



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: **Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s.**, se sídlem Sokolov, Staré náměstí 69, zastoupený Mgr. Lukášem Zdvihalem, advokátem se sídlem Praha 1, Dušní 10, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, za účasti: **ČEZ, a.s.**, se sídlem Praha 4, Duhová 2/1444, zastoupená JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M. (C.J.), advokátem WEIL, GOTSHAL & MANGES s.r.o., advokátní kancelář, Praha 1, Křižovnické nám. 2/193, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

t a k t o :

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou doručenou dne 9.3.2015 domáhá toho, aby zdejší soud vydal rozsudek, kterým určí, že 1. žalovaný se dopustil nezákonného zásahu do práv žalobce tím, že žalobci nepřiznal postavení účastníka správního řízení sp. zn. S594/2014/DP a je povinen takto způsobený nezákonný stav odstranit, a 2. žalovaný ve věci postupu vyřízení námítky žalobce o přiznání účastenství ve správním řízení sp. zn. S594/2014/DP nezákonně zkrátil žalobce na jeho základním právu na spravedlivý proces a nepřímo na jeho veřejných subjektivních právech podle § 11 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „ZOHS“), přičemž svoje rozhodnutí uvedené ve sdělení č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-644/2015/820/MKa ze dne 8.1.2015 podepřel nesprávným zdůvodněním.

I. Shrnutí podstaty věci

Mezi žalobcem a žalovaným je nesporné, že žalobce podal dne 24.4.2013 k žalovanému podnět k zahájení správního řízení z moci úřední, neboť podle žalobce došlo k porušení nápravných opatření ze strany osoby zúčastněné na řízení přijatých a uložených jí žalovaným ve správním řízení, které žalovaný vedl pod sp. zn. S273/06. Žalovaný se podnětem žalobce zabýval v rámci předběžného šetření (sp. zn. P110/2014/DP), následně oznámením ze dne 7.10.2014 zahájil s osobou zúčastněnou správní řízení (S294/2014/DP). Žalobce následně podáním ze dne 5.11.2014 označeným jako „Námítka proti nepřiznání postavení účastníka ve správním řízení sp. zn. S594/2014/DP“ požádal žalovaného, aby mu bylo v tomto správním řízení přiznáno postavení účastníka řízení, a uvedl důvody. Na to reagoval žalovaný přípisem ze dne 8.1.2015 (sdělení žalovaného č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-644/2015/820/MKa), v němž žalobci sdělil, že jej za účastníka řízení není možné považovat.

Nesporné je rovněž to, jaké řízení je pod sp. zn. S594/2014/DP vedeno. To, že jde o řízení ve věci podezření ze zneužití dominantního postavení (osobou zúčastněnou na řízení), je zmiňováno v žalobě i v písemných vyjádřeních žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, nadto veškerá stanoviska žalobce, žalovaného i osoby zúčastněné na řízení podaná soudu (včetně těch, která byla podána u jednání soudu) z toho souhlasně vycházejí – a nespornost této otázky byla všemi u jednání soudu výslovně potvrzena. Nadto je to patrné i z komunikace žalobce a žalovaného ohledně otázky účastenství žalobce ve správním řízení sp. zn. S594/2014/DP; výslovně to plyne z přípisu žalovaného žalobci ze dne 8.1.2015 a (že jde o řízení zahájen z moci úřední na základě žalobcova podnětu) i z jemu předcházejícího přípisu žalovaného žalobci ze dne 7.10.2014 (sdělení č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-21149/2014/820/MKa).

Z obsahu přípisu ze dne 8.1.2015 (sdělení žalovaného č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-644/2015/820/MKa) plyne, že žalovaný potvrzuje, že žalobce není účastníkem uvedeného správního řízení, že jeho podnět nebyl návrhem na zahájení správního řízení, že ZOHS osobě v postavení žalobce právo účastníka řízení nepřiznává, že okruh účastníků řízení je vymezen speciálním ustanovením (§ 21a ZOHS) a že ZOHS (v § 25a) výslovně vylučuje aplikaci obecného § 27 odst. 1 a 2 i § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Dále v uvedeném přípisu žalovaný žalobci sděluje, že účastníkem řízení ve věcech podezření ze zneužití dominantního postavení je ten, ohledně něhož existuje důvodné podezření, že má dominantní postavení na trhu a že je zneužívá podle § 11 odst. 1 ZOHS, a že aniž by musel o tom rozhodovat, takto žalobci sděluje, že žalobce za účastníka řízení považovat nelze.

V nepřiznání postavení účastníka řízení a ve způsobu, jak byla tato skutečnost žalobci sdělena, žalobce shledává podstatu nezákonného zásahu.

