



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže Joštova 8, Brno	
Dostlo: - 2 -11- 1998	
Číslo: 8806/98	Vyřizuje:
Přílohy: 12/12/98	

B-010817

44 6/98-110 Brno

Vrchní soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Miloslava Šolína v právní věci žalobce Pražská kanalizace a vodní toky, státní podnik, v likvidaci, zastoupeného advokátem JUDr. Zdeňkem Hrabou, Legií 1680, 251 01 Říčany u Prahy, proti žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Joštova 8, 601 56 Brno, o žalobě proti rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 21. 8. 1995 čj. R 29/94

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 21. 8. 1995 čj. R 29/94 se zrušuje.
- II. Věc se vrací předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení k rukám jeho zástupce částku 1520 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

o d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 21. 8. 1995, jímž bylo změněno rozhodnutí bývalého Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 30. 9. 1994 čj. 4130/94-220/925 tak, že podmiňování udělení souhlasu st. p. Pražská kanalizace a vodní toky investorům a stavebníkům k projektům odvodnění, potřebného pro vydání stavebního povolení, uzavřením smlouvy označené jako smlouva o půjčce dle § 657 občanského zákoníku, v době od února 1993 do 20. září 1994, má povahu zneužití dominantního postavení soutěžitele ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon"). Toto jednání bylo na základě § 11 odst. 1, písm. d) zákona zakázáno a za porušení povinnosti stanovené v § 9 odst. 3 zákona byla na základě § 11 odst. 1, písm. h) a § 14 odst. 4 zákona uložena státnímu podniku Pražská kanalizace

a vodní toky pokuta ve výši 1 000 000 Kč.

V obsáhlé žalobě žalobce především poukázal na to, že ve správním řízení mělo být posouzeno, zda jednání žalobce uvedené ve výroku napadeného rozhodnutí bylo jednáním na trhu a zda žalobce vyvíjel na své partnery neospravedlnitelný nátlak a získal tím nezasloužený prospěch. K tomu uvedl, že je skutečností, že napadené rozhodnutí na tyto klíčové otázky správního řízení odpovídá neadekvátně a bez jakékoli - z hlediska pravidel formální logiky přijatelné - argumentace.

Dále zdůraznil, že ve stadiu projektové přípravy (pro územní řízení) se žalobce kladně či záporně vyjadřoval k tomu, zda projektovanou stavbu lze či nelze připojit na veřejnou kanalizaci (podle § odst. 1, písm. f/ zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, je totiž každý vlastník stavby, jako producent odpadních vod, povinen zajistit jejich zneškodnění, není-li možné jejich jiné využití). Citací příslušných ustanovení vyhlášky č. 83/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vyhlášky č. 144/1978 Sb. a zákona č. 376/1990 Sb. pak podpořil své tvrzení o evidentní neudržitelnosti tvrzení odůvodnění napadeného rozhodnutí o tom, že předpisy údajně "neukládají investorům, aby se podíleli na financování odvádění odpadních vod a jejich zneškodňování jinak, než placením stočného". Poukázal na to, že zajistit likvidaci odpadních vod připojením stavby na veřejnou kanalizaci lze výlučně v případě, že kapacita veřejné kanalizační sítě je dostatečná. Kapacita veřejné kanalizační sítě v Praze dostatečná zcela bezpochyby objektivně není. Žalobce jako její správce proto za uvedených nepochybných objektivně existujících skutečností nesmí připojit žádnou další stavbu na veřejnou kanalizaci a nemůže ani v etapě projektové přípravy stavby vyslovit svůj závazný příslib, že budoucí stavbu ke kanalizační síti připojí.

Závazný příslib připojení budoucí stavby mohl žalobce investorovi udělit jen za splnění podmínky, že investor nějakým svým konkrétním jednáním umožní zvýšení kapacity veřejné kanalizace. V další části žaloby se žalobce vyjádřil k otázce, zda vyjadřování se k projektové dokumentaci je trhem a zda jednání na tom trhu je zneužitím dominantního postavení na (nějakém jiném) trhu. Dospívá k závěru, že za evidentní lze považovat skutečnost, že trhem není a nemůže být vyjadřování se žalobce k projektové dokumentaci budoucí stavby a že vztah žalobce a zájemce (investora) připravujícího projektovou dokumentaci budoucí stavby není vztahem účastníků trhu. Žalobce je přesvědčen, že není oprávněn připojit na kanalizaci, ani připojení nově budované stavby slíbit, nedojde-li ke zvýšení vyčerpané kapacity kanalizační sítě. Trvání na této zákonné podmínce a její konkrétní zajištění nemůže být podle žalobce již pojmově neospravedlnitelným nátlakem požadovaným pro naplnění znaku zneužití postavení na trhu.

Žalobce není povinen takovou změnu kapacity zajišťovat; má-li při vynaložení značných finančních prostředků dílčími technickými opatřeními možnost kapacitu kanalizační sítě jako její provozovatel zvýšit, nemůže být podle žalobce rozumného důvodu k tomu, aby na financování tohoto zvýšení kapacity se ve

svém vlastním zájmu a pro získání své nemalé výhody podíleli jednotliví investoři nových staveb pouhým půjčením finančních prostředků. Tím, že investoři získají právě tuto dlouhodobou výhodu, je podle žalobce vyloučeno poskytnutí této výhody hodnotit současně jako vynucenou nepřiměřenou podmínku pro naplnění znaku zneužití postavení na trhu. Získání přísně účelové a ve prospěch věřitelů použité finanční půjčky pak podle názoru žalobce již pojmově nemůže být nezaslouženým prospěchem, požadovaným pro naplnění znaku zneužití postavení na trhu.

Závěrem žalobce poukázal na to, že napadené rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž je podepsáno v zastoupení ministra, někým - neznámým - kdo (možná) byl k vydání rozhodnutí o rozkladu pověřen (zmocněn). Ustanovení § 61 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. (správní řád) ale svěřuje rozhodnutí o rozkladu výlučně do pravomoci vedoucího ústředního orgánu státní správy. Jak podle žalobce dovodil - byť v jiné souvislosti - správně Ústavní soud (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 4. 1994 sp. zn. III ÚS 144/93, č. 23 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) osobu ministra (vedoucího ústředního orgánu státní správy) s jeho ústavní a politickou odpovědností nelze zaměňovat za jeho úřad nebo za (patrně) jemu podřízeného úředníka bez ústavní odpovědnosti. Jak citovaný nálezy dovozuje, v typicky ministerské odpovědnosti (založené výslovným zněním zákona) je jakékoli zastupování ministra, včetně jeho případného zastoupení úředním zástupcem, vyloučeno. Z toho žalobce dovodil, že vydání rozhodnutí o rozkladu někým jiným než ministrem je porušením zákona.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný poukázal na to, že s námitkami žalobce v žalobě uvedenými se vypořádal již v odůvodnění napadeného rozhodnutí při rozhodování o rozkladu, v němž se již tyto námitky objevily, případně klíčové otázky správního řízení, zdůrazněné žalobcem, byly již položeny žalovaným a jím bylo na ně odpovězeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce žalobce, že napadené rozhodnutí bylo podepsáno někým jiným než ministrem pro hospodářskou soutěž, žalovaný uvedl, že nepopírá ustanovení § 61 odst. 2 spr. řádu, že rozhodnutí o rozkladu je rozhodnutím vedoucího ústředního orgánu státní správy. Pokud se žalobce dovolává nálezu Ústavního soudu z 28. 4. 1994, žalovaný namítl, že tento nálezy vychází ze zcela jiných souvislostí, z jiných podmínek i jiného období. Jednalo se o otázku vyloučení zastupování ministra v rámci jeho odpovědnosti za znárodnovací proces dle zákona č. 115/1948 Sb. Dále žalovaný poukázal na to, že organizační řád MHS v čl. 2 "Náměstek ministra" stanoví pravomoci prvního náměstka. Napadené rozhodnutí bylo podepsáno náměstkem ministra Ing. Josefem Bednářem, který je v nepřítomnosti ministra jeho zástupcem v plném rozsahu práv a povinností vně i uvnitř ministerstva. Podle názoru žalovaného je rozhodnutí o rozkladu nepochybně rozhodnutím ministra, podepsaným v zastoupení tak, jak stanoví Organizační řád MHS. Z těchto důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

V replice uvedl žalobce k otázce zastupování ministra, že podstata problému je v tom, že zákon k vydání konkrétního správního rozhodnutí zmocňuje osobně (a jen) ministra.

Organizační řád ministerstva je zcela nepochybně toliko interní normativní instrukcí, která nemůže měnit ustanovení § 61 odst. 2 spr. řádu (v této souvislosti čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Podle žalobce pak naprosto nelze akceptovat argument o údajné hrozbě "zastavení rozhodovací činnosti MHS". Tento argument ve své písemné podobě svědčí podle žalobce právě o nerozlišování rozhodovací činnosti ministerstva a ministra. Žalobce v této souvislosti poukázal na výstižnou argumentaci Ústavního soudu (citovanou v žalobě) a domnívá se, že tytéž požadavky je třeba vznášet i na rozhodování ministra o rozkladu proti rozhodnutí ministerstva. Jinak by totiž rozklad bylo jen velmi těžko možno považovat za skutečně opravný prostředek (pokud bychom jej ovšem nechápali jako reziduum horizontální konstrukce opravných prostředků podle nařízení vlády č. 20/1955 Sb. či nařízení vlády č. 91/1960 Sb.).

Dále žalobce poukázal i na další vadu žalobou napadeného rozhodnutí, spočívající v tom, že žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí přehlédl ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 63/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož lze pokutu uložit nejpozději do doby jednoho roku od zajištění porušení povinnosti, nejpozději však do tří let následujících po roce, ve kterém byla tato povinnost porušena. Ministerstvo ale zjistilo tvrzené (a sankcionované) porušení povinnosti nejpozději dne 17. 1. 1994, správní rozhodnutí o uložení pokuty se však stalo účinným až 6. 9. 1995. Napadené rozhodnutí tak bylo vydáno a pokuta byla uložena více než sedm měsíců po uplynutí propadné subjektivní lhůty.

Dále je třeba poznamenat, že s účinností od 1. 11. 1996 byl zřízen jako ústřední orgán státní správy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v čele s předsedou, na nějž podle § 1 odst. 5, písm. e/ zákona č. 272/1996 Sb. přešla dosavadní působnost vyplývající ze zákona a dalších právních předpisů z Ministerstva pro hospodářskou soutěž. Od účinnosti tohoto zákona má tedy postavení žalovaného Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Z předložených správních spisů vplynuly následující pro posouzení věci rozhodné skutečnosti:

Dne 30. 9. 1994 vydalo Ministerstvo pro hospodářskou soutěž pod čj. 4130/94-220/925 rozhodnutí, podle kterého jednání žalobce - z hlediska časového vymezené období od února 1993 do 20. 9. 1994 včetně - spočívající v nepovolení napojit se na veřejnou kanalizaci bez uzavření smlouvy o půjčce poskytované žadatelem, resp. s vynucením nepřiměřených podmínek při uzavření smlouvy o bezúročné půjčce na 25 let a zániku pohledávky, pokud do 1 měsíce, resp. po změně formuláře do 6 měsíců, po uplynutí 25 let věřitel nepožádá o její vrácení, má povahu zneužívání monopolního postavení na relevantním trhu kanalizačních služeb v Praze ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3, písm. a) zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Ve smyslu § 11 odst. 1, písm. d) uvedeného zákona bylo žalobci toto zneužívání monopolního postavení na trhu zakázaného, žalobci byla uložena povinnost k nápravě ve lhůtě 45 dnů od právní moci rozhodnutí a dále mu byla uložena pokuta ve výši 7 000 000 Kč.

O rozkladu žalobce proti rozhodnutí prvostupňového orgánu rozhodl žalovaný naříkaným rozhodnutím tak, jak je vpředu uvedeno. V odůvodnění se správní orgán vyjádřil k jednotlivým námitkám žalobce. V závěru rozhodnutí (výstup z počítačové tiskárny) vypsáno "Ing. Stanislav Bělehrádek", pod tím "ministr pro hospodářskou soutěž". Nad tímto vytištěným označením ministra je rukou napsáno "v. z." s nečitelným podpisem, který ale není podpisem tehdejšího ministra (a nynějšího předsedy Úřadu) Ing. Bělehrádka.

Žaloba je důvodná. Před tím však, než by soud mohl přikročit k přezkoumání nezákonnosti, vztahujících se k věci samé, musel se zabývat námitkou procesní, poukazující na nezákonnost spočívající v tom, že o rozkladu nerozhodl orgán k tomu příslušný.

O této námitce uvážil soud takto:

Podle ustanovení § 61 odst. 1 spr. ř. lze proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy vydaného v prvním stupni podat u tohoto orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí rozklad. Včas podaný rozklad má odkladný (suspenzivní) účinek.

O rozkladu rozhoduje podle kogentního ustanovení § 61 odst. 2 spr. ř. vedoucí ústředního orgánu státní správy na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. Proti tomuto rozhodnutí se již nelze odvolat, protože jde o řádný opravný prostředek postavený na roveň odvolání (§ 53 a násl. spr. ř.). O této skutečnosti svědčí nejen systematické zařazení § 61 do prvního oddílu části čtvrté správního řádu, který nese název odvolací řízení, ale i výslovné ustanovení § 61 odst. 3 spr. ř., podle kterého se ustanovení o odvolacím řízení vztahují přiměřeně i na řízení o rozkladu.

Podání odvolání má dvojí účinek, jednak jak uvedeno suspenzivní a jednak devolutivní účinek. Suspenzivní (odkladný) účinek spočívá v tom, že se podáním odvolání odkládá právní moc a zpravidla i vykonatelnost rozhodnutí. Suspenzivní účinek nastává ze zákona (§ 55 spr. ř.). Podmínkou toho, aby mohl nastat suspenzivní účinek, je skutečnost, že odvolání podala oprávněná osoba (§ 14 spr. ř.), a že je podala včas (§ 54 spr. ř.), a dále že jde o rozhodnutí, proti kterému ze zákona podání odvolání není vyloučeno.

Devolutivní účinek spočívá v tom, že oprávnění projednat odvolání, a tedy pokračovat v řízení, přechází ze správního orgánu prvního stupně na správní orgán oprávněný rozhodnout o odvolání či rozkladu (§ 57 odst. 2, § 58 spr. ř.). Výjimku z tohoto pravidla stanoví § 57 odst. 1 spr. ř. o autoremeduře, ale o takový případ tu nešlo.

Podání rozkladu, který je jako odvolání řádným opravným prostředkem, má účinek devolutivní modifikován, protože podle zákona po linii správního řízení neexistuje nad ústředním orgánem instančně vyšší orgán, který by mohl rozhodnutí přezkoumat.

Řízení o rozkladu je tedy specifickým řízením, které má prakticky všechny znaky řízení odvolacího s tím rozdílem, že jak řízení prvoinstanční, tak řízení o rozkladu, probíhá před týmž ústředním orgánem státní správy. Aby byla i v těchto případech zajištěna možnost dvojího objektivního posuzování věci (jak je tomu v případě odvolání, kdy na základě odvolání věc posuzuje instančně vyšší orgán státní správy), svěřuje kogentní ustanovení § 61 odst. 2 spr. ř. rozhodnutí o rozkladu výlučně vedoucímu ústředního orgánu státní správy; nadto na základě návrhu jím ustavené komise. Tato "rozkladová komise" se skládá - což je podle obecné zkušenosti a podle vědomosti soudu zachovávaný úzus u všech ústředních orgánů - z význačných odborníků vědy i praxe daného oboru vybraných z osob, stojících mimo správní orgán, u něhož je zřízena. Vedoucí ústředního orgánu státní správy, který není vázán služební podřízeností, může - za výrazné pomoci této komise - prvoinstanční rozhodnutí jím řízeného ústředního orgánu státní správy relativně nezávisle a objektivně posoudit.

Již z těchto důvodů nemůže vedoucí ústředního orgánu státní správy rozhodování o rozkladu delegovat na jiný subjekt, ani se jím nemůže dát při tomto rozhodování ze své vůle zastoupit; to by bylo v rozporu se zákonem, který v tomto směru má charakter nikoli dispozitivní, ale kogentní. Z povahy řízení o rozkladu vyplývá, že se vedoucí ústředního orgánu státní správy nemůže dát zastoupit ani při podpisu rozhodnutí o rozkladu, neboť podpis rozhodnutí je neoddělitelnou součástí rozhodování o rozkladu, které celé přísluší pouze vedoucímu ústředního orgánu státní správy (§ 61 odst. 2 spr. ř.).

Pokud o rozkladu (ať již na základě výslovného zmocnění nebo bez něj) rozhodl nikoliv vedoucí ústředního orgánu státní správy, ale zaměstnanec tohoto orgánu (resp. vedoucí zaměstnanec ať již na kterémkoliv stupni řízení), jedná se o srovnatelnou situaci, jako kdyby o odvolání proti rozhodnutí orgánu státní správy prvního stupně rozhodoval opětovně týž orgán.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci bylo rozhodnutí o rozkladu vydáno - v rozporu s kogentním ustanovením § 61 odst. 2 spr. ř. - někým jiným než vedoucí ústředního orgánu státní správy (podle vyjádření žalovaného náměstkem bývalého ministra pro hospodářskou soutěž), byl tímto postupem ministerstva porušen zákon. Z obsahu správního spisu přitom ani nevyplývá - což je třeba výslovně zdůraznit - že by rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno na základě návrhu zvláštní komise ustavené vedoucí ústředního orgánu státní správy, jak předpokládá ustanovení § 61 odst. 2 spr. ř., a ani obsahem spisu nejsou - v jiných obdobných případech u ústředních orgánů státní správy obvyklé - zápis nebo zápisy z jednání této komise.

Proto lze uzavřít, že zákon byl porušen v ustanoveních o příslušnosti správního orgánu, oprávněného o věci rozhodnout. Nejde tu o nepřislušnost věcnou (k níž by soud přihlížel ex officio, a která by působila nulitu aktu), ale o nepřislušnost funkční (porušení pořadu správních stolic, působící nezákonnost výsledného aktu). Námitka funkční nepřislušnosti je ve výlučné dispozici žalobce; ten ji však včas uplatnil a soud jí musel

přisvědčit. Proto také napadené rozhodnutí zrušil (§ 250j odst. 2 o. s. ř.).

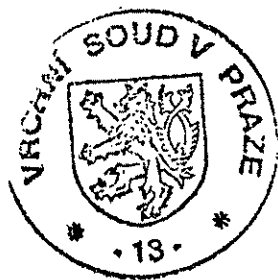
S ohledem na důvod zrušení se soud nezabýval námitkami, týkajícími se věci samé, neboť žalobce není ukrácen na právu namítat je proti rozhodnutí novému a lze ostatně předpokládat, že se s nimi vyrovná i rozhodnutí nové. V té souvislosti je ovšem třeba připomenout, že pokud v replice k vyjádření žalovaného žalobce namítl, že pokuta mu byla uložena více než sedm měsíců po uplynutí propadné subjektivní lhůty, nemohl by soud k této námitce přihlížet (i kdyby byla důvodná); s touto námitkou je žalobce prekludován, protože byla uplatněna až po uplynutí lhůty zákonem stanovené pro podání žaloby (v daném případě po uplynutí dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí).

Se souhlasem žalovaného a s ohledem na nevyjádření nesouhlasu žalobcem soud ve věci nenařizoval jednání (§ 250f odst. 1, písm. b/, odst. 2 o. s. ř.).

Žalobce měl v tomto řízení úspěch, bylo mu proto přiznáno právo na náhradu nákladů řízení (§ 250k odst. 1 o. s. ř.) v částce 1520 Kč, která spočívá v náhradě za zaplacený soudní poplatek (1000 Kč) a v náhradě nákladů řízení, které žalobci vznikly v souvislosti s právním zastoupením advokátem v částce 520 Kč (jde o odměnu za 4 úkony právní mocí po 100 Kč a 4 paušály po 30 Kč podle § 14, 16 a 19 vyhlášky č. 270/1990 Sb. platné v době provedení uvedených úkonů, tzv. starý advokátní tarif).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Praze 30. září 1998



JUDr. Michal Mazanec v. r.
předseda senátu
Za správnost vyhotovení: