

*Toto rozhodnutí nabylo právní moci a stalo se vykonatelným dne 28. 4. 2010*



UOHSX001OR7D

## PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Č. j.: /ÚOHS-R 141/2009 HS-4960/2010//

V Brně dne: 21.4.2010

V řízení o rozkladu, který proti usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. ÚOHS-S189/2009/KS-11945/2009/840 ze dne 14. 9. 2009 ve věci žádosti o nahlédnutí do spisu správního řízení sp. zn. S189/2009/KS vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže ve věci povolení spojení soutěžitelů, ve smyslu § 12 a násl. zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění do 31. 8. 2009, podal jediný účastník řízení **PPC Energy Group a.s.**, se sídlem Slovenská republika, Bratislava, Magnetová 12, právně zastoupený Mgr. Martinem Škublou, advokátem se sídlem Slovenská republika, Bratislava, Križkova 9, jsem podle § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve spojení s § 90 odst. 5 a § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a na základě návrhu rozkladové komise,

### rozhodl takto:

Podaný rozklad **z a m í t á m** a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ÚOHS-S189/2009/KS-11945/2009/840 ze dne 14. 9. 2009 **p o t v r z u j i**.

### ODŮVODNĚNÍ

#### I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) vydal dne 14. 9. 2009 usnesení č.j. ÚOHS-S189/2009/KS-11945/2009/840 (dále též „napadené usnesení“), v jehož jediném výroku nevyhověl dle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve

znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), žádosti společnosti PPC Energy Group a.s., se sídlem Slovenská republika, Bratislava, Magnetová 12, (dále též „PPC Energy“ nebo „účastník řízení“) podané Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 14. srpna 2009, o nahlédnutí do spisu správního řízení sp. zn. S189/2009/KS vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže ve smyslu § 12 a násl. zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění do 31. 8. 2009 (dále též „zákon“, viz novela provedená zákonem č. 155/2009 Sb. účinná od 1. 9. 2009), ve věci povolení spojení soutěžitelů.

## II. Rozklad

2. Proti jedinému výroku napadeného rozhodnutí podal účastník řízení včas rozklad. Napadené usnesení účastník řízení považuje za rozporné s právními předpisy, resp. za věcně nesprávné.

### *K právu na relevantní informace na zabezpečení řádného výkonu práva podat námítky*

3. Účastník řízení v rozkladu tvrdí, že předpokladem legálního a legitimního uplatňování moci v státě je též zabezpečení ochrany výkonu práva (práva na podání námitek ve správním řízení, jako svého druhu samostatného práva), kterým disponuje subjekt tohoto práva. Nezbytnou skutkovou podmínkou výkonu tohoto práva přitom bude informovanost tohoto subjektu též o věcech veřejného zájmu (jakou je též hospodářská soutěž).
4. Účastník řízení dle svého mínění splnil svoji povinnost prokázání právního zájmu či jiného vážného důvodu a to nejen prokázáním právního zájmu, ale též prokázáním jiného vážného důvodu; tyto skutečnosti (právní zájem anebo jiný vážný důvod) měl Úřad podrobit zkoumání jen v tom rozsahu, zda nejsou skutečnostmi, které zjevně nemohou souviset s předmětem spisové dokumentace.
5. Protože oba tyto pojmy reflektují subjektivní zájmy účastníka řízení, není možné je úplně striktně oddělovat, ale je potřebné je vnímat jako celistvý ekonomicko-právní zájem, pro který účastník požaduje nahlédnutí do spisu. Povinností Úřadu poté bylo posoudit, zda nahlédnutím do spisu nebude porušeno právo účastníka, případně dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Účastník řízení má za to, že Úřad však takovéto posouzení nevykonával.

### *Prokázání existence právního zájmu*

6. Účastník řízení konstatuje, že podle § 16 odst. 1 zákona má právo uplatnit proti oznámenému spojení svoje námítky. Ve smyslu pojmání České republiky jako právního státu přitom právo na podání námitek nemůže být vnímáno toliko jako právo formální, ale jako právo, které je skutečně realizovatelné v podmínkách právního státu.
7. Zájem na řádném uplatnění práva na podání námitek je tedy možné subsumovat pod pojem právní zájem v smyslu § 38 odst. 2 správního řádu, neboť dochází k dotknutí

právní sféry konkrétního subjektu. Účastník řízení tvrdí, že toto nahlédnutí je materiální podmínkou realizace tohoto práva.

8. Účastník řízení též uznává, že podáním námitek sleduje též svoje jiné cíle na relevantním trhu, přičemž tyto cíle mohou přesahovat účel správního řízení. To však dle jeho názoru, neznamená, že tyto cíle by nebyly legální a legitimní a nepředstavovaly tak právní zájem anebo jiný vážný důvod. Nadto Úřad není oprávněn k prejudiciálnímu posuzování míry užitečnosti podaných námitek a informací pro účastníka, které získá ze spisu, protože takováto podmínka není v hypotéze právní normy zakotvena.
9. K výše uvedenému účastník dodává, že soutěžitel nebude moci přispět k ochraně hospodářské soutěže podáním vlastních námitek, pokud je při jejich koncipování odkázán výlučně na mediální zprávy, které si Úřad zajisté obstará i vlastním vyšetřováním. V tomto pojmání by zveřejňování plánované koncentrace a výzva na předkládání námitek v smyslu § 16 odst. 1 zákona ztratily jakékoliv opodstatnění.
10. Účastník řízení dále namítá, že samotná skutečnost působení soutěžitele na dotčeném trhu ještě nezaručuje dostatek informací na podání kvalifikovaných námitek. Nahlédnutím do spisu mohou být účastníku podle jeho mínění zpřístupněny informace, kterými již disponuje, ale vzhledem k neznalosti spisu je pro jejich charakter nemůže v námitkách použít a nebo jde o informace, kterými disponuje, ale pro neznalost spisu je nemůže dát do takových logických souvislostí, které by umožnily koncipování kvalifikovaného podání.
11. Účastník řízení nesouhlasí se závěrem prvostupňového orgánu, že vzhledem k obsahu spisu (ve spisu se nachází velké množství informací, které jsou obchodním tajemstvím), nemá smysl, aby účastník řízení vůbec žádal o nahlédnutí do spisu, protože mu Úřad poskytne jenom nekompletní zkreslené informace.
12. Uvedený postoj správního orgánu prvního stupně považuje účastník za směřující proti smyslu institutu nahlížení do spisu jako institutu poskytování informací, neboť v podstatě neguje tento institut v duchu zásady „*kvůli riziku poskytnutí neúplné a zkreslené informace je lepší neposkytnout žádnou informaci*“.

*K naplnění skutkových podmínek realizace práva na podání námitek*

13. Účastník řízení namítá, že nemožnost nahlédnout do spisu není sice právní překážkou podání námitek, pro kterou by nebylo vůbec možné podat námitky. Jde však o materiální překážku, jejíž odstranění ze strany Úřadu může umožnit podat kvalifikovanější námitky.

*K výkladu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6195/35*

14. Dále se účastník domnívá, že prvostupňový orgán nesprávně vykládá rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 6195/35 a na něj v žádosti uvedený odkaz. Účastník řízení se totiž neodvolával na to, že chce získat informace, které by mu umožnily začít jiné, další řízení. Právě naopak, PPC Energy uvádí, že je již

účastníkem řízení, existujícího řízení o námitkách, jehož předmětem je posouzení práva na nahlédnutí do spisu. PPC Energy má tedy za to, že má právní zájem na nahlédnutí do spisu, neboť absence znalosti tohoto spisu by vedla k odnětí, respektive znemožnění výkonu práva na podání námitek, přičemž se nedomáhá tohoto nahlížení s odvoláním na možné budoucí uplatňování jiného subjektivního práva, ale poukazuje na již uplatňované právo – právo podat námitky proti oznámenému spojení.

*K existenci dalšího právního zájmu*

15. Účastník řízení ve své žádosti poukázal krom právního zájmu na základě existence práva podat relevantní námitky také na jiný právní zájem. Ten má spočívat v zájmu účastníka na přezkoumání a právně korektním ukončení soutěže. Tímto právním zájmem se však prvostupňový orgán neměl zabývat vůbec.

*K existenci jiného vážného důvodu pro nahlédnutí do spisu*

16. Účastník řízení dále podotýká, že ve svých podáních poukázal nejen na právní ale i na mimoprávní zájem, tedy na jiný vážný důvod pro nahlédnutí do spisu [zejména na svůj zájem uspět v úsilí o získání akcií International Power Opatovice, a.s., se sídlem Opatovice nad Labem, Pardubice 2, Česká republika, IČO: 45534292 (dále též „IPO“) a dále na důvod spočívající v potřebě ověřit si nahlédnutím do spisu skutečnosti vyvolávající jeho závažné podezření, že uvedené spojení, které jej ukrátilo o investiční příležitost, porušuje předpisy práva hospodářské soutěže]. Tento jiný vážný důvod přitom správní orgán prvního stupně ve svém odůvodnění nerefletoval, resp. ho zjednodušil na důvod zanedbatelný, a to bez jakéhokoliv přesvědčivého vysvětlení.
17. Úlohou Úřadu je přitom posoudit, zda účastníkem tvrzená situace je objektivně možná a aspoň v základu podložená, zda zájem z ní vyvozovaný je legitimní a legální a zda má aspoň určitou souvislost s předmětem spisové dokumentace. V této souvislosti však Úřad neuvedl, proč důvody uvedené účastníkem nepovažuje za vážné, ani nezodůvodnil, v čem zasahují do práva účastníka, případně jiné osoby anebo veřejného zájmu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu.

*K povinnosti Úřadu zabývat se skutečnostmi zakládajícími důvodné pochybnosti o rozsahu spojení*

18. V této souvislosti účastník řízení namítá, že se prvostupňový orgán nedůsledně vypořádal s otázkou financování předmětné transakce, když uvedl, že smlouvy o financování nejsou předmětem posouzení ze strany Úřadu. Účastník tu poukazuje na to, že právě možné finanční propojení mezi zainteresovanými společnostmi může být základem vykonávání skryté kontroly nad společností IPO a jí ovládanými osobami.

*K řízení Evropské komise ve věci ohlášení společné kontroly nad společností Pražská teplárenská a.s.*

19. V odpovědi Úřadu na žádost o informace Úřad upozornil účastníka, že dne 1. 9. 2009 bylo Evropské komisi doručeno oznámení o společné kontrole společností IPO, EnBW

Energie Baden-Württemberg AG, se sídlem D-76131 Karlsruhe, Durlacher Allee 93, Spolková republika Německo (dále též „EnBW“) a hlavního města Praha nad společností Pražská teplárenská a.s. (případ č. M. 5365).

20. Z důvodu, že společnost Pražská teplárenská a.s. je jednou ze společností, nad kterou vykonává přímou společnou kontrolu IPO, jejíž akcie má na základě posuzovaného spojení získat LIBUTE INVESTMENTS Ltd., se sídlem Kyperská republika, Nicosia, Akropoleos, 59-61 (dále též „LIBUTE“) od společnosti International Power plc, a z důvodu, že Úřad přezkoumává i nabytí nepřímé společné kontroly LIBUTE nad společností Pražská teplárenská a.s., se účastník domnívá, že rozhodnutí Evropské komise bude mít pro rozhodnutí Úřadu zásadní význam. V této souvislosti pak účastník dodává, že aby Úřad mohl posoudit změnu této kontroly, je nutné, aby nejprve Evropská komise rozhodla v případě č. M. 5365 o samotné společné kontrole nad Pražskou teplárenskou a.s.

#### **Petit rozkladu**

21. Ze všech výše uvedených důvodů účastník řízení navrhuje, aby předseda Úřadu napadené usnesení zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

#### **IV. Řízení o rozkladu**

22. Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle § 87 správního řádu, a proto v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu předal spis orgánu rozhodujícímu o rozkladu.
23. Podle § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, tu však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.

#### **V. Přezkum napadeného rozhodnutí**

24. Žádnou z námitek účastníka řízení obsaženou v rozkladu proti napadenému rozhodnutí nepovažuji za důvodnou vzhledem k níže uvedeným skutečnostem a úvahám.

#### *K právu na relevantní informace na zabezpečení řádného výkonu práva podat námitky*

25. Úvodem přezkumu napadeného usnesení odmítám tvrzení účastníka řízení, že existenci prokázání právního zájmu anebo jiného vážného důvodu měl správní orgán prvního stupně podrobit zkoumání jen v tom rozsahu, zda účastníkem snesená fakta jsou skutečnostmi, které zjevně nemohou souviset s předmětem spisové dokumentace.
26. Podle § 38 odst. 2 správního řádu platí, že „Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím

porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem“.

27. První nezbytnou podmínkou umožnění nahlédnutí do správního spisu osobám odlišným od účastníků předmětného správního řízení, je tedy prokázání *právního zájmu* či *jiného vážného důvodu*.
28. Žádnou z interpretačních metod (viz výklad gramatický, logický, systematický, historický) dle mého soudu nelze dospět k závěru, že ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu stanoví povinnost správnímu úřadu zkoumat *existenci prokázání právního zájmu anebo jiného vážného důvodu toliko v tom rozsahu, zda účastníkem snesená fakta jsou skutečnostmi, které zjevně nemohou souviset s předmětem spisové dokumentace*.
29. Taktéž se nemohu ztotožnit s výtkou účastníka řízení, že se prvostupňový orgán nezabýval tím, zda bude nahlédnutím do spisu *porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem*. Jak se podává z bodu 26 napadeného usnesení, správní orgán prvního stupně neshledal naplnění ani prvotního předpokladu pro zpřístupnění spisové dokumentace, a to *prokázání právního zájmu či jiného vážného důvodu*. Posouzení dalších složek antecedentu právní normy zakotvené v § 38 odst. 2 správního řádu zmiňovaných účastníkem tak bylo z procesního hlediska obsolentní a v kontrapozici ekonomii řízení.
30. Dále je tedy nezbytné zabývat se otázkou, zda prvostupňový orgán nepochybil v rámci svých úvah ohledně *neprokázání právního zájmu či jiného vážného důvodu* k nahlédnutí do spisu na straně účastníka.

#### *Právní zájem na nahlédnutí do spisu – právo podat námitky*

31. V této souvislosti účastník řízení namítá, že zájem na řádném uplatnění práva na podání námitek (viz § 16 odst. 1 zákona) lze subsumovat pod pojem právní zájem v smyslu § 38 odst. 2 správního řádu, neboť dochází k dotknutí právní sféry konkrétního subjektu; toto nahlédnutí má představovat materiální podmínkou realizace tohoto práva.
32. Uvedenou námitku považuji za nedůvodnou vzhledem k následujícímu. Přisvědčuji účastníku potud, že právní zájem jiných osob než účastníků řízení na nahlížení do správního spisu zakotvený v § 38 odst. 2 správního řádu je nutno interpretovat tak, že právní zájem na nahlédnutí do spisu má každý, jehož právní sféry se týká rozhodnutí ve spisu založené nebo údaje v tomto spisu obsažené.
33. Konformně ve vztahu k předchozí rozhodovací praxi<sup>1</sup> jsem toho mínění, že je nezbytné, aby dotčení právní sféry (právního postavení) žadatele nabylo jistého stupně intenzity, tzn. musí se přímo, konkrétně, adresně a nesporně odrazit v podobě bezprostředního nebezpečí porušení práva, jeho odejmutí, znemožnění jeho výkonu apod. (viz níže). Jinými slovy řečeno, dokumenty<sup>2</sup> nacházející ve spise (tedy zejména podání, protokoly,

<sup>1</sup> srov. pravomocné rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. ÚOHS-R 96/2009/HS-11690/2009/310/MVr ze dne 9. 9. 2009 ve věci *Kühne + Nagel, spol. s. r. o.*, dostupné na [www.compet.cz](http://www.compet.cz)

<sup>2</sup> ve smyslu § 2 písm. d) zákona č. 499/2004 o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů

záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí, důkazní prostředky a další)<sup>3</sup> musejí implikovat konkrétní následek v právním postavení žadatele o nahlédnutí do spisu (např. se může jednat o důkazní prostředek či prostou informaci nezbytnou k uplatnění práva žadatele před orgány veřejné moci – soudy, správními orgány apod.).

34. Účastník v této souvislosti v podstatě argumentuje tím, že v případě nemožnosti nahlédnout do správního spisu bude omezeno jeho právo podat námitky proti navrhovanému spojení vyvěrající z § 16 odst. 1 zákona (nahlédnutí do spisu je dle jeho názoru skutkovou, materiální podmínkou výkonu tohoto práva).
35. Mám za to, že smyslem a účelem institutu námitek ve smyslu § 16 odst. 1 zákona je umožnit třetím osobám vyjádřit jejich nesouhlas s navrhovaným spojením založený na jejich znalostech tržního prostředí, jakož i empirii v něm nabyté a tím pomoci identifikovat správnímu orgánu problematické faktory spojení z hlediska stavu soutěžního prostředí panujícího na dotčených trzích a tak indikovat, jakým směrem by mělo být vedeno dokazování ve správním řízení o povolení/zamítnutí spojení. V této souvislosti deklaruji, že správní orgán prvního stupně se ve své rozhodovací praxi námitkami soutěžitelů pečlivě zabývá a zkoumá jejich důvodnost prizmatem účelu předmětného správního řízení, jímž je nepovolit ta spojení, jež by měla za následek podstatné narušení hospodářské soutěže.<sup>4</sup>
36. Vzhledem k právě uvedenému tak nemohu přisvědčit mínění účastníka řízení, že by zveřejňování plánované koncentrace a výzva na předkládání námitek v smyslu § 16 odst. 1 zákona ztratily jakékoliv opodstatnění, pokud bude soutěžitel při jejich koncipování odkázán na mediální zprávy. V tomto ohledu jsou klíčové poznatky účastníka stran tržního prostředí, v němž působí, a z nich vyplývající jeho subjektivní postoje vůči navrhovanému spojení, nikoliv veřejně dostupné informace (mediální zprávy). Objektivizace poznatků o stavu soutěžního prostředí (a to i vzhledem k námitkám sneseným především spojením dotčenými soutěžiteli) je pak v souladu se zásadou vyhledávací<sup>5</sup> úlohou správního úřadu.
37. Na základě výše předestřených úvah a závěrů odmítám tvrzení účastníka řízení, že samotná skutečnost působení soutěžitele na dotčeném trhu ještě nezaručuje dostatek informací na podání kvalifikovaných námitek, neboť nahlédnutím do spisu mohou být účastníku zpřístupněny informace, kterými již disponuje, ale vzhledem k neznalosti spisu je pro jejich charakter nemůže v námitkách použít a nebo jde o informace, kterými disponuje, ale pro neznalost spisu je nemůže dát do takových logických souvislostí, které by umožnily koncipování kvalifikovaného podání.
38. Znalost spisové dokumentace není skutkovou ani materiální podmínkou uplatnění práva podat námitky, což ostatně krom již zmíněného vyplývá i z obsahu a rozsahu

<sup>3</sup> viz § 17 odst. 1 správního řádu

<sup>4</sup> srov. rozhodnutí Úřadu č.j. ÚOHS-S189/2009/KS-14222/2009/840 ze dne 5. 11. 2009 ve věci *LIBUTE INVESTMENTS Ltd.*, body 2, 3, 9 až 17, 24 až 30, 46 až 56, kde se Úřad pečlivě zabývá posouzením námitek vznesených účastníkem řízení (i když byly vzneseny po lhůtě stanovené podle § 16 odst. 1 zákona), jakož i dalšími soutěžiteli, dostupné na [www.compet.cz](http://www.compet.cz)

<sup>5</sup> viz § 50 odst. 3 správního řádu

účastníkem uplatněných námitek (ve třech podáních se jedná přibližně o 17 str. podrobné argumentace, jež podle mého názoru lze považovat za „kvalifikované“ právě s ohledem na znalost předmětného tržního prostředí; mám tedy za to, že účastník své právo skutečně realizoval, a to nikoliv toliko po formální stránce).

39. Povahu námitek ve smyslu § 16 odst. 1 zákona dovozují především z toho, že zákon prvostupňovému orgánu *expressis verbis* neukládá tyto námitky jakkoli vypořádat, vyhodnotit, tím méně o nich rozhodnout, což ovšem samozřejmě neznamená, že by se jimi správní orgán při posuzování spojení neměl zabývat (viz shora). Tu odkazují např. na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, konkrétně na § 92, který stanoví, že *v rozhodnutí stavební úřad rozhodne o námitkách účastníků řízení, v odůvodnění vyhodnotí připomínky veřejnosti a stanoví dobu platnosti rozhodnutí, má-li být delší, než stanoví tento zákon.*
40. Nad rámec výše zmíněného konstatuji, že i v případě závěru o omezení práva žadatele podat námitky jsem toho názoru, že by se jednalo o zásah do právní sféry žalobce tak nízké intenzity, jež by nebyla s to odůvodnit povolení nahlédnutí do správního spisu.
41. Na tomto místě v první řadě příkladmo odkazují na odbornou literaturu pojednávající o správním řízení<sup>6</sup>, jež dovozuje právní zájem na nahlédnutí do spisu správního řízení u osob, jichž se přímo dotýká obsah protokolu ve smyslu § 18 správního řádu, přičemž tyto osoby nebyly účastny jednání nebo úkonu, který byl předmětem zápisu. Ovšem v případě těchto osob je umožnění nahlédnutí do správního spisu naprosto nezbytné pro uplatnění jejich práva zakotveného v § 18 odst. 4 správního řádu, tedy práva podat proti obsahu protokolu stížnost ve smyslu § 175 téhož zákona (což samozřejmě není možné bez znalosti obsahu protokolu). Zásadní nepoměr mezi intenzitou zásahu do právní sféry na straně těchto osob a žadatele je naprosto zřejmý.
42. Ve světle výše uvedeného tak uzavírám, že odepření nahlédnutí do správního spisu se právní sféry účastníka nikterak nedotklo ani dotknout nemohlo (resp. jeho právo podat námitky neomezilo).

#### *K výkladu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6195/35*

43. K námitce účastníka řízení ohledně nesprávného výkladu rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 6195/35 ze strany prvostupňového orgánu, konstatuji, že odcitovaná část tohoto rozsudku uvedená v bodě 12 napadeného usnesení, se týkala výkladu § 23 odst. 1 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), (dále též „vládní nařízení“). Toto ustanovení se přitom týkalo nahlížení do správních spisů realizovaných stranami (v současné terminologii realizovaných účastníky řízení) a nesouvisí tak s projednávanou věcí.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 137; Vedral, J., Správní řád. Komentář. 1. vydání, Praha: Polygon, 2006, s. 157

<sup>7</sup> srov. § 23 odst. 4 vládního nařízení, který stanoví, že „Osobě, která není stranou, může být dovoleno nahlédnouti do spisů, osvědčí-li, že potřebuje jich znalosti k hájení svých právních zájmů.“



44. V tomto ohledu se jeví relevantní (viz níže) jiná část odůvodnění rozsudku č.j. 6195/35, v níž Nejvyšší správní soud Československé republiky konstatoval, že cit.:

*„Naopak nutno soudit, že citovaný právní předpis<sup>8</sup> zamýšlel poskytnouti právo k nahlédnutí do spisu i k obhajobě jiných právních zájmů strany nežli těch, které má strana v určitém správním řízení, a to ať již právních zájmů v jiném správním procesu neb i v procesu soudním. Že tomu tak jest, tomu nasvědčuje nejbezpečněji citované již ustanovení odst. 4 § 23 nařízení č. 8/1928 Sb., ve kterém se užívá stejného obratu "k hájení svých právních zájmů", ač toto ustanovení jedná o osobách, které nejsou stranou v řízení, jehož se spis týká, a zpravidla v tomto řízení tedy své zájmy hájiti nebudou ani moci.“*

#### *K existenci dalšího právního zájmu*

45. Účastník řízení ve své žádosti poukazoval také na jiný právní zájem, jenž má spočívat v zájmu účastníka na přezkoumání a právně korektním ukončení soutěže o akcie IPO. Tímto právním zájmem se však prvostupňový orgán neměl zabývat vůbec.
46. K této námitce deklaruji, že poukázání na právní zájem k povolení nahlédnutí do správního spisu nepostačuje; je nutno jej prokázat, což účastník řízení podle mého přesvědčení neučinil.
47. Účastník řízení sice v rozkladu poukazuje na jeho právní zájem *na přezkoumání a právně korektním ukončení soutěže o akcie IPO*, avšak neuvádí žádnou bližší specifikaci dalších nezbytných skutečností, jakými jsou i) jasná deklarace o jaké *konkrétní* právo účastníka se jedná, ii) o jaký právní předpis, smlouvu, či rozhodnutí toto právo opírá a především iii) jaká je *in concreto* spojitost mezi tímto právem a spisovou dokumentací, k níž se snaží zjednat si přístup.
48. Na tomto místě se sluší poznamenat, že předmětem správního řízení o povolení spojení soutěžitelů není průběh soutěže o akcie IPO. Úkolem Úřadu v oblasti kontroly koncentrací je posoudit, zda v důsledku spojení soutěžitelů nedojde k narušení hospodářské soutěže, přičemž jediný důvod pro nepovolení spojení představuje situace, kdy by toto spojení mělo za následek podstatné narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu.
49. S ohledem na shora řečené tak shrnuji, že vágní tvrzení účastníka o nestandardním postupu při ukončení soutěže o akcie IPO, který by mohl založit neplatnost prodeje předmětných akcií, tak nelze považovat za prokázání právního zájmu, jak jej vyžaduje správní řád.

#### *Existence jiného vážného důvodu pro nahlédnutí do spisu*

50. Účastník řízení v rozkladu argumentuje též kategorií *jiného vážného důvodu*. Ten má spočívat v zájmu účastníka uspět v úsilí o získání akcií společnosti IPO a dále v potřebě

---

<sup>8</sup> § 23 odst. 1 vládního nařízení, pozn. předsedy Úřadu

ověřit si nahlédnutím do spisu skutečnosti vyvolávající jeho závažné podezření, že uvedené spojení, které jej ukrátilo o investiční příležitost, porušuje předpisy práva hospodářské soutěže.

51. Stran zájmu účastníka uspět v úsilí o získání akcií společnosti IPO opětovně ve vztahu k obsahu spisové dokumentace uvádím, že předmětem správního řízení o povolení spojení soutěžitelů není průběh soutěže o akcie IPO.
52. Dále deklaruji, že zmíněný zájem účastníka řízení nepovažuji za vážný důvod ke zpřístupnění spisové dokumentace. Za vážný důvod k nahlédnutí do spisu považuji důvod sloužící jasně definovanému *obecně prospěšnému cíli* (např. pedagogické či vědecké činnosti)<sup>9</sup> či důvod ležící toliko na straně žadatele o nahlédnutí, jenž zásadním způsobem souvisí s jeho určitým *mimořádným* legitimním zájmem. Legitimní zájem subjektů dovolávajících se přístupu do správního spisu lze považovat za důvod k nahlédnutí, ovšem aby se jednalo o důvod *vážný* je třeba zájmu kvalifikovanějšího, který není běžným zájmem a má tudíž mimořádný charakter. Totéž platí obdobně ve vztahu k *obecně prospěšnému cíli* (jedná se o mimořádný zájem, v této souvislosti o zájem obecně prospěšný).
53. Podpůrně lze v tomto ohledu poukázat na znění Instrukce Ministerstva spravedlnosti 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, ve znění pozdější předpisů, konkrétně na § 189 [Studium spisů z vědeckých (výzkumných) důvodů] odst. 2, podle kterého platí, že *studium spisů ve věcech pravomocně rozhodnutých soudy povoluje soukromým osobám předseda krajského (městského) soudu v mimořádných případech. V případě pochybnosti si vyžádá stanovisko Ministerstva spravedlnosti.*<sup>10</sup>
54. Zájem účastníka řízení na získání akcií společnosti IPO podle mého názoru nepředstavuje *mimořádný* legitimní zájem ani zájem sloužící *obecně prospěšnému cíli*, protože jej nelze subsumovat pod kategorii *jiného vážného důvodu*.
55. Zmíněný zájem na získání akcií IPO je *prima facie* běžným podnikatelským zájmem účastníka řízení (srov. i výše uvedené ohledně předmětu řízení o ne/povolení spojení). O absenci jeho mimořádnosti tak nemůže být pochyb.
56. Potřebu účastníka ověřit si nahlédnutím do spisu skutečnosti vyvolávající jeho závažné podezření, že uvedené spojení porušuje předpisy práva hospodářské soutěže, taktéž nepovažuji za zájem mimořádné povahy, který by zdůvodňoval povolení nahlédnutí do spisu. Jako v předešlém případě se jedná o běžný podnikatelský zájem účastníka řízení pramenící z jeho obchodní činnosti.
57. Nadto své závažné podezření účastník Úřadu vyložil v rámci jeho námitek proti navrhovanému spojení. Jak již bylo zmíněno výše, správní orgán prvního stupně

<sup>9</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 137; Vedral, J., Správní řád. Komentář. 1. vydání, Praha: Polygon, 2006, s. 282

<sup>10</sup> pozn. podtržení přidáno předsedou Úřadu, právní úprava nahlížení do spisu zakotvená v o. s. ř. (§ 44 odst. 2) je přítom v podstatě totožná se správním řádem

s těmito námitkami pečlivě zabýval, přičemž své úvahy a z nich plynoucí závěry přezkoumatelným způsobem promítl do odůvodnění rozhodnutí Úřadu č.j. ÚOHS-S189/2009/KS-14222/2009/840 ze dne 5. 11. 2009 ve věci *LIBUTE INVESTMENTS Ltd.*<sup>11</sup>

58. Dále z charakteru správních řízení vedených v rámci kontroly koncentrací je zřejmé, že potvrzení či vyvrácení podezření z možného podstatného narušení hospodářské soutěže bude možné pouze na základě kompletní spisové dokumentace. Z povahy kritérií, jež je nutno brát v potaz při posuzování spojení<sup>12</sup>, vyplývá, že tato namnoze představují skutečnosti tvořící obchodní tajemství (např. struktura trhu, podíl spojujících se soutěžitelů, informace týkající se jejich odběratelů a dodavatelů, jejich hospodářské a finanční síly apod.). Skutečnosti, jež jsou obchodním tajemstvím, jsou přitom § 21 odst. 10 zákona vyloučeny z nahlížení, pokud jde o jiné subjekty než účastníky řízení.
59. S výše uvedeným související prostá tvrzení účastníka, že pokud by akcie IPO byly nabyty z jeho strany, mělo by takové spojení příznivější vliv na trh, stejně jako tvrzení, že schválení spojení mu znemožňuje další fungování na trhu, nebyla z jeho strany prokázána.<sup>13</sup> Mimoto první ze zmíněných tvrzení postrádá jakoukoliv relevanci z hlediska projednávané věci, přičemž tu není ničeho, co by byť jen naznačovalo důvodnost obou těchto tvrzení.
60. Vzhledem k výše uvedenému uzavírám, že účastník řízení neprokázal ani jiný vážný důvod k nahlédnutí do spisu.

*K povinnosti Úřadu zabývat se skutečnostmi zakládajícími důvodné pochybnosti o rozsahu spojení*

61. K námitce účastníka řízení, že se Úřad nedůsledně vypořádal s otázkou financování předmětné transakce a s ní související otázkou zapojení skupiny ČEZ, předně konstatuji, že se jedná o argumentaci, která přímo nesouvisí s meritem projednávané věci (prokázání právního zájmu či jiného vážného důvodu).
62. Dále z obsahu rozhodnutí Úřadu č.j. ÚOHS-S189/2009/KS-14222/2009/840 ze dne 5. 11. 2009 ve věci *LIBUTE INVESTMENTS Ltd.* vyplývá opak. Úřad deklaroval, že cit.:

*„[...] přestože se Úřad zabýval otázkou, zda jsou společnosti ČEZ, Dalkia či EnBW, resp. některé ze společností náležejících do stejných podnikatelských skupin jako tyto společnosti, zapojeny do transakce spočívající v nabytí kontroly nad společností IPO ze strany společnosti LIBUTE, nic těmto tvrzením uvedeným v námitkách proti povolení předmětného spojení nespovídá. Za tímto účelem si Úřad vyžádal rovněž informace od společností ČEZ a Dalkia, zda a případně jakým způsobem se na posuzované transakci podílejí. Se stejnou otázkou se pak Úřad obrátil též na účastníka řízení. Z informací, které Úřad od navrhovatele a*

<sup>11</sup> viz pozn. pod čarou č. 4

<sup>12</sup> viz § 17 odst. 1 zákona

<sup>13</sup> srov. pozn. pod čarou č. 4

*společností ČEZ a Dalkia obdržel, však vyplynulo, že posléze uvedené společnosti nemají v důsledku uskutečnění předmětné transakce získat možnost vykonávat společnou či výlučnou kontrolu nad společností IPO. Tomuto závěru nesvědčí ani žádné jiné podklady získané Úřadem v průběhu správního řízení.<sup>14</sup>*

*K řízení Evropské komise ve věci ohlášení společné kontroly nad společností Pražská teplárenská a.s.*

63. Námitky účastníka snesené v části rozkladu označené písm. H, se taktéž neváží k meritu projednávané věci. Co se týče případu vedeného Evropskou komisí pod č. COMP/M. 5365 IPO/ENBW/PRAHA/PT o společné kontrole nad Pražskou teplárenskou a.s., z rozhodnutí Komise v této věci se podává, že spojení bylo povoleno podle čl. 6 odst. 1 písm. b) Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků, tzn. že spojení nevyvolává vážné pochybnosti o své slučitelnosti se společným trhem (Komise proti němu nevznesla námitky). Výzva účastníka k přerušení řízení vedeného pod sp. zn. S 189/2009/KS tak pozbyla významu.

#### **VI. Soulad rozkladem nenapadených částí rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo s právními předpisy.**

64. V souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, jsem přezkoumal rozkladem nenapadené části napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo s právními předpisy. Konstatuji, že jsem neshledal na straně správního orgánu prvního stupně žádných pochybení či vad řízení, o nichž lze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného usnesení s právními předpisy.
65. Z právně přehnaně formalistického hlediska by bylo možno vnímat jako vadu řízení skutečnost, že správní orgán prvního stupně neposkytl účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, neboť § 36 odst. 3 správního řádu stanoví, že *Nestanoví-li zákon jinak*, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
66. Správní řád stanoví jinak v § 76 odst. 2, podle něhož platí, že usnesení podle § 11 odst. 2, § 13 odst. 4, § 28 odst. 1, § 29 odst. 1, § 38 odst. 5 a § 80 odst. 4 písm. b) a c) lze vydat *bez předchozího řízení*, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností. Účinky takového usnesení nastávají jeho vydáním.
67. Bez ohledu na výše predestřené je evidentní, že účastník řízení nemohl být jakkoli zkrácen na svých právech postupem prvostupňového orgánu, jelikož podklad napadeného usnesení tvořily toliko jeho podání, jež mu samozřejmě byly známy. V tomto ohledu odkazuji na rozsudek Nejvyššího správního soudu, jenž ve vztahu k obsahově totožné předchozí právní úpravě judikoval, že

---

<sup>14</sup> viz bod 12 rozhodnutí

*„Smyslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu<sup>15</sup> je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Jednání účastníka, který správnímu orgánu zaslal listiny sloužící k podpoře jeho tvrzení, již obsahuje i jeho vyjádření k těmto podkladům a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že správní orgán druhého stupně pak řízení nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení zákona, pokud uvedený správní orgán nedal tomuto účastníku možnost vyjádřit se k jím předloženým podkladům pro rozhodnutí, neboť by se jednalo o čistě formální úkon.“*

68. Další dílčí pochybení by mohlo být spatřováno v tom, že správní orgán prvního stupně nedostatečně reflektoval námitku účastníka snesenou v podání ze dne 7. 9. 2009, že se na rozhodování Úřadu ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu vztahují lhůty zakotvené v § 71 správního řádu.
69. Předně vzhledem k § 25a zákona, podle kterého není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu, s výjimkou [...] ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí [...], lze mít za to, že v případě řízení vedeného Úřadem o povolení nahlédnout do správního spisu, jež je řízením akcesorickým k řízení o ne/povolení spojení (bez něho by nebylo ani řízení o nahlédnutí), se lhůty stanovené v § 71 správního řádu neuplatní.
70. Dále se z obsahu správního spisu podává, že napadené usnesení bylo vydáno osm dnů od doručení posledního doplnění žádosti o nahlédnutí do spisu.
71. Výše uvedené tak nemůže nic změnit na závěru o souladu napadeného usnesení s právními předpisy.

## **VII. Závěr**

72. Závěrem tohoto rozhodnutí pouze příkladmo poukazuji na unijní právní úpravu nahlížení do spisů vedených ve věci kontroly spojování podniků. Z Nařízení Komise (ES) č. 802/2004, kterým se provádí nařízení o kontrole spojování podniků, se podává, že se přístup do spisu tzv. třetím stranám<sup>16</sup> neposkytuje.<sup>17</sup>
73. Ze všech shora uvedených důvodů, mám za to, že napadené usnesení nikterak neatakuje základní práva a svobody stěžovatele, a proto na základě návrhu rozkladové komise dle § 152 odst. 3 správního řádu a po přezkoumání souladu jak napadeného rozhodnutí, tak správního řízení, které mu přecházelo, s právními předpisy, jakož i po přezkoumání věcné správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu,

<sup>15</sup> zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pozn. předsedy Úřadu

<sup>16</sup> tedy subjektům v procesním postavení účastníka řízení

<sup>17</sup> viz čl. 17 a 18 uvedeného Nařízení, srov. bod 28 Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu Komise v případech podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES, článků 53, 54 a 57 Dohody o EHP a nařízení Rady (ES) č. 139/2004 (2005/C 325/07)

jsem dospěl k závěru, že se správní orgán prvního stupně nedopustil žádných pochybení, jež by mohly mít vliv na zákonnost napadeného usnesení. Proto je třeba podaný rozklad proti napadenému rozhodnutí v celém rozsahu zamítnout a napadené rozhodnutí v plném rozsahu potvrdit.

## POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále odvolat.

Ing. Petr Rafaj  
předseda  
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

### Obdrží:

1. JUDr. Ing. Jan Evan, LL. M., advokát  
Na Příkopě 6  
110 00 Praha 1

### Vypraveno dne:

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy