

Čj. R 13/2002

V Brně dne 12. 4. 2002

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 3. 2002 čj. S 25A/02-1002/02 o nepřiznání postavení účastníka řízení podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), podala společnost **Moravské naftové doly, a.s.**, IČ 46 34 63 33, se sídlem Úprkova 807/6, 695 30 Hodonín, zastoupena na základě plné moci ze dne 27.3.2002 JUDr. Josefem Novotným, advokátem, advokátní kancelář Novotný & spol., Americká 20, 120 00 Praha 2 – Vinohrady, jsem podle ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, na návrh zvláštní komise ustavené podle § 61 odst. 2 téhož zákona,

r o z h o d l

takto:

Rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 3. 2002 čj. S 25A/02-1002/02

z a m í t á m

a rozkladem napadené rozhodnutí **potvrzuji.**

O d ů v o d n ě n í

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) vydal dne 22. 3. 2002 rozhodnutí čj. S 25A/02-1002/02, v jehož výroku deklaroval, že 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 a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“ anebo „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), se společností Moravské naftové

doly, a.s., se sídlem Úprkova 807/6, 695 30 Hodonín (dále jen „společnost MND“), nepřiznává.

Proti tomuto rozhodnutí podala společnost MND včas rozklad, ve kterém proti napadenému rozhodnutí předně namítá, že řízení o její žádosti o přiznání postavení účastníka řízení podle § 21 odst. 1 věta druhá zákona je řízením, ve kterém je společnost MND účastníkem a na které se podle § 21 odst. 8 zákona vztahuje správní řád. Podle § 33 odst. 2 správního řádu tak byl Úřad před vydáním napadeného rozhodnutí povinen dát společnosti MND možnost, aby se vyjádřila k podkladu pro rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhla jeho doplnění. Společnost MND namítla, že Úřad tuto zákonem stanovenou povinnost nesplnil, a tím bylo společnosti MND upřeno jedno ze stěžejních práv účastníka správního řízení.

Dále společnost MND v rozkladu namítla, že z ustanovení § 21 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně hospodářské soutěže nikterak nevyplývá, že by postavení účastníka řízení mohlo být přiznáno třetím osobám pouze v případech, kdy ochrana jejich práv a povinností nemůže být zajištěna prostřednictvím meritorních rozhodnutí Úřadu, jak Úřad dle jejího názoru mylně dovodil v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Společnost MND má za to, že z textu ustanovení § 21 odst. 1 věta druhá zákona naopak vyplývá, že Úřad může přiznat postavení účastníka řízení i jakékoliv jiné osobě, přičemž jedinou podmínkou je, že práva a povinnosti této osoby mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným na základě zákona podstatně dotčeny. Zuzující výklad by podle společnosti MND v podstatě vyloučil nejdůležitější skupinu třetích osob, k jejichž ochraně má zákon sloužit, tj. veškeré soutěžitele.

Společnost MND má dále za to, že zásada efektivnosti a hospodárnosti řízení, na kterou se Úřad ve svém rozhodnutí odvolal, nemůže být v žádném 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 zakotvené v § 3 správního řádu.

Úřad dále podle názoru společnosti MND zcela pominul skutečnost, že prostřednictvím získání akcií společností Transgas, a.s. a Jihomoravská plynárenská, a.s., získá společnost RWE též podíl v rozsahu 46,47 % na společnosti MND, což již společnost MND uvedla ve své žádosti o přiznání postavení účastníka řízení a rovněž ve stanovisku k možným dopadům spojení soutěžitelů na hospodářskou soutěž zaslaném Úřadu dne 12. 3. 2002. Skutečnostmi tam uvedenými se však Úřad při posuzování žádosti společnosti MND o přiznání postavení účastníka podle společnosti MND vůbec nezabýval, byť je z nich údajně naprosto nepochybné, že případným rozhodnutím Úřadu o povolení spojení soutěžitelů by práva a povinnosti společnosti mohly být podstatně dotčeny. Společnost MND má za to, že tím Úřad porušil ustanovení § 3 odst. 4, § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu.

Společnost MND rovněž poukázala na nedostatek v dosavadním postupu Úřadu, když Úřad posuzoval její žádost o přiznání postavení účastníka řízení pouze z pohledu daného ustanovením § 21 odst. 1 zákona a přitom ponechal stranou její práva zaručená Ústavou, a to právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a dále právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Společnost MND, jako osoba, jejíž práva a povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu dotčeny, má za to, že nepřiznáním postavení účastníka řízení jí Úřad předem znemožnil uplatnění práva na soudní ochranu. V této souvislosti společnost MND odkázala na judikaturu Ústavního soudu týkající se přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy nezávislými soudy a

rovnosti v právech vůči veřejné moci, konkrétně na Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/1999 ze dne 27. 6. 2001 vyhlášený pod č. 276/2001 Sb., z níž dovodila, že pokud by Úřad aplikoval ustanovení § 21 odst. 1 věta druhá zákona, aniž by přitom zohlednil uvedené ústavní principy, a rozhodoval jen na základě vlastního uvážení, musel by Ústavní soud na základě ústavní stížnosti podané osobou, jejíž práva nebo povinnosti byly rozhodnutím Úřadu dotčeny, aniž by se mohla domáhat soudního přezkumu takového rozhodnutí, ustanovení § 21 odst. 1 zákona zrušit pro rozpor s čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny základních práv a svobod.

Na základě shora uvedených skutečností společnost MND navrhla, aby na základě tohoto rozkladu předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže napadené rozhodnutí změnil tak, že se společnosti MND postavení účastníka řízení č.j. S 25/02 přiznává.

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

Podle ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu jsem napadené rozhodnutí přezkoumal v celém rozsahu a o námitkách účastníka řízení uvážil takto:

Námítce společnosti MND, podle níž tato byla před vydáním napadeného rozhodnutí účastníkem správního řízení, resp. stále jím je, a to až do právní moci tohoto rozhodnutí, nemohu přisvědčit. Na základě zákona o ochraně hospodářské soutěže, který problematiku účastenství v řízení konstruuje ve svém ust. § 21 odst. 1 odlišně od ust. § 14 odst. 1 správního řádu, se tzv. „třetí osoba“, jíž nesvědčí účastenství podle ust. § 21 odst. 1 věta první zákona, stává účastníkem řízení podle věty druhé téhož ustanovení až nabytím právní moci rozhodnutí o přiznání postavení účastníka řízení. Do té doby nedisponuje právním postavením účastníka řízení. Zákon o ochraně hospodářské soutěže totiž konstruuje takové pojetí účastníka řízení, že je jím pouze ten, o jehož výlučně objektivních právech a povinnostech má být rozhodováno, případně jím může být ten, jehož práva a povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny. 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, příp. jestliže tyto konkrétní práva a povinnosti by mohly být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny.

Ustanovení § 21 odst. 1 věta druhá zákona je tak speciální odchylnou úpravou od obecné definice účastníka řízení v ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu a zužuje tento pojem jen na osoby, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle tohoto zákona podstatně dotčeny. Tato odchylka od správního řádu byla přijata proto, že účelem zákona je ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv ochrana jednotlivých účastníků trhu. Ti jsou proti narušitelům soutěže nepřímo chráněni rozhodnutími Úřadu, kterými se jiným soutěžitelům zabraňuje narušovat hospodářskou soutěž na trhu výrobků a služeb ve smyslu § 1 odst. 1 zákona. Aplikace fakultativního oprávnění Úřadu rozšířit okruh účastníků řízení o osoby, které prokáží, že jejich práva a povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny a které o přiznání postavení účastníka řízení před vydáním rozhodnutí ve věci včas požádají, je dána zvláště pro případy, kdy ochrana práv a povinností třetích osob prostřednictvím zohlednění jejich námitek v meritorním rozhodnutí by nemohla být zajištěna. Úřad je podle ust. § 21 odst. 1 věta druhá zákona oprávněn, nikoli tedy povinen, přiznat postavení účastníka řízení všem osobám, které o tento statut požádají tak,

aby řízení směřovalo k naplnění účelu zákona a aby bylo vedeno především s těmi, jejich práva nebo povinnosti by mohly být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny. Zákon nestanoví, co se rozumí pojmem podstatné dotčení a záleží pouze na úvaze Úřadu, jaké okolnosti při rozhodování o žádosti další osoby o přiznání postavení účastníka řízení vezme na zřetel.

Uzavírám tedy, že soutěžitelé či spotřebitelé, kteří mohou být určitým rozhodnutím Úřadu dotčeni na svých zájmech, tak nejsou bez pravomocného rozhodnutí Úřadu účastníky řízení, byť by zahájení takového řízení iniciovali. Jejich návrhy v tomto směru jsou podle charakteru podání kvalifikovány jako stížnosti či podněty k šetření. Správní řád ani zákon o ochraně hospodářské soutěže však nevyklučují, aby tyto osoby vystupovaly v řízení jako svědci a uplatnily své námitky. Nebyla-li tedy společnost MND v době před vydáním napadeného rozhodnutí účastníkem řízení, nenáleželo jí právo ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu.

Přisvědčuji sice námitce společnosti MND, že zásada efektivnosti a hospodárnosti řízení, na kterou se Úřad ve svém rozhodnutí odvolal, sama o sobě nemůže být důvodem pro odepření přiznání postavení účastníka řízení. K zásadě efektivnosti a hospodárnosti je vždy třeba přistupovat ve vztahu k zásadě materiální pravdy a zásadě účinného hájení práv dotčených subjektů. Rychlost a hospodárnost řízení nikdy nesmí být na újmu přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci, v jehož rámci správní orgán umožňuje fyzickým i právnickým osobám, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit. V daném případě však všechny tyto zásady byly aplikovány kontextuálně, aniž by došlo k jakémukoli zásahu do možností společnosti MND svá práva a zájmy v průběhu správního řízení hájit. Ačkoli byla v obchodním věstníku dne 27. 2. 2002 pod číslem 0902 uveřejněna informace o navrhovaném spojení soutěžitelů ve smyslu § 15 zákona o ochraně hospodářské soutěže s tím, že případné připomínky je třeba zaslat Úřadu k č.j. S 25/02 do 5 dnů od zveřejnění tohoto oznámení, společnost MND na toto oznámení žádným způsobem nereagovala. Ačkoli privatizace plynárenských distribučních společností byla výrazně medializována, společnost MND nevniesla jakékoli námitky k probíhajícímu správnímu řízení. Ve smyslu § 32 odst. 1 správního řádu je Úřad povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, proto vždy provádí všechna šetření nutná k objasnění rozhodujících okolností a rozhodná pro posouzení věci. V průběhu správního řízení si proto Úřad vyžádal podklady a informace pro zjištění skutečného stavu věci od řady soutěžitelů působících v oblasti přepravy, uskladňování a distribuce zemního plynu a obchodu se zemním plynem, na jejichž činnost by navrhované spojení mohlo mít vliv. Dopisem ze dne 7. 3. 2002 pod zn. S 25/02-834/02 proto Úřad sám vyzval mimo jiných i společnost MND, aby poskytla své stanovisko na možné dopady z předmětného spojení na hospodářskou soutěž, zejména pak na předpokládaný vývoj konkurence v oblasti, ve které je potenciálním konkurentem spojujících se soutěžitelů. Teprve k této výzvě Úřadu zaslala společnost MND dne 12. 3. 2002 své stanovisko k možným dopadům spojení soutěžitelů na hospodářskou soutěž a teprve v tomto podání, tedy až poté, kdy ji k uplatnění námitek Úřad vyzval, požádala o přiznání postavení účastníka v tomto řízení.

Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že Úřad dostal své povinnosti umožnit účinné hájení práv společnosti MND z vlastní iniciativy ještě před podáním žádosti o přiznání postavení účastníka řízení, a v tomto svém přístupu pokračoval i po rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení, když ze spisu vyplývá, že zástupce společnosti MND byl na den 10. 4. 2002 předvolán k podání svědecké výpovědi. Ani této námitce společnosti MND tedy nepřisvědčuji a ztotožňuji se s dosavadním postupem Úřadu.

K další námitce společnosti MND, podle níž se Úřad nezabýval věcnými okolnostmi správního řízení č.j. S 25/02 o povolení spojení, nad rámec již uvedeného konstatuji, že Úřad se všemi okolnostmi rozhodnými pro posouzení daného případu podrobně zabývá a veškeré relevantní skutečnosti hodnotí při rozhodování o meritů věci, tedy o tom, zda podle ust. § 17 zákona o ochraně hospodářské soutěže spojení povolí, povolí s podmínkami či návrh na povolení spojení zamítne. Postup Úřadu, kdy dopady posuzovaného spojení nebyly hodnoceny v napadeném rozhodnutí, jež je rozhodnutím procesní povahy, proto shledávám jako správný.

Vzhledem ke shora uvedenému nemohu přisvědčit ani další námitce, podle níž Úřad posuzoval žádost společnosti MND o přiznání postavení účastníka řízení pouze z pohledu ust. § 21 odst. 1 zákona a přitom nezohlednil její práva ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Úřad nepřekročil meze, jež mu při rozhodování o přiznání či nepřiznání postavení účastníka řízení vymezuje zákon a svým rozhodnutím o nepřiznání postavení účastníka řízení právo na soudní ochranu společnosti MND nijak neodepřel.

Uzavírám tedy, že důvody, které společnost MND uvedla ve svém podání, jímž se dožadovala přiznání postavení účastníka řízení, ani důvody, které uvedla v rozkladu, jímž napadala rozhodnutí o nepřiznání tohoto postavení, nejsou takovými důvody, které by zakládaly společnosti MND nárok na přiznání postavení účastníka správního řízení vedeného před Úřadem pod č.j. S 25/02, a to ani podle ust. § 21 odst. 1 věty první zákona, ani podle věty druhé téhož ustanovení. Předmětné řízení se totiž nevede přímo o právech společnosti MND, popř. o jejích nárocích plynoucích z práva objektivního, stejně tak nejsou její práva či nároky vyplývající z práva objektivního v tomto řízení přímo podstatně dotčeny. Spojením sice podle společnosti MND mohou být dotčeny určité její subjektivní soutěžní zájmy, jak vyplývá z podání, jímž tato společnost žádala o přiznání postavení účastníka řízení, a shodně pak i z podaného rozkladu, tyto zájmy však nelze považovat za její práva či nároky z práva objektivního ve smyslu ust. § 21 odst. 1 druhé věty zákona. Tyto zájmy společnosti MND Úřad zjišťuje a hodnotí v rámci probíhajícího řízení, kdy společnosti MND je poskytován dostatečný prostor pro uplatnění jejích námitek a obhajobu těchto zájmů. Úřad tedy nepochybil, nepřiznal-li napadeným rozhodnutím společnosti MND postavení účastníka řízení.

Ze všech shora uvedených důvodů jsem proto návrhu společnosti MND na změnu napadeného rozhodnutí nevyhověl, podaný rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil tak, jak je ve výroku uvedeno.

P o u č e n í

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

Ing. Josef Bednář
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Rozhodnutí obdrží:

právní zástupce společnosti Moravské naftové doly, a.s.
JUDr. Josef Novotný, advokát
advokátní kancelář Novotný & spol.
Americká 20, 120 00 Praha 2 - Vinohrady

Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 18. 4. 2002 a stalo se vykonatelným dne 18. 4. 2002.