepravcem plynu z těžby žalobce k jiným odběratelům je Jihomoravská plynárenská, a. s. a taktéž Transgas, a. s. je jediným možným přepravcem skladovacího výkonu zásobníku Uhřice k dalším zákazníkům. Navrhovaným spojením bude ve výše uvedených oblastech posíleno již existující dominantní postavení spojujících se soutěžitelů, které bude mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže s dopady především na konečné zákazníky, neboť spojující se soutěžitelé budou moci technickými a obchodními prostředky zabránit dodávkám konkurenčního plynu z těžby

na území ČR a konkurenčním službám skladování na území ČR ve prospěch těchto zákazníků. Současně bude vážně ohrožena možnost využít nerostné bohatství České republiky z objevů ložisek plynu s potenciálními zásobami objemu jednotek miliard m<sup>3</sup>, neboť spojující se soutěžitelé budou moci využít svého dominantního postavení k podpoře dovozu zemního plynu ze zahraničí na úkor těžby a průzkumu na území ČR. Žalobce proto navrhuje zamítnutí spojení soutěžitelů. Pro zamezení negativních důsledků dalšího posílení již existujícího dominantního postavení soutěžitelů Transgas, a. s. a Jihomoravská plynárenská, a. s. na trhu se zemním plynem a z toho vyplývajícího podstatného narušení hospodářské soutěže, je dle názoru žalobce nutno přijmout jedno z uvedených opatření: a) vyčlenění akciových podílů společnosti Moravské naftové doly ve vlastnictví Transgasu, a. s. a Jihomoravské plynárenské, a. s. z privatizace majetkových účastí státu ve prospěch společnosti RWE Gas Aktiengesellschaft dle usnesení Vlády České republiky č. 1342 ze dne 17. 12. 2001 a jejich prodej jinému vlastníku, nepropojenému přímo či nepřímo se společností RWE Gas AG, b) vyčlenění akciových podílů společností Jihomoravská plynárenská, a. s. ve vlastnictví Fondu národního majetku České republiky a Transgasu, a. s. z privatizace majetkových účastí státu ve prospěch společnosti RWE Gas Aktiengesellschaft dle usnesení Vlády České republiky č. 1342 ze dne 17. 12. 2001 a jejich prodej jinému vlastníku, nepropojenému přímo či nepřímo se společností RWE Gas AG.

Žalobce byl úkonem žalovaného ze dne 25. 3. 2002 předvolán ke svědecké výpovědi podle ust. 41 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 21 odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže na den 10. 4. 2002, opakovaně ( úkonem ze dne 27. 3. 2002) na den 4. 4. 2002, znovu v náhradním termínu (úkonem ze dne 2. 4. 2002) na den 10. 4. 2002 (a to z důvodu žádosti o změnu termínu datované ze dne 28. 3. 2002). Tato předvolání jsou ve věci samé.

Rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 3. 2002 o žádosti společnosti Moravské naftové doly, a. s., ze dne 12. 3. 2002 o přiznání postavení účastníka bylo rozhodnuto tak, že postavení účastníka řízení č. j. S 25/02, zahájeného na základě návrhu společnosti RWE Gas AG, ve věci povolení spojení soutěžitelů ve smyslu § 12 a násl. zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, se společností Moravské naftové doly, a. s., nepřiznává.

Proti výše uvedenému prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 8. 4. 2002 rozklad podle § 61 odst. 1 správního řádu, který však byl zamítnut dne 12. 4. 2002 pod č. j. R13/2002. V této věci pak byla podána samostatná žaloba vedená u Nejvyššího správního soudu pod sp.zn. 2A11/2002-OL.

## VII. Relevantní právní úprava

V daném případě jde o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle § 132 zák. č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním (dále jen s. ř. s.) z Vrchního soudu v Olomouci. Ve věcech neskončených vrchními soudy dokončí řízení zahájená před těmito soudy Nejvyšší správní soud. Podle § 130 s. ř. s. se neskončená řízení podle části páté o. s. ř. účinného přede dnem účinnosti tohoto zákona dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobce je osobou oprávněnou podat žalobu ve věci samé, neboť pouze tehdy by se mohl zabývat meritem věci. Dospěl přitom k závěru, že žalobci takové procesní postavení nenáleží z důvodů, jak jsou uvedeny dále pod b. VIII.

Podle ustanovení § 75 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

V posuzovaném případě žalovaný rozhodoval za účinnosti zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o soutěži“) ve znění platném do 1. 6. 2004, kdy byl s účinností od 2. 6. 2004 změněn zákonem č. 340/2004 Sb. m. j. i v ustanovení § 21 odst. 1. Podle tohoto ustanovení ve znění platném v době rozhodování žalovaného, co se týče obecné definice účastníka a jež se pro nedostatek speciální úpravy vztahuje na případ spojování soutěžitelů, účastníkem řízení je ten, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení rozhodnuto. Úřad může přiznat postavení účastníka řízení i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle tohoto zákona podstatně dotčeny, pokud tato osoba před ukončením řízení o přiznání postavení účastníka řízení Úřad požádá.

Především při srovnání s předchozí právní úpravou, totiž zákonem č. 63/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, obecná definice účastníka řízení (§ 12 odst. 2) za takové považovala navrhovatele, podnikatele, proti němuž řízení směřuje, a podnikatele, jemuž je působena újma. Řízení se mohly dále zúčastnit osoby, sdružení osob, jejichž zájmy mohly být rozhodnutím dotčeny, zejména svazy podnikatelů a spotřebitelů, které Úřad na jejich žádost k jednání přizval. Zákon č. 286/1993 Sb. upravil tuto definici do té podoby (později převzaté i do zákona č. 143/2001 Sb., ve znění zákona č. 340/2004 Sb., § 21 odst. 1), že účastníkem řízení je soutěžitel (později „ten“), o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení rozhodnuto. Ovšem pro rozhodné období vymezeném od 1. 7. 2001 do 1. 6. 2004, platila právní úprava uvedená v předchozím odstavci.

### VIII. Ars interpretandi

Rozhodující je zodpovězení otázky, zda bylo žalobci po právu upřeno postavení účastníka řízení ve věci týkající se povolení spojení, či nikoliv.

Účelem zákona je ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv ochrana jednotlivých účastníků trhu. Ti jsou proti narušitelům soutěže nepřímo chráněni výkonem pravomoci Úřadu, vykonávajícího dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě zákona o soutěži.

Zákon konstruuje pojetí účastníka řízení tak, že je jím přímo ze zákona pouze ten, o jehož výlučně objektivních právech a povinnostech má být rozhodnuto. Jde tak o případy, kdy se řízení vede o jeho nárocích plynoucích z práva objektivního, nikoli o subjektivních zájmech, které toto objektivní právo chrání. Účastníkem tedy nemůže být ten, kdo v daném případě nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížen pozitivně vymezenou povinností, kdy právě o těchto konkrétních právech a povinnostech má být v řízení

rozhodnuto. Ustanovení § 21 odst. 1 věta druhá zákona je tak speciální odchylnou úpravou od obecné definice účastníka řízení a nad rámec věty první rozšiřuje účastenství na osobu, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle tohoto zákona podstatně dotčeny. Subjektivní právo má význam jako předpoklad konkretizace povinností, stává se součástí skutkové podstaty podmiňující tuto konkretizaci. V klasickém schématu je-li A, má být B, je obsažen jako předpoklad povinnosti B zákrok oprávněného, který jej uskutečňuje typickou formou – žalobou. Řízení o tomto nároku je procesem konkretizace a vede ke vzniku rozhodnutí (individuální formy), jehož prostřednictvím se nárok oprávněného staví najisto, nebo se zamítá. Ne nepodstatná je přitom otázka vynutitelnosti povinnosti a s ní související problematika tzv. *leges imperfectae*. Jak jednoznačně vyplývá z předmětu úpravy zákona, nechrání tento jednotlivé soutěžitele, nýbrž chrání soutěž na trhu zboží. Jedná se tudíž o objektivní zájem společnosti na zachování účinné hospodářské soutěže, ale nikoli na subjektivních právech jejich jednotlivých účastníků. Jak vyplývá z ust. § 1 odst. 1 zákona, ochrana je prostřednictvím Úřadu poskytována nikoliv individuálním soutěžitelům a jejich zájmům, ale zachování soutěžního prostředí. Rozhodování o spojování podniků soutěžitelů přitom není řízením kontradiktorním.

Na základě shora vysloveného tedy žalobci nesvědčí účastenství podle § 21 odst. 1 věta první zákona o soutěži, neboť o jeho právech a povinnostech se ve smyslu citovaného ustanovení nejedná.

Druhá definice účastníka řízení je postavena na volné úvaze správního orgánu, přízná-li takové postavení tomu, jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny. Tak tomu ovšem v případě žalobce nebylo, jak je dále uvedeno.

Rovněž námitku, pokud jde o získání podílu na společnosti je třeba odmítnout, neboť otázky související s koncentrací uvedeného podílu akcií v rukou jednoho subjektu, byť by měly vliv na činnost žalobce nepředstavují téma, které by měl žalovaný úřad brát v úvahu, neboť nesouvisí přímo s obsahem posuzování fúze, nýbrž týká se po větce vztahů soukromého práva. Co se týče možnosti, že by spojené subjekty mohly blokovat jakékoliv rozhodnutí jeho valné hromady, náleží řešení případného sporu obecným soudům rozhodujícím v civilním soudnictví (§ 7 odst. 1 o. s. ř. za použití § 9 odst. 3 o. s. ř.).

Pokud se případné změny situace na trhu po schválení fúze dotýká, jde o otázky, které bytostně přísluší zodpovědět právě Úřadu v procesu povolování spojení, a nelze je řadit k podmínce, za níž mohl být status účastníka řízení případně příznán. Ani v té době platný čl. 18 Nařízení (EHS) č. 4064/89 a (ES) č. 1310/97 nepožadoval, aby v rámci řízení o fúzi byla třetím stranám příznána též procesní práva jako spojujícím se subjektům. V řízení o udělení povolení spojení podniků soutěžitelů, zahajovaném na žádost o spojení soutěžitelů, je povolující orgán povinen přesně a úplně zjistit skutečný stav věci (§ 21 odst. 8 zákon a o soutěži, § 32 odst. 1 zák.č. 71/1967Sb., o správním řízení, (správní řád)). V zájmu zajištění informovanosti ostatních subjektů je rozhodující orgán vždy podle § 16 odst. 1 zákona o soutěži povinen zveřejnit v Obchodním věstníku každý návrh na povolení spojení neprodleně po jeho obdržení. V předmětném řízení byla informace o zamýšleném spojení publikována v Obchodním věstníku č. 09/02 ze dne 27. 2. 2002. Žalobce měl možnost veškeré podněty relevantní pro rozhodnutí Úřadu včas uplatnit a bylo na žalovaném, aby své rozhodnutí nejen náležitě odůvodnil, ale aby s ohledem na veškeré námitky bylo schopno obstát v realitě ekonomického života; v tom spočívá úkol a konečná zodpovědnost Úřadu pro



ochranu hospodářské soutěže za *fair* soutěžní prostředí na trhu. Lze rovněž souhlasit se žalovaným, když žalobce považuje za konkurenta, který pociťuje ohrožení konkurenčního prostředí. K tomu směřují nejen námitky popisující obšírně stav na trhu zemního plynu a skladování plynu, jež po spojení vzejde, ale i obavy spojené s převzetím akcií žalobce novým vlastníkem, či poukaz na možné ohrožení využití nerostného bohatství České republiky v důsledku možnosti využití dominantního postavení k podpoře dovozu zemního plynu. Jde však o námitky vážící se primárně k podpoře soutěžních zájmů, a s touto argumentací se Úřad vypořádává právě v meritorním rozhodnutí. Úkolem Úřadu je rozhodnout tak, aby soutěž byla ochráněna a byla efektivní, nikoli plánovat národní hospodářství; tuto jeho povinnost lze ostatně vztáhnout i na další práva a povinnosti, které objektivně plynou z obecných právních předpisů.

Při aplikaci § 21 odst. 1 zákona o soutěži je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma totiž v sobě obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „podstatným dotčením“ práv nebo povinností nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. V předmětném paragrafu pak odpovídá této kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení dikce „...může přiznat postavení účastníka řízení i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím...podstatně dotčeny“. Samotné správní uvážení podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování, a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem; za splnění těchto předpokladů není obecný soud oprávněn z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Je tak přijatelný závěr žalovaného o tom, že nebylo vedeno řízení o právech, nárocích, resp. povinnostech žalobcových, ovšem soutěžní zájmy že dotčeny být mohou; žalobcova práva nebo povinnosti nemohla být meritorním rozhodnutím Úřadu ve věci podstatně dotčena. Žalovaný Úřad vycházel ve svém rozhodování o přiznání postavení účastníka řízení z řádně zjištěného stavu a v rámci své diskreční pravomoci svěřené mu zákonem (§ 21 odst. 1 druhá věta) a v mezích správního uvážení věc posoudil tak, že postavení účastníka řízení žalobci nepřiznal. Takové rozhodnutí je plně v jeho pravomoci a soud nezákonnost takového rozhodnutí s ohledem na shora vyslovené neshledává.

Žalobce nebyl po právu účastníkem řízení, které bylo ukončeno v záhlaví tohoto usnesení označeným rozhodnutím správního orgánu, jež žalobce napadá. Tato otázka byla přitom samostatně řešena při nařízeném ústním jednání Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 10. 2004 pod sp. zn. 2 A 11/2002-OL, když byla zamítnuta žaloba podaná proti rozhodnutí Úřadu ze dne 12.4.2002, č. j. R 13/2002, jímž nebylo žalobci přiznáno účastenství v řízení o povolení spojení soutěžitelů.

#### IX. Ústavně-právní konformita

Ústavní soud České republiky se vyslovil ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 208/96 tak, že výklad ust. § 12 odst. 1 dříve platného zákona o ochraně hospodářské soutěže (zákon č. 63/1991 Sb.), podle kterého účastníkem řízení před Úřadem byl pouze ten soutěžitel, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem mělo být v řízení rozhodnuto, kterým byla v případě spojení soutěžitelů pouze osoba „spojující se“, není výkladem, který by vybočoval z ústavně daných mezí, a tedy že nelze přisvědčit stěžovatelům, podle nichž bylo

tímto postupem porušeno ust. čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Vydal-li tedy Ústavní soud takový nález za situace, kdy dříve platná právní úprava umožňovala přiznat postavení účastníka řízení o povolení spojení (jež bylo z věcného hlediska týměž řízením jako v případě současného zákona o ochraně hospodářské soutěže) toliko tomu ze soutěžitelů, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem mělo být v řízení rozhodnuto, je pak předmětná právní úprava pro žalobce příznivější, když připouští, aby postavení účastníka řízení bylo přiznáno i další osobě, jež splní podmínky upravené v ust. § 21 odst. 1 věta druhá platného zákona. Nebyla-li předchozí právní úprava takovou, jež by podle Ústavního soudu vybočovala z ústavně daných mezí, a nebyla-li shledána úpravou v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, nevidí soud důvod pro případný postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy za situace, jež z pohledu žalobce přináší další možnost stát se účastníkem řízení.

#### X. Závěr

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud žalobu žalobce podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

#### XI. Náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. 11. 2004

JUDr. Václav Novotný, v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Zlata Buchtová