II. Shrnutí procesních stanovisek účastníků a osoby zúčastněné na řízení

Žalobce namítá, že žalovaný vyložil § 21a ZOHS nesprávně a zužujícím způsobem (že jej bylo třeba vyložit materiálně), argumentuje potencialitou dotčení práv žalobce jako osoby poškozené jednáním osoby zúčastněné na řízení a nutností své aktivní účasti ve správním řízení. Dále žalobce argumentuje v tom směru, že žalovaný se s otázkou (ne)účastnosti žalobce ve správním řízení nemohl vypořádat toliko přípisem (sdělením), nýbrž musel o této otázce rozhodnout. Žalobce je tedy toho názoru, že nesprávným výkladem § 21a ZOHS žalovaný žalobci odepřel garantovaná práva účastníka správního řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zastává svůj právní názor, jak plyne z jeho přípisu ze dne 8.1.2015 (sdělení žalovaného č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-644/2015/820/MKa), zčásti pokládá žalobu za nepřipustnou (v té části, v níž se domáhá rozsudku, jímž by bylo určeno, že do žalobcových práv bylo zasaženo nepřímo), a zčásti za nedůvodnou. Žalovaný tedy zastává názor, že žalobce účastníkem řízení není a že o tom, že účastníkem není, žalovaný nemusel vydávat ani žádné rozhodnutí.

Osoba zúčastněná na řízení pokládá žalobu za opožděnou, popř. nedůvodnou (věcně z týchž důvodů jako žalovaný).

Sporu je tedy o otázku právní, jež souvisí s výkladem především § 21a ZOHS. Žalobce a žalovaný zastávají právní názor vzájemně odlišný a nic na něm nezměnili ani při jednání soudu; osoba zúčastněná na řízení je svojí argumentací na straně žalovaného.

III. Posouzení věci

Zdejší soud se nejprve zabýval dostatkem legitimace aktivní i pasivní podle § 82 a § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), a dodržením lhůty po podání žaloby (§ 84 s.ř.s.); teprve v případě dostatku aktivní a pasivní legitimace a dodržení lhůty se mohl zabývat dalšími podmínkami podávanými z § 82 s.ř.s.

Aktivní legitimace (§ 82 s.ř.s.) svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy fakt tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli skutečnost, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo (to již je otázkou pro meritorní posouzení žaloby). Tato podmínka řízení je splněna, neboť i ve vztahu k té části návrhu výroku rozsudku, kde se žalobce domáhá vyslovení „nepřímého“ zkrácení na svých veřejných subjektivních právech podle něj plynoucích z § 11 ZOHS, je podstatou žalobních tvrzení právní názor žalobce, že za účastníka řízení vedeného před žalovaným měl být pokládán, resp. že s ním takto mělo být jednáno. Bylo-li by tomu tak a bylo-li by tedy žalobci toto právo upřeno, pak za situace, kdy o tom žalovaný nerozhodoval, ačkoli podle názoru žalobce rozhodnout měl, jednalo by se o zásah na právech (být účastníkem řízení) přímý – a takto je zásah pojímám v kontextu celé žalobcovy argumentace.

Pokud jde pak o legitimaci pasivní, § 83 s.ř.s. stanoví, že žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Tu je nepochybně správním orgánem žalovaný; jeho identifikace není spornou, spornou není ani skutečnost, že jde o správní orgán. I tato podmínka řízení je tedy splněna.

Pokud jde o podmínku včasnosti žaloby podávanou z § 84 odst. 1 s.ř.s. (při jejím nedostatku by musela být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b/ s.ř.s., a tedy touto otázkou je také třeba se zabývat předtím, než soud přistoupí k meritornímu projednání a posouzení žaloby), i ta je dle zdejšího soudu splněna. Žaloba byla totiž podána ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o tom, že s ním žalovaný jako s účastníkem řízení nejedná a že o tom, že mu právo účastníka řízení nesvědčí, rozhodovat nebude, dozvěděl. Za rozhodný okamžik zdejší soud pokládá datum 8.1.2015, kdy mu podle doručenky předložené žalovaným u jednání soudu byl doručen přípis ze dne 8.1.2015 (sdělení žalovaného č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-644/2015/820/MKa). V tento den se tedy o nezákonnosti, jež je podstatou žalobní argumentace, žalobce dozvěděl a byla-li žaloba podána dne 9.3.2015, dvouměsíční lhůta pro podání žaloby byla zachována. Za rozhodné datum pro určení počátku dvouměsíční subjektivní lhůty zdejší soud nepokládá datum 8.10.2014, jak jím

argumentovala osoba zúčastněná na řízení; tento den sice byl žalobci podle doručenky předložené žalovaným u jednání soudu doručen přípis žalovaného ze dne 7.10.2014 (sdělení č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-21149/2014/820/MKa), z něj však plyne toliko to, že je k podnětu žalobce zahajováno s obou zúčastněnou správní řízení sp. zn. S594/2014/DP. Přestože, teoreticky vzato, mohl žalobce již z tohoto přípisu nabýt dojmu, že žalobce účastníkem tohoto správního řízení není, najisto to z tohoto přípisu postaveno neměl. Jestliže tedy žalobce tvrdí, že až z přípisu žalovaného ze dne 8.1.2015 poprvé nabyt jistoty, že s ním jako s účastníkem správního řízení žalovaný nejedná a jednat ani nebude, pak takovou argumentaci nelze jednoduše odmítnout. Ostatně žalobce mimo jiné za nezákonný pokládá i způsob (formu), jak mu skutečnost, že není účastníkem správního řízení, byla oznámena (nikoli rozhodnutím v pochybnostech podle § 28 správního řádu), a takto tvrzená nezákonnost se nutně musí vztahovat k této formě, jež se materializovala právě v přípisu ze dne 8.1.2015.

Za tohoto stavu se zdejší soud zaměřil na posouzení klíčové otázky, zda se v daném případě vůbec může pojmově jednat o nezákonný zásah, kterým by žalobce mohl být na svých právech zkrácen ve smyslu § 82 s.ř.s. Touto otázkou se však již zdejší soud musel zabývat v rámci úvah o věci samé. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 9. 2006 v právní věci sp. zn. 3 Aps 4/2005, „...závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby...“. Shodně se pak vyslovil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16.12.2008 v právní věci sp. zn. 8 Aps 6/2007, když uvedl, že „...posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s.ř.s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s....“; věcně shodně Nejvyšší správní soud judikoval i v dalších rozsudcích, např. v rozsudku ze dne 14. 2. 2006 v právní věci sp. zn. 1 Afs 40/2005 nebo ze dne 19.9.2007 v právní věci sp. zn. 9 Aps 1/2007. Z právě uvedeného tedy plyne, že pokud by zdejší soud dospěl k závěru, že se nemůže jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s.ř.s., jak argumentuje žalovaný, nemůže žalobu odmítnout (jako nepřipustnou), nejvýše ji může zamítnout (jako nedůvodnou).

Z pohledu řešení této dílčí otázky je podstatné, že žalobce za nezákonný zásah pokládá postup žalovaného, který s ním ve správním řízení sp. zn. S594/2014/DP nejedná jako s účastníkem, aniž by o tom zároveň vydal rozhodnutí (proti němuž by žalobce mohl uplatnit žalobu ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s.).

Pojem zásah (ve významu § 82 s.ř.s.) není definován žádným ustanovením s.ř.s. ani jiného právního předpisu. Zdejší soud tedy na základě obecně uznávaných doktrinárních východisek (srov. např. *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo, Obecná část, 5. vydání, Praha, C.H.Beck 2003, str. 178 a násl.), jež dosud nepokládá za překonaná, a předchozí rozhodovací praxe Ústavního soudu (srov. např. nález v právní věci sp. zn.

I. ÚS 512/02 ze dne 20.11.2002, usnesení v právní věci sp. zn. I. ÚS 422/99 ze dne 8.12.1999) a Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 Afs 144/2004 ze dne 31.8.2005, rozsudky v právních věcech sp. zn. 3 As 52/2003 ze dne 1.12.2004, 2 Aps 1/2005 ze dne 17.3.2005, 2 Aps 3/2004 ze dne 4.8.2005, usnesení v právní věci sp. zn. 2 Afs 144/2004 ze dne 2.11.2005), jež také nepokládá za překonaná, vykládá pojem zásah (ve smyslu § 82 s.ř.s.) tak, že jím mohou být aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související s výkonem správní činnosti označované jako „správní dozor“ v nejširším smyslu.

Může se tak typově jednat o jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu. Musí být zároveň splněna podmínka bezprostřednosti takového zásahu (doktrína hovoří o bezprostředním zásahu v souvislosti se správní činností k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy, jímž veřejná správa fyzicky zasahuje do právních poměrů osob, které toto ohrožení vyvolaly, popř. třetích osob, a omezuje je v jejich právech). Tradičně jsou za takový zásah považovány autoritativní úkony úředních osob bezprostředně omezující jejich adresáty v jednání, jež by jinak uskutečňovat mohli, které pro svoji neodkladnost nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procesním postupem respektujícím všechna procesní pravidla správního řízení zakončeným vydáním správního rozhodnutí. Důvodem nutného soudního zásahu podle § 82 a násl. s.ř.s. je typicky neodkladná potřeba ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku, a to za situace, kdy ten, do jehož subjektivní právní sféry mělo být podle jeho názoru ze strany veřejné moci zasazeno, nemá jinou možnost, jak se proti takovému zásahu bránit. Právě uvedené pojetí nalezlo podle zdejšího soudu svůj odraz i v důvodech kodifikace řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu do s.ř.s. (§ 82 a násl. s.ř.s.). Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu s.ř.s. jde o další „novou formu soudní ochrany“ ve správním soudnictví, jejíž osnova pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů, typicky různých policejních přehmatů, kde byla veřejností i soudní judikaturou pocítována zákonná mezera veřejnoprávní ochrany.

Pravomoc soudu k zásahu do konfliktu mezi veřejnou správou a jednotlivcem v režimu § 82 a násl. s.ř.s. tu tedy byla formulována jen jako subsidiární; nastupuje jen tam, kde jiná právní možnost ochrany chybí, přitom ta zásadně nechybí tam, kde postup veřejné správy nutně musí vyústit ve vydání rozhodnutí, jež je soudem přezkoumatelné (nechybí např. v případě zahájení vytýkacího řízení a jednotlivých kroků v tomto řízení oproti případu daňové kontroly – k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010 ve věci sp. zn. 9 Aps 5/2010, č. 5/2011 Sb. NSS). Tento přístup je konstantně potvrzován i judikaturou správních soudů (ve vztahu k posouzení vedení samotného správního řízení i ve vztahu k jednotlivým úkonům

v rámci správního řízení); podle Nejvyššího správního soudu „...nelze vyloučit, že konkrétní úkon správního orgánu v rámci vedení správního řízení by mohl být nezákonným zásahem, ochrana proti němu podle § 82 s.ř.s. bude přípustná pouze tehdy, nebylo-li by možné domáhat se ochrany nebo nápravy jinými prostředky...“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2005 v právní věci sp. zn. 2 Aps 3/2004, č. 720/2005 Sb. NSS).

Z právě uvedeného pohledu je zdejší soud toho názoru, že pojmově se v posuzované věci jednat o „zásah“ skutečně může, neboť je zřejmé, že právní postavení, v němž se žalobce (oproti svému očekávání, že s ním jako s účastníkem správního řízení ze strany žalovaného jednáno bude), je zasaženo právním názorem žalovaného, jenž vyústil jednak ve stav, kdy se žalobcem jako s účastníkem řízení nejedná, aniž by však bylo žalobci toto jeho postavení založeno intimací vykazující znaky formalizované procedury, při jejímž použití by její výsledek mohl soud přezkoumat cestou žaloby proti rozhodnutí (o tom, že žalobce účastníkem správního řízení není). Z pohledu žalobce tedy vskutku není možnosti domáhat se ochrany jinými prostředky než cestou žaloby podle § 82 s.ř.s., přitom fakt, že ani materiálně nelze na přípis žalovaného ze dne 8.1.2015 (sdělení žalovaného č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-644/2015/820/MKa) nahlížet jako na rozhodnutí (v materiálním smyslu), plyne již z toho, že z jeho obsahu je patrné, že žalovaný záměrně rozhodnutí nevydává (že je vydat nehodlá), neboť pro jeho vydání nejsou splněny podmínky – a žalobce i samotné nevydání rozhodnutí o jeho účastenství ve správním řízení zpochybňuje. To, že o právním postavení žalobce z pohledu práv účastníka správního řízení rozhodováno být nemá, je právě podstatou jedné ze dvou sporných otázek mezi žalobcem a žalovaným. Zdejší soud tak dovozuje, že žalobou napadené jednání žalovaného naplňuje podmínku fakticity zásahu i ohrožení stavu poprávu existujícího jinak než formalizovanou procedurou zakončenou vydáním správního rozhodnutí.

Za této situace je třeba zabývat se otázkou, zda jednání, jež pojmově může být zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s., je jednání, jež nemá oporu v zákonech – a tedy jednáním nezákonným.

Tu je podstatným východiskem to, které akcentuje žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, a sice že primárním zájmem, k němuž činnost žalovaného směřuje, je (veřejnoprávní) ochrana hospodářské soutěže. Jednotlivé účastníky hospodářské soutěže činnost žalovaného chrání pouze nepřímou; skutečnost, že žalovaný vede řízení s potenciálním delikventem, uloží mu pokutu nebo nápravné opatření, se může projevit ve sféře ostatních soutěžitelů (vyjma samotného delikventa) až v důsledku nápravy chování delikventa, nikoli přímo v důsledku jakéhokoli úkonu žalovaného. Líčí-li žalobce v žalobě obavy z chování osoby zúčastněné na řízení, jež se ve vztahu k žalobci projevují či mohou projevit, fakticky jde o obavy z chování, kterému by mohl žalovaný předejít (vyslovit, že jde o chování protiprávní, vyslovit jeho zákaz,

uložit osobě zúčastněné na řízení pokutu), a to v řízení zahájeném s osobou zúčastněnou na řízení z moci úřední (byť k podnětu žalobce). Nutně se uplatní také východisko, jak je žalovaný ve svém vyjádření sumarizuje, podle něhož aby mohl být žalobce na svých právech zkrácen tím, že s ním žalovaný jako s účastníkem řízení nejedná a že o tom nikterak nerozhodl, musela by taková práva žalobci především svědčit (musel by taková práva vůbec mít).

Z právě uvedeného pohledu je podstatné, že ZOHS upravuje dva základní typy řízení: řízení o povolení spojení (zahajované na návrh – o toto řízení v posuzované věci nejde) a řízení ostatní (všechna zahajované z moci úřední), v nichž se rozhoduje o možném porušení ZOHS, jež se projevuje ve spáchání správního deliktu; v těchto řízeních se rozhoduje o tom, zda osoba podezřelá ze spáchání ze správního deliktu ZOHS porušila či nikoli a zda se porušením ZOHS, je-li dovozeno, dopustila správního deliktu či nikoli. Okruh účastníků těchto řízení plyne z § 21a ZOHS.

Podle § 21a odst. 1 ZOHS v řízení o povolení spojení a v řízení o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení jsou účastníkem řízení osoby, které jsou povinny podat návrh na povolení spojení (§ 15 odst. 2 ZOHS). Podle § 21a odst. 2 ZOHS v ostatních případech jsou účastníky řízení ti, o jejichž právech a povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení jednáno a rozhodnuto. Podle § 21a odst. 3 ZOHS v řízení o dohodách narušujících hospodářskou soutěž následkem kumulativního účinku vertikálních dohod uzavřených pro distribuci stejného, srovnatelného nebo zaměnitelného zboží, kdy jednou ze stran těchto dohod je vždy tentýž soutěžitel, který jejich uzavření jiným soutěžitelům navrhuje, může žalovaný omezit okruh účastníků řízení jen na tohoto soutěžitele.

V nyní posuzované věci je řízení sp. zn. S594/2014/DP, v němž se žalobce domáhá toho, aby s ním bylo jako s účastníkem správního řízení jednáno, řízením o podezření ze spáchání správního deliktu – konkrétně ze zneužití dominantního postavení, což bylo obsahem žalobcova podnětu, k němuž, jak plyne z přípisu žalovaného žalobci ze dne 7.10.2014 (sdělení č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-21149/2014/820/MKa), bylo řízení zahájeno.

Toto řízení (coby řízení o podezření ze spáchání správního deliktu) je vždy zahajováno z moci úřední bez ohledu na to, co žalovaného k jeho zahájení vedlo (tj. zda to byla zjištění žalovaného plynoucí z jeho vlastní dohledové činnosti nebo zjištění plynoucí z podnětu). V těchto řízeních ani ten, kdo podal podnět (tu jde tedy o žalobce), nemá postavení navrhovatele (účastníka). Účastenství v řízení je omezeno na ty osoby, o jejichž právech a povinnostech je v řízení rozhodováno – tedy na osoby podezřelé ze spáchání správního deliktu (§ 21a odst. 2 ZOHS). Kromě toho, že jde o stav přímo předvídaný v ZOHS, jde o stav, obecně vzato (není-li pro konkrétní řízení upraveno výslovně jinak), typický; v mnoha oblastech práva je účastníkem řízení

vedených pro podezření ze spáchání správních deliktů účastníkem pouze ten, „proti němuž“ je takové řízení vedeno.

Byť by se tedy žalobce (a byť i případně oprávněně) domníval, že je osobou, proti níž bylo posuzované jednání osoby zúčastněné na řízení zaměřeno a jež je tedy osobou, na níž by bylo možno hledět jako na „poškozeného“, ZOHS mu žádné procesní postavení nepřiznává a nelze ani dovozovat ve prospěch žalobce jakékoli postavení obdobné (jakékoli „kvaziúčastenství“, byť snad omezené či částečné). Žádné analogie s aplikací jiných speciálních právních předpisů, kde osoba poškozeného má ve správním řízení ohledně deliktu jiné osoby procesní postavení účastníka, nelze využít.

Ani správní řád se (a to ani podpůrně) na vymezení účastníků řízení před žalovaným podle ZOHS nepoužije. Jednak § 21a ZOHS je obsahově pojímáno jako zcela speciální ustanovení k ustanovením správního řádu vymezujícím účastníky správních řízení obecně, nadto stanoví-li výslovně § 25a ZOHS, že není-li tímto zákonem (tedy ZOHS) stanoveno jinak, postupuje se v řízení u žalovaného podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení o tom, komu lze uložit pořádkovou pokutu a do jaké výše ji lze uložit, ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí, dále z ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu, ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a dále ustanovení o účastnících řízení a ustanovení o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení, pak je tím především vyloučena aplikace § 27 odst. 1 a 2 správního řádu.

Podle § 25a ZOHS se ve vztahu k otázce vymezení účastníků řízení použijí pouze ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona. Z toho lze dovodit, že § 25a ZOHS výslovně nevylučuje aplikaci § 27 odst. 3 správního řádu, a tedy by bylo možno vyložit, že se § 27 odst. 3 správního řádu aplikuje (být s významnou, a tudíž problematickou argumentační pomocí poznámky pod čarou), § 27 odst. 3 správního řádu však odkazuje na zvláštní zákon, jímž je v tomto případě právě ZOHS – a v něm právě § 21a ZOHS.

Ustanovení § 25a ZOHS tedy ve vztahu k vymezení účastníků správního řízení vylučuje aplikaci pravidel pro vymezení účastníků správního řízení, jež by obecně plynula ze správního řádu (§ 27 odst. 1 a 2 správního řádu). Podle § 25a ZOHS se správní řád dále nepoužije ani při pochybnostech, zda někdo účastníkem je či nikoli (§ 28 správního řádu); toto vyloučení ostatně nepostrádá logiku, neboť z dikce § 21a ZOHS a zároveň po úplném vyloučení § 27 odst. 1 a 2 správního řádu právě

v důsledku výluky podávané z § 25a ZOHS je vždy najisto postaveno, kdo účastníkem správního řízení je a kdo nikoli. Správní řád se ve vztahu k účastníkům správního řízení vedeného podle ZOHS podle § 25a ZOHS užije pouze na podmínky procesní způsobilosti účastníků (§ 29 správního řádu), na zastoupení účastníků (§ 31 až 34 správního řádu) a na jednání účastníků (§ 36 správního řádu) – tam uvedená pravidla však s jejich samotným vymezením nikterak nesouvisejí, resp. účastenství v řízení neurčují.

Právě uvedené bez výhrad odpovídá i vůli zákonodárce, jak na to správně poukazuje žalovaný. Dřívější právní úprava (§ 21 odst. 1 ZOHS ve znění před účinností zákona č. 340/2004 Sb.) žalovanému umožňovala (a fakticky ukládala), aby přiznal postavení účastníka řízení i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím žalovaného podstatně dotčeny, pokud tato osoba před ukončením řízení o přiznání postavení účastníka řízení požádá, avšak ZOHS ve znění zákona č. 340/2004 Sb. (tedy ve znění na nyní posuzovanou věc aplikovatelném) toto pravidlo již opustil. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 340/2004 Sb. současná (tehdy navrhovaná) právní úprava „...omezuje okruh účastníků řízení pouze na osoby, o jejichž právech nebo povinnostech stanovených zákonem o ochraně hospodářské soutěže má být v řízení rozhodnuto. Komunitární soutěžní právo totiž zajišťuje "třetím osobám" právo být slyšeny (srovnej čl. 27 odst. 1 Nařízení a čl. 18 odst. 1 Nařízení o fúzích). K realizaci tohoto práva není ovšem nezbytné, aby takové osoby měly postavení účastníka řízení se všemi jeho právy a povinnostmi, včetně např. práva činit v řízení dispozitivní úkony. Velké množství účastníků činí řízení méně přehledným a povinnost doručovat účastníkům značné množství dokumentů řízení výrazně prodlužuje, přičemž takový stav nijak neprospívá kvalitě řízení a legálnímu posouzení spojení. Vzhledem k nové pravomoci Úřadu aplikovat články 81 a 82 Smlouvy se zvýší například počet účastníků se sídlem v zahraničí, což by za současných procesních pravidel nejen prodloužilo dobu řízení neúměrným způsobem, ale bylo by to navíc z hlediska účelu celého procesu posuzování spojení nedůvodné a nadbytečné...". Už z právě uvedeného nelze dát zapravdu žalobci, že by se takto úzce vymezený okruh účastníků řízení měl vztahovat pouze na řízení před žalovaným ve věcech kontroly koncentrací.

Shora uvedený pohled na vymezení účastníků řízení podle nyní účinného ZOHS potvrzuje i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 26. 2. 2015 ve věci sp. zn. 9 Afs 72/2013), podle jehož právního názoru se „...ve správním řízení ... na vymezení okruhu účastníků řízení obecně použijí ustanovení §§ 27 a 28 správního řádu. Jejich použití v řízeních vedených u žalovaného Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však (s výjimkou ustanovení o účastnících řízení podle zvláštního zákona) vylučuje § 25a ZOHS, který obsahuje speciální úpravu účastenství ve svém § 21 odst. 1. Podle uvedeného ustanovení jsou účastníky řízení navrhovatel a ti, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno a rozhodnuto. Tato formulace vylučuje, aby za účastníka řízení byl považován i ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo

povinnosti, mohou být rozhodnutím dotčeny, nebo dokonce ten, kdo pouze tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech...“. Nejvyšší správní soud sice judikoval k dřívějšímu znění ZOHS (po účinnosti zákona č. 340/2004 Sb. před účinností zákona č. 155/2009 Sb.), současná právní úprava (po účinnosti zákona č. 155/2009 Sb.) je však v této otázce totožná s právní úpravou po účinnosti zákona č. 340/2004 Sb. před účinností zákona č. 155/2009 Sb. (pouze s tím rozdílem, že dříve, tj. po účinnosti zákona č. 340/2004 Sb. a před účinností zákona č. 155/2009 Sb. bylo totožné pravidlo podáváno z § 21 odst. 1 ZOHS a nyní ve vztahu k jiné osobě než navrhovateli z § 21a odst. 2 ZOHS). I z právě uvedeného tedy plyne, že nelze dát žalobci zapravdu v jeho argumentaci, že by se takto úzce vymezený okruh účastníků řízení měl vztahovat pouze na řízení před žalovaným ve věcech kontroly koncentrací.

Okruh účastníků řízení je tedy dán speciálním pravidlem plynoucím z § 21a ZOHS a žalovaný při jeho aplikaci v nyní posuzované věci nepochybil. Řízení vedené žalovaným pod sp. zn. S594/2014/DP není řízením o podezření ze spáchání správního deliktu žalobcem a v tomto řízení mu nemohou být žádná práva ani povinnosti založeny, odňaty, změněny ani závazně určeny. Ani za situace, že by v případě osoby zúčastněné na řízení bylo shledáno spáchání správního deliktu, byla jí uložena pokuta a splnění nápravného opatření, žádná z těchto povinností by nebyla uložena žalobci. Veškeré povinnosti by byly uloženy výlučně osobě zúčastněné na řízení a žalobce by jimi ani nepřímou vázán být nemohl (nebylo by možno na něm splnění žádných povinností plynoucích z případného rozhodnutí žalovaného vynucovat). Aby mohl dát zdejší soud zapravdu žalobci v tom, že případně uložená nápravná opatření by se mohla dotýkat i jeho práv a povinností, pak by pro naplnění podmínky pro účastenství žalobce v řízení podle § 21a odst. 2 ZOHS bylo třeba, aby žalovaný mohl uložit nápravná opatření též žalobci. Ukládání nápravných opatření je však podle § 20 odst. 4 ZOHS vázáno na zjištění porušení ZOHS – tedy tomu, kdo není osobou podezřelou ze spáchání správního deliktu porušením ZOHS, je ukládat nelze.

Právě uvedené odpovídá i pojetí účastníků řízení vedených žalovaným pro podezření ze zneužití dominantního postavení, jak je chápe Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11.11.2010 ve věci sp. zn. 1 Afs 81/2010, podle něhož osobu stěžovatele (tedy toho, kdo podal podnět, k němuž je vedeno řízení zahájené z moci úřední) je třeba považovat za zájemníka, nikoli za osobu dotčenou v právech vydáním, resp. nevydáním rozhodnutí).

Odmítnout je třeba i žalobcův gramatický výklad § 21a ZOHS, prostřednictvím kterého žalobce dovozuje, že hovoří-li toto ustanovení o účastnících řízení v plurálu, pak reaguje nejen na případ společné dominance více osob, ale i na skutečnost, že účastníkem řízení bude jiný subjekt. Ustanovení § 21a ZOHS (i jeho odstavec 2) se totiž uplatní na všechna řízení o správním deliktu podle ZOHS, tedy kromě řízení ve

věcech zneužití kolektivního dominantního postavení (§ 10 odst. 1 ZOHS) i na řízení ve věcech kartelových dohod (§ 3 ZOHS), kde řízení zásadně (vyjma případů, na něž dopadá § 21a odst. 3 ZOHS) je vedeno se všemi osobami podezřelými ze spáchání správního deliktu, tedy se všemi účastníky kartelu.

Zapravdu zdejší soud nedává žalobci ani v tom, že by na postavení žalobce měla být aplikována pravidla podle unijních nařízení v oblasti ochrany hospodářské soutěže (zneužití dominantního postavení). Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 upravuje pouze procesní otázky vedení řízení před Komisí a není přímo aplikovatelné na řízení před vnitrostátními soutěžními úřady (tu žalovaným), a tedy není prostoru pro jakýkoli eurokonformní výklad pravidel podávaných ze ZOHS, kromě toho ani toto nařízení právo být účastníkem řízení o podezření ze zneužití dominantního postavení stěžovateli (tedy osobě nyní v postavení žalobce) nepřiznává. Podle čl. 27 odst. 1 tohoto nařízení „*Před přijetím rozhodnutí (ve věci) poskytne Komise těm, proti nimž je vedeno řízení Komise, příležitost, aby byly slyšeny ve věci, již se týká námitka přijatá Komisí. Komise založí svá rozhodnutí pouze na námitkách, ke kterým se mohly dotyčné strany vyjádřit. Stěžovatelé jsou s řízením úzce spojeni...*“. Podle čl. 27 odst. 3 tohoto nařízení pak „*Pokud to Komise považuje za nezbytné, může poskytnout slyšení také jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Žádostem o takové slyšení se vyhová, pokud tyto osoby prokáží dostatečný zájem...*“. Ani v řízení před Komisí tedy podle uvedeného nařízení stěžovatel nemá postavení, jaké plyne účastníkům řízení, proti nimž je řízení vedeno. Podle čl. 6 odst. 1 nařízení Komise č. 773/2004 sice platí, že „*Jestliže Komise v případě, který je předmětem stížnosti, kterou obdržela, vydala sdělení o námitkách, poskytne Komise stěžovateli kopii nedůvěrného znění prohlášení o námitkách a stanoví mu lhůtu k písemnému vyjádření stanoviska.*“ a podle čl. 6 odst. 2 téhož nařízení sice platí, že „*Komise může případně dát stěžovateli možnost, aby přednesl svoje argumenty při slyšení stran, na které bylo adresováno sdělení výhrad, pokud o to stěžovatel požádá ve svém písemném vyjádření.*“, ani tu (ani v navazujících člancích téhož nařízení upravujících „právo na slyšení“) nejde o pravidla, jež by ze stěžovatelů činila osoby s právy účastníků řízení před Komisí, především však ani toto nařízení není přímo aplikovatelné na řízení před vnitrostátními soutěžními úřady (tu žalovaným) a není prostoru pro eurokonformní výklad pravidel podle ZOHS, jehož se žalobce dovolává.

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že nezákonnost nelze spatřovat ani v „nepřiznání postavení účastníka správního řízení“ (neboť ZOHS obsahuje v § 21a ZOHS komplexní speciální úpravu účastnictví v řízení vedeném podle ZOHS a obecná úprava plynoucí z § 27 odst. 1 a 2 správního řádu je prostřednictvím § 25a ZOHS vyloučena), ani ve „způsobu vyřízení námítky žalobce proti nepřiznání postavení účastníka řízení“ (neboť postup spočívající v rozhodování v pochybnostech, zda někdo účastníkem je či nikoli – tj. domáhá-li se kdokoli účastnictví v řízení, v němž s ním žalovaný jako s účastníkem řízení nejedná – podle § 28 správního řádu

je prostřednictvím § 25a ZOHS rovněž vyloučen). Pak tedy žalovaný nezákonně nezasáhl žádné subjektivní veřejné právo žalobce ani tím, že s ním jako s účastníkem řízení sp. zn. S 594/2014/DP nejedná, ani způsobem, jakým reagoval na jeho „námitku“ v přípisu ze dne 8.1.2015 (sdělení žalovaného č.j. ÚOHS-S594/2014/DP-644/2015/820/MKa).

Zdejší soud tedy uzavírá, že v nyní posuzované věci není splněna podmínka vyplývající z § 82 s.ř.s., a sice že by žalovaný uskutečnil úkon, který by byl nezákonným zásahem, kterým by žalobce byl přímo zkrácen na svých právech. Z tohoto důvodu zdejší soud žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl, a to v celém rozsahu.

IV. Náklady řízení

O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšným, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Žalovaný byl ve věci úspěšným, a tedy obecně by mu právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s.ř.s. vzniklo, avšak soud nezjistil, že by mu vznikly náklady, jež by přesahovaly náklady jeho jinak běžné administrativní činnosti, nadto náhradu nákladů řízení ani nepožadoval, a proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Osobě zúčastněné na řízení nebyla v řízení před zdejším soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady mohly vzniknout, a k náhradě jiných případných nákladů řízení zdejší soud neshledal důvod (§ 60 odst. 5 s.ř.s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 11. června 2015

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu